

Розділ 4
**АДМІНІСТРАТИВНЕ
ПРАВО ТА ПРОЦЕС**

УДК 351.741

Р. М. Андрусишин

**ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОЦІНКИ
ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ**

Висвітлено механізм оцінки діяльності Національної поліції, який є необхідною передумовою ефективного управління поліцією і на державному, і на місцевому рівнях.

Наголошено, що без формування критеріїв та індикаторів оцінки роботи поліції неможливі підготовка інформативного звіту про поліцейську діяльність; інформування громадськості про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень.

Ключові слова: *поліцейська діяльність, поліція, оцінка діяльності, ефективність, злочинність.*

Постановка проблеми. Створення Національної поліції України зумовлює необхідність формування нової, ефективної системи оцінки її діяльності. Зокрема окремі положення, які стосуються оцінювання результативності діяльності поліції, прямо встановлені Законом України «Про Національну поліцію», де зазначено, що рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції [1].

Наявність ефективної системи оцінки необхідна й для реалізації інших положень Закону України «Про Національну поліцію». Без формування критеріїв та індикаторів оцінки роботи поліції неможливі підготовка інформативного звіту про поліцейську діяльність (ст. 86), інформування громадськості про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень (ч. 2 ст. 88) [2, с. 3].

Ефективність функціонування Національної поліції безпосередньо залежить не лише від того, які завдання будуть поставлені перед відповідними підрозділами, але й від того, за допомогою яких критеріїв відбуватиметься оцінювання якості роботи. Тобто система оцінювання ефективності повинна бути гнучкою і мати можливість змінюва-

тися. Це потрібно для того, щоб уникнути випадків, коли орієнтація на досягнення встановлених показників ефективності згодом може завдавати шкоди діяльності Національної поліції, підмінюючи мету її діяльності метою досягнення показників ефективності будь-якими засобами й методами [3].

Стан дослідження. Науково-теоретичним підґрунтям для роботи у вказаному напрямі є праці таких вітчизняних і зарубіжних фахівців, як Ю. Е. Аврутін, А. А. Андрєєвський, К. С. Бельський, В. Т. Білоус, Й. І. Горінецький, І. А. Горшенєва, А. В. Губанов, Я. М. Когут, А. Т. Комзюк, М. П. Смирнов, Ю. М. Старилов та ін., адже наукова категорія «поліцейська діяльність» є частиною загальної теорії правової системи суспільства. Поліцейську діяльність як політико-правове явище в межах історичного підходу розглядали А. В. Горжанін, С. П. Матвєєв, М. М. Москаленко, І. І. Мушкет, О. С. Проневич, А. Г. Соломаха, Ю. П. Соловей, В. М. Шадрін та ін.

Метою статті є визначення ефективності функціонування Національної поліції та критеріїв оцінки її діяльності.

Виклад основних положень. Наявність механізму оцінки діяльності є необхідною передумовою ефективного управління поліцією і на державному, і на місцевому рівнях. Усе це зумовлює актуальність докорінного перегляду системи оцінки діяльності Національної поліції [2, с. 4].

Варто наголосити, що не існує «ідеальної» моделі оцінки. Навіть у розвинених державах тривають дискусії щодо доцільності тих чи інших підходів, які застосовуються під час визначення ефективності роботи правоохоронців.

У зв'язку з цим особливою актуальності набуває дослідження закордонного досвіду в сфері оцінки діяльності поліції та визначення практик, які є доцільними для використання в Україні.

Метою поліцейської діяльності є забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, а також створення умов безпеки й благополуччя. Основою такої діяльності є дотримання принципів діяльності поліції (верховенство права, дотримання прав і свобод людини, законність, відкритість й прозорість, політична нейтральність, взаємодія з населенням на засадах партнерства, безперервність) [4, с. 135].

