

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ОЦІНКИ
ЕФЕКТИВНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ
В УКРАЇНІ

Науково-методичні рекомендації

Харків-2016

[1]

УДК 351.74
ББК 67.301.1
З-19

*Схвалено на засіданні науково-дослідної лабораторії
з проблем протидії злочинності ХНУВС
«07» вересня 2016 р., протокол № 9*

Бугайчук Костянтин Леонідович, к.ю.н., доцент, завідувач науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності Харківського національного університету внутрішніх справ

Святокум Ігор Олегович, науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності Харківського національного університету внутрішніх справ

Чумак Володимир Валентинович, к.ю.н., провідний науковий співробітник відділу організації наукової роботи Харківського національного університету внутрішніх справ

З-19 **Закордонний** досвід оцінки ефективності поліцейської діяльності та перспективи його використання в Україні : наук.-метод. рек. / К.Л. Бугайчук, І.О. Святокум, В.В. Чумак – Харків : Харк. нац. ун-т. внутр. справ, 2016. – 52 с.

УДК 351.74
ББК 67.301.1

© Харківський національний університет внутрішніх справ, 2016

Зміст

Вступ.....	4
Розділ I. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОЦІНКИ ПОЛІЦІЇ.....	6
Розділ II. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ У США.....	14
Розділ III. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ У КАНАДІ.....	20
Розділ IV. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ.....	25
Розділ V. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ У ФРАНЦІЇ.....	42
Висновки.....	46
Список використаних джерел.....	48

Вступ

Створення Національної поліції України, обумовлює необхідність формування нової, ефективної системи оцінки її діяльності. Зокрема, окремі положення щодо оцінювання ефективності діяльності поліції прямо встановлені Законом України «Про Національну поліцію». Так, він визначає, що рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції [1].

Наявність ефективної системи оцінки необхідна і для реалізації інших положень Закону України «Про Національну поліцію». Зокрема, 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).

Нарешті, наявність механізму оцінки діяльності є необхідною передумовою ефективного управління поліцією, як на державному, так і на місцевому рівнях. Усе це обумовлює актуальність докорінного перегляду системи оцінки діяльності Національної поліції.

За останні десятиліття підхід до оцінки роботи поліції у розвинених країнах кардинально змінився. Цьому сприяло поширення практики community policing, що обумовило необхідність оцінки ставлення населення до поліції, поширення концепції нового публічного менеджменту, що наголошує на запозичення до управління державних органів (у тому числі, поліцією) практик корпоративного менеджменту тощо. У зв'язку з цим, моделі оцінки поліції стали більш складними та багатограними.

Слід наголосити, що не існує «ідеальної» моделі оцінки. Навіть у розвинених державах тривають дискусії щодо доцільності тих чи інших підходів, що застосовуються при визначенні ефективності роботи правоохоронців.

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

Розділ І.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОЦІНКИ ПОЛІЦІЇ

Проблема оцінки діяльності поліції не є новою. Перші спроби визначення критеріїв оцінювання поліції робилися з моменту формування перших поліцейських підрозділів у ХІХ столітті. Природно, що і методика, і цілі оцінки змінювалися разом із соціально-економічним розвитком та зміною розуміння місця поліції у державі та суспільстві.

Так, М. Леблан у своєму дослідженні виділяє декілька груп моделей оцінки діяльності поліції:

Першу групу складають моделі, які оцінюють власне діяльність поліції.

1. Юстиційні моделі, які є найбільш ранньою формою оцінки діяльності поліції, та направлені передусім на виявлення та усунення правопорушень та інших зловживань серед працівників поліції.

2. Бюрократичні моделі, які об'єднуються у три основні групи:

- нормативні моделі – полягають у визначенні певних нормативів для поліцейських підрозділів (напр., кількість поліцейських на 1000 чоловік населення, організаційна структура, функції, стандарти набору, несення служби тощо), після чого підрозділи перевіряються на відповідність даним нормативам;

- шкальні моделі – полягають у формуванні переліку показників діяльності поліції, кожен з яких оцінюється за встановленою шкалою балів (напр., від 0 до 2);

- управлінські моделі – призначені для аналізу використання сил і засобів поліцейських підрозділів.

3. Психологічні моделі, призначені для оцінки персоналу поліції, які включають:

- психологічні тести;
- оцінки персоналу керівництвом.

4. Економічні моделі, які оцінюють економічну вартість діяльності поліції та поділяються на:

- еволюційні моделі, які зосереджуються на зміні вартості поліцейської діяльності у часі;
- програмні моделі, зосереджені на розподілі економічних ресурсів між різними напрямками діяльності поліції.

Другу групу складають моделі, що вивчають результати роботи поліції:

1. Моделі, що базуються на вивченні громадської думки.
2. Моделі, що базуються на вивченні контролю дорожнього руху.
3. Моделі, що базуються на вивченні контролю за злочинністю [9, с. 170]

Перша група моделей оцінки у наведеній класифікації особливо яскраво демонструє еволюцію підходів до оцінки діяльності поліції. Якщо на початку ХХ століття основним показником діяльності поліції вважалося те, наскільки її працівники дотримуються законів та правил етичної поведінки, то з часом вимоги до організації діяльності поліції з боку держави та суспільства зросли; з'явилася зацікавленість у тому, наскільки ефективно організоване управління підрозділів поліції, наскільки ефективно використовуються ресурси, що їм надаються, наскільки якісно проводиться робота з персоналом тощо.

Зокрема, значний вплив на розвиток систем оцінки поліції мало впровадження у західних країнах концепції нового публічного менеджменту. Необхідність підвищення ефективності роботи органів державної влади та доцільності використання бюджетних коштів обумовила актуальність створення ефективної системи оцінки їх роботи.

Тим не менш, і досі щодо добору критеріїв для оцінки діяльності поліції відсутній консенсус. На сьогодні ключовою проблемою при формуванні системи показників діяльності поліції є вибір індикаторів, що характеризують безпосередні (output) або кінцеві (outcome) результати.

тати. Безпосередні результати є внутрішнім виміром результатів роботи поліції, що корелюються з бажаними кінцевими результатами (напр., кількість заарештованих осіб; кількість накладених штрафів тощо). Натомість, кінцеві результати відображають позитивний вплив роботи поліції на суспільство в цілому (напр., відчуття безпеки жителями громади). Обидві групи критеріїв мають переваги та недоліки [4, с. 3].

Безпосередні результати знаходяться під прямим контролем поліції і, відповідно, акцент на них більш ефективно створює мотивацію для певної поведінки. 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. Окрім цього, використання безпосередніх результатів як основи оцінки роботи поліції може призводити до зловживань, включаючи приховування реального рівня злочинності, неправильну кваліфікацію злочинів з метою покращення статистики тощо.

