

УДК 342.951:351.74(477)

В. Г. Залужний
декан Криворізького факультету
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МЕТОДИКИ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Реформування органів внутрішніх справ в Україні та оновлення законодавства в цій сфері, насамперед прийняття Закону України «Про Національну поліцію» 2015 р., передбачає необхідність підвищення результативності та якості функціонування Національної поліції України в цілому та професіоналізму та ефективності діяльності кожного поліцейського зокрема. На сьогодні відсутньою є єдина система оцінювання не лише результатів діяльності поліцейських, але і їхніх професійних, ділових, особистісних якостей, що призводить до наявності різних підходів як до визначення критеріїв, методів, індикаторів оцінювання, так і до об'єктивності самої оцінки. Таким чином, питання щодо визначення поняття та змісту методики оцінювання діяльності поліцейських потребує не лише належного теоретичного, але й правового обґрунтування.

Стан дослідження. Питання оцінювання результатів діяльності державних службовців досліджувалося в теорії адміністративного права та державного управління такими науковцями, як: Д.Н. Бахрах, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, Ю.С. Даниленко, Д.П. Калаянов, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.Р. Кравець, В.Я. Малиновський, В.М. І.О. Святокум, О.С. Продаєвич, А.М. Школик, Х.П. Ярмачі та ін. Беззаперечно, їхні наукові доробки є науково-теоретичним підґрунтям для подальших досліджень. Водночас слід зазначити, що теоретичні напрацювання щодо проблематики оцінювання діяльності поліцейських у цілому та виокремлення методів і критеріїв оцінки їхньої діяльності зокрема об'єктом наукових досліджень практично не були, що й зумовлює необхідність здійснення такого дослідження.

Метою статті є дослідження питань, пов'язаних із визначенням поняття, сутності та правового регулювання методики оцінювання діяльності поліцейських.

Виклад основного матеріалу. Важливою теоретичною складовою частиною оцінювання діяльності поліцейських, із безсумнівним прикладним значенням, є методика оцінювання. Варто погодитися з думкою Ю.С. Даниленко, яка зазначає, що методи застосовуються, як правило, в теоретичних дослідженнях, а методики використовуються у практичній діяльності. Таким чином, похідним

від поняття «метод» є поняття «методика», що здійснює конкретизацію визначеного методу у формі процедури, послідовності дій, правил чи інструкцій [1, с. 145].

У загальному розумінні метод – це сукупність способів, підходів та прийомів, які дозволяють отримувати та вивчати необхідну інформацію про об'єкт дослідження. Невипадково відомий фізіолог Іван Павлов, оцінюючи значення методу в науковому пізнанні, зазначав: «Метод – це найперша, основна річ. Від методу, від способу дії залежить вся серйозність дослідження» [2]. Натомість методика оцінювання діяльності поліцейського – це сукупність та послідовність використання різних прийомів та способів у дослідженні результативності та ефективності службової діяльності, особистісних та ділових якостей, стану здоров'я та фізичної підготовки працівників органів поліції.

Як уявляється, сьогодні кількість методів здійснення оцінювання та відповідних методик зростає з року в рік, вони є досить різноманітними та спрямовуються на оцінювання: а) роботи як окремого структурного елемента цілісної системи (наприклад, окремих структурних підрозділів поліції), системи в цілому (наприклад, Національна поліція України); б) особистісних та професійних компетентностей та психофізіологічних якостей службовця, можливості та здатності його виконувати певну роботу (особистісні компетентності, рівень виконання посадових обов'язків та завдань тощо). Обрання того чи іншого методу залежить від тих суспільних відносин, які досліджуються, а також від того, який результат очікується. Відтак методи оцінювання є більш дієвими та ефективними, коли використовуються в поєднанні декількох методів одночасно, які в сукупності здатні дослідити об'єкт чи суб'єкт із різних боків, за різними критеріями [5, с. 192].

