

УДК 005.441

DOI: <https://doi.org/10.53920/ES-2023-1-15>

Денис Олександрович ГЮЛЬМАГОМЕДОВ,

аспірант кафедри менеджменту
факультету економіки та управління
Київського національного економічного університету
ім. Вадима Гетьмана
ORCID ID: 0000-0001-8341-4767

**УПРАВЛІННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЮ
НЕПРИБУТКОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД
ДО ВИЗНАЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ЦІЛЕЙ
(НА ПРИКЛАДІ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ)**

У статті представлено концептуальний підхід до визначення поняття результативності діяльності органів досудового розслідування через системний аналіз законів України, які регулюють їх діяльність, з урахуванням завдань кримінального процесу, а також підходу Європейського суду з прав людини щодо тлумачення результативності досудового розслідування.

Здійснено аналіз результатів роботи слідчих підрозділів прокуратури за 2013-2017 роки, за допомогою якого вказано на прагнення органів досудового розслідування утримувати на відповідному рівні статистичні показники, що перетворило статистику з допоміжного інструменту менеджменту на фактичну самоціль роботи правоохоронних органів.

Аналіз наукових праць, у яких розкривається проблема застосування статистичних показників для управління результативністю органів досудового розслідування показав, що така система набула квазінаукового визначення – «Палочна система». У наукових роботах це поняття вживається авторами-дослідниками виключно у негативному значенні, що означає беззмислове, безцільове досягнення найбільш легких результатів системою або кожним її учасником (слідчим, слідчим підрозділом).

У статті запропоновано підхід визначення результативності діяльності органів досудового розслідування як конкретна міра зменшення рівня злочинності (проявів злочинів) у суспільстві, в якому такі органи діють. При цьому така міра має бути не абстрактною, а конкретною, вимірюваною і досяжною.

В результаті дослідження постає питання пошуку релевантних інструментів для вимірювання рівня злочинності (проявів злочинів) в суспільстві. Такі інструменти можуть як прямо вимірювати кількість проявів злочинів в суспільстві, так і користуватися непрямими методами, зокрема вимірюванням громадської думки щодо рівня злочинності, відчуття захищеності у населення, рівня задоволення населення діяльністю правоохоронних органів.

Ключові слова: *результативність, ефективність, органи досудового розслідування, ефективність досудового розслідування, результативність діяльності правоохоронних органів, палочна система.*

Denys GIULMAGOMEDOV

Postgraduate student of the Department of Management,
Faculty of Economics and Management
Kyiv National Economic University named after Vadim Hetman
ORCID ID: 0000-0001-8341-4767

PERFORMANCE MANAGEMENT OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS: CONCEPTUAL APPROACH TO DETERMINATION OF STRATEGIC GOALS (ON EXAMPLE OF PRE-JUDICIAL INVESTIGATION BODIES)

The article presents a conceptual approach to determining the effectiveness of pre-trial investigation bodies through a systematic analysis of the laws of Ukraine that regulate their activities, taking into account the tasks of the criminal process, as well as the approach of the European Court of Human Rights regarding the interpretation of the effectiveness of pre-trial investigation.

An analysis of the results of the investigative units of the prosecutor's office for 2013-2017 was carried out, which indicated the desire of pre-trial investigation bodies to maintain statistical indicators at the appropriate level, which turned statistics from an auxiliary management tool into an actual goal in itself of the work of law enforcement agencies.

The analysis of scientific works, which reveal the problem of using statistical indicators to manage the effectiveness of pre-trial investigation bodies, showed that such a system has acquired a quasi-scientific definition – the «stick system». The stick system in scientific works is used by research authors exclusively in a negative sense, which means meaningless, aimless achievement of the easiest results by the system or each of its participants (investigator, investigative unit).

The article proposes an approach to determining the effectiveness of pre-trial investigation bodies as a concrete measure of reducing the level of crime (crime manifestations) in the society in which such bodies operate. At the same time, such a measure should not be abstract, but concrete, measurable and achievable.

As a result of the study, the question of finding relevant tools for measuring the level of crime (crime manifestations) in society arises. Such tools can both directly measure the number of manifestations of crime in society, and use indirect methods, in particular, measuring public opinion about the level of crime, the feeling of security among the population, the level of satisfaction of the population with the activities of law enforcement agencies.