В якості прикладу викривлення реальної картини діяльності поліції внаслідок надмірного фокусу на безпосередніх результатах роботи, можна навести Південно-Африканську Республіку. У державі розроблено та впроваджено досить сучасну та складну систему оцінювання, що охоплює різні аспекти діяльності поліції. Зокрема, діє система карток управління результатами діяльності, за допомогою яких оцінюються та порівнюються окремі поліцейські відділки. Проблеми з системою оцінки були виявлені в рамках інспектування поліцейського підрозділу містечка Хайслітша: незважаючи на високі результати, які показувала система оцінки, якість поліцейських послуг, що надавалася, насправді була надзвичайно низькою. Причинами цього стала низка особливостей системи оцінки. По-перше, при порівнянні поліцейських підрозділів використовувались не абсолютні показники, а показники динаміки (напр., відсоток, на який знизився рівень тієї чи іншої групи злочинів). По-друге, дані, які використовувалися

лися, бралися переважно з офіційної статистики, спроб отримання інформації із зовнішніх джерел не робилося. По-третє, система оцінки, що використовувалася, фокусувалася передусім на безпосередніх результатах діяльності поліції, що, на думку дослідників, створило найбільші стимули для маніпулювання даними з боку службовців поліції [5, с. 24].

На противагу безпосереднім, кінцеві результати діяльності поліції характеризують кінцеві цілі діяльності підрозділів поліції, що дозволяє останнім самостійно обирати шляхи їх досягнення та більш гнучко реагувати на обставини, що змінюються. З іншого боку, кінцеві результати залежать від цілої низки факторів, частина з яких знаходиться поза контролем поліції. Наприклад, рівень злочинності залежить не лише від ефективності профілактичної роботи, що ведеться поліцією, але й від діяльності інших органів та служб, не кажучи вже про особливості соціально-економічного розвитку відповідної місцевості. Таким чином, низький ступінь безпосереднього впливу працівників поліції на показники суттєво знижує мотивацію до їх покращення. Окрім цього, використання виключно безпосередніх результатів діяльності для оцінки поліції дозволяє правоохоронцям виправдовувати незадовільні показники факторами, що перебувають за межами їх контролю. Наприклад, подібний підхід був характерний для Сполучених Штатів Америки перед запровадженням системи Compstat (вона буде розглянута нижче). На той час серед низки дослідників та керівників поліцейських підрозділів популярності набула думка, що поліція взагалі не може впливати на рівень злочинності, відповідно у багатьох випадках департаменти поліції зосереджувалися виключно на реагуванні на злочини.

Іншою проблемою при доборі показників для оцінки діяльності поліції є можливість неоднозначної їх інтерпретації. Наприклад, збільшення кількості заяв про злочини може свідчити про збільшення кількості злочинів (негативне явище) або підвищення рівня довіри населення до поліції (позитивне явище). Саме тому системи оцінювання

мають включати низку різнопланових показників для того, щоб забезпечити однозначну інтерпретацію отриманих даних. Зокрема, у наведеному прикладі можливе проведення тематичних опитувань осіб, що зверталися до поліції можливо виявити ступінь їх довіри до поліції; відповідно, якщо спостерігається одночасне підвищення рівня довіри та кількості заяв про злочини, то існує вірогідність, що дані явища пов'язані між собою. Уточненню інтерпретації також сприятиме порівняння даних офіційної статистики поліції із результатами соціологічних опитувань населення щодо схильності до звернення до поліції у разі виявлення правопорушень або злочинів.

Нарешті, досить складним при оцінці діяльності поліції є питання, що саме вважати ефективною роботою правоохоронців. У ході розвитку професійних поліцейських служб та систем оцінки їх роботи змінювалося розуміння їхнього місця в суспільстві та державі. На сьогодні значна частина дослідників наполягає на тому, що виразити ефективність роботи поліції лише одним напрямом її роботи (наприклад, досить часто таким напрямом є зниження рівня злочинності) неможливо. Зокрема, противники використання лише рівнів злочинності як основного показника діяльності роботи поліції вказують на те, що на Заході діяльність із протидії злочинності складає лише 20 % поліцейської роботи [9, с. 11]. Натомість, наразі серед дослідників впливовим є підхід до оцінки, за якого у діяльності поліції виділяються ключові напрями діяльності, оцінювання яких у сукупності дозволяє визначити ефективність її роботи.

Прикладом такого підходу є запропонована американським дослідником Р. Девісом узагальнену система оцінки [4, с. 5-7]. Сфери оцінки поділяються на три групи: політика підрозділу, поведінка працівників та результати діяльності.

Для оцінки політики підрозділу пропонуються наступні індикатори.

Індикатор	Визначення	Джерела інформації
Правила підрозділу	Чи відповідає правила підрозділу щодо застосування сили та зупинки транспорту кращим практикам, прийнятим на національному рівні?	Аналіз документів, що встановлюють практики підрозділу у даній сфері
Програми підготовки	Час підготовки працівників у закладах підготовки та на робочому місці щодо застосування сили, зупинки транспорту та міжетнічних відносин	Аналіз програми підготовки
Система раннього попередження	Бази даних щодо заяв громадян, застосування сили, зупинок транспортних засобів тощо.	Аналіз специфікацій системи раннього попередження'
Прозорість	Публікація даних щодо заяв про злочини, арештів, зупинок транспортних засобів, застосування сили, скарги громадян тощо	Аналіз звітів підрозділу, офіційного веб-сайту
Взаємодія з громадою	Створення громадських дорадчих органів, відвідання громадськістю зустрічей з керівниц-	Аналіз документообігу підрозділу, протоколів зустрічей

	твом, участь громадян у протидії злочинності	
--	--	--

Індикатори для оцінки поведінки поліцейських.

Індикатор	Визначення	Джерела інформації
Поведінка в умовах повсякденних інцидентів	Професіоналізм поліцейських при спілкуванні з особами, які звернулися за допомогою або були зупинені поліцією	Короткі опитування, направлені на оцінку задоволеності «споживачів» поліцейськими послугами
Скарги громадян	Кількість скарг громадян, швидкість проведення службових розслідувань, відсоток покараних поліцейських	Аналіз річного звіту
Мораль та етика поліцейських	Задоволеність роботою та «клімат честності»	Опитування поліцейських

Індикатори для оцінки результатів роботи

Індикатор	Визначення	Джерела інформації
Думка громади	Громадська думка щодо ефективності поліції та порушення, що допускаються поліцейськими	Дослідження громадської думки
Рівень злочинності	Кількість повідомлень про злочини та рівень кримінальної віктимізації із поправкою на демографічні особливості громади	Аналіз даних підрозділу та дослідження громадської думки
Взаємодія громадян з поліцією	Готовність громадян повідомляти поліцію про злочини та проблеми, не пов'язані зі злочинністю	Дослідження громадської думки
Час реагування	Час, потрібний для реагування на екстрені та звичайні виклики	Аналіз даних підрозділу
Рівень розкриття	Відсоток повідомлень про злочини, які призвели до арешту підозрюваного	Аналіз даних підрозділу

Подібні концепції демонструють відхід від традиційного розуміння розкриття та розслідування злочинів як основної функції поліції (так звана, реактивна поліцейська діяльність) та його зміщення у бік більш проактивної та сервісної діяльності.

