



УДК 351.741

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Надежда АНДРИЙЧЕНКО,

аспирант кафедры административного, хозяйственного права  
и финансово-экономической безопасности  
Учебно-научного института права  
Сумского государственного университета

### АННОТАЦИЯ

В статье проводится исследование отечественного и зарубежного опыта оценки деятельности правоохранительных органов. Автором рассматривается опыт оценки деятельности правоохранительных органов таких государств, как Соединенные штаты Америки, Канада, Белоруссия, Польша, Великобритания, и сравнивается опыт Украины в этой сфере с опытом указанных зарубежных государств. Особое внимание уделено доверию граждан как критерию оценки эффективности правоохранительных органов. В результате исследования предлагаются три критерия оценки деятельности правоохранительных органов в Украине, а также выдвигаются иные предложения по совершенствованию норм национального законодательства относительно этого вопроса.

**Ключевые слова:** правоохранительные органы, оценка деятельности правоохранительных органов, критерии оценки, доверие граждан, экономичность, общее состояние преступности.

### CURRENT ISSUES OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES' ACTIVITY EVALUATION: DOMESTIC AND FOREIGN EXPERIENCE

Nadezhda ANDRIYCHENKO,

Postgraduate Student at the Department of Administrative,  
Economic Law and Financial and Economic Security  
of Educational-Scientific Institute of Law  
of Sumy State University

### SUMMARY

In the article the theoretical research is providing domestic and foreign experience in assessing the activities of law enforcement agencies. The experience of assessing the activities of law enforcement agencies of the United States, Canada, Belarus, Poland, Great Britain has been reviewed and, accordingly, Ukraine's experience in this sphere has been compared with the experience of these states. As a result, three criteria for assessing the activities of law enforcement agencies in Ukraine are proposed, as well as proposals for improving the national legislation.

**Key words:** law enforcement agencies, evaluation of law enforcement agencies' activity, evaluation criteria, citizens' confidence, profitability, general crime situation.

**Постановка проблемы.** Планирование деятельности правоохранительных органов, в частности постановка конкретных задач и целей, является важной составляющей эффективной деятельности правоохранительных структур в Украине. В то же время определение эффективности деятельности правоохранительных органов невозможно без должного анализа и оценки достигнутых ими результатов в той или иной сфере, в том числе сопоставления результата с предварительно поставленными задачами, целями и формулировками общего вывода об эффективности или же неэффективности правоохранительной структуры. Такая оценка должна быть

обязательной, исходя из того, что она позволяет как четко определить уровень «успешности» правоохранительного органа, так и увидеть недостатки, которые мешают правоохранительной структуре функционировать лучше и эффективнее.

**Актуальность темы исследования.** Несмотря на реформирование в Украине правоохранительных органов, в частности реорганизацию в 2015 году органов внутренних дел в органы Национальной полиции, а также существующие тенденции к реорганизации налоговой милиции в финансовую полицию, вопросы оценки деятельности правоохранительных органов в Украине приобретают особую актуальность.

Это подтверждается и **состоянием исследования** по данной проблематике. Указанная проблема была объектом научного исследования таких ученых, как Е.В. Зуева, Н.Я. Куба, И.М. Осыка, И.М. Охрименко, А.С. Проневич, О.Н. Резник, А.М. Сердюк, Р.Б. Тополевская и др. Однако несмотря на указанное, законодательство Украины до сих пор требует внесения изменений в вопросе оценки деятельности правоохранительных органов.

Соответственно, **целью и задачей статьи** является сравнение зарубежного и национального опыта оценки деятельности правоохранительных органов для определения основных критериев оценивания эффективности правоохранительных структур Украины.



### Изложение основного материала.

На сегодня ст. 2 Закона Украины «О государственной защите работников суда и правоохранительных органов» от 23 декабря 1993 года [1] позволяет выделить широкий перечень правоохранительных органов. Деятельность каждого из приведенных в указанной статье правоохранительных органов должна оцениваться по определенным критериям, поскольку от эффективности их функционирования зависит состояние национальной безопасности, уровень защищенности прав, свобод и интересов физических, юридических лиц и государства, уровень сотрудничества граждан с правоохранительными органами и тому подобное.