Keywords: effectiveness, efficiency, bodies of pre-trial investigation, effectiveness of pre-trial investigation, effectiveness of law enforcement agencies, stick system.

Постановка проблеми. Органи досудового розслідування – це функціонери системи кримінальної юстиції, завданням якої є забезпечення правопорядку в державі і належне відчуття безпеки у громадян. Отже якість роботи органів досудового розслідування та їх результативність мають суттєве значення для суспільства. В той же час стимули для покращення результативності роботи органів досудового розслідування слабкі, адже такі органи фактично діють в умовах монополії на правоохоронні функції для суспільства (кожен правоохоронний орган у відповідній юрисдикції), не зазнаючи конкуренції [2]. Одним із таких слабких стимулів є публічний запит на якісне функціонування органів досудового розслідування, проте останні навчилися відстоювати свою незалежність перед суспільством. Таким чином покращення результату роботи для органів досудового розслідування не є питанням виживання у відповідній сфері діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання управління результативністю діяльності правоохоронних органів досліджувались такими вітчизняними та зарубіжними вченими: М. Калатур, В. Філатов, М. Макушина, Н. Єфімкіна, А. Чурікова, Ю. Шостко, І. Охрімко, С. Небеська, І. Бабенко, Г. Шило, С. Глинська, Л. Москвич та інші. Водночас науковці відповідної сфери концентрують свої зусилля на правових та криміналістичних, а не управлінських проблемах.

Мета статті. Теоретичне дослідження існуючого способу оцінки результативності органів досудового розслідування та формування нового концептуального підходу до визначення результативності роботи правоохоронних органів на основі аналізу їх основних завдань.

Виклад основного матеріалу. За часи незалежності України органи досудового розслідування суттєво не змінили підхід до управління власною результативністю. Фактично такий підхід базується на забезпеченні сталих показників діяльності правоохоронних органів у порівнянні із попередніми роками. Наразі органи досудового розслідування оцінюють результати своєї діяльності самостійно, використовуючи форми 1-СЛМ (1-СЛ) [3].

Основною одиницею вимірювання роботи органу досудового розслідування для цілей ведення форми 1-СЛМ (1 СЛ) є кримінальне провадження. Кримінальне провадження можна визначити як проект одного слідчого чи групи слідчих, мета якого встановити обставини вчинення злочину та осіб, які його вчинили шляхом проведення низки процесуальних дій (процедур), регламентованих Кримінальним процесуальним кодексом України. Кримінальне провадження (стадія досудового розслідування) триває в часі і може закінчуватися у одній із трьох форм: 1) закриття кримінального провадження, якщо встановлено відсутність події злочину або складу злочину в діях осіб, які його вчинили, або закінчені строки досудового розслідування; 2) звернутися до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності; 3) звернутися до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру.

Водночас стала практика оцінки діяльності окремого слідчого чи слідчого органу передбачає врахування як результату лише другої та третьої форм закінчення кримінального провадження. Хоча такий підхід і має певну логіку, проте не є повністю виправданим оскільки Кримінальним процесуальним кодексом України встановлено, що завдання кримінального провадження є, зокрема, забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинний не був обвинувачений, жодна особа не

була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура.

Наведена вище система оцінки результативності діяльності органів досудового розслідування, по суті, є рудиментом загальної радянської системи оцінки показників в народному господарстві, що відповідало тогочасним підходам планової економіки. В буденному лінгвістичному обігу така система оцінки отримала власну назву – «палочна система». Праці вітчизняних вчених і науковців ближнього зарубіжжя, які під різними кутами досліджують питання оцінки ефективності органів досудового розслідування, свідчать, що термін «палочна система» увійшов і в наукову лексику в контексті позначення негативного досвіду оцінки діяльності правоохоронних органів [4].

В той же час Європейський суд з прав людини, правові позиції якого є джерелом права в Україні, зазначає, що на державу покладається обов'язок здійснення ефективного розслідування. Ключовим аспектом даного обов'язку є саме вжиття обґрунтованих заходів для розслідування, а не їх кінцевий результат. Національні органи зобов'язані зробити серйозні спроби з'ясувати факти та не завершувати розслідування на основі поспішних або необґрунтованих висновків. Ефективним є розслідування, яке поєднує в собі відповідність вимогам оперативності і розумної швидкості. Ефективне розслідування, нехай і за наявності об'єктивних перешкод чи труднощів, повинне стверджувати віру громадськості у дотримання принципу верховенства права. Зобов'язання розслідувати є одним із засобів, а не результатом. І за відсутності суттєвих недоліків нездатність встановити правопорушника сама по собі не робить слідство неефективним. Ретельність розслідування повинна оцінюватися з урахуванням практичних реалій слідчої роботи. Не можна всю багатоманітність ситуацій, які можуть виникнути, звести до простого контрольного переліку слідчих дій або інших спрощених критеріїв, оскільки в цьому особливому контексті кожна справа обертається навколо своїх власних фактів [10, 11].