Аналіз наукової літератури дозволяє стверджувати про відсутність єдиної точки зору стосовно класифікації методів оцінювання діяльності поліцейських. Так, у залежності від об'єкта дослідження методи оцінювання поліцейських можна поділити на дві групи:

1) індивідуальні: здійснюється оцінка конкретного поліцейського, наприклад: а) анкетування заданого вибору у вигляді переліку основних характеристик поведінки особи, розміщених за шкалою важливості; б) шкала рейтингу поведінкових

установок, яка описує поведінку у вирішальних ситуаціях професійної діяльності; в) за наслідками спостереження описуються переваги і недоліки особи; г) оціночна анкета, що містить перелік стандартизованих запитань;

2) колективні: надають можливість співвіднести ефективність роботи всіх поліцейських окремого структурного підрозділу поліції та, відповідно, порівнювати їх між собою. До колективних методів можна віднести: а) метод класифікації, який передбачає розміщення службовців від найкращого до найгіршого; б) метод альтернативної класифікації, коли обирається один найкращий і один найгірший службовець; в) метод порівняння в парах, коли всі поліцейські розподіляються по парах, і протягом усієї роботи фіксується успішність виконання завдань кожним із них [6, с. 40–45].

Як зазначає А.М. Колот, у теорії і на практиці доцільно розрізняти лише два види оцінки працівників органу державної влади, підприємства, установи чи організації: самооцінку (результати службової діяльності оцінюються особисто кожним працівником) і зовнішню оцінку (незалежна експертна оцінка службової діяльності працівників) [3].

Варто погодитися з думкою С.О. Приходько, що за засобом та видом визначення результатів оцінювання службовців будь-якого органу державної влади методи розподіляються на три великі групи: 1) якісні методи – використовуються для виявлення мотиваційних аспектів поведінки службовців, їх уявлень та цінностей, мотивів вчинення конкретних дій (біографічний, описовий, експертний методи, спостереження, співбесіда, аналіз конкретних ситуацій, самозвіт); 2) кількісні методи – базуються на статистичних даних та інформації, що отримується про результати діяльності, має числове вираження (методи стандартних оцінок, градації, заданої бальної оцінки, матричний, попарного порівняння, еталону, вільна коефіцієнтна оцінка); 3) комбіновані методи – поєднують ознаки як якісних, так і кількісних методів (анкетування, тестування, сумарних оцінок, змушеного вибору, 360 градусів, ділова гра) [7, с. 441–442].

Аналіз чинного законодавства, що регулює діяльність поліції, дає підстави стверджувати про доцільність класифікації методики оцінювання діяльності поліцейських у залежності від мети на такі види:

1) методика, що застосовується під час оцінювання рівня довіри населення до діяльності поліції, являє собою сукупність способів та методів, які використовуються для отримання інформації про оцінку населенням: якості виконання органами і підрозділами Національної поліції покладених на них завдань і функцій; відповідності роботи

органів і підрозділів поліції очікуванням населення; виявлення тенденцій зміни рівня довіри та факторів, що на них впливають. Ускладнення визначення методики зазначеного виду пов'язано з відсутністю в законодавстві єдиного переліку методів, які використовуються незалежною соціологічною службою для оцінювання рівня довіри населення до діяльності поліції (зокрема, в Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції від 07.02.2018 р. № 58 [9]) та індикаторів оцінки, що досі не визначені Міністерством внутрішніх справ. Убачається, що невизначеність у зазначених питаннях негативно впливає на професійну мотивацію поліцейських. Як уявляється, в оцінці рівня довіри до діяльності поліції застосовуються здебільшого комбіновані методи (якісно-кількісні), такі як:

1) спостереження – це метод цілеспрямованого та планомірного сприйняття об'єкта, який досліджують. Уявляється, що зазначений метод використовують під час вивчення контактів поліцейських із громадянами в повсякденних ситуаціях, під час яких встановлюється якість надання поліцейських послуг та визначається рівень довіри громадян до діяльності поліції;