Как ни странно, большинство научных работ посвящено именно оценке деятельности органов Национальной полиции и разработке критериев для такой оценки. Это и неудивительно, поскольку только в Законе Украины «О Национальной полиции» от 2 июля 2015 года указано, что уровень доверия населения к полиции является основным критерием оценки эффективности деятельности органов и подразделений полиции [2]. В других же законодательных актах, регламентирующих деятельность таких правоохранительных органов, как Служба безопасности Украины, Национальное антикоррупционное бюро Украины, налоговая милиция и так далее, не идет речи ни об уровне доверия граждан к указанным органам как об одном из критериев оценки, ни о каких-либо других критериях оценки их деятельности.

Следует согласиться с А.С. Проневич, что доверие общества является необходимым фактором жизнедеятельности государства [3]. Однако общественное мнение как критерий оценки деятельности правоохранительных органов имеет право на существование, но в комплексе с другими критериями. В частности, в США оценка местными жителями деятельности полицейских департаментов существует параллельно с статистическими показателями, по которым оценивается деятельность полицейских департаментов [4].

В Белоруссии деятельность полиции также оценивается по двум критериям: статистическим данным об уровне преступности в государстве и

проведению опроса с целью выявления мнения населения об эффективности работы полиции. Порядок проведения такого опроса в Белоруссии определен Постановлением МВД Белоруссии «Об утверждении Инструкции о порядке организации изучения общественного мнения о работе органов внутренних дел Республики Беларусь» от 12 мая 2008 года № 143 [5]. В то время как в Украине законодатель только определил уровень общественного доверия к Национальной полиции как основной критерий оценки ее деятельности, а сам порядок определения такого уровня общественного доверия к полиции оставил без внимания, что не совсем уместно.

В США, в отличие от Белоруссии, определение уровня общественного доверия к органам полиции является лишь промежуточным этапом на пути к формулировке качественных критериев оценки деятельности полиции. Так, в США на основании исследования уровня доверия граждан к полиции и их ожиданий от деятельности органов полиции формируется система качественных критериев, которые в дальнейшем используются для практической оценки деятельности полиции. И уже после апробации новой системы оценки происходят организационные изменения с целью создания системы обратной связи, закрепляющей стимулы сотрудников всех уровней к выбранным показателям [4].

Указанная модель формирования качественных показателей оценки деятельности органов полиции в США является достаточно удачной, поскольку предполагает более тесное взаимодействие органов государственной власти, населения и полиции. И органы государственной власти формируют качественные критерии оценки деятельности полиции, исходя не из собственных суждений или субъективных соображений, как это часто бывает, а на основе мнения и ожиданий населения, поскольку полиция действует, в первую очередь, для того, чтобы защитить их права, свободы и интересы. В то же время такое привлечение граждан к оценке деятельности полиции положительно влияет на сотрудничество населения и полиции, уменьшает пренебрежительное отношение у них друг к другу, поскольку само население и полиция

заинтересованы в уменьшении уровня преступности и повышении состояния защищенности населения от преступных посягательств.

В соответствии с указанным проведение только социологического опроса с целью определения уровня доверия граждан к Национальной полиции Украины является недостаточным, поскольку такое поверхностное взаимодействие населения с органами полиции в Украине слабо влияет на эффективное сотрудничество граждан с полицией с целью решения общих задач. В связи с чем целесообразно принять во внимание положительный опыт США для разработки критериев оценки деятельности правоохранительных органов.

Конечно, кроме качественных показателей оценки деятельности органов полиции в США, также применяются традиционные количественные показатели. Но оценка по количественным показателям имеет место только в больших полицейских управлениях, где есть значительное количество сотрудников, а территория их деятельности поделена на участки. Среди таких количественных критериев, например, можно выделить процент раскрытых дел в отношении зарегистрированных, количество выявленных преступлений, динамику их показателей и тому подобное [4].

Стоит обратить внимание, что в Канаде эффективность деятельности полиции определяется по трем основным критериям: процент граждан, которые полностью доверяют полиции; индекс «тяжести» преступности в Канаде; общий показатель преступности в Канаде на 100000 населения [5]. Опыт Великобритании также свидетельствует о том, что деятельность полиции оценивается по трем основным критериям, среди которых – эффективность, производительность и легитимность. Критерий эффективности определяется тем, как полиция выполняет возложенные на нее обязанности, защищает уязвимые категории лиц, ликвидирует чрезвычайные события, а также тем, насколько сократилась преступность. Производительность оценивается по отношению к тому, какими средствами был достигнут результат, а легитимность – насколько в рамках закона работают органы полиции [6].