Розділ II.

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ У США

Незважаючи на те, що значна частина практик, які використовуються сьогодні для оцінювання поліцейських підрозділів, зародилася саме у США, у самій державі відсутня уніфікована система оцінки поліції. Це пов'язано з особливостями організації американської поліцейської системи. Її відрізняє надзвичайно високий ступінь децентралізації, так, у державі немає федеральної поліції (хоча існує низка федеральних правоохоронних органів, наприклад, ФБР). Кожен штат має власний поліцейський орган, окрім цього, незалежні від штату департаменти поліції та управління шерифів діють на рівні населених пунктів і кожен з них використовує власну систему оцінки. Багатоманітність систем оцінки посилюється й тим, що у США неоднорідно розподілені повноваження між поліцейськими органами різного рівня: так, у низці штатів поліція штату виконує лише завдання із забезпечення безпеки на автошляхах, в інших – й інші поліцейські функції на території, не охоплені юрисдикцією муніципальної поліції. Разом з цим, більшість поліцейських функцій у США виконується саме місцевими департаментами поліції, що формуються, фінансуються та підпорядковуються органам місцевого самоврядування. Як правило, оцінка діяльності департаменту поліції здійснюється всередині самого департаменту, хоча її результати надаються на розгляд органам місцевого самоврядування або спеціально створеним наглядовим радам.

В якості прикладу, наведемо департамент поліції міста Чикаго. Тут система оцінки поліції організаційно виглядає наступним чином.

1. Поліцейська комісія Чикаго. Вона складається з 9 мешканців міста, які призначаються мером за погодженням із міською радою. До її основних завдань належать наступні:

- вирішення дисциплінарних справ щодо скарг на неправомірні дії поліції;
- проведення щомісячних громадських зустрічей з метою надання можливості членам громади поставити запитання та висловити зауваження і побажання комісії, керівнику поліції та керівнику незалежного органу із перевірки поліції;
- визначення кандидатури на посаду керівника поліції для призначення мером;
- затвердження правил діяльності поліцейського департаменту.

2. Незалежний орган із перевірки поліції, який здійснює розслідування скарг на неправомірні дії поліції.

При цьому, слід звернути увагу, що у Чикаго (як і багатьох інших містах) незалежні органи здійснюють переважно оцінку лише законності дій працівників поліції, як правило, у випадку наявності відповідної скарги (що дозволяє віднести подібну модель до юстиційних за поданою вище класифікацією). При цьому, результати діяльності оцінюються самим департаментом поліції та, в окремих випадках, органами міської влади.

Історично склалося, що при оцінці роботи поліцейських підрозділів у США увага зверталася передусім на чотири показники:

- зниження рівня злочинності;
- кількість арештів та затримань;
- рівень розкриття (співвідношення між зафіксованими та розкритими злочинами);
- час реагування на виклики [19, с. 2].

Окрім цього, із запровадженням системи community policing у низці управлінь в якості показника ефективнос-

ті діяльності почав використовуватись рівень задоволеності населення поліцейськими послугами.

Суттєвий вплив на систему оцінки роботи поліції у США мало впровадження у місті Нью-Йорк системи Compstat та її подальше поширення в інших містах США. В. Уолш визначає Compstat як цілеспрямований стратегічний управлінський процес, що використовує комп'ютерні технології, оперативну стратегію і управлінську підзвітність з метою формування підходу до забезпечення поліцейським департаментом послуг у сфері контролю злочинності [21, с. 347]. Іншими словами, Compstat є не лише системою оцінки діяльності поліції, але й системою управління ресурсами поліцейського департаменту. Ключовим елементом системи Compstat є електронна база даних, до якої регулярно вноситься інформація про зареєстровані злочини та правопорушення. Використання комп'ютерних технологій дозволяє виявляти сплески кримінальної активності та формулювати підходи до їх подолання. Іншим ключовим елементом Compstat є періодичні зустрічі керівництва поліцейських дільниць, на яких обговорюється та оцінюється стан протидії злочинності. В цілому, виділяють чотири основних компоненти Compstat:

- 1) своєчасна та точна інформація;
- 2) швидке розгортання ресурсів;
- 3) ефективна тактика;
- 4) постійне вдосконалення.

Як вже вказувалося, ключовим показником, що використовується при оцінці роботи поліцейських підрозділів у Compstat, є зниження рівня злочинності. Як вказував один із ініціаторів створення даної системи, комісар поліції міста Нью-Йорк у 1994-1996 роках У. Бреттон зазначає, що дана система фокусується на «бажаних результатах – менше злочинності і більше безпеки – і ми почали досягти історичного скорочення злочинності і покращення якості життя» [1, с. 261].

Незважаючи на те, що в цілому Compstat зарекомендував себе з позитивного боку, існує низка зауважень до нього з точки зору ефективності оцінки діяльності поліції.

Зокрема, система Compstat зосереджена передусім на зниженні рівня тяжкої злочинності (згвалтування, пограбування, вбивства); даний показник не відображає ефективність протидії злочинності у повній мірі, адже, з одного боку, фокусується лише на частині правопорушень, а з іншого – базується на зареєстрованих поліцією заявах про злочин, а відповідно не відображає приховану злочинність. Крім цього, висловлювалися побоювання щодо можливостей маніпуляції системою (зокрема, шляхом відмови у реєстрації злочинів, реєстрація злочинів як менш тяжких тощо).

Також, слід мати на увазі, що Compstat є системою внутрішньої оцінки; відповідно, для надання більш об'єктивної картини, необхідним є її поєднання із зовнішніми методиками оцінки.

У зв'язку з цим, на сьогодні існує низка пропозицій щодо удосконалення системи оцінки діяльності поліції у США. Зокрема, достатньо широкого поширення набув метод збалансованої системи показників, запозичений із корпоративного управління. Збалансована система показників являє собою систему стратегічного менеджменту, засновану на показниках, яка дозволяє привести діяльність організації у відповідність з її стратегією та здійснювати моніторинг досягнення стратегічних цілей. Для оцінки поліції у даній системі пропонується оцінювати наступні виміри діяльності:

- зниження рівня віктимізації;
- притягнення правопорушників до відповідальності;
- зниження відчуття страху та підвищення персональної безпеки;
- забезпечення безпеки у публічних місцях (включаючи безпеку дорожнього руху);
- чесне, ефективне та доцільне використання фінансових ресурсів;

- чесне, ефективне та доцільне застосування засобів впливу;

- задоволення потреб споживачів поліцейських послуг [15, с. 28-29].

