

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v95.2022.9>*Р. М. Савчук*

КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Постановка проблеми. Оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів здійснюється відповідно до моделі оцінювання, вагоме значення в системі елементів якої належить критеріям, на підставі яких воно здійснюється. Поняття критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів визначається О.М. Резніком, котрий розуміє їх як сукупність показників, що дають можливість зробити висновок про ефективність чи неефективність виконання правоохоронними органами покладених на них національним законодавством завдань [1, с. 404–405]. Наведене визначення поняття критеріїв оцінювання ефективності діяльності є загальноприйнятим у доктрині адміністративного права та становить основу для розробки системи критеріїв, за якими воно здійснюється.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У контексті дослідження ефективності діяльності як правоохоронних органів у цілому або окремих з них, так і інших державних інституцій вчені-адміністративісти звертаються до виокремлення критеріїв оцінювання ефективності їх діяльності та здійснення їх характеристики. Водночас, єдиного підходу до визначення системи критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів у доктрині адміністративного права не сформовано.

Метою статті є розкриття на основі сформованих на сьогодні теоретичних підходів системи критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу. Звертаючись до дослідження адміністративно-правових засад функціонування правоохоронної системи у цілому, А.М. Куліш виокремлює такі критерії ефективності її реформування: 1) максимальна захищеність прав та свобод людини і громадянина; 2) деполітизація правоохоронних органів; 3) чітке визначення їх компетенції та завдань, розмежування функцій і сфер відповідальності, усунення паралелізму та дублювання функцій в їх діяльності; 4) відповідність європейським стандартам у сфері правоохоронної діяльності; 5) об'єктивні критерії оцінки діяльності правоохоронних органів, що повинні ґрунтуватися на рівні довіри населення; 6) пріоритетність профілактичної роботи у діяльності всіх правоохоронних органів [2, с. 350–356].

І.М. Охріменко вказує, що державний стандарт надання правоохоронних послуг, а отже – оцінка ефективності службової діяльності уповноважених органів має передбачати систему кількісно-якісних параметрів, виходячи з характеристики їх властивостей, а саме: 1) показники призначення та безпосередньої первинної діяльності відповідних суб'єктів; 2) показники стану публічної безпеки і порядку; 3) показники надійності; 4) показники професійного рівня персоналу правоохоронного органу; 5) оптимізація використання ресурсів; 6) загальний відсоток населення, задоволеного якістю роботи правоохоронних органів [3, с. 141].

А.В. Кубаєнко відзначає, що оцінка ефективності діяльності правоохоронних органів може проводитися на підставі інформації, отриманої в результаті дослідження наступних сфер: 1) кримінальна статистика; 2) результати опитувань громадської думки; 3) результати контролю наглядових органів; 4) результати громадського контролю; 5) звіти Уповноваженого з прав людини; 6) статистика звернень у правоохоронні органи і результати розгляду заяв та повідомлень; 7) рівень корупції у правоохоронних органах; 8) встановлення кількості працівників правоохоронних органів та їх співвідношення з чисельністю населення; 9) встановлення кількості приватних охоронних структур та їх співвідношення з чисельністю правоохоронних органів; 10) система заміщення посад у правоохоронних органах (шляхом призначення або виборності); 11) система фінансування – співвідношення витрат на правоохоронний орган з розмірами відшкодованої за допомогою правоохоронного органу матеріальної шкоди; 12) економічний фактор [4, с. 96–97].

О.М. Резнік пропонує визначити і закріпити на законодавчому рівні такий перелік критеріїв оцінювання діяльності правоохоронних органів України як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави: 1) стан дотримання передбачених законодавством процесуальних строків; 2) рівень профілактики та розкриття фінансово-економічних злочинів; 3) дотримання вимог законності; 4) громадська думка; 5) професіоналізм; 6) економічний ефект [1, с. 416].

Н.С. Андрійченко обґрунтовує, що оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України потрібно здійснювати за таким переліком критеріїв: 1) рівнем громадської довіри до правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; 2) рівнем латентності фінансово-економічних злочинів у державі; 3) професіоналізмом співробітників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; 4) станом взаємодії правоохоронних органів як суб'єктів захисту фінансово-економічних інтересів України між собою, з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, громадянами; 5) економічністю діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; 6) рівнем корумпованості правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України [5, с. 198–199].

О.В. Батраченко пропонує розробити систему оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку в державі та окремих її регіонах, засновану на таких критеріях: 1) стан публічної безпеки і порядку в регіоні та державі в цілому; 2) стан управління та організації діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку; 3) кількісні та якісні результати діяльності Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; 4) оцінка кадрового потенціалу; 5) рівень довіри населення до Національної поліції та її співробітників [6, с. 61–62].

Аналізуючи наведені підходи, потрібно звернути увагу на декілька аспектів розуміння системи критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів.

По-перше, достовірність результатів оцінювання ефективності їх діяльності визначається правильністю обраних критеріїв, за якими здійснюється саме оцінювання. У свою чергу, оцінювання дозволяє виявити та усунути недоліки і неузгодженості в діяльності правоохоронних органів, у зв'язку з чим правильне обрання критеріїв оцінювання дозволяє підвищити ефективність їх діяльності. Відповідно, потрібно погодитися з позицією О.М. Резніка, на думку якого ефективність і результативність функціонування правоохоронних органів залежить не лише від переліку їх завдань, визначених законодавством, а й від того, за якими критеріями оцінюють результати їх роботи [1, с. 416].

