

УДК 351.74

СВЯТОКУМ І.О.

ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ОЦІНКИ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджується досвід оцінки діяльності поліцейських підрозділів у Великобританії та можливість його застосування в Україні. Особлива увага звертається на діяльність Інспекції у справах поліції у сфері оцінювання діяльності поліцейських підрозділів. Досліджені особливості системи оцінки діяльності поліції у різних частинах держави. За результатами дослідження запропоновано шляхи застосування досвіду Великобританії в Україні (формування спеціалізованих органів оцінки діяльності поліції, використання тематичного підходу при оцінці, застосування планів поліцейської діяльності тощо).

Ключові слова: поліція, Інспекція у справах поліції, оцінювання поліцейської діяльності, план поліцейської діяльності, органи місцевого самоврядування.

В статье исследуется опыт оценки деятельности полицейских подразделений в Великобритании и возможность его применения в Украине. Особое внимание уделяется деятельности Инспекции по делам полиции в сфере оценивания деятельности полицейских подразделений. Исследованы особенности системы оценки деятельности полиции в разных частях государства. По результатам исследования предложены пути применения опыта Великобритании в Украине (формирование специализированных органов оценки деятельности полиции, использование тематического подхода при оценке, применение планов полицейской деятельности и т. д.).

Ключевые слова: полиция, Инспекция по делам полиции, оценка полицейской деятельности, план полицейской деятельности, органы местного самоуправления.

The article deals with experience of assessment of policing in United Kingdom together with possibilities to adapt it in Ukraine. Particular attention is paid to activities of Inspectorate of Constabulary in sphere of police forces assessment. Features of policing assessment in different parts of UK are examined. Based on study, ways to implement British experience in Ukraine were proposed (establishment of a specialized authority for policing assessment, thematic approach to assessment, use of policing plans etc.).

Key words: police, Inspectorate of Constabulary, policing assessment, policing plan, municipal authorities.

Вступ. Реформування органів поліції в Україні зумовлює набуття особливої актуальності створення ефективної системи оцінки їх роботи. Так, Закон України «Про Національну поліцію» прямо встановлює, що рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції [4]. Разом із цим, для прийняття ефективних управлінських рішень необхідними є й інші дані, що обумовлює необхідність формування комплексної та всеохоплюючої

© СВЯТОКУМ І.О. – науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності (Харківський національний університет внутрішніх справ)

системи оцінки поліції, яка б відповідала сучасним вимогам. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває дослідження закордонного досвіду в даній сфері. Одна з найбільш розгалужених та розвинених систем оцінювання поліцейської діяльності створена у Великобританії, у зв'язку з чим дослідження досвіду даної держави у цій сфері є актуальним.

Вивченню досвіду Великобританії у сфері поліцейської діяльності присвячено низку робіт вітчизняних науковців, зокрема, Н.П. Матюхіної [2], В.О. Заросила [1], М.В. Плугатира [3] та інших. Разом із цим комплексного дослідження досвіду функціонування системи оцінки діяльності поліції у Великобританії не проводилося, що обумовлює актуальність обраної теми.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження досвіду Великобританії у сфері оцінювання поліцейської діяльності та можливості його використання в Україні.

Результати дослідження. У Великобританії використовується низка методів оцінки діяльності поліції, що відображає важливе місце даного правоохоронного органу у британському суспільстві. Відповідно, результати діяльності поліції оцінюються різними державними та недержавними органами для різних цілей.

Відповідно до Акту про поліцію 1996 року основним органом, що здійснює оцінку роботи поліції в Англії та Уельсі є Інспекція у справах поліції [7] (у Шотландії діє окрема Інспекція у справах поліції в Шотландії, у Північній Ірландії даний орган проводить інспектування за запрошенням). Даний орган є одним із чотирьох інспекцій у сфері правоохоронної діяльності (інші три – Інспекція у справах прокуратури, Інспекція у справах пробації та Інспекція у справах в'язниць).

Британське законодавство передбачає ряд гарантій незалежності Інспекції. Інспекція не є частиною уряду, не входить до складу міністерств чи органів поліції і звітує безпосередньо перед парламентом. Інспектори призначаються монархом, а не урядом чи парламентом.

