

СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

АНДРІЙЧЕНКО НАДІЯ СЕРГІЇВНА

Прим. № \_\_\_\_\_  
УДК 342.951 (477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

АДМІНІСТРАТИВНО–ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОЦІНЮВАННЯ  
ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ  
ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ  
БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

081 — Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень.  
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів  
мають посилання на відповідне джерело

Науковий керівник —  
Резнік Олег Миколайович,  
доктор юридичних наук, доцент

Суми 2020

## АНОТАЦІЯ

*Андрійченко Н. С.* Адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Сумський державний університет, Суми, 2020.

Дисертацію присвячено дослідженню адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, визначенню напрямків їх удосконалення. У роботі набула подальшого розвитку характеристика правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. Розглядаються результати соціологічного дослідження щодо оцінювання виконання зазначеними суб'єктами своїх завдань.

Надається авторське визначення понять «оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України» та «ефективність діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України». З'ясовано мету оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, зміст існуючих критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів загалом.

Запропоновано адміністративно-правове регулювання оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України розуміти як здійснюваний за допомогою закріпленої на законодавчому рівні сукупності адміністративно-правових норм владний вплив держави на суспільні відносини у сфері визначення відповідності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України їх призначенню,

раціональному співвідношенню досягнутих ними результатів з обсягами використаних ресурсів та подальшого прийняття управлінських рішень, спрямованих на вдосконалення виконання ними своїх завдань і функцій. Класифіковано джерела адміністративно-правового регулювання оцінювання ефективності діяльності зазначених правоохоронних органів.

З'ясовуються зміст і види адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. Виділено внутрішні, зовнішні та змішані форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

Акцентовано увагу на підвищенні відкритості правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України до громадськості, обґрунтовано доцільність зобов'язати органи державної влади, яким подаються звіти про діяльність цих правоохоронних органів, оприлюднювати висновок після їх вивчення. Пропонується передбачити разом зі звітом про результати проведення оцінки рівня довіри громадян до правоохоронних органів підготовку плану заходів для підвищення довіри громадян і звіту про результати їх здійснення. Підтримано норми законопроекту «Про Бюро фінансових розслідувань», який пропонує звільняти керівника бюро у разі висновку комісії зовнішнього контролю про неефективність діяльності бюро або неналежне виконання його керівником своїх обов'язків.

Запропоновано удосконалити внутрішню оцінку корупційних ризиків через доповнення її контролем за виконанням звіту про оцінку корупційних ризиків у діяльності правоохоронного органу, конкретизацію норм Закону України «Про запобігання корупції» про персональну відповідальність керівника правоохоронного органу за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

Узагальнено досвід США, Північної Ірландії, Великої Британії (крім Шотландії), Франції, Японії, Австрії, Італії у сфері оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів.

З метою вдосконалення адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України визначено критерії оцінювання ефективності діяльності зазначених правоохоронних органів і запропоновано створити спеціальну службу за прикладом Північної Ірландії та Великої Британії для систематичного оцінювання їх діяльності.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що представлена наукова праця є одним із перших у вітчизняній юридичній науці адміністративного права комплексним правовим дослідженням адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України та визначення напрямків їх удосконалення. У результаті дослідження сформульовані нові висновки і положення, запропоновані особисто здобувачем.

Практична цінність висновків та положень дисертації підтверджується тим, що вони можуть бути використані: 1) для розроблення подальших напрямків удосконалення адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; 2) для вдосконалення практичної діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; 3) під час проведення занять та підготовки навчально-методичної літератури із дисциплін «Адміністративне право» й «Судові та правоохоронні органи»; вони вже використовуються під час проведення занять з цих дисциплін у Сумському державному університеті.

**Ключові слова:** оцінювання, ефективність діяльності, правоохоронні органи, фінансово-економічна безпека, адміністративно-правові засади.

## SUMMARY

*Andriichenko N. S.* Administrative and legal framework for evaluating the efficiency of law enforcement agencies as subjects that ensure the financial and economic security of Ukraine. – Qualifying scientific work as a manuscript.

The dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 – Law. – Sumy State University, Sumy, 2020.

The dissertation deals with the research of administrative and legal framework for evaluating the efficiency of law enforcement agencies as subjects that ensure the financial and economic security of Ukraine, areas for their enhancement. The research further developed the characteristics of law enforcement agencies as subjects that ensure the financial and economic security of Ukraine. It considers the results of a sociological survey that evaluated the efficiency of these subjects in performing their tasks.