В соответствии с указанным можно утверждать, что все эти критерии скорее относятся к качественным, чем к количественным. Поскольку исключительное использование при оценке деятельности полиции только качественных показателей исключает возможность многочисленных манипуляций с количественными показателями, что является весьма положительным.

В Польше оценка эффективности работы полиции долгое время осуществлялась именно на основе количественно-статистических критериев, но начиная с 2007 года количественные критерии изменились на качественные показатели деятельности правоохранительных органов. При этом под оценкой качества деятельности правоохранительных органов законодательство Польши понимает именно общественное мнение [4].

После Польши курс на переход от количественных показателей в оценке работы полиции к качественным был взят также Российской Федерацией. Об этом идет речь в Законе Российской Федерации «О полиции», который вступил в силу с 1 марта 2011 года [7]. При этом одним из качественных показателей в соответствии с указанным законом является именно общественное мнение о работе полиции.

В Украине деятельность органов внутренних дел в течение нескольких лет оценивалась в соответствии с Приказом МВД «Об утверждении системы оценки деятельности органов внутренних дел Украины с использованием современных технологий анализа и прогнозирования» [8]. При этом указанная система предусматривала как количественные, так и качественные показатели. Следует отметить, что деятельность действующих в то время подразделений по борьбе с экономической преступностью органов внутренних дел оценивалась по двум критериям: эффективность работы и выявление преступлений. Но эти критерии определялись только количественными показателями, что ставит под сомнение оценку деятельности указанных подразделений по качеству.

В ходе реорганизации органов внутренних дел Постановлением Кабинета Министров Украины «Об образовании территориального органа Национальной полиции» от 13 октября 2015 года

вместо подразделений по борьбе с экономической преступностью органов внутренних дел был создан Департамент защиты экономики как межрегиональный территориальный орган Национальной полиции. При этом, по каким критериям сегодня оценивается деятельность указанного органа, непонятно. В Положении о Департаменте защиты экономики утвержденном Приказом Национальной полиции Украины № 81 от 7 ноября 2015 года [9] также не упоминается о каких-либо критериях оценки деятельности Департамента защиты экономики.

Кроме Департамента защиты экономики Национальной полиции, есть и другие органы и подразделения, которые так или иначе участвуют в защите экономики: Главное управление конструкторской защиты экономики государства Службы безопасности Украины, Национальное антикоррупционное бюро Украины, налоговая милиция и другие, однако по каким критериям оценивать их деятельность, также непонятно.

Исходя из законодательства Украины, а также зарубежного опыта оценки деятельности правоохранительных органов, важно, кроме уровня доверия граждан, выделить также такой критерий, как экономичность. В целом под экономичностью следует понимать внутреннюю эффективность, измеряемую соотношением необходимых и фактических расходов, ресурсов и оптимизацией процессов на предприятии, в учреждении, организации. Важность существования этого критерия связана с тем, что деятельность правоохранительных органов и их материально-техническое обеспечение финансируется за счет бюджетных средств, а потому в соответствии с указанным критерием эффективным должен быть лишь тот правоохранительный орган, который при наличии минимальных ресурсов достигает значительного результата. Ни в коем случае речь не идет об уменьшении фонда оплаты труда сотрудникам правоохранительных органов. Основной целью указанного критерия должно быть повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и уменьшение средств, которые ими тратятся для осуществления возложенных на них задач.

Указанный критерий может существовать параллельно с предложенным О.Н. Резником [10] критерием экономического эффекта, который должен применяться при оценке деятельности правоохранительных органов как субъектов обеспечения финансово-экономической безопасности государства. Сущность предложенного им критерия заключается в оценке деятельности правоохранительных органов путем установления разницы между суммой средств, которая выделяется на финансирование правоохранительных органов, и суммой средств, которую они возвращают в государственный бюджет в результате выявления, расследования и раскрытия административных и уголовных правонарушений.

В конце концов, наряду с двумя важными критериями оценки деятельности правоохранительных органов можно выделить третий, не менее важный, – общее состояние преступности (безопасности) в государстве. Такой критерий имеет место на существование, поскольку с его помощью можно обобщить все количественные показатели, в том числе количество уголовных производств, переданных в суд; количество уголовных производств, закрытых на стадии досудебного расследования, и так далее; определить общий процент преступности; на основе сравнения с предыдущим сделать общий вывод об эффективности или неэффективности деятельности правоохранительных органов.