2) опитування – метод безпосереднього або опосередкованого збирання первинної інформації у словесній формі, який використовується незалежною соціологічною службою у двох формах: анкетування (здійснюється на підставі затвердженого опитувальника за визначеними Національною поліцією питаннями та полягає у визначенні рівня задоволення потреби населення в поліцейських послугах та дослідженні тих процесів, що відбуваються в системі Національної поліції, їх характеристики [9]) та інтерв'ю (отримання інформації здійснюється шляхом усного безпосереднього опитування, наприклад, опитування водіїв щодо ефективності та якості роботи патрульної поліції);

3) вільна коефіцієнтна оцінка – узагальнює та аналізує результати дослідження, оцінює рівень довіри населення до Національної поліції та ґрунтується на системі коефіцієнтів. Варто погодитися з тим, що рівень довіри до поліції оцінюється в кількісному вираженні – відсотку, який має свою динаміку. Якщо рівень довіри зростає в певному періоді між здійсненням соціологічних опитувань, – динаміка є позитивною, відповідно – робота поліції оцінюється позитивно. Якщо ж рівень довіри має негативну динаміку – оцінюється незадовільно або негативно [4, с. 75–76];

2) методика, що застосовується під час оцінювання діяльності поліцейських у межах процедури атестування. Варто акцентувати увагу на тому, що зазначена методика зумовлена офіційністю, правовою урегульованістю та високою підзвітністю. Методи, за допомогою яких здійснюється

оцінювання діяльності поліцейських із метою вирішення питань щодо призначення їх на вищу посаду, якщо заміщення цієї посади здійснюється без проведення конкурсу; переміщення на нижчу посаду через службову невідповідність; звільнення зі служби в поліції через службову невідповідність – визначені Законом України «Про Національну поліцію» [10] та Інструкцією про порядок проведення атестування поліцейських [8] (далі – Інструкція).

На підставі аналізу Інструкції можна зробити висновок про те, що оцінювання діяльності поліцейських під час атестування здійснюється за допомогою таких методів: 1) якісних: співбесіда, спостереження, описовий, аналіз конкретних ситуацій, документальний; 2) кількісних: стандартних оцінок, заданої бальної шкали, матричний, градації; 3) комбінованих: тестування, сумарних оцінок. Як уявляється, варто звернутися до з'ясування сутності названих методів.

Співбесіда – це спосіб безпосереднього цілеспрямованого спілкування поліцейського з атестаційною комісією. Під час співбесіди оцінюються лише ті компетентності, що не були враховані під час проходження тестування, зокрема здійснюється перевірка: знань та умінь; інтелекту; досвіду (освіта, навички); мотивації (цінності, інтереси); темпераменту (рішучість, емоційність, наполегливість). Метод співбесіди є додатковим під час оцінювання діяльності поліцейського. Так, якщо поліцейський, який атестується, не з'явився на співбесіду з атестаційною комісією, то комісія приймає рішення без проведення співбесіди, про що робиться відповідний запис у протоколі засідання [8].

Описовий метод застосовується безпосереднім керівником під час загальної оцінки поліцейського за різними критеріями (результати службової діяльності згідно з функціональними обов'язками; дисциплінованість, принциповість у вирішенні службових питань, уміння будувати свої стосунки з громадянами та колегами по службі, здатність працювати над усуненням особистих недоліків, авторитет у колективі та серед населення; прагнення до вдосконалення службової діяльності, почуття особистої відповідальності, стійкість моральних принципів, сміливість, рішучість, організованість, здатність контролювати власні емоції, поведінка поза службою; володіння іноземними мовами; культура в службі та ставлення до підвищення свого освітнього та культурного рівнів; стан здоров'я та фізична підготовленість, уміння володіти табельною вогнепальною зброєю, прийомами рукопашного бою, спеціальними засобами індивідуального захисту та активної оборони, здатність переносити психофізичні навантаження та труднощі служби; основні найбільш характерні та істотні недоліки в службовій

дій діяльності та особистій поведінці; інші дані, які, на думку керівника, заслуговують на увагу для більш повної характеристики підлеглого; результати проходження підвищення кваліфікації [10; 8]); передбачає послідовну та аргументовану характеристику результатів службової діяльності кожного поліцейського, визначаючи як переваги, так і недоліки.