The author defines the concepts of "evaluation of law enforcement agencies as subjects that ensure the financial and economic security of Ukraine" and "efficiency of law enforcement agencies as subjects that ensure the financial and economic security of Ukraine". The purpose of evaluating the activity of law enforcement agencies as subjects that ensure the financial and economic security of Ukraine are considered and content of existing criteria for evaluating the efficiency of law enforcement agencies in general are revealed.

It is proposed to define the administrative and legal regulation of the evaluation of the efficiency of law enforcement agencies as subjects that ensure the financial and economic security of Ukraine as the influence of the state, exercised by means of a set of administrative rules enshrined at the legislative level, on public relations in the sphere of determining the compliance of the activities of law enforcement agencies as subjects that ensure the financial and economic security of Ukraine with their purpose, a rational correlation of the results they achieved with the resources used and the subsequent management decisions aimed at improving the performance of their tasks and functions. The author classifies the sources of

administrative and legal regulation of the evaluation of the efficiency of the above-mentioned law enforcement agencies.

The dissertation clarifies the essence and types of administrative and legal forms of evaluating the efficiency of law enforcement agencies as subjects that ensure the financial and economic security of Ukraine. The internal, external and mixed forms of evaluating the effectiveness of law enforcement agencies as subjects that ensure financial and economic security of Ukraine are highlighted.

Attention is paid to the urgency of increasing the openness of the activity of law enforcement agencies as subjects that ensure the financial and economic security of Ukraine to the public, and therefore it is reasonable to oblige public authorities, which receive reports on the activities of such law enforcement agencies, to publish the conclusion after their examination. The author proposes to include, together with the report on the results of assessing the level of public confidence in law enforcement agencies, preparation a plan of measures in order to increase public confidence and a report on the results of their implementation. In addition, the thesis supports the Bill on the Bureau of Financial Investigations, which proposes to dismiss the head of the bureau if the external control commission concludes on the ineffectiveness of the bureau's activity or improper performance of duties by the head.

It is proposed to improve the internal assessment of corruption risks by supplementing the process by monitoring the implementation of the report on assessment of corruption risks in the activities of law enforcement agencies, specification the norms of the Law of Ukraine On Prevention of Corruption on the Personal Responsibility of the Head of the law enforcement agency of Ukraine for ensuring the implementation of the state program within the Anti-Corruption Strategy.

The experience of the USA, Northern Ireland, Great Britain (except Scotland), France, Japan, Austria, Italy in evaluating the effectiveness of law enforcement agencies is generalized.

In order to improve the mechanism for evaluating the efficiency of law enforcement agencies as subjects that ensure the financial and economic security of Ukraine, the criteria for evaluating the efficiency of such law enforcement agencies is defined and it is suggested to create a special service by the example of Northern Ireland and Great Britain for systematic evaluation of their activities.

The scientific novelty of the obtained results is that the presented scientific work is one of the first complex legal studies in the national legal science of administrative law dealing with administrative and legal principles of evaluating the efficiency of law enforcement agencies as subjects that ensure the financial and economic security of Ukraine and identifying areas for their improvement. The conducted research suggests new conclusions, provisions proposed by the author.

The practical value of the findings and provisions of the thesis is confirmed by the fact that they can be used: 1) for the development of further areas for improving the administrative and legal framework for evaluating the efficiency of law enforcement agencies as subjects that ensure the financial and economic security of Ukraine; 2) to improve the practical activity of law enforcement agencies as subjects that ensure the financial and economic security of Ukraine; 3) during conducting of classes and preparation of educational-methodical literature on disciplines "Administrative law" and "Judicial and Law Enforcement Agencies"; they are used during the classes in the above-mentioned disciplines at Sumy State University.

**Keywords:** evaluation, efficiency, law enforcement, financial and economic security, administrative and legal framework.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *Монографії:*

1. Kulish A. M., Rieznik O. M., Andriichenko N. S. Political corruption in Ukraine: monograph. Germany, 2018. 96 p.

### *Статті в наукових фахових виданнях:*

2. Андрійченко Н. С. Підзвітність і підконтрольність Служби безпеки України як спеціального суб'єкта фінансової системи України. *Правові горизонти*. 2017. № 5 (18). С. 41–46.