В любом случае, все три критерия – уровень доверия граждан, экономичность, общее состояние преступности (безопасности) в государстве – должны иметь одинаковую важность. В то же время между ними будет существовать определенная взаимосвязь, которая позволит избежать так называемых манипуляций с количественными показателями. В частности, если в государстве действительно низкий уровень преступности, то уровень доверия граждан к правоохранительным органам должен быть высоким, а сотрудничество между ними должно быть налажено. Поскольку не может быть высокого уровня преступности и, соответственно, высокого уровня доверия граждан к правоохранительным органам, которые не выполняли свои зада-



чи должным образом, что привело к росту преступности в государстве.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что определение уровня доверия граждан к правоохранительным органам не должно быть поверхностным, то есть его суть не должна заключаться только в проведении социологического опроса. Такой опрос может быть только шагом к формированию новых качественных критериев оценки деятельности правоохранительных органов и повышению уровня сотрудничества между правоохранительными органами и населением страны. Кроме этого, целесообразно предусмотреть порядок определения уровня доверия граждан к правоохранительным органам в подзаконном акте, а три вышеуказанных критерия оценки – в законе, где должна быть раскрыта сущность каждого критерия и каким образом он будет определяться.

**Выводы.** Таким образом, к критериям оценки деятельности правоохранительных органов Украины предложено отнести: уровень доверия граждан, экономичность, общее состояние преступности (безопасности) в государстве, которые должны иметь одинаковую важность. Сущность указанных критериев следует раскрыть и закрепить на законодательном уровне, а порядок их определения – на подзаконном уровне, что в целом позитивно повлияет на оценивание эффективности правоохранительных структур Украины, а также будет способствовать более оперативному определению существующих недостатков в их деятельности и усовершенствованию национального законодательства с целью их устранения.

#### Список использованной литературы:

1. О государственной защите работников суда и правоохранительных органов: Закон Украины от 23.12.1993 г. // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
2. О Национальной полиции : Закон Украины от 02.07.2015 г. // Ведомости Верховного Совета Украины. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.
3. Проневич А.С. Доверие населения как критерий оценки эффективности деятельности правоохранительных органов / А.С. Проневич // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 225–231.

4. Оценка эффективности работы полиции в Украине: от «палок» к новой системе (на примере органов досудебного расследования). Научно-практическое издание / Е.А. Крапивин. – Киев : София-А, 2016. – 120 с.

5. Сердюк А.Н. Относительно критериев эффективности деятельности полиции зарубежных стран / А.Н. Сердюк // Вестник Херсонского государственного университета. – 2015. – Вып. 3-2. – С. 155–159.

6. Охрименко И.М. Показатели деятельности правоохранительных органов Украины: теоретико-прикладной анализ / И.М. Охрименко [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1338:051016-17&catid=165:6-1016&Itemid=205&lang=ru](http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1338:051016-17&catid=165:6-1016&Itemid=205&lang=ru).

7. О полиции [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ. – Режим доступа : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_110165/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/).

8. Об утверждении Системы оценки деятельности органов внутренних дел Украины с использованием современных технологий анализа и прогнозирования [Электронный ресурс] : Приказ Министерства внутренних дел Украины от 20.01.2011 г. № 17. – Режим доступа : <https://www.slideshare.net/krapzen/20012011-17>.

9. Об утверждении Положения о Департаменте защиты экономики Национальной полиции Украины [Электронный ресурс] : Приказ Национальной полиции Украины от 07.11.2015 г. № 81. – Режим доступа : <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1813727>.

10. Резник О.М. Критерии оценивания деятельности правоохранительных органов в сфере обеспечения финансово-экономической безопасности государства: отдельные аспекты / О.М. Резник // Актуальные проблемы отечественной юриспруденции. – 2017. – № 2. – С. 77.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Андрійченко Надежда Сергеевна** – аспирант кафедры административного, хозяйственного права и финансово-экономической безопасности Учебно-научного института Сумского государственного университета

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Andriychenko Nadezhda Sergeevna** – Postgraduate Student at the Department of Administrative, Economic Law and Financial and Economic Security of Educational-Scientific Institute of Law of Sumy State University

*aandrijchenko@gmail.com*