

## РОЗДІЛ 12

# АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-6/112>

**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

### ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ І ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

#### EVALUATION OF PERSONNEL EFFICIENCY IN THE BODIES AND UNITS OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Встановлено, що одним із важливих складових реформи Міністерства внутрішніх справ України стало створення інституційно сильної, ефективної та незалежної поліцейської структури, а також її укомплектування висококваліфікованими, порядними, чесними та сумлінними працівниками. Визначено фактори, які перешкоджають виконанню цього завдання. Доведено необхідність розробки принципу нового механізму оцінки якості та ефективності кадрової політики в органах і підрозділах Національної поліції України, що враховує вимоги сьогодення та відповідає загальноновизнаним європейським стандартам. Проаналізовано наукові підходи до розуміння мети й завдань оцінки ефективності, які обґрунтовуються в сучасній юридичній літературі. На основі проведеного аналізу сформульовано авторський погляд на стратегічну мету оцінки ефективності кадрового забезпечення органів і підрозділів Національної поліції України, яка полягає у визначенні своєчасності, повноти та якості виконання мети, цілей та завдань кадрової політики у відповідній сфері публічного управління. Окреслено систему завдань оцінки ефективності кадрового забезпечення органів і підрозділів Національної поліції України, в яких така мета розкривається та деталізується. Проаналізовано наукові підходи до визначення основних критеріїв оцінки ефективності, визначено їх переваги та недоліки. Обґрунтовано авторський погляд на складові елементи системи оцінки ефективності кадрового забезпечення органів і підрозділів Національної поліції України в рамках цільового, системного, організаційного, соціального та економічного підходів. Визначено та охарактеризовано критерії, які складають зміст кожного із цих підходів. Розкрито структуру оцінки ефективності кадрового забезпечення органів і підрозділів Національної поліції України, а також проаналізовано зміст таких її елементів, як суб'єкти, об'єкти та процес оцінки.

**Ключові слова:** ефективність, кадрова політика в органах НПУ, кадрове забезпечення НПУ, кадровий потенціал, критерії оцінки ефективності, оцінка ефективності, результативність, система оцінки ефективності, структура оцінки ефективності.

It has been established that one of the important components of the reform of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine was the creation of an institutionally strong, effective and independent police structure, as well as its staffing with highly qualified, decent, honest and conscientious employees. The factors that prevent the performance of this task have been determined. The need to develop a fundamentally new mechanism to assess the quality and effectiveness of human resources policies in the National Police of Ukraine bodies and units, which takes into account today's requirements and conforms to universally recognized European standards, has been proven. Scientific approaches to understanding the goals and objectives of effectiveness evaluation, which are grounded in modern legal literature, have been analyzed. On the basis of the conducted analysis, the authors' vision of the strategic objective of the human resources performance assessment in the National Police of Ukraine bodies and units, which lies in determining the timeliness, completeness and quality of the aims, goals and objectives of the personnel policy in the relevant field of public administration, has been formulated. A system of tasks for evaluating the effectiveness of staffing of the National Police of Ukraine bodies and units, in which such a goal is revealed and detailed, has been outlined. Scientific approaches to determining the main criteria for evaluating effectiveness have been analyzed, their advantages and disadvantages have been determined. The authors' view on the components of the system of evaluating the effectiveness of staffing of the National Police of Ukraine bodies and units within targeted, systemic, organizational, social and economic approaches has been substantiated. The criteria constituting the content of each of these approaches have been defined and characterized. The structure of assessment of efficiency of personnel provision of the National Police of Ukraine bodies and units has been revealed; the content of such elements as subjects, objects, and the evaluation process has been analyzed.

**Key words:** effectiveness, personnel policy in the NPU bodies, staffing of the NPU, staffing capacity, performance criteria, performance evaluation, efficiency, effectiveness evaluation system, effectiveness evaluation structure.

**Постановка проблеми.** Наявність професійної та ефективної правоохоронної системи є однією з основних заporук існування правової держави. При цьому на Національну поліцію України (далі – НПУ), як на один із основних елементів такої системи, покладено виконання одразу декількох надважливих завдань: надання поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, а також надання послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичай-

них ситуацій потребують такої допомоги [1]. Політично заангажовані та керовані ззовні поліцейські не просто не виконують ці завдання, а й стають активними учасниками різноманітних корупційних схем. Саме тому, одним із важливих етапів найбільш масштабної за всю історію існування незалежної України реформи системи МВС України стало створення інституційно сильної, ефективної та незалежної поліцейської структури, а також її укомплектування висококваліфікованими, порядними, чесними та сумлінними працівниками, які користуються повагою та мають широку підтримку серед населення.

