

## СОЦІАЛЬНА ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ

### SOCIAL EFFICIENCY OF STATE SERVICE IN LAW ENVIRONMENT

Ярема О.Г.,

к.ю.н., доцент,

доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Львівський державний університет внутрішніх справ

Стаття присвячена дослідженню соціальної ефективності державної служби у правоохоронній сфері як специфічного різновиду професійної діяльності, направленої на забезпечення публічної безпеки і порядку, прав і свобод особи. Проаналізовано юридичну сутність соціальної ефективності діяльності у правоохоронній сфері у контексті чинних нормативно-правових актів і стандартів правоохоронної діяльності у країнах-членах Європейського Союзу. На підставі статистичного аналізу стану злочинності та соціологічного опитування охарактеризовано загальні напрями удосконалення державної служби у правоохоронній сфері.

**Ключові слова:** державна служба, ефективність, правоохоронна сфера, соціальна ефективність, напрями удосконалення державної служби.

Статья посвящена исследованию социальной эффективности государственной службы в правоохранительной сфере как специфического вида профессиональной деятельности, направленной на обеспечение публичной безопасности и порядка, прав и свобод личности. Проанализирована юридическая сущность социальной эффективности деятельности в правоохранительной сфере в контексте действующих нормативно-правовых актов и стандартов правоохранительной деятельности в странах-членах Европейского Союза. На основании статистического анализа состояния преступности и социологического опроса охарактеризованы общие направления совершенствования государственной службы в правоохранительной сфере.

**Ключевые слова:** государственная служба, эффективность, правоохранительная сфера, социальная эффективность, направления совершенствования государственной службы.

The article investigates the social efficiency of state service in law enforcement as a specific type of professional activity aimed at ensuring state safety and order, rights and freedoms of the individual. Analyses the legal essence of social efficiency of law enforcement in the context of the existing normative-legal acts and standards of law enforcement in member countries of the European Union. On the basis of statistical analysis of the state of crime and a sociological survey identifies the General directions of improvement of state service in law enforcement.

The effectiveness of the functioning of the state service system depends on the scientific concepts and the systematization of state service legislation. This will eliminate contradictions and divergences in the legal regulation of the state service. The article also proposes to use the experience of the right of European states in the legislation of Ukraine. The social effectiveness of the state service in the law enforcement sphere depends on the tasks: the goal, the decision taken, the trust of the population, and the employees of the state service. This should contribute to compliance with law and order in the state. The notion of state service is connected with the notion of state. The authority of the state, the welfare of the population depends on the activity of civil servants. Therefore, it is necessary to create an effective state service system, prepare experienced workers, and improve the law on state service. This will increase the credibility and effectiveness of the functioning of the state service, as well as the trust of society and other countries in our country.

**Key words:** state service, efficiency, law enforcement, social efficiency, directions of improving the state service.

Стан захищеності прав і свобод громадян, законності, особистої і публічної безпеки та правопорядку у суспільстві у цілому залежить від різних чинників, але насамперед від ефективності державної служби у правоохоронній сфері, яка являє собою специфічний різновид професійної діяльності громадян, наділених встановленими законом повноваженнями у правоохоронній сфері. Без такої діяльності у принципі неможливе функціонування правоохоронної системи держави. Більше того, соціальне призначення та соціальна ефективність державної служби у правоохоронній сфері визначають якісний стан правоохоронної діяльності держави. Прийняття Закону України від 02.07.2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію» змінило структуру правоохоронної системи. У складі МВС з'явилися підрозділи, працівники яких не мають статусу поліцейських, але виконують правоохоронні функції. Це зумовлює актуальність дослідження соціальної ефективності державної служби у правоохоронній сфері.

Комплексні дослідження правової проблематики соціальної ефективності державної служби у правоохоронній сфері в Україні здійснювали: В. Авер'янов, Ю. Битяк, І. Голосніченко, С. Гончарук, М. Гурковський, М. Ковалів, А. Комзюк, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Олефір, В. Ортинський, О. Остапенко, В. Шкарупа й ін. Значущість цих розвідок очевидна. Водночас аналіз засвідчує необхідність наукового осмислення проблем, пов'язаних з особливостями та зростаючою роллю правового забезпечення ефективності діяльності у правоохоронній сфері за умови асоціації України і Європейського Союзу.