3. Андрійченко Н. С. Кадрове забезпечення Служби безпеки України як суб'єкта захисту фінансової системи держави в умовах її реформування. *Запорізький електронний юридичний журнал*. 2018. № 2. URL: [http://sej.org.ua/2\\_2018/30.pdf](http://sej.org.ua/2_2018/30.pdf).

4. Андрійченко Н. С. До питання класифікації критеріїв оцінювання ефективності правоохоронних органів, які забезпечують фінансово-економічну безпеку держави. *Правові горизонти*. 2019. № 14 (27). С. 49–54.

5. Андрійченко Н. С. Адміністративно-правові форми оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2019. № 56. Том 2. С. 7–11.

6. Андрійченко Н. С. Удосконалення адміністративно-правового механізму оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2019. № 3. С. 139–146.

7. Резнік О. М., Андрійченко Н. С. Участь громадян у підвищенні ефективності правоохоронних органів як суб'єктів захисту фінансово-економічної безпеки України. *Проблеми законності*. 2019. № 147. С. 176–186.



*Статті в періодичних виданнях, що індексуються в Scopus:*

8. Kulish A., Andriichenko N., Reznik O. A step forward in the minimization of political corruption in financial support of political parties: the experience of Ukraine and Lithuania. *Baltic Journal of Law & Politics*. 2018. Vol. 11, No. 1. P. 108–130.

9. Vakulyk O. O., Andriichenko N. S., Reznik O. M., Volik V. V., Yanishevskaya K. D. International aspects of a legal regulation in the field of financial crime counteraction by the example of special services of Ukraine and the CIS countries. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2019. Vol. 22, Issue 1. 8 p.

*Статті в зарубіжних періодичних наукових виданнях:*

10. Андрійченко Н. С. Порівняльна характеристика Служби безпеки України та Федерального бюро розслідувань США як суб'єктів захисту фінансової системи держав. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 4 (10). С. 82–86.

11. Андрійченко Н. С. Актуальные вопросы оценки деятельности правоохранительных органов: отечественный и зарубежный опыт. *Leges Si Viate*. 2018. № 12/2. С. 6–9.

12. Андрійченко Н. С. Атестація як внутрішній критерій оцінювання діяльності співробітників правоохоронних органів України, які забезпечують фінансово-економічну безпеку держави. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 3. С. 7–11.

13. Andriichenko N. A step forward improvement of police performance assessment as a subjects of combating financial and economic crimes: experience of Ukraine and Slovakia. *Bratislava Law Review*. 2018. № 2. P. 127–136.

*Тези наукових доповідей:*

14. Andriichenko N. The issues of the protection of human and citizens' economic rights and freedoms by the Security Service of Ukraine as a subject of the protection of state's financial system. *Human rights: theory and practice:*

materials of the First International educational and scientific forum (Poland, January 23–24, 2017). London, 2017. P. 155–158.

15. Андрійченко Н. С. Принципи організації та діяльності Служби безпеки України як спеціального суб'єкта фінансової системи України. *Теорії та новації юридичної науки: минуле, сучасне, майбутнє* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 19 травня 2017 р.). Одеса, 2017. С. 108–111.

16. Андрійченко Н. С. Становлення Служби безпеки України як спеціального суб'єкта фінансової системи України. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2-х ч. (м. Суми, 18–19 травня 2017 р.). Суми, 2017. Ч. 2. С. 47–50.

17. Андрійченко Н. С. Рівень громадської довіри як критерій оцінювання діяльності правоохоронних органів. *Urgent problems of law on the modern stage of statehood development* : proceedings of the International and practice conference (Lublin, October 20–21, 2017). Lublin, 2017. P. 1. P. 148–150.

18. Андрійченко Н. С. Окремі аспекти визначення критеріїв оцінювання діяльності правоохоронних органів України. *The development of legal sciences: problems and solutions* : proceedings of the International scientific-practical conference (Kaunas, April 27–28, 2018). Kaunas, 2018. P. 21–23.

19. Андрійченко Н. С. Мета та завдання оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів захисту фінансово-економічної безпеки України. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2-х ч., (м. Суми, 18–19 травня 2018 р.). Суми, 2018. Ч. 2. С. 227–230.

20. Андрійченко Н. С. Правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів України як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2-х ч. (м. Суми, 23–24 травня 2019 р.). Суми, 2019. Ч. 2. С. 32–37.