Зокрема, подібні пропозиції були висловлені Міністерством юстиції США, однак, враховуючи відсутність безпосереднього підпорядкування департаментів поліції даному органу, вони мають характер рекомендацій (хоча, в окремих випадках, місцеві органи поліції стимулюють до виконання рекомендацій за рахунок системи федеральних грантів).

Зміна в підході до оцінки проявляється не лише у розширенні кола параметрів, але й у застосуванні більш широкого переліку джерел інформації для проведення оцінки. Так, якщо використання статистичної інформації поліцейських департаментів і на сьогодні є елементом оцінки практично усюди у США, усе ширше для оцінки залучаються й зовнішні дані.

Найбільш поширеними альтернативними джерелами інформації для оцінки діяльності поліції є:

1. Дослідження громадської думки. Їх дані використовує приблизно третина місцевих департаментів поліції, проводячи їх щороку, зокрема для оцінки рівня латентної злочинності та оцінки громадською роботи поліції.

2. Анкетування осіб, що мали контакти з поліцією. Інформація, отримана цим методом, як правило, більш точно відображає якість роботи поліції, та дозволяє більш детально оцінити окремі напрями діяльності поліції (напр., анкетування водіїв щодо роботи дорожньої поліції, анкетування потерпілих, у тому числі від окремих категорій злочинів тощо).

3. Анкетування працівників поліції. Дана методика дозволяє оцінити стан моралі у підрозділі, виявити проблеми з управлінням, тощо.

4. Пряме спостереження. Передбачає дослідження спеціально підготовленими спостерігачами окремих аспектів роботи поліції або її наслідків (напр., спостереження за контактами поліцейських з громадянами у повсякден-

них ситуаціях, станом законності у проблемних районах міста тощо). Даний метод вважається ефективним для незалежної оцінки роботи поліції, однак, враховуючи необхідність спеціальної підготовки персоналу, є достатньо затратним.

5. Метод симуляцій. На відміну від попереднього методу, дослідники не є пасивними спостерігачами, а симулюють певні типові ситуації (напр., звернення до поліції із повідомленням про злочин). Разом з цим, даний метод залишається суперечливим, особливо йде мова про симуляції, що схиляють поліцейських до незаконних дій [10].

Підсумовуючи, можна вказати на те, що, з одного боку, у США сформовані значна теоретична база та практичний досвід оцінювання діяльності поліції, однак власне система оцінки діяльності поліції як така на сьогодні відсутня. Незважаючи на відсутність системності в оцінці поліції на національному рівні, в контексті реформування поліції в Україні, надзвичайно цікавим є досвід США у сфері розробки та використання методик дослідження ефективності діяльності правоохоронних органів.

Розділ III.

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ У КАНАДІ

Система поліцейських органів Канади, як і у США, відрізняється складністю. У державі діє федеральна поліція –Канадська королівська кінна поліція, у двох провінціях (Онтаріо та Квебек) діють окремі поліцейські служби; окрім цього, у низці міст створені муніципальні поліцейські органи. Відповідно, у державі діє декілька систем оцінки діяльності поліції, однак, на відміну від США, вони значно більш уніфіковані.

Результати роботи федерального поліцейського органу, Канадської королівської кінної поліції, оцінюються передусім в контексті досягнення стратегічних цілей, кожна з яких, у свою чергу, конкретизується відповідними бюджетними програмами. Дана практика характерна й для інших органів державної влади, та базується на вже згадуваній методиці збалансованої системи показників.

Так, у 2015-2016 бюджетному році, система стратегічних цілей та відповідних програм виглядала наступним чином [17].

Стратегічні цілі	Програми	Очікуваний результат	Індикатори
Зниження впливу кримінальної активності на життя канадців	Програма 1.1. Поліцейські операції	Зниження рівня злочинності та шкоди, завданої нею	- відсоток канадців, задоволених внеском Канадської королівської кінної полі-

			<p>ції у забезпечення порядку і безпеки</p> <p>- зниження шкоди, завданої злочинами в Канаді в межах юрисдикції Канадської королівської кінної поліції</p> <p>- зниження кількості злочинів на душу населення в Канаді в межах юрисдикції Канадської королівської кінної поліції</p>
	Програма 1.2. Послуги правоохоронного характеру	Технічні, криміналістичні та освітні заходи на підтримку канадської правоохоронної спільноти	- відсоток респондентів, згодних, що Канадська королівська кінна поліція надає якісні послуги

Забезпечення міжнародної взаємодії канадської поліції і збереження поліцейських традицій всередині країни	Програма 2.1. Міжнародні поліцейські операції	Надання допомоги та забезпечення взаємодії поліції Канади з міжнародною правоохоронною спільнотою	- відсоток міжнародних зобов'язань, взятих на себе Канадою, що відповідають пріоритетам її уряду
			- відсоток учасників програм підготовки, які позитивно оцінюють навички та знання, отримані в їх рамках
	Програма 2.2. Поліцейська культура та традиції	Канадська королівська кінна поліція є визнаним символом Канади	- відсоток респондентів, які погоджуються, що Канадська королівська кінна поліція є визнаним символом Канади
Забезпечення виплат поліцейським, що пост-	Програма 3.1. Трансфертні платежі	Відповіді на запити і клопотання даються в рамках встанов-	- відсоток відповідей на запити і клопотання, наданих в

раждали на службі, а також членам їх родин		лених стандартів	рамках встановлених стандартів
--	--	------------------	--------------------------------

Кожна програма, у свою чергу, розбивається на підпрограми та підрозділи підпрограм, які мають власні очікувані результати та індикатори їх досягнення. Наведена система оцінювання орієнтована передусім на дослідження ефективності використання федеральною поліцією бюджетних коштів. Разом з цим, поряд із показниками поліцейської статистики, використовуються й зовнішні дані (як правило, дослідження громадської думки та анкетування осіб, що мали контакти з поліцією, ; іншими словами, дана система в якості результату діяльності поліції розглядає не лише суто кількісні показники діяльності поліції, але й якісні (передусім, задоволеність «споживачів» поліцейських послуг їхньою якістю).

