

Дрозд О.Ю.,  
доктор юридичних наук, професор,  
начальник відділу докторантури та ад'юнктури  
Національної академії внутрішніх справ

Шруб І.В.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
заступник директора  
Навчально-наукового інституту заочного та дистанційного навчання  
Національної академії внутрішніх справ

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ І ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

### THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF STUDYING THE EFFICIENCY OF THE BODIES AND UNITS OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Анотація. Охарактеризовано результати реформи системи Міністерства внутрішніх справ України, а також визначено фактори, які гальмують реформування всієї правоохоронної системи і приведення її у відповідність до загальноєвропейських стандартів. Доведено, що за сім років існування Національної поліції України реального підвищення ефективності її діяльності так і не відбулося. Охарактеризовано внутрішні і зовнішні чинники, які суттєво впливають на ефективність поліцейської діяльності. Проаналізовано різноманітні наукові погляди на співвідношення таких категорій, як «ефективність» та «результативність». Доведено, що впровадження принципово нової моделі кадрової політики в органах НПУ об'єктивно неможливе без належного теоретичного осмислення та відповідної наукової розробки сучасних принципів і методів оцінки ефективності діяльності поліції, що в сучасних умовах слід розглядати як її органічну складову, фундамент та обов'язковий етап. Встановлено, що в сучасній науці існує два протилежні підходи до визначення такого співвідношення: ототожнення аналізованих наукових категорій та їх розмежування. Досліджено сутність і зміст «економічного», «цільового» та «соціального» підходів до розуміння поняття «ефективності». Охарактеризовано критерії, на яких такі підходи базуються. Визначено переваги та недоліки обґрунтованих в сучасній науковій літературі наукових тлумачень «ефективності». Обґрунтовано авторський погляд на систему підходів, які мають бути взяті за основу під час оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів Національної поліції України. Охарактеризовано зміст цільового, системного, організаційного, соціального та економічного підходів до оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів Національної поліції України, а також визначено базові критерії оцінювання, які відображають сутність і спрямованість кожного з них.

**Ключові слова:** економічний критерій ефективності, ефективність, кадрова політика в органах НПУ, організаційний критерій ефективності, результативність, системний критерій ефективності, соціальний критерій ефективності, цільовий критерій ефективності.

The results of the reform of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine system have been characterized, as well as the factors impeding the reform of the entire law enforcement system and bringing it into line with generally accepted European standards have been identified. It has been proven that during seven years of the existence of the National Police of Ukraine, the effectiveness of its activities has not improved. Internal and external factors that significantly affect the effectiveness of police activity have been characterized. A number of scientific views on the relationship between such categories as "effectiveness" and "efficiency" and have been analyzed. It has been proven that the introduction of a fundamentally new model of personnel policy in the NPU bodies is objectively impossible without proper theoretical understanding and appropriate scientific development of modern principles and methods of evaluating the effectiveness of police activity, which in modern conditions should be considered as its organic component, foundation and mandatory stage. It has been established that there are two opposing approaches to determining this ratio in modern science: identification of the analyzed scientific categories and their delimitation. The essence and content of "economic", "target" and "social" approaches to understanding the concept of "effectiveness" have been studied. The criteria, on which such approaches are based, have been characterized. The advantages and disadvantages of well-founded in modern scientific literature scientific interpretations of "effectiveness" have been determined. The author's view on the system of approaches, which should be taken as a basis for evaluating the effectiveness of the National Police of Ukraine bodies and units' activities, has been substantiated. The content of target, systemic, organizational, social and economic approaches to evaluating the effectiveness of the National Police of Ukraine bodies and units has been characterized, as well as the basic evaluation criteria reflecting the essence and focus of each of them, have been defined.

**Key words:** economic criterion of effectiveness, effectiveness, human resource policies in NPU bodies, organizational criterion of effectiveness, efficiency, system criterion of effectiveness, social criterion of effectiveness, target criterion of effectiveness.

**Постановка проблеми.** «Революція гідності», яка сколихнула Україну в 2013-2014 роках, сприяла виявленню цілої низки системних недоліків в організації та діяльності більшості публічних інститутів, і, як наслідок, обумовила активізацію реформаційних процесів, спрямованих на впровадження в національну правову систему загальноєвропейських принципів і стандартів публічного управління. У 2015 році трансформаційних змін зазнало також і Міністерство внутрішніх справ України, в якому було проведено одну із наймасштабніших реформ за всю історію існування незалежної України.