Метою статті є дослідження соціальної ефективності державної служби у правоохоронній сфері.

Підвищення якості державної служби у правоохоронній сфері є важливим завданням держави. У зв'язку з цим актуальність теоретичного обґрунтування ефективності даного виду професійної діяльності очевидна. Важливою особливістю сучасної методології права є можливість визначення критеріїв ефективності будь-якого системного явища, у тому числі і державної служби у правоохоронній сфері.

Критерії оцінки ефективності являють собою набір різного порядку оціночних показників (наприклад, наказ МВС України від 23.01.2014 № 50 «Про внесення змін до переліку показників та індикаторів для визначення ефективності та законності службової діяльності підрозділів МВС України»), які дозволяють визначити оптимальність і доцільність правових норм, управлінських рішень та інших організаційних дій. Як основний критерій ефективності державної служби у правоохоронній сфері слід розглядати оцінку якості діяльності правоохоронної системи з позицій інтересів всього суспільства як системи більш високого рівня, насамперед з позицій оцінки рівня забезпечення безпеки особи, суспільства та держави.

У даному випадку безпека особи, дотримання прав і свобод громадян, рівень публічної безпеки та правопорядку виступають максимально об'ємними критеріями оцінки ефективності функціонування державної служби у правоохоронній сфері. Визначення загального критерію ефективності обумовлює необхідність застосування показників більш низького рівня, що дозволяють оцінити проміжний стан державної правоохоронної служби. У даному випадку методологія оперує з конкретними кількіс-

ними та якісними характеристиками досліджуваного системного явища (наприклад, експрес-аналіз діяльності підрозділів МВС України за поточний місяць року).

Стосовно аналізу державної служби у правоохоронній сфері як критеріїв даного рівня можуть розглядатися, наприклад, статистичні дані про стан і структуру злочинності, її динаміка, розкриття злочинів, показники роботи окремих служб і підрозділів тощо. Дослідження загальних показників функціонування правоохоронної системи у цілому надають опосередкований вплив на функціонування системи кадрового забезпечення. Це є вкрай важливим з точки зору прогнозування, планування, моделювання та організації державної правоохоронної служби, що передбачено Типовим положенням про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві [1].

Термін «ефективність» отримав поширення у сучасному суспільстві, теорії права та законодавстві при обговоренні питань організації або реалізації відповідної сфери діяльності. Поняття «ефективність діяльності державного службовця», у певному розумінні, закріплено у Законі України від 10.12.2015 № 889-VIII «Про державну службу». У ст. 44 «Оцінювання результатів службової діяльності» питання оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності і якості.

Однак ефективність служби законодавець пов'язував лише з організаційними напрямками діяльності. У чинному Положенні «Про Міністерство внутрішніх справ України» така стаття відсутня. Згадки про ефективність можна побачити у Законі України «Про Національну поліцію», у п. 12 ст. 22 зазначено, що призначення на посади та звільнення з посад державних службовців здійснюється у порядку, визначеному законом та іншими нормативно-правовими актами про державну службу. У даному випадку – відповідно до критеріїв оцінки ефективності виконання посадових обов'язків, показників результативності професійної службової діяльності.

Відповідно до цього, зміст ефективності служби визначають окремі елементи статусу державного службовця, які припускають можливість стимулювання його діяльності. Неоднозначне ставлення до змісту поняття «ефективність державної служби» склалося і у науковій літературі.

Висновки більшості дослідників полягають у визначенні ефективності державної служби з урахуванням реалізації кадрової функції, а точніше функції добору, розстановки, висунення, переміщення та звільнення кадрів з державної служби. У той же час у спеціальних дослідженнях з даної проблеми вказується, що не менша роль приділяється моральності в оцінці особистості, залученої до керування суспільством, розвитку всіх форм демократії, що сприяє формуванню активної життєвої позиції [2, с. 54].