У діяльності Інспекції використовується низка форм оцінки діяльності поліції.

Національні тематичні інспектування здійснюються з метою дослідження окремих аспектів поліцейської діяльності. Тематика інспекцій може визначатися Інспекцією самостійно, виходячи з результатів моніторингу або відповідно до доручень Міністерства внутрішніх справ.

Спільні інспектування здійснюються у співпраці з іншими подібними органами у сфері кримінальної юстиції (Інспекція у справах прокуратури, Інспекція у справах пробації та Інспекція у справах в'язниць) та стосуються окремих напрямів правоохоронної діяльності, що охоплюють різні гілки правоохоронної системи (наприклад, умови утримання затриманих, захист дітей тощо).

Найбільш масштабною є щорічна узагальнена оцінка підрозділів поліції за методикою PEEL. Відповідно до неї оцінюються три базові показники діяльності поліції:

1) ефективність. Даний показник оцінює, наскільки повно підрозділ поліції виконує поставлені перед ним завдання. Так, при оцінці у 2015 році визначалась ефективність діяльності поліцейських підрозділів за такими напрямками:

- попередження злочинності, антисоціальної поведінки та забезпечення безпеки населення;
- розслідування злочинів;
- захист вразливих категорій населення та робота з потерпілими від злочинів;
- робота із протидії серйозній та організованій злочинності;

2) доцільність. Даний показник оцінює, наскільки ефективно підрозділ використовує наявні у нього ресурси. При оцінці даного напрямку визначається ефективність управління ресурсами, наявними у підрозділі, доцільність планування та здійснення фінансової діяльності тощо;

3) легітимність. Даний показник оцінює ступінь довіри населення до поліцейського підрозділу. За даним напрямком оцінюється робота підрозділу із забезпечення дотримання його працівниками норм професійної етики, а також стан взаємодії підрозділу з населенням, ступінь довіри до нього [5].

Формування переліку напрямів та критеріїв оцінювання покладається на Інспекцію. Їх добір здійснюється з урахуванням вимог, що висуваються законодавством (так, ефективність та доцільність прямо зазначені у Акті про поліцію як базові показники, за якими здійснюється оцінка діяльності поліцейських підрозділів) та урядом і Міністерством внутрішніх справ. В останньому випадку одним із ключових документів є стратегічні вимоги Міністерства внутрішніх справ, якими визначаються загрози на національному рівні, які визнано найбільш суттєвими (у редакції стратегічних вимог 2016 року такими названі тероризм; серйозна та організована злочинність; загрози кібербезпеці; загрози публічній безпеці, протидія яким вимагає залучення більш ніж одного поліцейського підрозділу; надзвичайні події, протидія яким вимагає залучення більш ніж одного поліцейського підрозділу; статеві злочини проти дітей), а також загальні вимоги до поліцейських підрозділів щодо протидії ним [6].

Матеріали звіту формуються з низки інформаційних джерел за результатами інспектувань, що проводяться спеціально для отримання інформації для даного звіту; за результатами тематичних інспектувань, а також за даними зовнішніх джерел. Так, інформація щодо доцільності діяльності підрозділів поліції у 2014/2015 роках бралася зі звітів за результатами тематичного інспектування доцільності використання ними фінансових ресурсів; ряд питань щодо легітимності поліції оцінюється, виходячи з результатів обстеження злочинності в Англії та Уельсі [5].

Обстеження злочинності в Англії та Уельсі є іншим важливим методом оцінки діяльності поліції. На відміну від інспектувань, що здійснюються Інспекцією, обстеження злочинності проводиться хоча й на державне замовлення, але приватною компанією. В його рамках досліджуються не лише результати власне роботи поліції; натомість, його основним завданням є виявлення поширеності та природи злочинності в Англії та Уельсі. Ключовим напрямом оцінки діяльності поліції за даним обстеженням є визначення, наскільки ефективними є дії відповідних поліцейських підрозділів у зниженні рівня окремих видів злочинів, а також виявлення ставлення населення до роботи поліції.

Оцінка діяльності поліцейських підрозділів здійснюється не лише на національному, але й на місцевому рівнях.