Ліквідація міліції та утворення на її місці Національної поліції України (далі – НПУ) стало важливою темою суспільно-політичного дискурсу в Україні, що обумовлено запитом в суспільстві на докорінне реформування всієї правоохоронної системи і приведення її у відповідність до

загальноєвропейських стандартів, демократизації форм і методів поліцейської діяльності, зниження рівня корумпованості серед особового складу НПУ, відновлення довіри суспільства до органів та підрозділів поліції, а також гарантування повноцінного захисту прав, свобод та законних інтересів всіх громадян. Однак, незважаючи на те, що найбільш активна фаза реформування НПУ вже давно завершилась, реального підвищення ефективності роботи НПУ українці так і не побачили. Передусім, це пов'язано з неефективністю і розбалансованістю існуючої системи органів і підрозділів поліції, значним політичним та адміністративним тиском на їх керівників, надмірною завантаженістю поліцейських та їх низькою кваліфікацією, кадровим голодом серед особового складу тощо. Наразі, керівництво держави продовжує зосереджувати основні зусилля на створенні необхідних умов функціонування

НПУ, зокрема покращенні матеріально-технічного, фінансового та інформаційного забезпечення поліцейських. Прimenшувати роль і значення цих кроків не варто. Водночас не варто також ігнорувати роль і значення внутрішніх чинників, які суттєво впливають на ефективність поліцейської діяльності. Більшість таких факторів охоплюється категорією кадрова політика в органах НПУ, і саме від якості адміністративно-правового забезпечення її формування та реалізації залежить ефективність виконання всіх поставлених перед поліцією завдань. Однак, варто пам'ятати, що впровадження принципово нової моделі кадрової політики в органах НПУ об'єктивно неможливе без належного теоретичного осмислення та відповідної наукової розробки сучасних принципів і методів оцінки ефективності діяльності поліції, що в сучасних умовах слід розглядати як її органічну складову, фундамент та обов'язковий етап. І саме нагальна потреба в такому науково-теоретичному дослідженні й обумовили вибір теми даної наукової статті, що свідчить про її підвищену актуальність, науково-теоретичну і практичну цінність.

**Мета наукової статті** полягає у тому, щоб на основі аналізу наукових підходів до розуміння сутності та змісту ефективності, обґрунтувати авторський погляд на систему критеріїв, які мають бути враховані під час оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів НПУ.

**Виклад основного матеріалу.** Традиційно, в науковій літературі така категорія, як «ефективність», розглядається переважно у взаємозв'язку із категорією «результативності». Саме тому, для правильного визначення сутності ефективності діяльності органів і підрозділів НПУ, в першу чергу необхідно з'ясувати, яким же чином співвідносяться між собою ці два поняття.

Проаналізувавши значну кількість наукових джерел, ми прийшли до висновку, що в сучасній науці існує два протилежні підходи до визначення співвідношення «ефективності» та «результативності».

Прихильники першого підходу ототожнюють ці дві наукові категорії. У даному випадку ефективність в найбільш узагальненому розумінні визначається як «результат діяльності, що відповідає визначеній меті, без урахування витрат або ресурсів, які були затрачені для досягнення такої мети». І хоча подібна точка зору не отримала широкої підтримки в науковій спільноті, серед її прихильників можна назвати багатьох відомих сучасних науковців. Це, наприклад, І.І. Мазур, В.Д. Шапіро, Н.Г. Ольдерогге [1], А.Д. Виварець [2], М. Армстронг, А. Берон [3] та деякі інші.

Прихильники другого підходу, навпаки, розмежовують ці дві наукові категорії. Так, наприклад, О.О. Болотова, беручи за основу результати досліджень П. Дукера, зазначає, що «результативність є наслідком того, що робляться потрібні речі, а ефективність є результатом того, чи правильно створюються ці речі». Далі, вона уточнює, що «результативність (effectiveness) необхідно визначати як ступінь реалізації запланованої діяльності та досягнення запланованих результатів, а ефективність (efficiency) – як співвідношення між досягнутим результатом і використаними ресурсами» [4, с. 26].

Схожий, однак більш конкретизований підхід до розмежування «ефективності» та «результативності» пропонує Ю.М. Котельникова. Зокрема, у своєму дисертаційному дослідженні вона справедливо підкреслює, що «результат діяльності є лише одним із складових елементів визначення ефективності». При цьому не менш значимою є така складова, як «витрати (ресурси), які було спрямовано на досягнення цих результатів» і без характеристики якої ефективність визначити об'єктивно неможливо. Відтак, «оцінка будь-якої діяльності тільки за показниками досягнутих її результатів (зіставлення з нормативними, плановими або цільовими їх показниками) характеризує «результативність» цієї діяльності, а не її «ефективність» [5, с. 74]. На схожих позиціях стоїть також

В.Г. Андрійчук, який під ефективністю пропонує розуміти «співвідношення між ефектом (результатом) і витратами (ресурсами), використання яких обумовили такий ефект» [6].