Однак, вимушені констатувати, що за сім років існування НПУ, керівництву МВС України загалом, та НПУ зокрема, так і не вдалося вирішити це важливе завдання. Такий висновок виливає з аналізу публікацій, які останнім часом все частіше з'являються в засобах масової інформації, різноманітних статистичних зведень та аналітичних висновків, а також публічних заяв керівників окремих підрозділів НПУ й самих поліцейських. Основні теми, які в них висвітлюються, торкаються таких серйозних кадрових проблем, як висока плинність кадрів, а також стрімко зростаючий рівень некомплекту працівників поліції (особливо в підрозділах патрульної поліції, а також в територіальних підрозділах поліції); комплектування органів поліції низькокваліфікованими працівниками, а також працівниками, що не мають необхідних морально-психологічних та особистісних якостей; зростання рівня корупційності працівників поліції, порушення ними законності та службової дисципліни тощо. Відтак, з кожним новим роком існування НПУ стає все більш очевидним, що відсутність належного кадрового потенціалу, здатного за своїми кількісними та якісними характеристиками забезпечити ефективне виконання поліцією покладених на неї завдань і функцій, обумовлює виникнення серйозних недоліків та прорахунків в роботі з поліцейськими кадрами й обумовлює необхідність розробки принципово нового механізму оцінки якості та ефективності кадрової політики в органах НПУ, що враховує вимоги сьогодення та відповідає загальноєвропейським стандартам.

Саме на вирішення цього завдання і спрямована дана наукова стаття, що свідчить про її актуальність, практичну значимість і науково-теоретичну цінність.

**Виклад основного матеріалу.** Теоретико-методологічне дослідження оцінки ефективності кадрового забезпечення органів і підрозділів НПУ – це складний і багатогранний процес, який включає в себе декілька самостійних, однак тісно пов'язаних між собою напрямів. Звісно, що в рамках лише однієї наукової статті в повній мірі розкрити ці напрями об'єктивно неможливо. А тому, нижче пропонуємо зосередити свою увагу лише на ключових аспектах, які можуть стати фундаментом, теоретичною базою під час розробки та впровадження принципово нового механізму оцінки якості та ефективності кадрової політики в органах НПУ.

У першу чергу, необхідно з'ясувати, для чого, з якою метою проводиться оцінка ефективності кадрового забезпечення органів і підрозділів НПУ, якими є її основні завдання.

Проаналізувавши значну кількість наукових джерел, ми помітили, що науковці по різному визначають основну мету оцінки ефективності, та кадрової політики (персоналу) зокрема. Так, наприклад, авторський колектив одного із сучасних навчальних посібників з управління персоналом в органах публічної влади мету оцінювання зводить до «здійснення контролю за якістю виконання посадових обов'язків, визначення рівня результативності та ефективності служби, а також планування кар'єри, виявлення необхідності підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, стимулювання результативної діяльності» [2, с. 82]. На перший погляд, така мета видається цілком логічною й такою, що відображає основну сутність і соціальне призначення оцінки ефективності діяльності органів публічної влади. Однак, на нашу думку, в даному випадку мова йде не про стратегічну мету оцінювання, а про його основні завдання.

На думку Ю.С. Даниленка, метою оцінювання «людського капіталу» є: «поліпшення якості всієї державної служби; адекватне реагування на сподівання та побажання самих державних службовців щодо їх професійного потенціалу та кар'єрного росту; процедура оцінювання усіх працівників незалежно від рангів та посад повинна стати основою системи перспективного управління людськими

ресурсами у сфері публічного управління» [3, с. 70]. Визначення таким чином мета, на нашу думку, не відображає справжнє призначення і сутність оцінювання. Так, наприклад, «поліпшення якості всієї державної служби» є одним із завдань кадрового забезпечення в цілому, а не процесу оцінювання, як одного з його етапів. Теж саме можна сказати й про «адекватне реагування на сподівання та побажання самих державних службовців», що можна розглядати як один із напрямів реалізації результатів проведеного оцінювання.

Цікавим для розуміння сутності оцінки ефективності кадрового забезпечення органів і підрозділів НПУ є визначення «ділової оцінки персоналу поліції», сформульоване О.С. Юніним. На його думку, така оцінка є «цілеспрямованим процесом установаження відповідності якісних характеристик персоналу вимогам посади або робочого місця, рівня завантаженості працівників, а також їх здатності на роботу з більшими досягненнями на іншому робочому місці» [4, с. 137]. Дослівний аналіз наведеної дефініції дозволяє зробити кілька важливих висновків. По-перше, визначаючи стратегічну мету оцінки персоналу, автор допускає таку ж саму помилку, що й попередні дослідники, а саме, зводить її до переліку основних завдань оцінювання. По-друге, основну увагу автор зосереджує на суб'єктивних критеріях оцінювання, фактично ігноруючи глобальну роль оцінювання в підвищенні ефективності функціонування всієї системи органів і підрозділів НПУ.