Проаналізований якісний метод застосовується у взаємозв'язку з такими методами, як: 1) метод спостереження – оцінювання поведінки поліцейського як у службовий, так і позаслужбовий час, здійснюється безпосереднім або прямим керівником; 2) матричний – ґрунтується на порівнянні безпосереднім та прямим керівником фактичних результатів виконання функціональних обов'язків, професійних якостей (характеристик) поліцейського з переліком тих, які визначені в посадовій інструкції; 3) стандартних оцінок – передбачає заповнення безпосереднім чи прямим керівником поліцейського спеціальної форми – атестаційного листа, де здійснюється аналіз та оцінка окремих аспектів діяльності підлеглого службовця протягом звітного періоду.

Наступним методом є аналіз конкретних ситуацій, який ґрунтується на характеристиці поведінки поліцейського у визначених ситуаціях відповідно до показників «правильно» або «неправильно». Згідно з Інструкцією безпосередній керівник, заповнюючи атестаційний лист, зобов'язаний проаналізувати результати службової діяльності згідно з функціональними обов'язками поліцейського, його особистісні характеристики та, відповідно, визначити основні (найбільш характерні та істотні) недоліки в його діяльності та особистій поведінці.

Сутність документального методу полягає в тому, що оцінювання здійснюється на підставі документів, що підтверджують результати службової діяльності поліцейських. Так, оцінювання поліцейських, які відряджені до органів державної влади, зокрема Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, інших державних закладів, установ або органів місцевого самоврядування здійснюється в апараті Національної поліції України чи відповідних органах поліції на підставі наданих відповідними органами характеристик [8]. Окрім того, документальний метод для оцінки діяльності поліцейських застосовується атестаційною комісією під час дослідження інформації, зазначеної в атестаційному листі.

Метод сумарних оцінок ґрунтується на багатократному оцінюванні кожного поліцейського стосовно інших поліцейських на основі встановлених критеріїв (як обов'язкових, так і додаткових).

Одним із основних методів оцінювання діяльності поліцейських під час атестування є тесту-

вання. Тестування – це доволі поширений та зручний спосіб оцінювання знань, умінь, навичок, мотивів, особистісних якостей поліцейського, що здійснюється за допомогою спеціально розроблених тестових запитань (як правило, надаються тестові завдання закритого типу, тобто до одного запитання надається чотири варіанти відповіді та передбачається лише одна правильна відповідь) із подальшим їх розшифруванням за допомогою «ключів». Під час атестування поліцейські проходять два блоки тестування, а саме: а) професійний тест, що проводиться з метою визначення рівня знань чинного законодавства. Зазначений блок тестування містить як тестові завдання, так і ситуаційні задачі; б) тестування на загальні здібності та навички – проводиться з метою виявлення здатності аналізувати, обробляти та інтерпретувати великі обсяги інформації за короткий час, знаходити причинні зв'язки між ними і робити правильні висновки.

За допомогою методу заданої бальної оцінки здійснюється оцінювання результатів тестування поліцейського шляхом заздалегідь встановленої кількості балів кожного запланованого виконаного завдання. Загальні професійні та особистісні результати кожного поліцейського визначаються у вигляді суми набраних балів. Згідно з Інструкцією максимальна кількість можливих балів за результатами проходження кожного блоку тестів поліцейським дорівнює 60.

Згідно з методом градації атестаційної комісії пропонується шкала бальних оцінок (наприклад, від 0 до 60), за допомогою яких здійснюється визначення значень показників результативності та ефективності діяльності поліцейського. Максимальна кількість балів, яку може набрати поліцейський за результатами проходження двох тестувань, – 120, які враховуються рівними частинами (50% – тестування на знання законодавчої бази (професійний тест) та 50% – тестування на загальні здібності та навички) [8].