Враховуючи наведені правові позиції, на нашу думку, належним результатом роботи органів досудового розслідування радше слід вважати закінчення кримінального провадження у одній

із трьох визначених законом форм унаслідок ефективного розслідування, ніж зведення результату виключно до направлення матеріалів кримінального провадження до суду.

Отже кримінальне провадження прийнято вважати як одиницю виміру роботи слідчого, слідчого підрозділу чи органу досудового розслідування в цілому.

Форма 1-СЛМ (1-СЛ) містить, зокрема, такі категорії даних для обліку роботи органу досудового розслідування:

- кількість кримінальних проваджень на початок звітного періоду;
- кількість розпочатих кримінальних проваджень у звітному періоді;
- кількість закінчених кримінальних проваджень у формі закриття;
- кількість закінчених кримінальних проваджень шляхом направлення матеріалів до суду;
- загальний розмір встановлених збитків;
- загальний розмір забезпечення відшкодування збитків (арешт майна);
- загальний розмір відшкодованих збитків.

Інші показники форми 1-СЛМ (1-СЛ) характеризують рух кримінальних проваджень між органами досудового розслідування, поточний стан досудового розслідування, окремі дані, що свідчать про обмеження прав і свобод людей під час здійснення досудового розслідування, статистичні дані про кримінальні провадження в розрізі правопорушень, вчинених організованими групами чи злочинними організаціями, корупційних правопорушень, правопорушень у бюджетній та земельній сферах.

Використовуючи дані таких форм звітності, можна здійснити аналіз навантаження органу досудового розслідування, визначити обсяг роботи, здійсненої таким органом, проте мною ставиться під сумнів можливість оцінити результативність діяльності таких органів. Так, наприклад, відповідно до звітів форми 1-СЛ Офісу Генерального прокурора за 2013–2017 роки [7] можливо встановити кількість кримінальних проваджень, які були в роботі у органу досудового розслідування, а також результати таких розслідувань.

Таблиця 1. Аналіз показників роботи слідчих підрозділів прокуратури на підставі даних звітності форми 1-СЛ (одиниця виміру – кримінальне провадження)

Період	Розпочато	Приєднано або передано до іншого ОДР	Закрито	Направлено до суду
2013	27 171	6 481	18 313	1 873
2014	15 063	4 254	9 132	832
2015	16 664	5 097	9 210	1 133
2016	18 795	5 551	10 527	1 174
2017	21 960	6 735	9 970	1 580

Наведені дані дають можливість оцінити навантаження слідчих підрозділів в розрізі кожного оцінюваного періоду. Як видно з таблиці, попри змінне навантаження щодо кількості кримінальних проваджень, кількість направлених кримінальних проваджень до суду, що традиційно вважається основним показником результативності в роботі органів досудового розслідування, має перманентний характер.

Проте, на нашу думку, такі дані не дають можливість говорити про оцінку результативності роботи органів досудового розслідування та управління нею, виходячи із наступного.

Для того, щоб визначити, що можна вважати показниками результативності діяльності органів досудового розслідування, перш за все необхідно здійснити аналіз таких понять як: 1) продуктивність; 2) ефективність; 3) результативність.

Продуктивність – кількість продукції, виробленої за одиницю часу або кількість часу, витраченого на одиницю продукції [6]. Для органу досудового розслідування продуктивність можна визначити як кількість кримінальних проваджень, закінчених за одиницю часу.

Ефективність – відношення ефекту (результату) роботи до ресурсу, який був витрачений на досягнення цього ефекту. Для органу досудового розслідування (економічну) ефективність можна визначити як кількість витраченого ресурсу на одне середньозважене кримінальне провадження [9].