По-друге, оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів повинно мати комплексний характер, у зв'язку з чим критерії оцінювання повинні охоплювати усі аспекти діяльності таких органів. При цьому їх система має включати у себе критерії оцінювання, що можуть застосовуватися в ході оцінювання ефективності діяльності як всіх правоохоронних органів, так і окремих з них з урахуванням їх функцій, завдань і повноважень. У зв'язку з цим заслуговує на увагу запропонована О.І. Безпаловою та К.О. Капустіною в контексті дослідження ефективності діяльності уповноваженого органу з питань пробації в Україні класифікація критеріїв оцінювання ефективності на дві групи: 1) загальні, до числа яких вчені відносять нормативне, організаційно-інформаційне, матеріально-технічне та кадрове забезпечення його діяльності; 2) спеціальні, до числа яких вони включають виконання завдань, які поставлено перед ним нормативно-правовими актами [7, с. 30].

По-третє, система критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів повинна включати як кількісні, так і якісні показники. У доктрині адміністративного права неодноразово вказувалося, що превалювання кількісних критеріїв роботи подекуди заважає реалізації саме якісної складової протидії злочинним проявам і забезпечення правопорядку [8, с. 73; 9, с. 94], відзначалася очевидна формальність кількісних критеріїв і придатність їх використання виключно як статистичних матеріалів для проведення аналітичних досліджень [10, с. 27], а також обґрунтовувалася актуальність переходу від кількісних до якісних критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів [4, с. 96]. Водночас, повна відмова від використання кількісних критеріїв для оцінювання ефективності їх діяльності є неможливою. Це пояснюється тим, що незважаючи на недоцільність їх використання, на сьогодні визначити ефективність кожного з правоохоронних органів можна лише на підставі їх офіційних звітів [1, с. 412]. Тому більш доречно забезпечити збалансоване використання в ході оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів кількісних та якісних критеріїв. На це справедливо звертає увагу Н.С. Андрійченко, яка вказує, що незважаючи на те, що науковці роблять акцент на актуальності переходу від кількісних до якісних критеріїв оцінювання ефективності правоохоронних органів, доцільно підтримати позицію, за якої баланс між кількісними та якісними критеріями все-таки повинен бути, оскільки виключно кількісні чи якісні показники не дають можливості об'єктивно оцінювати результати діяльності зазначених суб'єктів та ускладнюють перехід до нової системи оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів [5, с. 69].

По-четверте, система критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів є динамічною та постійно вдосконалюється за рахунок уточнення існуючих і виокремлення нових показників. Найбільш істотних змін система критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів зазнає в умовах реформування правоохоронної системи, зокрема на сучасному його етапі, що супроводжується створенням нових правоохоронних органів (зокрема, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України), зміною структури існуючих правоохоронних органів (наприклад, включення до системи прокуратури України Спеціалізованої антикорупційної прокуратури), уточненням завдань правоохоронних органів, зміною пріоритетів в їх діяльності тощо.

Висновки. Із урахуванням висловлених вченими підходів до визначення критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів і наведених міркувань, до їх системи доцільно віднести дві групи критеріїв: 1) загальні, які є застосовними у ході оцінювання ефективності діяльності всіх правоохоронних органів; 2) спеціальні, що підлягають застосуванню під час оцінювання ефективності діяльності кожного окремо взятого правоохоронного органу з урахуванням специфіки виконуваних ним функцій, покладених на нього завдань і наданих йому повноважень.

До числа загальних критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів належать: 1) стан дотримання законності в їх діяльності; 2) рівень профілактики злочинності та розкриття кримінальних правопорушень, які підслідні відповідному правоохоронному органу (за винятком прокуратури, на яку такі функції не покладаються); 3) стан взаємодії правоохоронних органів між собою, з іншими органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування й інституціями громадянського суспільства; 4) професіоналізм співробітників правоохоронних органів; 5) рівень громадської довіри до правоохоронних органів.

Спеціальні критерії оцінювання ефективності діяльності підлягають визначенню залежно від функцій, завдань і повноважень відповідного правоохоронного органу. Наприклад, з урахуванням функцій прокуратури, визначених статтею 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII [11], спеціальними критеріями оцінювання ефективності діяльності органів прокуратури, зокрема, є: 1) стан підтримання державного обвинувачення в суді; 2) стан представництва інтересів громадянина або держави в суді; 3) стан наглядової діяльності за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) стан координаційної діяльності у сфері протидії злочинності; 5) стан наглядової діяльності за додержанням законів у ході виконання судових рішень у кримінальних справах.

Література

1. Резнік О.М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2019. 509 с.
2. Куліш А.М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Х., 2009. 432 с.
3. Охріменко І. Оцінка ефективності діяльності органів і підрозділів Національної поліції України: погляд на проблему. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 139–144.