На місцевому рівні єдиної, загальноприйнятої системи оцінювання роботи поліцейських підрозділів немає. Законодавством канадських провінцій передбачено функціонування поліцейських комісій, які формуються у містах з метою здійснення нагляду за діяльністю муніципальної поліції. Так, Канадська асоціація поліцейських комісій визначає їх основні повноваження наступним чином: визначення адекватної кількості персоналу; формування бюджету; нагляд за виконанням бюджету; оцінка діяльності поліції; призначення керівника поліції; надання допомоги у сфері трудових відносин; здійснення дисциплінарної практики; допомога у розробці політики підрозділу [3]. Іншими словами, поліцейські комісії у Канаді мають дещо ширше коло повноважень та завдань, порівняно зі своїми американськими колегами.

Це проявляється і в тому, що оцінка діяльності місцевих поліцейських підрозділів переважно здійснюється саме поліцейськими комісіями. Моделі оцінювання, які використовуються ними, як і у США, суттєво відрізняють-

ся. Як правило, більші поліцейські підрозділи використовують складніші та інформативніші моделі оцінки. Зокрема, сферами, в яких найчастіше оцінюється робота поліції, є зниження рівня віктимізації, забезпечення притягнення правопорушників до відповідальності, зниження страху перед злочинністю та підвищення відчуття безпеки, забезпечення безпеки у публічних місцях, ефективне, справедливе та законне використання засобів поліцейського впливу, ефективне та доцільне використання фінансових ресурсів тощо [3]. При цьому, можуть використовуватися як данні поліцейської статистики, так і дані із зовнішніх джерел.

В якості прикладу наведемо поліцейську комісію міста Ванкувер. Для оцінки діяльності місцевого департаменту поліції вона отримує щоквартальні звіти, які включають наступні індикатори: злочини проти власності; насильницькі злочини; рівень розкриття; час реагування на повідомлення; рівень ДТП та смертності на дорогах; рівень задоволеності громадян; рівень відхилення від бюджету. Додатково використовуються звіти із застосуванням вже згадуваної системи Compstat. У місті діє стратегічний план розвитку департаменту поліції Ванкувера на 2012-2016 роки, відповідно до якого визначені наступні ключові сфери діяльності: зниження рівня злочинності, взаємодія з громадою та організаційний розвиток. Департамент поліції двічі на рік звітує про ступінь досягнення цілей у зазначених сферах [20]. Схожі комплексні системи характерні і для інших департаментів поліції у великих канадських містах.

Розділ IV.

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

Незважаючи на те, на відміну від США та Канади, що Великобританія є унітарною державою, структура її поліції також відрізняється складністю та високим ступнем децентралізації. Зокрема, в Англії та Уельсі відсутня єдина поліцейська служба. Натомість, ці частини Великобританії обслуговуються 43 незалежними одна від одної поліцейськими службами. Додатково, власні поліцейські сили мають Шотландія та Північна Ірландія.

Відповідно до Акту про поліцію 1996 року, основним органом, що здійснює оцінку роботи поліції в Англії та Уельсі є Інспекція у справах поліції [13] (у Шотландії діє окрема Інспекція у справах поліції в Шотландії, у Північній Ірландії даний орган проводить інспектування за запитом). Даний орган є одним з 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 Інспек-

цією самостійно, виходячи з результатів моніторингу або відповідно дорученням 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 різних гілки правоохоронної системи (напр., умови утримання затриманих, захист дітей тощо).

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

1. **Ефективність**. Даний показник оцінює, наскільки повно територіальна поліцейська служба виконує поставлені перед ним завдання.

2. **Доцільність**. Даний показник оцінює, наскільки ефективно територіальна поліцейська служба використовує наявні у неї ресурси. При оцінці даного напрямку визначається ефективність управління ресурсами, наявними у службі, доцільність планування та здійснення фінансової діяльності тощо.

3. **Легітимність**. Даний показник оцінює ступінь довіри населення до поліцейського підрозділу. За даним напрямом оцінюється робота підрозділу із забезпечення дотримання його працівниками норм професійної етики, а також стан взаємодії підрозділу з населенням, ступінь довіри до нього [7].

При підготовці звіту, кожний із вказаних показників конкретизується за окремими напрямами. Так, при проведенні дослідження поліцейських підрозділів у 2015 році, працівникам інспекції необхідно було відповісти на наступні питання щодо їх діяльності [6].

Ключові питання	Параметри оцінки
ЕФЕКТИВНІСТЬ	
Наскільки ефективно служба попереджує злочинність, антисоціальну поведінку та забезпечує безпеку населення?	
	Наскільки добре підрозділ виконує завдання із попередження злочинності, антисоціальної поведінки та забезпечення безпеки населення?
	Наскільки ефективно підрозділ працює з партнерами у сфері попередження злочинності, антисоціальної поведінки та забезпечення безпеки населення?
Наскільки ефективно підрозділ розслідує злочини та проводить роботу із правопорушниками?	
	Наскільки ефективно підрозділ розслідує злочини та забезпечує безпеку і інформованість потерпілих?
	Наскільки ефективно підрозділ виявляє злочинців та проводить роботу з ними індивідуальну профілактичну роботу?

<p>Наскільки ефективно підрозділ захищає вразливі категорії населення та надає підтримку потерпілим від злочинів?</p>	
	<p>Наскільки ефективно підрозділ визначає вразливі категорії населення та визначає рівень ризику, якого вони зазнають, та потреб, які вони мають?</p>
	<p>Наскільки ефективно підрозділ надає допомогу потерпілим, що належать до вразливих категорій?</p>
	<p>Наскільки ефективно дії поліції та її взаємодія з партнерами забезпечують безпеку потерпілих?</p>
	<p>Наскільки ефективно підрозділ працює зі специфічними групами (напр., жертви домашнього насильства), наскільки ефективно він протидіє сексуальній експлуатації дітей?</p>
<p>Наскільки ефективно підрозділ протидіє тяжким злочинам та організованій злочинності, включаючи заходи, спрямовані на виконання національних завдань у сфері поліцейської діяльності?</p>	

	Наскільки добре підрозділ розуміє загрози і ризики, які створюють тяжкі злочини та організована злочинність?
	Наскільки ефективно підрозділ реагує на тяжкі злочини та організовану злочинність?
	Наскільки ефективно підрозділ взаємодіє з партнерами щодо попередження тяжких злочинів та організованої злочинності?
	Наскільки ефективними є заходи, спрямовані на виконання підрозділом національних завдань у сфері поліцейської діяльності?
ЕКОНОМІЧНІСТЬ	
Наскільки ефективно підрозділ використовує свої ресурси для виконання своїх завдань?'	
	Наскільки добре підрозділ розуміє свої потреби в ресурсах?
	Наскільки добре підрозділ співвідносить наявні ресурси зі своїми потребами?