Безпека громадян і ефективність роботи поліції безпосередньо залежать від того, як оцінюється робота поліцейських і їхня діяльність. Неправильна оцінка діяльності поліції може деформувати її мету та завдання, як це сталося з попередньою системою показників в українській міліції («палочна система»), коли досягнення планованих

результатів спричиняло і службові зловживання, і пряме порушення прав людини, насамперед катування та жорстоке поводження.

Водночас існує доволі обмежене уявлення державних і політичних діячів стосовно того, як сформувати таку систему оцінки дій поліції, яка б, з одного боку, сприяла б забезпеченню цілей гарантування безпеки громадян, а з іншого – стимулювала результативну поліцейську діяльність із пріоритетним дотриманням прав людини [3].

Є два основні підходи до оцінки ефективності діяльності поліції. Перший підхід визначає «хорошу ефективність», тобто є чіткі правила, які встановлюють, коли поліцейські отримують визнання своєї діяльності.

Другий підхід передбачає суб'єктивну оцінку ефективності, тобто, коли за допомогою суб'єктивних суджень визначається розходження між результатами ефективності та визначенням того, наскільки затрачені зусилля досягають цілей поліцейської діяльності.

В обох підходах значний обсяг інформації, що використовується, є тим самим, однак принципова відмінність полягає в тому, чи оцінка ґрунтується на правилах, сформованих заздалегідь, чи суб'єктивній оцінці за результатами діяльності.

Зважаючи на складний характер поліцейської діяльності, у першому підході простежується несприятливий компроміс між владою стимулів, з одного боку, та спотворенням зусиль і дискреційних повноважень, з іншого. Суб'єктивна оцінка ефективності допомагає вирішити цю ситуацію, знижуючи ризик деформації поліцейської діяльності та забезпечуючи врахування місцевих умов [3].

В Україні основна увага і представників влади, і ЗМІ для оцінки роботи міліції тривалий час зосереджувалася на окремих статистичних даних таких, як показник розкриття злочинів, кількість працівників міліції тощо. Необхідність демонструвати суспільству, що боротьба зі злочинністю ведеться, за умов постійного недофінансування МВС та, фактично, прихованого переведення працівників міліції на самофінансування (канцтовари, папір, бензин тощо), призводило, своєю чергою, до корупції та певної імітації боротьби зі злочинністю, часто супроводжуючись масштабним створенням довідок і звітів, потрібних іноді лише для виправдання діяльності тих, хто їх ініціював. Боротьба зі злочинністю й охорона правопорядку є одними із очевидних результатів діяльності держави. З огляду на це, найбільш помітним, хоча й відносно неефективним є збільшення кількості поліцейських. З іншого боку, ресурси суспільства обмежені, і не завжди громадяни згодні зі зростанням витрат на поліцейську діяльність за рахунок інших суспільно значущих сфер – освіти, медицини тощо. Тому визначення

ефективності поліцейської діяльності повинно давати змогу оцінити не лише зовнішні параметри, але й її інтенсивність, запобігаючи надмірному навантаженню поліцейського [3].

Також під час розподілу ресурсів поліції має враховуватися рівень злочинності в регіоні. Водночас лише збільшення коштів на оплату діяльності поліції не є єдиним чинником підвищення ефективності поліцейської діяльності. Своєю чергою, динаміка ефективності поліцейської діяльності за недостатності фінансування матиме негативний характер (зокрема і через постійну плінність кадрів, і внаслідок технологічного програшу організованій злочинності), порушуючи баланс витрат і результатів.

Розглядаючи об'єктивні та суб'єктивні підходи до вимірювання ефективності роботи поліції, нагадаємо, що в межах об'єктивного підходу параметри хорошої ефективності визначаються заздалегідь за допомогою однозначного вибору критеріїв ефективності та правил, за якими діяльність поліцейських має бути винагороджено або покарано. Ці правила фіксуються у певному документі та зобов'язують поліцію. Досягнення певних цілей ефективності може зумовлювати преміювання поліцейських.