Ще більше критеріїв розмежування ефективності та результативності обґрунтовує С.Д. Сінк. На його думку, «результативність» співвідноситься із ефективністю як родове поняття, основними критеріями якого є: дієвість (ступінь досягнення цілей); економічність (використання певних ресурсів на досягнення цілей); якість (відповідність вимогам, потребам та очікуванням); прибутковість (співвідношення між прибутками та витратами); продуктивність (співвідношення між кількістю продукції і витраченими ресурсами за певний проміжок часу); якість трудового життя (соціальний аспект, що відображає ступінь задоволеності працівників) [7].

Дослідивши співвідношення між «результативністю» та «ефективністю» пропонуємо перейти до аналізу обґрунтованих в сучасній літературі наукових підходів до розуміння сутності та змісту останньої. І розпочати такий аналіз пропонуємо саме з «економічного підходу», оскільки він є логічним продовженням викладеного вище матеріалу і лежить в основі розмежування «ефективності» та «результативності».

Коли ми говоримо про «ефективність», то найбільш часто вживаємо такі усталені наукові поняття, як «економічна ефективність», «ефективність роботи підприємства», «ефективність виробництва» тощо. При цьому для «економічного підходу» характерним є розгляд «ефективності» саме з точки зору «відношення результату до витрат», а також «віддачі від використання певних ресурсів» [4, с. 26-27]. Так, наприклад, А.В. Череп під «ефективністю суспільного виробництва» пропонує розуміти «ключову узагальнюючу характеристику його результативності, що вимірюється відношенням величини створених товарів і послуг до сукупних витрат суспільної праці» [8]. Схожу точку зору відстоює М.Д. Лисечко, на думку якого «ефективність» необхідно визначати як «нормований до затрат ресурсів результат дії або діяльності системи на певному інтервалі часу» [9, с. 220].

Очевидно, що для оцінки діяльності суб'єктів публічного управління, до числа яких ми відносимо також і НПУ, таке обмежене розуміння «ефективності» застосувати не доцільно. Адже основним завданням НПУ, як випливає з дослівного аналізу ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію України», є не вироблення якихось матеріальних благ, а «надання поліцейських послуг» у відповідних сферах публічного управління. Саме тому, при визначенні ефективності діяльності органів і підрозділів НПУ на перше місце необхідно ставити не економічні показники, а ступінь досягнення визначеної мети.

Подібне трактування ефективності (в узагальненому вигляді воно отримало назву «цільового підходу») відстоює багато сучасних адміністративістів. Так, наприклад, Л.Ю. Гордієнко ефективність функціонування органів місцевого самоврядування пов'язує із «реалізацією поставлених державою завдань та цілей на належному рівні, який має відповідати значенню відповідних критеріїв ефективності» [10, с. 107]. Як «співвідношення результатів управлінської діяльності із визначеними цілями» ефективність державного управління визначає ще ціла низка науковців [11, с. 476].

Окрім «економічного» та «цільового» підходів, в сучасній юридичній літературі можна зустріти й інші погляди на сутність «ефективності». Одним із них є «соціальний підхід», який хоч і не набув широкої популярності, однак його положення суттєво поглиблюють наші уявлення про сутність і правову природу аналізованої категорії. Типовим прикладом «соціального підходу» є розуміння «ефективності влади», яке подається авторським колективом навчального посібника «Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи». Серед

іншого, вони наголошують, що «суспільство не байдуже до того, як здійснюється управління, воно зацікавлене в його високій якості...», а тому ефективність влади насамперед необхідно розглядати як «її прийнятність (аспект соціальної ефективності)» [12, с. 49].

На соціальному аспекті ефективності зосереджують свою увагу також А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський та А.Ю. Васіна. Так, досліджуючи питання ефективності державного управління науковці виділяють три рівні його соціальної ефективності: загальну, спеціальну та конкретну. Перший рівень охоплює державу та усю систему державного управління; другий – сферу функціонування суб'єктів державного управління; третій – сферу діяльності управлінських органів і посадових осіб [13].