	Наскільки відповідають надані підрозділом послуги запитам громадськості?
	Наскільки ефективно підрозділ забезпечує свої потреби в ресурсах?
	Наскільки ефективно підрозділ відслідковує та розуміє результати своєї роботи та затрати на неї?
	Наскільки ефективно підрозділ використовує нові методи роботи з метою підвищення якості послуг, що ним надаються?
Наскільки сталою є модель роботи підрозділу?	
	Наскільки поточна модель роботи підрозділу відповідає організаційним та фінансовим потребам?
	Наскільки прогнозована модель роботи підрозділу відповідає організаційним та фінансовим потребам?
Наскільки сталою є фінансова позиція підрозділу у коротко- та довгостроковому періоді?	

	Чи виконав підрозділ вимоги щодо заощаджень і чи було збалансовано бюджет за період перевірки витрат і за 2014/2015 бюджетний рік ¹ ?
	Чи було збалансовано бюджет за 2014/2015 бюджетний рік?
	Наскільки підрозділ максимізував інші можливості фінансування?
	Наскільки ефективно підрозділ контролює свої витрати?
	Наскільки фінансові плани підрозділу відображають цілі, визначені планами його діяльності?
	Наскільки своєчасно та повно підрозділ надає фінансову інформацію наглядовим органам? Наскільки їх думка враховується при розробці поточних та майбутніх планів?
	Наскільки добре розроблені плани підрозділу щодо заощадження коштів у майбутньому?

¹ Бюджетний рік у Великобританії починається 1 квітня.

ЛЕГІТИМНІСТЬ	
Наскільки дії та поведінка підрозділу сприяють благополуччю працівників та розвитку норм професійної етики?	
	Наскільки ефективно підрозділ розробляє та забезпечує виконання норм професійної етики?
	Наскільки ефективно підрозділ сприяє благополуччю працівників?
	Наскільки ефективно норми професійної етики впроваджені у заходи, що здійснюються підрозділом?
	Наскільки неупереджено і послідовно підрозділ розглядає скарги щодо порушень, допущених його працівниками?
Наскільки практика реєстрації злочинів відповідає правилам, встановленим Міністерством внутрішніх справ?	Це питання не досліджувалося у 2015 році
Наскільки ефективно підрозділ налагоджує порозуміння, взаємодіє та забезпечує неупереджене поводження з людьми, яким він пок-	

<p>ликаний служити з метою підтримання та підвищення своєї легітимності?</p>	
	<p>Наскільки ефективно налагоджене взаєморозуміння з людьми, яким він покликаний служити? Наскільки добре служба усвідомлює переваги від взаємодії з ними?</p>
	<p>Наскільки ефективно підрозділ взаємодіє з людьми, яким він покликаний служити?</p>
	<p>Наскільки неупередженим та ввічливим є поводження з людьми, які контактують з підрозділом?</p>
<p>Наскільки неупередженим та доречним є застосування поверхневої перевірки, огляду та використання електрошокерів?</p>	
	<p>Наскільки підрозділ забезпечує, щоб застосування ним поверхневої перевірки і огляду відповідає найкращій практиці, встановленій у державі?</p>
	<p>Наскільки підрозділ забезпечує, що електрошокери використовуються неупереджено і доречно?</p>

КЕРІВНИЦТВО	
Наскільки ефективним є керівництво підрозділом?	
	Наскільки чітко розуміння має підрозділ щодо поточного стану керівництва на кожному рівні?
	Наскільки ефективно підрозділ дає чітке розуміння напряму розвитку організації у майбутньому?
	Як підрозділ розвиває лідерські якості, мотивує працівників і заохочує роботу працівників?

Результатом проведення дослідження є звіт за кожною із 43 територіальних поліцейських служб Англії та Уельсу, в якому дається детальна оцінка за кожним із напрямів у розрізі наведених вище питань. Кожне питання та кожен напрям в цілому оцінюється однією з чотирьох оцінок «відмінно», «добре», «потребує покращення», «незадовільно».

Графічне представлення результатів обстеження PEEL у 2015 році (режим доступу: <https://www.justiceinspectores.gov.uk/hmic/peel-assessments/peel-2015/>)

Кожен сектор кола показує територіальну поліцейську службу, абрєвіатура назва якої знаходиться на зовнішній окружності. Темніші відтінки показують кращі результати, світліші – гірші; відтінки фіолетового показують результати за питаннями, що характеризують ефективність роботи, зелені – економічність, помаранчеві – легітимність (див. табл. 4)

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 з ключових документів є стратегічні вимоги Міністерства внутрішніх справ, якими визначаються загрози на націо-

нальному 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 [8].

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 оцінюються виходячи з результатів Обстеження злочинності в Англії та Уельсі [7].

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 рівні.

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 зло-

чинності обираються населенням території, яку обслуговує відповідний поліцейський підрозділ. Завданням комісарів з питань поліції та злочинності є забезпечення ефективності діяльності відповідного поліцейського підрозділу [14]. При цьому, хоча комісар 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, в основному, досягаються двома способами:

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

Британське законодавство не встановлює детальної форми плану поліцейської діяльності, однак містить низку вимог до його змісту. Він має 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 [13].

Комісар з 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 обстеження РЕЕЛ, інформаційну базу для визначення ступеню виконання плану складають різні джерела: як статистичні данні поліцейських підрозділів, так і результати дослідження громадської думки. Оцінка виконання поліцейським підрозділом плану поліцейської діяльності здійсню-

ється 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.

У якості прикладу наведемо план поліцейської діяльності та протидії злочинності поліцейської служби Дарема на 2015-2017 роки та звіт про його виконання.

План поліцейської діяльності та протидії злочинності визначає чотири основні цілі, які, у свою чергу, конкретизуються у завданнях:

1. Формування довіри до поліції:
 - взаємодія з місцевими громадами;
 - забезпечення присутності поліцейських та їх доступності для громадян;
2. Підтримка потерпілих:
 - ефективне надання поліцейських послуг потерпілим;
 - протидія насильству проти жінок та дівчат;
 - протидія насильству в сім'ї;
 - протидія злочинам на ґрунті ненависті.
3. Підтримка безпеки у громадах:
 - забезпечення виконання стратегічних вимог Міністерства внутрішніх справ;
 - протидія негативним ефектам вживання алкоголю і наркотиків;
 - протидія антисоціальній поведінці;
 - покращення стану дорожньої безпеки;
 - взаємодія з партнерами з метою покращення якості послуг, що надаються особам з розумовими проблемами (правопорушникам та потерпілим).

4. Економічно доцільне надання поліцейських послуг:

- забезпечення високого співвідношення якості і ціни поліцейських послуг;
- формування ефективної системи підзвітності та управління якістю.

У звіті оцінюється ступінь досягнення кожного із завдань; окрім цього, вимірюються три ключові індикатори: громадська довіра, ступінь задоволеності потерпілих послугами поліції та зниження рівня злочинів з потерпілими (тобто, пограбування, зґвалтування, крадіжки тощо).