Зокрема, важливим інститутом, що забезпечує оцінку діяльності органів поліції на місцевому рівні в Англії та Уельсі, є комісари з питань поліції та злочинності. Ця посада є достатньо специфічною; комісари з питань поліції та злочинності обираються населенням території, яку обслуговує відповідний поліцейський підрозділ. Завданням комісарів із питань поліції та злочинності є забезпечення ефективної діяльності відповідного поліцейського підрозділу [8]. При цьому, хоча комісар і визначає загальні напрями діяльності поліцейського підрозділу та контролює їх виконання, безпосереднє керівництво поліцейським підрозділом здійснює головний констебль, який є кадровим поліцейським. Поставлені перед комісаром завдання досягаються двома способами:

- за рахунок формування планів діяльності поліцейської діяльності;
- за рахунок управління фінансуванням діяльності поліцейського підрозділу.

Британське законодавство не встановлює детальної форми плану поліцейської діяльності, однак містить низку вимог до його звіту. Подібні плани повинні містити:

- цілі у сфері поліцейської діяльності та протидії злочинності;
- основні поліцейські заходи, що має здійснити поліцейський підрозділ;
- фінансові та інші ресурси, які планується надати поліцейському підрозділу;
- способи, якими керівництво поліції доповідатиме комісару про свою діяльність;
- критерії та методи, за допомогою яких оцінюватиметься якість роботи поліції;
- умови надання грантів за зниження рівня злочинності [8].

Комісар із питань поліції та злочинності щорічно подає звіт про діяльність поліцейського підрозділу, який включає, у тому числі, інформацію про стан досягнення визначених планом цілей. Як і у випадку оцінки PEEL, інформаційну базу для визначення ступеню виконання плану складають різні джерела: як статистичні дані поліцейських підрозділів, так і результати дослідження громадської думки. Оцінка виконання поліцейським підрозділом плану поліцейської діяльності здійснюється відповідно до визначеної даними документами системи пріоритетів та цілей діяльності. При складанні планів обов'язково враховується думка головного констебля та комісії з питань поліції та злочинності, яка утворюється органами місцевого самоврядування, розташованими на території обслуговування поліцейського підрозділу. Окрім цього, при визначенні цілей плану враховуються стратегічні вимоги Міністерства внутрішніх справ. За рахунок подібного способу побудови плани поліцейської діяльності мають враховувати думки місцевої громади, власне поліцейського підрозділу, а також пріоритети правоохоронної діяльності, визначені на національному рівні.

Дещо відрізняється система оцінки роботи поліцейських підрозділів у Шотландії. Основним критерієм оцінки діяльності поліції є ступінь досягнення стратегічних пріоритетів та стратегічних цілей поліції, визначених урядом Шотландії. Ключовою відмінністю стратегічних пріоритетів та стратегічних цілей поліцейської діяльності у Шотландії від стратегічних вимог поліцейської діяльності в Англії та Уельсі є їх більш всеохоплюючий характер, що пояснюється різницею в організації поліції: якщо в Англії та Уельсі місцеві поліцейські підрозділи є окремими, незалежними одне від одного органами, у зв'язку з чим стратегічні вимоги стосуються лише тих аспектів діяльності, які потребують взаємодії між ними, то у Шотландії діє єдина централізована поліція, відповідно стратегічні цілі та пріоритети відносяться до всіх аспектів її діяльності. На сьогодні визначено 4 стратегічних пріоритети (підвищення безпеки місцевих громад; готовність до природних лих та надзвичайних подій; ефективне та економічно доцільне надання поліцейських послуг; підвищення довіри населення та зниження побоювання злочинів) та 7 стратегічних цілей (робота у партнерстві з метою підвищення рівня безпеки громадян та зменшення рівня злочинності; забезпечення доступу всіх громад, у тому числі найбільш вразливих, до поліцейських послуг та підтримки, якої вони потребують; підвищення міжнародної репутації Шотландії як безпечної країни; забезпечення рівного доступу до поліцейських послуг в усіх громадах Шотландії; ефективне та економічно доцільне забезпечення доступу до переваг, що випливають із реформи поліції; підвищення суспільної довіри до поліції за рахунок розуміння та реагування на потреби різноманітних громад Шотландії; сприяння впровадженню передового досвіду). Безпосередня оцінка діяльності поліції здійснюється у таких формах: щорічна оцінка поліцейської діяльності; звіт про виконання стратегічного плану поліцейської діяльності; звіт про ефективність роботи поліції Шотландії; звіт керівника Управління поліції Шотландії [9]. З метою зовнішньої оцінки діяльності поліції, як і в Англії та Уельсі, у Шотландії діє Інспекція у справах поліції. Базові