Останніми роками, намагаючись розширити зміст такого поняття, як «ефективність», все більше науковців наполягає на доцільності об'єднання відразу кількох підходів до її розуміння. При цьому конкретний перелік таких підходів, а також їх зміст може суттєво варіюватися. Нажаль, обмежений обсяг даної наукової статті не дозволяє нам детально проаналізувати всі обґрунтовані в літературі підходи, а тому, нижче пропонуємо коротко проаналізувати лише найбільш популярні з них:

– Дж. М. Іванцевич та А.А. Лобанов під ефективністю пропонують розуміти «оптимальне співвідношення виробництва, якості, результативності, гнучкості, задоволеності, конкурентоспроможності та розвитку» [14]. Дослівний аналіз наведеної дефініції дозволяє стверджувати, що окрім «економічного» аспекту, який представлений такими критеріями, як «оптимальне співвідношення виробництва і результативність» та «соціального» аспекту, який представлений такими критеріями, як «якість і задоволеність», науковці пропонують додатково враховувати такі критерії ефективності, як «гнучкість, конкурентоспроможність та розвиток». Разом з тим, як недолік слід відмітити той факт, що за межами уваги науковців залишилась ціла низка критеріїв, якими визначається цільова спрямованість ефективності.

– В.В. Цветков, досліджуючи ефективність державного управління, основну увагу зосереджує на трьох її аспектах – економічному, цільовому та організаційному. На його думку, економічну ефективність управління необхідно визначати як «результат діяльності системи управління, що забезпечує досягнення мети, поставленої перед об'єктом управління, за найменших витрат»; цільову ефективність – як «узгодженість результату з метою»; організаційну ефективність – як «оптимальну форму взаємозв'язків елементів системи, яка робить її найбільш ефективною в досягненні поставленої мети» [15, с. 37]. На наш погляд, запропоноване В.В. Цветковим розуміння ефективності має як переваги, так і недоліки. До переваг ми відносимо врахування організаційних критеріїв ефективності які, як засвідчує аналіз практики діяльності кадрових підрозділів НПУ, відіграють помітну роль під час оцінки якості кадрової політики в органах і підрозділах поліції. Що стосується недоліків, то основним із них ми вважаємо ігнорування критеріїв, які визначають соціальну спрямованість кадрової політики, яка відіграє не менш важливу роль у кадровому забезпеченні НПУ, аніж її економічні та організаційні аспекти.

– А.В. Куценко, досліджуючи організаційно-економічний механізм управління ефективністю діяльності підприємств споживчої кооперації, теж визначає три основні підходи до розуміння ефективності – цільовий, системний та вибірковий. Перший включає в себе «здатність досягати поставлених цілей, а також розподіл ресурсів з найменшими витратами в досягненні цих цілей»; другий – «вдосконалення внутрішнього середовища підприємства для забезпечення його пристосування до умов зовнішнього оточення»; третій – «забезпечення мінімального рівня задоволення усіх складових організації, мотиви та цілі яких від-

різняються» [16, с. 9]. Як можна помітити, ані економічний, ані соціальний аспект ефективності А.В. Куценком не розкриваються, що, на нашу думку, є одним із основних недоліків обґрунтованого ним підходу.

– Значно більшу кількість підходів до розуміння ефективності визначає О.О. Болотова. На її думку, під час визначення ефективності менеджменту персоналу до уваги необхідно брати наступні підходи: цільовий, критерієм якого є дієвість і який визначається як ступінь досягнення системою цілей; витратний, критерієм якого є продуктивність і який визначається як відношення кількості продукції до витрачених за цей час ресурсів; системний, критерієм якого є прибутковість і який визначається як співвідношення між доходами та витратами; з позиції зацікавлених сторін, критерієм якого є якість і який визначається як відповідність системи вимогам, потребам та очікуванням; алокативний, критерієм якого є економічність і який визначається як використання обсягу ресурсів на досягнення цілей, покращення економічних показників діяльності [4, с. 30].

– Відмінне від усіх проаналізованих вище наукових точок зору розуміння ефективності відстоює Н.Р. Нижник. На її думку, під час оцінки ефективності державного управління за основу необхідно брати такі моделі: модель, в основі якої лежить схема «ресурсне забезпечення діяльності – затрати – результат» (що є аналогічною схемі ««внесок – продукт»»); модель довготермінової організації, в основі якої лежать ти групи факторів – внутрішньо організаційні, проміжні змінні, результативні (наслідкові) змінні; модель захисту збалансованих інтересів суспільства і держави, за якої ефективність забезпечується за умови взаємодії трьох складових – громадян, суспільства та держави [17, с. 9-10].