Результативність – досягнуті результати у порівнянні з цілями, зіставлені з ресурсами, витраченими на досягнення цих цілей. Результативність управління розуміють як його цільова спрямованість

на створення потрібних, корисних речей, здатних задовольняти певні потреби, забезпечити досягнення кінцевих результатів, адекватних поставленим цілям управління [5, 8]. Таке поняття релевантне для органів досудового розслідування без додаткової адаптації.

Серед науковців не існує єдиного підходу до розмежування поняття результативності, ефективності та продуктивності, проте, аналізуючи поняття запропоновані вище, можна зробити висновок, що ефективність – це якісна характеристика роботи, яка сфокусована на співвідношенні витрат до отриманого результату; продуктивність – сфокусована на швидкості отримання результату, як наслідку роботи; результативність – сфокусована на досягненні саме тих результатів, які відповідають цілям роботи.

Отже, на нашу думку, неможливо говорити про результативність роботи органів досудового розслідування, як і будь-якої іншої організації, без визначення цілей діяльності таких органів (організацій). Іншими словами, якщо цілі не визначені, результативність не вимірюється. Будь-які інші показники, як результати роботи організації, мають бути віднесені до показників продуктивності.

З метою визначення загальних цілей органів досудового розслідування, яких в Україні наразі є п'ять, а саме: Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України, Служба безпеки України, Національна поліція, слід проаналізувати основні завдання цих органів, які закріплені у відповідних законах України.

Таблиця 2. Аналіз основних завдань органів досудового розслідування

Назва ОДР / Назва закону	Сформульоване основне завдання ОДР у спеціальному законі
1	2
Бюро економічної безпеки України / Закон України «Про Бюро економічної безпеки України»	Бюро економічної безпеки України – це центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави
Державне бюро розслідувань / Закон України «Про Державне бюро розслідувань»	Державне бюро розслідувань є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції

Закінчення табл. 2

1	2
Національна поліція / Закон України «Про Національну поліцію»	Національна поліція України (поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.
Національне антикорупційне бюро України / Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»	Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції
Служба безпеки України / Закон України «Про Службу безпеки України»	До завдань Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України

Фактично йдеться про (а) протидію і (б) попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень. При цьому завдання з протидії кримінальним правопорушенням є ширшим за контекстом і фактично включає в себе попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, проте цим не обмежується.

Аналізуючи вище описані норми законів, можна зробити висновки, що одним із основних завдань кожного правоохоронного органу є протидія злочинам у відповідній сфері. Протидія – дія, що спрямована проти іншої дії, перешкоджає їй [1]. Отже протидія злочинам є зменшення їх кількості та\або їх негативних наслідків.

Таким чином з основного завдання органів досудового розслідування можна сформулювати основну ціль, яка має бути конкретною, вимірюваною, реалістичною і обмеженою в часі. Наприклад, ціль може бути сформульована, як зниження рівня злочинності у конкретній сфері на 20 % за 5 років. Звісно, щоб така ціль була вимірюваною, мають існувати релевантні метрики оцінки поточного стану злочинності в обраній сфері та оцінки її динаміки.

Висновки та пропозиції. По-перше: цілями органів досудового розслідування не є досягнення певної кількості кримінальних проваджень, сум відшкодованих збитків або кількості направлених матеріалів до суду. Цілі органів досудового розслідування пов'язані із здійсненням ефективного розслідування, як такого, а також із якісним впливом (ефектом) на стан злочинності у відповідних сферах.

По-друге: форма 1-СЛМ (1-СЛ) забезпечує вимірювання лише продуктивності роботи органів досудового розслідування, проте відсутність взаємозв'язку результатів роботи таких органів із встановленими цілями не дає можливості вимірювати та управляти їх результативністю.

По-третє: подальше дослідження слід спрямувати на пошук управління результативністю роботи органів досудового розслідування на підставі цілепокладання, що використовується в сучасному менеджменті бізнес-організацій.

Виходячи з викладеного, вбачається доцільність подальшого дослідження способів вимірювання та управління результативністю органів досудового розслідування на прикладі кращих практик управління результативністю бізнес-організацій.