засади діяльності даного органу подібні до його англійського аналогу. Разом із цим, на відміну від Інспекції, що діє в Англії та Уельсі, шотландська Інспекція не формує звіту, аналогічного звіту за методикою PEEL, фокусуючись натомість на тематичних інспектуваннях, звіти за результатами яких надаються парламенту Шотландії для розгляду. Зокрема, проводяться перевірки ефективності діяльності місцевих підрозділів поліції, тематичні перевірки, перевірки та аудит стану вдосконалення діяльності поліцейських підрозділів тощо. Як і у випадку служби, що діє в Англії, матеріали Інспекції базуються як на результатах власних перевірок, так і на зовнішніх джерелах інформації.

Незважаючи на певну неоднорідність системи оцінки діяльності поліції у Великобританії, можна виділити ряд її ключових особливостей.

По-перше, оцінка носить яскраво виражений тематичний характер. Зосередження уваги на певних напрямках (напр., протидія злочинам, які становлять найбільший суспільний інтерес) та аспектах (напр., ефективність та доцільність використання фінансових ресурсів, взаємодія з місцевими спільнотами) діяльності поліції дозволяє оцінити більш комплексно та з використанням різних джерел інформації саме ті сторони діяльності, які найбільше цікавлять суспільство. Окрім цього, широке застосування тематичних досліджень дозволяє своєчасно виявляти та усувати недоліки в діяльності органів поліції.

По-друге, характерною рисою є наявність незалежного державного органу, на який покладено обов'язки щодо оцінювання діяльності поліції. Відсутність підпорядкування даного органу поліції та Міністерству внутрішніх справ сприяє його більшій незалежності та неупередженості.

По-третє, важливу роль в оцінці діяльності поліції відіграє планування поліцейської діяльності. Значна частина критеріїв оцінки поліцейських підрозділів залежить від ступеня досягнення ними визначених планових цілей (як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні).

Висновки. Таким чином, у контексті застосування британського досвіду в Україні слід вказати на доцільність впровадження подібного органу оцінювання поліції. Слід наголосити, що в даному випадку мова йде лише про визначення ефективності діяльності підрозділів, виявлення недоліків та шляхів покращення роботи, а не застосування заходів юридичної відповідальності.

Окрім цього, доцільним видається й застосування тематичного підходу при оцінюванні діяльності органів Національної поліції. Подібна практика, з одного боку, забезпечить більшу інформативність оцінки діяльності органів Національної поліції, а з іншого – сприятиме більш ефективному реагуванню на результати оцінювання. З метою досягнення останньої цілі доцільним також видається застосування практики планування поліцейської діяльності.

Список використаних джерел:

1. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.О. Заросило, Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2002. – 250 с.
2. Матюхіна Н.П. Поліція Великобританії : сучасні тенденції розвитку та управління [Текст]: (монографія) / Н.П. Матюхіна; за заг. ред.: О.М. Бандурка; Нац. ун-т внутр. справ. – Х.: Консум, 2001. – 130 с.
3. Плугатир М.В. Поліцейська служба у Великобританії та її співвідношення з інститутом цивільної служби / М.В. Плугатир // Південноукраїнський правничий часопис. – 2014. – № 3. – С. 135–139.
4. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Офіційний вісник України від 18.08.2015 – 2015. – № 63. – 33 с.
5. Her Majesty's Inspectorate of Constabulary. State of Policing. The Annual Assessment of Policing in England and Wales 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/wp-content/uploads/state-of-policing-2015.pdf>.
6. Home Office. The Strategic Policing Requirement. March 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/417116/The_Strategic_Policing_Requirement.pdf.
7. Police Act 1996. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16>.
8. Police Reform and Social Responsibility Act 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/13/contents/enacted>.
9. Scottish Police Authority. SPA Performance Framework. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.spa.police.uk/performancepages/spaperformanceframework/>.