На нашу думку, стратегічною метою оцінки ефективності кадрового забезпечення органів і підрозділів НПУ є визначення своєчасності, повноти та якості виконання мети, цілей та завдань кадрової політики в органах НПУ. І хоча, на перший погляд, сформульована таким чином мета в повній мірі не розкриває основний зміст аналізованої категорії, однак завдяки своїй лаконічності та універсальності запропонований нами підхід може бути використаний для окреслення сутності оцінки ефективності кадрового забезпечення будь-якої сфери публічного управління.

Мета оцінки ефективності кадрового забезпечення органів і підрозділів НПУ розкривається та деталізується в її основних завданнях (і саме завдяки конкретизації переліку таких завдань успішно нівелюється такий основний недолік сформульованого нами визначення мети оцінки, як його лаконічність).

Узагальнивши наукову літературу, а також проаналізувавши практику роботи НПУ (і, в першу чергу, підрозділів кадрового забезпечення), ми прийшли до висновку, що основними завданнями оцінки ефективності кадрового забезпечення органів і підрозділів НПУ є:

- Визначення спроможності існуючого механізму кадрового забезпечення враховувати поточні і перспективні потреби в поліцейських кадрах необхідної кількості і якості;
- Визначення реальних потреб у збільшенні чи зменшенні штатної чисельності працівників поліції, ліквідації чи реорганізації окремих органів і підрозділів НПУ;
- Визначення результативності використовуваних процедур добору, навчання, професійного розвитку та використання поліцейських кадрів;
- Визначення актуальності кваліфікаційних характеристик, що висувуються до різних категорій працівників поліції, а також вимог до рівня освіти, досвіду роботи, професійних знань, умінь і навичок, моральних й особистих якостей поліцейських;
- Визначення дієвості кадрового резерву на зайняття керівних посад в органах і підрозділах поліції;
- Визначення ролі соціального, економічного, організаційного, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного, психологічного та іншого забезпечення в збереженні, розвитку і зміцненні кадрового потенціалу органів НПУ;

– Визначення ефективності наявної інфраструктури, призначеної для найбільш повного розкриття працівниками своїх професійних якостей і можливостей, прояву ініціативи, особистісного розвитку та самореалізації;

– Визначення рівня розвитку корпоративної культури, цілісності та згуртованості трудового колективу;

– Визначення основних наслідків впливу чинників внутрішнього і зовнішнього середовища на ефективність діяльності органів і підрозділів НПУ;

– Визначення недоліків, прогалин, суперечностей кадрового забезпечення органів і підрозділів НПУ, а також способів їх усунення;

– Визначення найбільш перспективних шляхів підвищення ефективності кадрового забезпечення органів і підрозділів НПУ тощо.

Традиційно, процес оцінки ефективності розглядається як один із основних етапів управлінського процесу. Відтак, оцінку ефективності кадрової політики в органах НПУ необхідно розглядати як один із етапів реалізації такої політики, а оцінку ефективності кадрового забезпечення – як один із етапів управління персоналом в органах і підрозділах НПУ. Водночас, будучи самостійним етапом управління персоналом, оцінка ефективності діяльності органів і підрозділів НПУ має складну систему і структуру.

Говорячи про *систему оцінки* ефективності діяльності органів і підрозділів НПУ, необхідно визначити критерії, які складають її основу, підґрунтя. Відразу ж зауважимо, що в сучасній літературі наразі відсутня єдність наукових поглядів на основні критерії (аспекти, складові, підходи) оцінки ефективності. Так, наприклад, А.В. Куценко, досліджуючи організаційно-економічний механізм управління ефективністю діяльності підприємств споживчої кооперації, визначає три основні підходи (критерії) оцінки ефективності – цільовий, системний та вибіркоковий. 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 відрізняються» [5, с. 9]. Як можна помітити, за межами уваги науковця залишились економічний та соціальний критерій, що, на нашу думку, є одним із основних недоліків обґрунтованого ним підходу.

Лише три аспекти оцінки ефективності державного управління визначає також В.В. Цветков: економічний, цільовий та організаційний. При цьому, на його думку, економічна ефективність управління – це «результат діяльності системи управління, що забезпечує досягнення мети, поставленої перед об'єктом управління, за найменших витрат»; цільова ефективність – це «узгодженість результату з метою»; організаційна ефективність – це «оптимальна форма взаємозв'язків елементів системи, яка робить її найбільш ефективною в досягненні поставленої мети» [6, с. 37]. На наш погляд, запропоноване В.В. Цветковим розуміння оцінки ефективності має як переваги, так і недоліки. До переваг ми відносимо врахування організаційних критеріїв оцінки 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.