Що стосується суб'єктивного підходу до оцінки ефективності, то вона оцінюватиметься за результатами певного періоду. Органи влади в цьому випадку формують систему оцінки експертами та контролюють об'єктивність такої оцінки. Як один із таких прикладів, можна навести діяльність Британської Коронної інспекції поліцейських сил (British HM Inspectorate of Constabulary), яка здійснює перевірку діяльності поліцейських підрозділів, за результатами яких готує тематичні та періодичні (щорічні) звіти стосовно оцінки діяльності поліцейських підрозділів із рекомендаціями [5]. Ці звіти і рекомендації доступні громадськості. Одним із інструментів такої оцінки є «PEEL оцінювання» (police effectiveness, efficiency, legitimacy – поліцейська ефективність, продуктивність, легітимність). Ефективність оцінюється з урахуванням того, як поліція виконує свої обов'язки, зокрема, зменшення злочинності, захист вразливих категорій осіб, боротьба з антигромадською поведінкою, ліквідація надзвичайних подій та інші сервісні виклики. Продуктивність оцінюється стосовно того, скільки коштів потрібно для досягнення результату. Легітимність оцінюється тим, наскільки етично і в межах закону працює поліцейський підрозділ [6]. Ця методика може застосовуватися для обох підходів. Головна відмінність, як зазначалося, полягає в тому, чи визнання ефективності діяльності поліції відбувається за встановленими правилами, чи на основі рішення, прийнятого за результатами діяльності [3].

Нині основною проблемою під час формування системи показників діяльності поліції є вибір індикаторів, що характеризують безпосередні (output) або кінцеві (outcome) результати. Безпосередні результати є внутрішнім виміром результатів роботи поліції, які корелюються з бажаними кінцевими результатами (наприклад кількість заарештованих осіб; кількість накладених штрафів тощо). Натомість, кінцеві результати відображають позитивний вплив роботи поліції на суспільство загалом (скажімо відчуття безпеки жителями громади). Обидві групи критеріїв мають переваги й недоліки [2, с. 7].

Безпосередні результати є під прямим контролем поліції і, відповідно, акцентування на них спричиняє певну поведінку. Вони достатньо легко виражаються у кількісних показниках. З іншого боку, недоліком використання безпосередніх результатів є можливість маніпуляції ними: поліцейські зосереджуються на підвищенні певного легко обчислюваного показника, ігноруючи інші. Крім того, використання безпосередніх результатів як основи оцінки роботи поліції може призводити до зловживань, включаючи приховування реального рівня злочинності, неправильну кваліфікацію злочинів із метою поліпшення статистики тощо [2, с. 8]. Доволі складним під час оцінювання діяльності поліції є питання, що саме вважати ефективною роботою правоохоронців. У ході розвитку професійних поліцейських служб і систем оцінки їхньої роботи змінювалося розуміння їхнього місця в суспільстві та державі. Сьогодні значна частина дослідників наполягає на тому, що виразити ефективність роботи поліції лише одним напрямом її роботи (наприклад зниження рівня злочинності) неможливо.

Висновки. Ефективна система оцінки діяльності поліції має бути багатовимірною, враховуючи безпосередні та кінцеві результати діяльності поліції, різні аспекти її діяльності (запобігання злочинності, розкриття та розслідування злочинів, забезпечення порядку й безпеки, ефективність надання поліцейських послуг населенню, суспільна оцінка діяльності поліції) [2, с. 47].

Система оцінки має спиратись на дані з різних джерел. З одного боку, це мають бути дані поліцейської статистики, однак потрібно зважати й на результати вивчення суспільної думки, а також на цільові опитування окремих груп респондентів (працівників поліції, потерпілих від злочинів тощо). На цьому наголошує і Закон України «Про Національну поліцію», встановлюючи рівень довіри населення до поліції як основний критерій оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції.

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Офіційний вісник України від 18.08.2015. – 2015. – № 63. – С. 33.