При цьому окремі дослідники пов'язують державну службу з досягненням мети служби, зі своєчасним і повним вирішенням назрілих національних проблем при оптимальному використанні суспільних ресурсів, тобто вважають, що її можна визнати ефективною лише у тому випадку, якщо вона успішно вирішує проблему захисту інтересів людини, суспільства або окремої соціальної групи населення. Зусилля щодо ефективного реформування державної служби залежать від політичної волі політичної еліти та її здатності до реагування на зміни суспільних настроїв з метою забезпечення стабільного та поступового розвитку [3, с. 10].

Головним інструментом реалізації загальної волі і інтересів усього суспільства у цьому відношенні стає держава. Загальне визначення ефективності державного управління через ступінь досягнення певної мети сформулював В. Авер'янов [4, с. 181]. Окремі автори розглядають ефек-

тивність як адекватність положень закону потребам життя між наміченими і досягнутими результатами. С. Єсімов, досліджуючи «Теоретичні підходи до аналітичної функції прогнозування оперативної обстановки у контексті адміністративної діяльності органів внутрішніх справ» зазначає, що критерії ефективності нормативних правових актів (правових норм) і засновані на них показники, що дозволяють вимірювати ефективність, є найважливішими юридичними засобами. Ці засоби підлягають формалізації у нормах з метою забезпечення єдиних підходів і параметрів оцінки ефективності правових норм [5, с. 136].

Необхідною умовою ефективності М. Ковалів вважає досягнення мети, хоча, на його погляд, цього недостатньо. Він стверджує, що без засобів і при відсутності мети дійсні засоби не призводять ні до якого результату [6, с. 34].

Доцільно зауважити, що неможливо створити ефективну систему державної служби без підготовки і здійснення науково обґрунтованих і перевіренних на практиці концепцій та систематизації законодавства про державну службу, які б дозволили усунути структурні суперечності у правовій регламентації державної служби.

Кожна з наведених точок зору заслуговує уваги і застосована до оцінки ефективності державної служби у правоохоронній сфері. Разом з тим оцінка ефективності може бути представлена і через призму її економічності складової. В Україні видатки на правоохоронну діяльність є одними з найвищих у світі і перевищують показники держав ЄС, у тому числі Великобританії та США, однак в умовах агресії Росії щодо України такий підхід є виправданим. Згідно зі статистичними даними, у 2017 році вони становили приблизно 4,3% ВВП, середні показники Європейського Союзу коливаються від 1,5 до 2,1% [7].

З урахуванням економічного аспекту ефективність державної служби у правоохоронній сфері можна розглядати як співвідношення витрачених ресурсів, з одного боку, і досягнутих результатів – з іншого, тобто як співвідношення витрат держави (фінансових, матеріально-технічних, інформаційних, кадрових та інших) і досягнення мети правоохоронної діяльності, забезпечення необхідного рівня законності, публічної безпеки та правопорядку у державі. При цьому економічну ефективність державної служби у правоохоронній сфері доцільно розглядати як частину більш широкого поняття – соціальної ефективності, тобто ефективності, вимірюваної не тільки співвідношенням матеріальних витрат і отриманих результатів, але виправдання очікувань суспільства від правоохоронної діяльності держави. Стан соціальної ефективності державної служби у правоохоронній сфері можна звести до виконання умов: визначені завдання вирішені, поставлені цілі досягнуті, рішення завдань і досягнення мети виправдані витраченими засобами, про що може свідчити стан законності і правопорядку; задоволені соціальні очікування від правоохоронної діяльності держави; створено організаційно-правову регламентацію служби, яка відображає задоволеність, відчуття гарантованості та контроль населення за реалізованою діяльністю; має місце якісний кадровий склад.

Проведене Центром Разумкова опитування правоохоронців (поліції, судової системи, прокуратури, членів адвокатського співтовариства), громадян з проблем стану, напрямів і проблем реформування правоохоронних органів України дали наступні результати [8].