За наслідками дослідження поняття, змісту та правового регулювання методики оцінювання діяльності поліцейських можна зробити такі висновки:

1) похідним від поняття «метод» є поняття «методика». Методика оцінювання діяльності поліцейського – це сукупність та послідовність використання різних прийомів та способів у дослідженні результативності та ефективності службової діяльності, особистісних та ділових якостей, стану здоров'я та фізичної підготовки працівників органів поліції;

2) методи оцінювання діяльності поліцейських слід класифікувати за такими критеріями: 1) в залежності від об'єкта оцінювання: а) індивідуальні (опитування, тестування); б) групові (порівняння в парах, класифікація); 2) за засобом та видом визначення результатів оцінювання: а) якісні; б) кількісні; в) комбіновані;

3) нормативно обґрунтованою є класифікація методики оцінювання діяльності поліцейських у залежності від мети на такі види: а) методика, що застосовується під час оцінювання рівня довіри населення до діяльності поліції; б) методика, що застосовується під час оцінювання діяльності поліцейських у межах процедури атестування; встановлено, що методичне забезпечення процедури оцінювання діяльності поліцейських із боку Міністерства внутрішніх справ здійснюється на недостатньому рівні.

Література

1. Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 212 с.
2. Данильян О.Г., Тараненко В.М. Основи філософії. URL : http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/4%20KURS/4/1/001start.htm.
3. Колот А.М. Мотивація персоналу : підручник. Київ : КНЕУ, 2002. 337 с.
4. Крапивін Є.О. Оцінка ефективності роботи поліції в Україні: від «палиць» до нової системи (на прикладі органів досуд. розслідування). Науково-практичне видання. Київ : Софія-А, 2016. 120 с.
5. Круглова А.Є. Адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2016. 277 с.
6. Лапин А.Н. Стратегическое управление современной организацией. *Управление персоналом*. 2004. № 14. С. 39–46.
7. Приходько С.О. Система оцінювання персоналу як ключовий елемент сучасної концепції управління персоналом публічної служби. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 4. С. 437–444. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2012_4_63.
8. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських : Наказ Міністерства внутрішніх справ від 17.11.2015 р. № 1465. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1445-15>.
9. Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 р. № 58. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/58-2018-%D0%BF>.
10. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

Анотація

Залужний В. Г. Поняття, сутність та правове регулювання методики оцінювання діяльності поліцейських в Україні. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню методики оцінювання діяльності поліцейських. Визначено поняття «метод оцінювання» та «методика оцінювання». Проаналізовано та охарактеризовано основні підходи щодо класифікації методів, що застосовуються в оцінці діяльності поліцейських, виокремлено їхні характерні риси. Особливу увагу приділено висвітленню питання правового регулювання методики оцінювання діяльності поліцейських в Україні.

Ключові слова: методика оцінювання, метод оцінювання, поліцейський, результативність оцінювання, ефективність діяльності.

Аннотация

Залужный В. Г. Понятие, сущность и правовое регулирование методики оценки деятельности полицейских в Украине. – Статья.

Статья посвящена исследованию методики оценки деятельности полицейских. Определены понятия «метод оценки» и «методика оценки». Проанализированы

и охарактеризованы основные подходы к классификации методов, применяемых в оценке деятельности полицейских, выделены их характерные черты. Особое внимание уделено освещению вопроса правового регулирования методики оценки деятельности полицейских в Украине.

Ключевые слова: методика оценки, метод оценивания, полицейский, результативность оценки, эффективность деятельности.

Summary

Zaluzhnyi V. H. The concept, essence and legal regulation of the methodology for evaluating the activity of the police in Ukraine. – Article.

The article is devoted to the study of the methodology of assessing the activities of the police. The concept of “method of evaluation” and “methodology of evaluation” are defined. The main approaches to the classification of methods used in the evaluation of police activity are analyzed and characterized, their characteristics are singled out. Particular attention is paid to the issue of legal regulation of the methodology for assessing the activities of the police.

Key words: evaluation method, methodology of evaluation, policeman, evaluation effectiveness, performance.