2. Закордонний досвід оцінки ефективності поліцейської діяльності та перспективи його використання в Україні: наук.-метод. рекомендації / К. Л. Бугайчук, І. О. Святокум, В. В. Чумак. – Х.: Харк. нац. ун-т. внутр. справ, 2016. – 52 с.

3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khpg.org/index.php?id=1455530110>.

4. Косиця О. Поліцейська діяльність як наукова категорія / О. Косиця // Адміністративне право і процес. – 2017. – № 1. – С. 133–137.

5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/publications>. <https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/wp-content/uploads/police-effectiveness-vulnerability-2015.pdf>.

6. PEEL 2014 Methodology [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/wp-content/uploads/2014-peel-methodology.pdf>

Андрусин Р. Н. Теоретические основы оценки деятельности полиции

Разъясняется механизм оценки деятельности Национальной полиции, являющийся необходимым условием эффективного управления полицией как на государственном, так и на местном уровнях. Указывается, что без формирования критериев и индикаторов оценки работы полиции невозможны подготовка информативного отчета о полицейской деятельности, информирование общественности о состоянии правопорядка, и мерах, предпринимаемых с целью предупреждения правонарушений.

Ключевые слова: *полицейская деятельность, полиция, оценка деятельности, эффективность, преступность.*

Andrusishin R. M. The theoretical basis for assessing the activities of the police

The article describes the mechanism for evaluating the activities of the National Police, which is a prerequisite for effective police management, both at the state and local levels. It is stressed that without the formation of criteria and indicators for assessing the work of the police, it is impossible to prepare an informative report on police activity, inform the public about the state of law and order, and measures taken to prevent the offenses. The effectiveness of the functioning of the National Police directly depends not only on the tasks to be addressed to the relevant units, but also on the criteria by which the evaluation of the quality of work will be carried out.

In other words, the system of performance evaluation should be flexible and able to change. This is necessary in order to avoid cases where the targeting of the established performance indicators over time may start to harm the activities of the National Police, by substituting its purpose for achieving the goals of effectiveness by any means and methods.

The purpose of police activity is to ensure the protection of human rights and freedoms, to combat crime, to maintain public safety and order, and to create

conditions for security and well-being. The basis of such activities is the observance of the principles of police activity (rule of law, observance of human rights and freedoms, legality, openness and transparency, political neutrality). Today, the key issue in shaping the system of indicators of police activity is the choice of indicators that characterize output (output) or outcome (results).

Immediate results are an internal measurement of the results of the police work, which correlate with the desired end results (eg, the number of arrested persons, the amount of fines imposed, etc.). Instead, the final results reflect the positive impact of police work on society as a whole (for example, a sense of community security).

Key words: *police activity, police, activity evaluation, efficiency, crime.*

Стаття надійшла 26 вересня 2017 р.

УДК 342.9:351.853.2

**В. А. Бондаренко,
Н. О. Пустова**

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ Й АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

Розглянуто теоретико-правові питання державного управління й адміністративно-правове регулювання у сфері охорони атмосферного повітря. На підставі аналізу чинного законодавства України, інших нормативно-правових актів розкрито сутність адміністративно-правового регулювання в сфері охорони атмосферного повітря у контексті державного нагляду (контролю). З позиції адміністративного права, методологічних засад розвитку громадянського суспільства розглянуто процесуальні аспекти наглядово-контрольної діяльності органів публічної влади у сфері охорони атмосферного повітря.

Ключові слова: *державне управління, адміністративно-правове регулювання, охорона атмосферного повітря, нагляд і контроль.*

Постановка проблеми. Атмосферне повітря є життєво важливим компонентом навколишнього середовища, невід'ємною частиною середовища проживання людей, рослин і тварин. Воно необхідне для існування всіх живих організмів, зокрема й людини. Наслідком забруднення атмосферного повітря є зміна клімату та руйнування (витончення) озонового шару, яке повинне захищати природне середовище від негативного впливу ультрафіолетового випромінювання з космосу.