© **Гюльмагомедов Д.О., 2023**

ЛІТЕРАТУРА

1. Академічний тлумачний словник з української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/protydija>.
2. Гарафонов О.І., Гюльмагомедов Д.О. Епістемологія стратегічного управління розвитком органів досудового розслідування. *Бізнес-ін-форм*. 2021. № 10. С. 347 - 351.
3. Спільний наказ Офісу Генерального прокурора, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Міністерства фінансів України, Національного антикорупційного бюро України від 28.07.2020 № 337/564/206123/363/85.
4. Калатур М. Напрямок оптимізації показників оцінки службової діяльності слідчих органів. *Підприємство, господарство і право. Адміністративне право і процес*. 2019. № 4/2019. URL: <http://www.pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/4/23.pdf> (дата звернення – 18.03.2023).

5. Ключев А.В. Сутність, відношення і можливості спільного використання понять «результативність» і ефективність». *Вісник УрФУ. Серія економіка і управління*. 2017. № 4. Том 16. С. 532–555.

6. Макаренко П.М., Болдуев О.В. Напрями підвищення продуктивності аграрної праці. *Держава і регіони. Економіка і підприємництво*. 2008. № 6. С. 87–91.

7. Офіс Генерального прокурора. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/statistika> (дата звернення – 18.03.2023).

8. Педченко Н.С., Шимановська-Діанич Л.М. Підходи до оцінки ефективності та результативності діяльності торговельного підприємства: сучасний погляд. *Економіка та управління підприємствами*. 2019. № 1 (135). С. 71–77.

9. Пелипенко С.М. Теоретичні засади оцінки ефективності діяльності підприємства. *Економіка та управління підприємствами*. 2016. № 10. URL: http://repository.hneu.edu.ua/bitstream/123456789/12496/1/Pylupenko_article_2016_1.pdf (дата звернення – 18.03.2023).

10. Європейського суду з прав людини. Рішення у справі «У проти Болгарії» № 41990/18. URL: <https://www.echr.com.ua/translation/sprava-y-proti-bolgari%D1%97-2/> (дата звернення – 18.03.2023).

11. Європейського суду з прав людини. Рішення у справі «Риженко проти України» № 55902/11. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a73#Text (дата звернення – 18.03.2023).

REFERENCES

1. Academic explanatory dictionary of the Ukrainian language. URL: <http://sum.in.ua/s/protydija> (date of view – 18.03.2023).

2. Garafonova O.I., Giulmagomedov D.O. Epistemology of strategic management of the development of pretrial investigation bodies. *Business information*. 2021. No. 10. pp. 347 – 351.

3. Joint order office General Prosecutor, Ministry internal affairs of Ukraine, Services security of Ukraine, Ministries of finance of Ukraine, National anti-corruption bureau of Ukraine dated 07/28/2020 No. 337/564/206123/363/85.

4. Kalatur M. The direction of optimization of indicators of evaluation of official activity of investigative bodies. *Enterprise, economy and law. Administrative law and process*. 2019. No. 4/2019. URL: http://www.pgp-journal.kiev_ua/archive/2019/4/23.pdf (date of view – 18.03.2023).

5. Klyuev A.V. The essence, relationship and possibilities of joint use concepts of «effectiveness» and «efficiency». *Herald UrFU. Series economy and management*. 2017. No. 4. Volume 16. pp. 532–555.

6. Makarenko P.M., Bolduev O.V. Directions to increase productivity agricultural labor. State and regions. *Economy and entrepreneurship*. 2008. No. 6. pp. 87–91.

7. Office of the Prosecutor General. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/statistics> (date of view – 03.18.2023).

8. Pedchenko N.S., Shymanovska-Dianykh L.M. Approaches to assessment efficiency and effectiveness of commercial enterprises: modern look. *Economy and management enterprises*. 2019. No. 1 (135). pp. 71–77.

9. Pelypenko S.M. Theoretical basics evaluations efficiency activity enterprises. *Economics and management enterprises*. 2016. No. 10. URL: http://repository.hneu.edu.ua/bitstream/123456789/12496/1/Pylypenko_article_2016_1_pdf (date of view – 18.03.2023).

10. European Court of Human Rights. Case «Y against Bulgaria» No. 41990/18. URL: <https://www.echr.com.ua/translation/sprava-y-proti-bolgari%D1%97-2/> (date of view – 18.03.2023).

11. European Court of Human Rights. Case «Ryzhenko against Ukraine» No. 55902/11. URL : https://zakon.council.gov.ua/laws/show/974_a73# Text (date of view – 18.03.2023).

СТАТТЯ НАДІЙШЛА ДО РЕДАКЦІЇ 24.02.2023