4. Кубаєнко А.В. Критерії визначення ефективності діяльності правоохоронних органів. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України)* : у 2 т. : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 21 травня 2021 року) / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 2. С. 95–98.

5. Андрійченко Н. С. Адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України : дис. ... д-ра філософії: 081 – Право. Суми, 2020. 234 с.

6. Батраченко О. В. Удосконалення системи оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки та порядку. *Право.ua*. 2016. № 1. С. 58–63.

7. Безпалова О. І., Капустіна К. О. Критерії ефективності діяльності уповноваженого органу з питань пробації в Україні. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2018. № 1. С. 27–38.

8. Охрімченко І. М. Актуальні психологічні проблеми управління персоналом сучасної поліцейської організації. *Юридична психологія*. 2019. № 2. С. 70–77.

9. Бараш Є. Ю. Вплив злочинності на забезпечення соціальної безпеки. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 4. С. 89–101.

10. Мудров А., Крючкова О. Критерії оцінки діяльності працівників прокуратури (теоретичний аспект та сучасний підхід). *Вісник прокуратури*. 2011. № 8. С. 23–29.

11. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

Анотація

Савчук Р. М. Критерії оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів. – Стаття.

Стаття присвячена розкриттю на основі сформованих на сьогодні теоретичних підходів системи критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів.

Автор наводить висловлені в доктрині адміністративного права підходи до розуміння ефективності діяльності як правоохоронних органів, так і інших державних інституцій. За результатами їх аналізу звертається увага на декілька аспектів розуміння системи критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів: 1) достовірність результатів оцінювання ефективності їх діяльності визначається правильністю обраних критеріїв, за якими здійснюється саме оцінювання; 2) оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів повинно мати комплексний характер, у зв'язку з чим критерії оцінювання повинні охоплювати усі аспекти діяльності таких органів; 3) система критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів повинна включати як кількісні, так і якісні показники; 4) система критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів є динамічною та постійно вдосконалюється.

Відзначається доцільність здійснення класифікації критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів на дві групи: 1) загальні, які є застосовними у ході оцінювання ефективності діяльності всіх правоохоронних органів; 2) спеціальні, що підлягають застосуванню під час оцінювання ефективності діяльності кожного окремо взятого правоохоронного органу з урахуванням специфіки виконуваних ним функцій, покладених на нього завдань і наданих йому повноважень.

Обґрунтовується, що загальними критеріями оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів є: 1) стан дотримання законності в їх діяльності; 2) рівень профілактики злочинності та розкриття кримінальних правопорушень, які підслідні відповідному правоохоронному органу; 3) стан взаємодії правоохоронних органів між собою, з іншими органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування й інституціями громадянського суспільства; 4) професіоналізм співробітників правоохоронних органів; 5) рівень громадської довіри до правоохоронних органів.

На прикладі органів прокуратури виокремлюються спеціальні критерії оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів.

Ключові слова: правоохоронні органи, діяльність правоохоронних органів, ефективність діяльності, оцінювання діяльності, критерії оцінювання ефективності діяльності.

Summary

Savchuk R. M. The criteria for evaluation the effectiveness of activities of law enforcement agencies. – Article.

The article is devoted to the disclosure of the system of criteria for evaluation the effectiveness of law enforcement agencies on the basis of theoretical approaches developed today.

The author cites the approaches expressed in the doctrine of administrative law to understanding the effectiveness of both law enforcement agencies and other state institutions. Based on the results of their analysis, attention is drawn to several aspects of understanding the system of criteria for evaluation the effectiveness of activities of law enforcement agencies: 1) the reliability of the results of evaluation the effectiveness of their activity is determined by the correctness of the selected criteria, according to which the evaluation itself is carried out; 2) evaluation of the effectiveness of activities of law enforcement agencies should be comprehensive in nature, in connection with which evaluation criteria should cover all aspects of the activities of such agencies; 3) the system of criteria for evaluation the effectiveness of activities of law enforcement agencies should include both quantitative and qualitative indicators; 4) the system of criteria for evaluating the effectiveness of activities of law enforcement agencies is dynamic and constantly being improved.

It is noted that the criteria for evaluation the effectiveness of activities of law enforcement agencies should be classified into two groups: 1) general, which are applicable during the evaluation of the effectiveness of activities of all law enforcement agencies; 2) special ones to be applied when evaluation the effectiveness of the activities of each individual law enforcement agency, taking into account the specifics of the functions performed by it, the tasks assigned to it and the powers granted to it.

It is justified that the general criteria for evaluation the effectiveness of activities of law enforcement agencies are: 1) the state of legality in their activities; 2) the level of crime prevention and detection of criminal offenses that are subject to investigation by the relevant law enforcement agency; 3) the state of interaction of law enforcement agencies with each other, with other agencies of state executive power, local self-government and institutions of civil society; 4) professionalism of law enforcement officers; 5) the level of public trust in law enforcement agencies.

On the example of prosecutor's offices, special criteria for evaluation the effectiveness of activities of law enforcement agencies are distinguished.

Key words: law enforcement agencies, activities of law enforcement agencies, effectiveness of activities, evaluation of activities, criteria for evaluation the effectiveness of activities.