Зокрема, опитування показало, що переважна більшість громадян знайомі з поняттям «державна правоохоронна служба» у повсякденному контексті, що спричиняє двозначність тлумачення окремих норм, невизначеність правових приписів, а найголовніше складність оцінки соціального значення та ефективності служби у правоохоронній сфері та правоохоронної діяльності у цілому. Ґрунтуючись на результатах дослідження, можна сформулювати загальне уявлення про стан соціальної значущості

державної служби у правоохоронній сфері в Україні та розкрити її основні характеристики.

По-перше, необхідно відзначити, що нинішнє трактування державної служби у правоохоронній сфері не відповідає інтересам ні науки, ні практики, ні окремих громадян. Ефективність закону у національній правовій системі не має визначення. Не визначені критерії якості, значення, логічності та застосування правової норми. Однак оцінка соціальної ефективності державної служби у правоохоронній сфері зумовлює необхідність вироблення відповідних критеріїв. У цьому зв'язку важлива оцінка ефективності самого законодавства про державну службу, насамперед конституційного та адміністративного, в якому визначені основні положення про сутність і призначення державної служби у правоохоронній сфері.

Описуючи ефективність конституційних норм, С. Морозюк звертає увагу на правомірне здійснення громадянами конституційних прав і свобод; сумлінне виконання громадянами конституційних обов'язків; справедливий розподіл у користуванні соціальними благами [9, с. 34]. Водночас, громадяни не завжди визнають соціальну цінність конституційних приписів, не кажучи вже про визнання їх оптимальності.

Про якість закону можуть свідчити стабільність правових норм і довіра до них населення. Очевидно, що ефективність застосування правових норм, їх правильне тлумачення залежать багато у чому від громадської думки, наявних у суспільстві уявлень. Разом з тим інертність і пасивність населення виявляються у тому, що більше ніж 35% громадян воліють не звертатися у правоохоронні органи і більше ніж 31% респондентів ставляться до них з побоюванням [8].

У законодавстві про державну службу у правоохоронній сфері є прогалини. В адміністративному праві сутність та значення поняття державної служби у правоохоронній сфері чітко не визначено ні теоретично, ні законодавчо. Немає єдиного розуміння у визначенні органів та установ, в яких може бути реалізована ця служба. Не закріплені характеристики державних органів, що дозволяє віднести їх до числа правоохоронних. З цієї причини виникають складності встановлення дієвих методів і форм реалізації правоохоронної діяльності та ефективності державної служби у правоохоронній сфері. Закон – це вихідні засади механізму реалізації державної служби у правоохоронній сфері. Повноцінне втілення даного механізму передбачає організаційну роботу органів державної влади, активність населення та високу правову культуру посадових осіб і громадян.

По-друге, аналіз соціологічних досліджень дозволяє говорити про негативний стан правопорядку у суспільстві.

Злочинність знаходиться на високому рівні у силу слабкості використовуваних державою механізмів, які її утримують. Наприклад, за 2 роки реформ кримінальна активність населення зросла вдвічі [10, с. 208].

Злочинність в Україні у цей період має високу латентність. Особливо спостерігаються латентність економічних і посадових злочинів: про них заявляють у правоохоронні органи менш ніж 30% потерпілих. У своєму дослідженні В. Бесчастний зазначає, що вивчення прихованої злочинності свідчить про перевищення фактичної злочинності більш ніж у два рази рівня зареєстрованої.

Доволі висока величина злочинів, вчинених співробітниками правоохоронних органів України. Стан правопорядку у суспільстві наочно характеризує відношення кількості вчинених і розкритих злочинів до чисельності працівників, які здійснюють досудове слідство.

Гранична штатна чисельність органів внутрішніх справ України з 12 лютого 2015 року визначена у кількості 210 000 чоловік (Закон України від 10.01.2002 № 2925-III «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України»). За рахунок Державного бюджету України утримуються 152 000 працівників органів вну-

трішніх справ, з яких чисельність осіб рядового і начальницького складу не може перевищувати величину, визначену із розрахунку 300 осіб на 100 000 населення.