Так, рівень громадської довіри оцінювався за результатами Обстеження злочинності в Англії та Уельсі (відсоток людей, які вважають роботу поліції задовільною та відсоток людей, які довіряють поліції) та за результатами місцевого опитування, яке проводилося у співпраці з університетом Дарема.

Ступінь задоволеності потерпілих послугами поліції вимірюється як в цілому, так і за окремими напрямками (зручність зв'язку з поліцією; час прибуття; вжиті першочергові заходи; подальші заходи; ставлення поліцейських до потерпілих) [11].

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 (підвищен-

ня безпеки місцевих громад; готовність до природних лих та надзвичайних подій; ефективно 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; ефективно та економічно доцільне забезпечення доступу до переваг, що випливають з 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 наступних формах: щорічна оцінка поліцейської діяльності; звіт про виконання стратегічного плану поліцейської діяльності; звіт про ефективність роботи поліції Шотландії; звіт керівника Управління поліції Шотландії [18]. 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 з цим, на відміну від Інспекції, що діє в Англії та Уельсі, шотландська Інспекція не формує звіту, аналогічного звіту за методикою REEL, 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 удосконалення 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.

Таким чином, система оцінки поліції у Великобританії поєднує як децентралізований підхід, що дозволяє враховувати очікування та побажання місцевих громад, та

централізований підхід, який дозволяє державі ефективно реалізовувати політику у правоохоронній сфері. Це, а також комплексність оцінки, дозволяє дослідникам відносити систему оцінку поліції в Англії та Уельсі до кращих міжнародних практик у даній сфері [4, с. 7].

Розділ V.

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ У ФРАНЦІЇ

На відміну від наведених вище держав, система поліції Франції відрізняється високим рівнем централізації, що відбивається й на системі її оцінки.

Діяльність поліції, як і багатьох інших органів державної влади, оцінюється передусім для визначення ступеню виконання завдань, що висувуються перед нею урядом (відомі як міністерські місії). При цьому, французький підхід до оцінки поліції передусім фокусується на ефективності використання нею бюджетних коштів. Так, звіт про ефективність діяльності поліції та проект діяльності на наступний рік (як і інших органів державної влади) додається до проекту бюджету; ці документи виступають обґрунтуванням бюджетних призначень.

Разом з іншими органами, підпорядкованими Міністерству внутрішніх справ Франції (передусім, жандармерією) Національна поліція Франції працює в рамках міністерської місії «Безпека», а її дії конкретизуються у програмі «Національна поліція».

Зокрема, у плані на 2016 рік, основні її напрями сформульовані наступним чином:

- забезпечення публічного порядку та суверенітету;
- забезпечення безпеки і громадського спокою;
- забезпечення дорожньої безпеки;
- протидія нелегальній міграції та забезпечення безпеки міжнародних транспортних шляхів;
- виконання завдань судової поліції та сприяння відправленню правосуддя;

- управління, людські та матеріальні ресурси [12].

З метою визначення ступеня реалізації завдань, визначених міністерською місією та програмою, система оцінки використовує 5 цілей, що визначаються 16 індикаторами.

1. Ціль № 1. Об'єктивна оцінка стану попередження злочинності.

- індикатор 1.1. Динаміка кількості умисних злочинів та правопорушень проти здоров'я та кількості потерпілих від них;

- індикатор 1.2. Динаміка кількості злочинів і правопорушень проти власності.

2. Ціль № 2. Удосконалення діяльності служб, направлених на протидію правопорушенням.

- індикатор 2.1. Рівень розкриття (за видам злочинів).

- індикатор 2.2. Протидія каналам незаконного обігу наркотиків та незаконної імміграції.

- індикатор 2.3. Вартість вилучених кримінальних активів.

- індикатор 2.4. Використання поліцією технічних засобів та наукових знань.

- індикатор 2.5. Виконання поліцейськими завдань, не пов'язаних з їх безпосередніми функціональними обов'язками.

- індикатор 2.6. Виконання поліцейськими завдань за межами поліцейської дільниці.

- індикатор 2.7. Час реагування поліції у нічний час.

3. Ціль № 3. Оптимізація використання мобільних сил.

- індикатор 3.1. Індекс використання мобільних сил на близьких відстанях.

- індикатор 3.2. Кількість днів, втрачених у зв'язку із задіянням мобільних сил на далекі відстані.

4. Ціль № 4. Удосконалення протидії дорожньо-транспортним пригодам.

- індикатор 4.1. Кількість загиблих у дорожньо-транспортних пригодах.

- індикатор 4.2. Індекс ефективності застосування тесту на алкоголь.

- індикатор 4.3. Індекс ефективності застосування тесту на вживання наркотичних речовин.

- індикатор 4.4. Індекс ефективності контролю швидкісного режиму.

5. Ціль № 5. Оптимізація використання ресурсів.

- індикатор 5.1. Рівень забезпеченості автотранспортом.

Цілі та індикатори, що використовуються при оцінці, періодично переглядаються в залежності від обставин на підставі результатів роботи поліції та за поданням Міністерства внутрішніх справ.

Зазначені критерії оцінки діяльності застосовуються, перед усім, в системі бюджетного контролю з метою визначення ефективності використання фінансових коштів: завдання та індикатори їх виміру визначаються при підготовці проекту бюджету, їх вимір здійснюється в процесі звітування про виконання бюджету.

Окрім цього, ефективність діяльності поліцейських підрозділів за різними напрямками (забезпечення безпеки дорожнього руху, попередження правопорушень тощо) періодично оцінюється в рамках тематичних доповідей Генеральної інспекції адміністрації. При цьому, подібні доповіді, як правило, фокусуються не на діяльності окремого органу державної влади, а на ефективності діяльності за визначеним напрямом в цілому (напр., ефективність забезпечення безпеки дорожнього руху).

Слід наголосити, що поширеним пунктом критики системи оцінки поліції у Франції є відсутність показників, що характеризують громадську думку стосовно її діяльності [16, с. 334]. При цьому, систему оцінки зокрема та систему управління в цілому часто порівнюють з її британським аналогом; зокрема, дослідники вказують на парадоксальну ситуацію: при тому, що рівень насильницьких злочинів у Франції нижчий, ніж у Великобританії чи США, рівень довіри до поліції в останніх двох країнах значно

вищий [16, с. 335]. Окрім цього, слід наголосити на високому рівні централізованості системи оцінки, що не дозволяє враховувати регіональні особливості та потреби і очікування місцевих громад у сфері безпеки при вимірюванні ефективності діяльності поліцейських підрозділів.