Значно більшу кількість підходів до розуміння оцінки 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 [7, с. 30].

Узагальнивши наведені вище, а також інші популярні наукові підходи до розуміння критеріїв оцінки ефективності, врахувавши практику роботи органів і підрозділів НПУ, ми можемо обґрунтувати авторський погляд на систему критеріїв, які мають бути враховані під час оцінки ефективності їх кадрового забезпечення:

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

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

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

Що стосується *структури оцінки* ефективності кадрового забезпечення органів і підрозділів НПУ, то в її рамках можна чітко виокремити такі складові елементи:

– Суб'єкти оцінки – це всі органи, підрозділи, посадові та інші особи, які прямо або опосередковано приймають участь в процесі оцінювання діяльності органів і підрозділів НПУ. Усіх суб'єктів оцінки ефективності кадрового забезпечення органів і підрозділів НПУ ми пропонуємо класифікувати на дві великі групи: зовнішні та внутрішні. До першої групи можна віднести велику кількість суб'єктів, які не входять до системи НПУ (МВС), але які наділені певним обсягом повноважень у сфері організації її діяльності. Зокрема, це Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національне агентство України з питань державної служби, органи місцевого самоврядування, профспілкові організації, ЗМІ, громадські організації, окремі громадяни тощо. До другої групи відноситься суб'єкти, повноваження яких у сфері кадрової політики мають внутрішньо-організаційний характер. Зокрема це МВС України (в тому числі Міністр внутрішніх справ України, Департамент персоналу МВС України та інші структурні підрозділи МВС України), голова НПУ, Департамент кадрового забезпечення НПУ та інші структурні підрозділи центрального органу управління поліції, керівники органів, підрозділів та установ поліції, а також підрозділи кадрового забезпечення в їх складі, навчальні заклади та наукові установи системи МВС та НПУ, а також інші спеціалізовані органи та установи поліції.

– Об'єкти оцінки – це те, на що спрямована оцінка кадрового забезпечення органів і підрозділів НПУ. Усі

об'єкти оцінки ефективності кадрового забезпечення органів і підрозділів НПУ теж можуть бути диференційовані на дві умовні групи – ідеальні та реальні. Ідеальними є об'єкти, які слугують еталоном, взірцем для порівняння та оцінки; те, до чого необхідно прагнути, ідеальна (уявна) модель; прогнозований (запланований) результат. До таких об'єктів можна віднести концепцію кадрової політики в органах НПУ загалом, або окремі її напрями чи аспекти; окремі напрями кадрового забезпечення НПУ в цілому, або ж окремих її органів чи підрозділів; професіограму працівника поліції; довготривалий або короткотривалий прогноз тощо. Реальними є об'єкти, які відображають дійсний стан справ; фактичний результат. До таких об'єктів необхідно віднести стан кадрового забезпечення НПУ в цілому, або за окремими напрями; результати роботи органу, підрозділу поліції загалом, або

окремого працівника поліції за певний проміжок часу тощо.

– Процедура оцінки – це сам процес порівняння ідеальної (бажаної) моделі з реальним (фактичним) результатом. Процедура оцінки ефективності кадрового забезпечення органів і підрозділів НПУ є надзвичайно складним багатоетапним процесом, що передбачає застосування цілої низки різноманітних кадрових технологій, методів, методик і критеріїв оцінювання.

Вище, ми в загальних рисах описали сутність і зміст оцінки ефективності кадрового забезпечення органів і підрозділів НПУ, а також обґрунтували авторське бачення стратегічної мети, завдань, системи та структури такої оцінки. Зроблені нами висновки та узагальнення відображають індивідуальну позицію автора і можуть стати підґрунтям, фундаментом для подальших наукових досліджень.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Національну поліцію України: Закон України від 2 липня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
2. Управління персоналом в органах публічної влади : навч. посіб. / С.М. Серьогін, Є.І. Бородін, К.В. Комарова, Н.А. Липовська, Т.М. Тарасенко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 200 с.
3. Даниленко Ю.С. Методи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. Херсон. 2016. № 6 (2). С. 68–71.
4. Юнін О.С. Теоретичні аспекти управління персоналом у роботі підрозділів поліції. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 2. С. 134–137.
5. Куценко А.В. Організаційно-економічний механізм управління ефективністю діяльності підприємств споживчої кооперації України : монографія / А.В. Куценко. Полтава : РВВ ПУСКУ, 2008. 205 с.
6. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Х. : Право, 1996. 164 с.
7. 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.