З урахуванням чисельності населення України, станом на 1 січня 2017 року, – 46 млн. осіб, не складно розрахувати показник чисельності співробітників органів внутрішніх справ (поліції) на кожні 1000 чол. населення. Це 4,5 співробітників органів внутрішніх справ (поліції) на 1000 населення, без урахування працівників інших правоохоронних органів. Зарубіжні дослідження містять інформацію, що у країнах Європейського Союзу цей показник становить у середньому 3 співробітники, і навіть у державі Ізраїль не перевищує 3,55.

Однак в Україні лише за однієї категорії державних службовців даний показник у два рази перевершує існуючі показники розвинених країн. Відповідно, при визначенні всіх правоохоронців в Україні на 1000 населення припадає мінімум 5-6 державних службовців у правоохоронній сфері. При цьому кількість зареєстрованих злочинів зберігається, або росте [10, с. 208].

Оцінюючи сучасний стан справ у правоохоронній системі держави, М. Гурковський зазначає, що форми діяльності поліції у процесі її розвитку не залишаються незмінними, а теж постійно розвиваються, наповнюються новим змістом. Їхній вибір обумовлений характером поставлених завдань на кожному етапі розвитку держави. Досконалість сучасних форм діяльності поліції не зменшує ролі та значення методів, застосовуваних під час вирішення завдань у сфері забезпечення прав і свобод [11, с. 177]. При цьому, на нашу думку, рішення проблеми протидії злочинності шляхом кількісного збільшення штатної чисельності правоохоронних органів свідомо приречена на провал.

Вирішення питання підвищення ефективності державної правоохоронної служби шляхом простого арифметичного збільшення штатів правоохоронних органів являє собою екстенсивний шлях її розвитку і не може забезпечити в повній мірі вирішення завдань протидії злочинності.

Відсутність єдиних загальнодержавних підходів до формування та реалізації кадрової політики призводить до зниження якісного стану кадрового корпусу органів. Насамперед, це проявляється в істотному відставанні рівня професіоналізму та компетентності кадрів правоохоронних органів від динамічно зростаючих потреб суспільства і держави. Цей рівень не адекватний завданням, що стоять перед правоохоронною системою.

Недостатня ефективність державної служби у правоохоронній сфері проявляється у слабкій підконтрольності правоохоронних органів з боку законодавчої влади та інститутів громадянського суспільства, посилення залежності службовців від суб'єктивізму та службового свавілля керівництва, недотримання норм професійної моралі і етики, проявів у службовій діяльності співробітників вседозволеності, неповаги до громадян.

По-третє, довіра громадян до правоохоронних органів, попри певний ріст у 2015 році, залишається критично низькою з погляду на стандарти Європейського Союзу.

Одним з найважливіших критеріїв сьогодні серед різних фахівців, юристів, економістів, соціологів, політологів, розглядається стан довіри: якщо є довіра населення – апарат працює, немає – у роботі апарату спостерігаються збої. Базуючись на тривалому історичному досвіді, вчені формулюють висновок про те, що міцність суспільства та водночас готовність до серйозних реформ забезпечує найвищою мірою рівень довіри населення до службовців державної служби у правоохоронній сфері.

Соціальна практика показує наявність нерозривних зв'язків соціальних проблем з питаннями організації та здійснення державної служби у правоохоронній сфері. Становлять інтерес результати опитування громадян і співробітників правоохоронних органів з питання про цінності державної правоохоронної служби [8].



Понад 47% опитаних громадян вважають, що цінність служби полягає у забезпеченні порядку у суспільстві, у той час як серед правоохоронців думки розділилися між трьома варіантами відповідей: в особистій безпеці, у забезпеченні порядку у суспільстві, у поєднанні приватних, громадських та державних інтересів, практично у рівній пропорції (у середньому 30%).