Висновки

Дослідження практик, що застосовуються у світі для оцінки діяльності поліції свідчить про їх надзвичайну різноманітність. Разом з цим, можна зробити низку висновків щодо застосування закордонного досвіду в Україні.

1. У низці держав (найбільше ця тенденція проявляється у Великобританії) оцінка діяльності поліції здійснюється у двох вимірах: з одного боку, порівняння поліцейських підрозділів з точки зору відповідності прийнятим на рівні держави стандартам діяльності, з іншого – виконання місцевими підрозділами певних планових документів, прийнятих на місцевому рівні, з урахуванням особливостей соціально-економічного розвитку, криміногенної ситуації тощо. Подібний підхід видається цілком доцільним для реалізації в Україні. З одного боку, він забезпечує уніфікацію діяльності територіальних органів Національної поліції, порівнюваність результатів їх діяльності та відповідність певним загальнодержавним стандартам. З іншого – він забезпечує взятий Україною курс на децентралізацію публічної влади та пристосування діяльності поліції до конкретних місцевих умов.

2. У більшості випадків оцінка діяльності поліції здійснюється не самими органами поліції, а зовнішніми, незалежними службами (як створеними державою, так і органами місцевого самоврядування). В українських умовах на загальнодержавному рівні подібні служби можуть бути створені або у складі МВС України, або організаційно підпорядковані йому. Натомість, на місцевому рівні функції оцінки діяльності підрозділів Національної поліції можуть виконувати органи місцевого самоврядування або поліцейські комісії, діяльність яких передбачена Законом України «Про Національну поліцію».

3. Ефективна система оцінки діяльності поліції має бути багатовимірною, враховуючи безпосередні та кінцеві

результати діяльності поліції, різні виміри її діяльності (запобігання злочинності, розкриття та розслідування злочинів, забезпечення порядку та безпеки, ефективність надання поліцейських послуг населенню, суспільна оцінка діяльності поліції).

4. Система оцінки має спиратись на данні з різних джерел. З одного боку, це мають бути дані поліцейської статистики, однак для більш повної картини необхідні й результати вивчення суспільної думки, а також цільових опитувань 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.

Список використаних джерел

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Офіційний вісник України від 18.08.2015 – 2015. – № 63. – С. 33.
2. Bratton, William J. Police Performance Management in Practice: Taking COMPSTAT to the Next Level / William J. Bratton and Sean W. Malinowski // Policing.– 2008. – Volume 2. – № 3. –р. 259-265.
3. Canadian Police Board Views on the Use of Police Performance Metrics / John Kiedrowski, Michael Petrunik, Todd Macdonald, Ron Melchers. - Report No. 31, 2013. – 76 р, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/plc-vws-prfrmnc-mtrcs/index-en.aspx>
4. Davis, R, Selected International Best Practices in Police Performance Measurement / Robert C. Davis - – Rand Corporation, 2012. – 39 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jstor.org/stable/10.7249/j.ctt1q60z7.2>
5. Faull A. Missing the target. When measuring performance undermines police effectiveness / Andrew Faull // South African Crime Quarterly – 2010. – № 31. – р. 19-25.
6. Her Majesty's Inspectorate of Constabulary. 2015 PEEL assessment. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmic/peel-assessments/how-we-inspect/2015-peel-assessment/>
7. 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.justiceinspectors.gov.uk/hmic/wp-content/uploads/state-of-policing-2015.pdf>
8. Home Office. The Strategic Policing Requirement. March 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/atta>

chment_data/file/417116/The_Strategic_Policing_Requirements.pdf

9. Leblanc, Marc. Techniques modernes de gestion et d'évaluation de la police / Marc Leblanc et al. // Police, culture et société. Textes réunis et présentés par Denis Szabo. – Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 1974. – pp. 159-199.

10. Maguire, E.R. Measuring the performance of law enforcement agencies: Part 2. / Edward R. Maguire // CALEA Update Magazine. – 2004. – № 84 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.calea.org/calea-update-magazine/issue-84/measuring-performance-law-enforcement-agencies-part-2-2-part-article>

11. Office of the Durham Police, Crime and Victims' Commissioner. Public Performance Report-Year-end-2015-2016. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.durham-pcc.gov.uk/Document-Library/Performance/2015-16/Public-Performance-Report-Year-end-2015-2016.pdf>

12. PLF 2016 - Extrait du bleu budgétaire de la mission : sécurités http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2016/pap/pdf/DBGPGMPGM176.pdf

13. Police Act 1996. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16>

14. Police Reform and Social Responsibility Act 2011. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/13/contents/enacted>

15. Roberts, David J., Law Enforcement Tech Guide for Creating Performance Measures That Work: A Guide for Executives and Managers. - Washington, D.C.: U.S. Department of Justice Office of Community Oriented Policing Services, 2006. – 168 p.

16. Roche, S. Performance Management in France: A Police or an Electoral Issue? / Sebastian Roche // Policing. – 2008. – Volume 2. – № 3. – p. 331-335.

17. Royal Canadian Mounted Police 2015-16 Report on Plans and Priorities [Электронный ресурс]. – Режим досту-

пу: <http://www.rcmp-grc.gc.ca/en/royal-canadian-mounted-police-2015-16-report-plans-and-priorities>

18.Scottish Police Authority. SPA Performance Framework. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.spa.police.uk/performancepages/spaperformanceframework/>

19.Sparrow, Malcolm K. Measuring Performance in a Modern Police Organization // New Perspectives in Policing Bulletin. – Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 2015. – 40 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/248476.pdf>

20.Vancouver Police Board. Annual Report for Year 2015. – 16 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vancouver.ca/police/policeboard/AnnualReports/VPB-AR2015.pdf>

21.Walsh, William F. Compstat: An Analysis of an Emerging Managerial Paradigm // Policing: An International Journal of Police Strategies and Management. – 2001. – Volume:24. – Issue3. – pp.:347 – 362.

Наукове видання

Бугайчук Костянтин Леонідович,

к.ю.н., доцент, завідувач науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності Харківського національного університету внутрішніх справ

Святокум Ігор Олегович,

науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності Харківського національного університету внутрішніх справ

Чумак Володимир Валентинович,

к.ю.н., провідний науковий співробітник відділу організації наукової роботи Харківського національного університету внутрішніх справ

**ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ОЦІНКИ
ЕФЕКТИВНОСТІ ПОЛЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ
В УКРАЇНІ**

Науково-методичні рекомендації

Підписано до друку 10.10.2016 р. Формат 60x84/16.
Папір офсетний. Друк різнографічний. Умов.-друк. арк. 3,0.
Тираж 100 прим.

Виготовлено на поліграфічній базі ПВНЗ
Міжнародний університет бізнесу і права
70039, м. Херсон, вул. 49 Гвардійської дивізії, 37а