**Висновки.** Проаналізувавши найбільш популярні наукові підходи до розуміння сутності та змісту ефективності, а також узагальнивши практику роботи органів і підрозділів НПУ, ми можемо обґрунтувати авторський погляд на систему критеріїв, які мають бути враховані під час оцінки ефективності їх діяльності.

Отже, на нашу думку, під час оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів НПУ, необхідно враховувати такі взаємопов'язані між собою критерії (підходи):

– Цільовий критерій ефективності – передбачає визначення співвідношення між реальними результатами роботи органів і підрозділів НПУ та поставленою перед ними метою, цілями та завданнями.

– Системний критерій ефективності – передбачає оцінку діяльності НПУ як цілісної системи взаємопов'язаних між собою елементів, включаючи визначення ступеня участі кожного окремого елемента в досягненні загальної мети діяльності НПУ.

– Організаційний критерій ефективності – передбачає визначення характеру взаємозв'язків між органами та підрозділами НПУ на різних ієрархічних рівнях, а також оцінку якості та ефективності управлінської діяльності їх керівників.

– Соціальний критерій ефективності – передбачає якісну оцінку діяльності НПУ як зовнішніми (рівень довіри громадськості) так і внутрішніми (задоволеність працівників поліції умовами служби) суб'єктами.

– Економічний критерій ефективності – передбачає визначення співвідношення між результатами діяльності органів та підрозділів поліції та ресурсами, які при цьому було затрачено.

Вище, ми в загальних рисах описали підходи, які мають бути взяті за основу під час оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів НПУ, а також навели лише базові критерії оцінки ефективності, які відображають сутність і спрямованість кожного з них. Розгорнутий аналіз визначених підходів і кореспондуючих їм критеріїв необхідно здійснювати в рамках окремого наукового дослідження.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Мазур И.И., Шапиро В.Д., Ольдерогге Н.Г. Эффективный менеджмент. М. : Высшая школа, 2003. 555 с.
2. Выварец А.Д. Экономика предприятия. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 543 с.
3. Армстронг М. Бэрон А. Управление результативностью. Система оценки результатов в действии / пер. с англ. М.: Альпина Паблшер, 2018. 248 с.
4. Болотова О.О. Організаційно-економічне забезпечення ефективності менеджменту персоналу підприємства : дис. ... кандидата економічних наук : 08.00.04 – «Економіка та управління підприємствами» (за видами економічної діяльності). Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця, Харків, 2018.
5. Котельникова Ю. М. Управління кадровим забезпеченням галузі рослинництва сільськогосподарських підприємств : дис. ... кандидата економічних наук : 08.00.04 – економіка та управління підприємствами (за видами економічної діяльності). Поліський національний університет Міністерства освіти і науки України, Житомир, 2021.
6. Андрийчук В.Г. Экономика аграрных предприятий /2-ге вид., доп. і перероблене. К. : КНЕУ, 2002. 624 с.
7. Синк С.Д. Управление производительностью: планирование, измерение и оценка, контроль и повышение / С.Д. Синк. М.: Прогресс, 1989. 522 с.
8. Череп А.В. Ефективність як економічна категорія / А.В. Череп, Є.М. Стрілець. *Ефективна економіка*. 2013. № 1. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1727>.
9. Лесечко М.Д. Основи системного підходу: теорія, методологія, практика. Львів : УАДУ, 2002. 300 с.
10. Мосумова А.К., Гордієнко Л.Ю. Сутність механізму кадрового забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. *Теорія та практика державної служби* : матеріали Х науково-практ. конф., 8 грудня 2017 р. : тези допов. Дніпропетровськ, 2017. С. 106–108.
11. Государственное и муниципальное управление : справочник / под ред. Н.И. Глазуновой, Ю.М. Забродина, А.Г. Поршнева и др. М. : Изд-во «Магистр», 1997. 496 с.
12. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. ; наук. кер. В.В. Цветков. К. : Оріяни, 1998. 364 с.
13. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю. Державне управління. К. : Знання, 2009. 582 с.
14. Иванцевич Дж.М. Человеческие ресурсы управления: основы управления персоналом / Дж.М. Иванцевич, А.А. Лобанов. М. : Дело., 2006. 453 с.
15. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Х. : Право, 1996. 164 с.
16. Куценко А.В. Організаційно-економічний механізм управління ефективністю діяльності підприємств споживчої кооперації України : монографія / А.В. Куценко. Полтава : РВВ ПУСКУ, 2008. 205 с.
17. Нижник Н. До проблеми ефективності державного управління в Україні. *Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід* : зб наук. пр. / за заг. ред. В.М. Князева. К. : Вид-во УАДУ, 2000. С. 6–11.