Результати соціологічного дослідження, проведеного Центром Разумкова, підтверджують те, що ефективність застосування правових норм залежить від суспільної свідомості і наявних у суспільстві правових установок. Хоча служба у правоохоронних органах вважається престижною, однак результати роботи не задовольняють громадян і правоохоронців.

Важливо зазначити, що правоохоронці високо оцінюють значущість служби для забезпечення правопорядку у суспільстві та захисту прав особи. Так, наприклад, 94% опитаних суддів і прокурорів, 29,3% слідчих поставили високу оцінку значенню власної діяльності для захисту суспільства та особистості. Соціальна значущість і ефективність державної служби у правоохоронній сфері проявляються, насамперед у забезпеченні правильного конструювання та застосування правових норм, що регулюють складні суспільні відносини, що склалися у різних сферах, обмеження застосування примусу. Завдання оцінки соціальної значущості і ефек-

тивності державної служби у правоохоронній сфері універсальна. Вона відображає різні аспекти: нормативний (недосконалість законодавства); регулятивний (стан правопорядку, внутрішньодержавні механізми контролю та захисту прав людини); соціальний (громадська думка, активність різних соціальних інститутів громадянського суспільства).

Соціальна ефективність державної служби у правоохоронній сфері охоплює: ступень досягнення соціально значущих цілей і здатності досягати максимальних результатів при фіксованих витратах або здатності мінімізувати витрати при досягненні необхідних результатів; здатність до досягнення мети на основі внутрішніх характеристик (якість кадрового складу, налагоджена організаційно-правова структура, система гарантій тощо); рівень задоволеності суспільства, населення.

Отже, соціальна ефективність державної служби у правоохоронній сфері багато у чому залежить від сформованих у суспільстві уявлень і очікувань, громадської думки у цілому. У поточних умовах громадяни не сумніваються у здатності правоохоронних органів якісно провести розслідування по кримінальній справі (що підтверджує високий рівень підготовленості співробітників, що значно перевищує попередні історичні періоди розвитку України), але існує думка, що ці органи не забезпечують громадянам особисту безпеку.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про затвердження Типового положення про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві: Наказ МВС України від 22.01.2016 № 39. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0216-16/paran7#n7>
2. Гришук А.Б. Правосвідомість і моральність – соціально-психологічні цінності у діяльності державних службовців України. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична. 2013. Вип. 4. С. 47-56.
3. Грайнер Є.В. Проблеми реформування інституту державної служби в Україні у контексті сучасних тенденцій європейської інтеграції. Державне будівництво. 2015. № 1. С. 1-12.
4. Державне управління: теорія і практика / В.Б. Авер'янов, В.В. Цветков, В.М. Шаповал і ін. К.: Юрінком Інтер, 1998. 431 с.
5. Єсімов С.С. Теоретичні підходи до аналітичної функції прогнозування оперативної обстановки у контексті адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. Наук. вісник ЛьВДУВС. Серія юридична. 2014. № 3. С. 129-138.
6. Ковалів М.В. Основи управління в органах внутрішніх справ України: навч.-практ. посіб. Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2010. 340 с.
7. Парламент узяв до розгляду проєкт головного фінансового документа на наступний рік «Демократична Україна». Всеукраїнський громадсько-політичний тижневик. 18 травня 2017 р. URL: <http://www.dua.com.ua/community/item/3096-byudzhet-dozrivae-koli-tsebuvae.html>
8. Правоохоронні органи України: стан, напрями і проблеми реформування Центра Разумкова. Національна безпека і оборона. № 4-5. 2016. URL: <http://razumkov.org.ua/hromadska-dumka/poshuk-po-datakh-opytuvannia?searchword>
9. Морозюк С.М. Особливості структури механізму реалізації конституції України. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. Вип. 5. С. 32-36.
10. Бесчастний В. Кримінологічний аналіз стану злочинності в Україні. Підприємство, господарство і право. 2017. № 1. С.207-213.
11. Гурковський М.П. Основні форми та методи діяльності поліції у сфері забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні. Наук. вісник Львів. держ. ун-ту внутр. справ. 2016. № 4. С. 171-186.