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	13
РОЗДІЛ 1 МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	22
1.1 Правоохоронні органи України як суб'єкти забезпечення фінансово-економічної безпеки держави .....	22
1.2 Поняття, мета та завдання оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.....	41
1.3 Класифікація критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.....	52
1.4 Правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.....	69
Висновки до розділу 1 .....	83
РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ .....	87
2.1 Поняття та види адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.....	87
2.2 Система внутрішніх адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.....	97
2.3 Поняття та особливості зовнішніх форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.....	113

2.4 Змішані форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України	143
Висновки до розділу 2 .....	157
<b>РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ...</b>	<b>162</b>
3.1 Досвід зарубіжних держав щодо оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів .....	162
3.2 Напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.....	174
Висновки до розділу 3 .....	187
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>190</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>200</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>225</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Сучасний процес розвитку України як демократичної та правової держави нерозривно пов'язаний із низкою реформ, зокрема реформою правоохоронної системи держави. У 2014 році відбулося оновлення повноважень і структури органів прокуратури, органів внутрішніх справ та був утворений новий правоохоронний суб'єкт – Національне антикорупційне бюро України. У 2018 році офіційно розпочало свою діяльність Державне бюро розслідувань України, а впродовж 2014–2018 років в Україні посилювалися тенденції до створення єдиного правоохоронного органу щодо питань боротьби з фінансово-економічною злочинністю, про що свідчать зареєстровані в парламенті законопроекти. Водночас відхід українського суспільства від ідеологічної установки радянського часу, за якого правоохоронні органи служать державі, а не громадянам, актуалізує також тенденції щодо оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів України, а саме вироблення й закріплення переліку критеріїв, за якими повинна визначатися ефективність чи неефективність правоохоронного органу, суб'єктів, які згідно з нормами національного законодавства оцінюватимуть діяльність правоохоронних структур, засади залучення громадян до процесу встановлення ефективності правоохоронних органів тощо. Підтвердженням відповідності обраної теми дисертаційного дослідження сучасним умовам розвитку суспільства і держави є останні наукові доробки за подібною тематикою.

Так, загалом «оцінювання ефективності діяльності» як категорія є однією з ключових у дослідженнях багатьох вітчизняних науковців, зокрема таких як І. І. Артим, О. М. Бандурка, О. В. Батраченко, А. А. Бова, К. Л. Бугайчук, О. І. Гриценко, О. Ф. Кобзар, А. М. Куліш, Є. О. Крапивін, О. А. Линдюк, О. М. Литвинов, О. М. Музичук, А. Г. Нікуліна, О. М. Резнік, В. В. Черней, М. М. Чеховська, В. Г. Ярема, водночас аналіз основних наукових положень і висновків, які вони сформулювали свідчить про

розгалуженість державних органів, а також напрямків їх діяльності, на оцінювання ефективності діяльності яких вони звертали увагу, що засвідчує актуальність обраної теми дослідження. Більше того, безпосередньо оцінюванню ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України присвячено окремий підрозділ у дисертаційному дослідженні лише О. М. Резніка, проте в межах виключно одного питання неможливо комплексно розкрити, за якими критеріями, яким чином, а також хто оцінює чи повинен оцінювати діяльність правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

Таким чином, необхідність не лише реформувати правоохоронні органи, які є суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України, а й систематично оцінювати ефективність їх діяльності, недостатня теоретична розробленість зазначеного питання, відсутність відповідних норм права у цілому обумовлюють актуальність дослідження адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконане відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5; Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., а також у межах науково-дослідних тем Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету «Удосконалення системи правоохоронних органів щодо забезпечення фінансово-економічної безпеки України» (номер державної реєстрації 0116U006814), «Система критеріїв зовнішнього моніторингу діяльності

єдиного правоохоронного органу у сфері забезпечення фінансової та економічної безпеки держави» (номер державної реєстрації 0118U003575).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу існуючих наукових підходів, а також чинного законодавства України і практики його реалізації визначити сутність та особливості адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, а також напрямки їх удосконалення.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні завдання:

– визначити правоохоронні органи, які є суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України;

– сформулювати поняття, мету та завдання оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України;

– розкрити існуючі підходи до класифікації критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України;

– охарактеризувати правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України;

– з'ясувати сутність та види адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України;

– виокремити та охарактеризувати внутрішні, зовнішні та змішані адміністративно-правові форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України;

- узагальнити особливості зарубіжного досвіду оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів;
- розробити пропозиції щодо вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

*Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.*

*Предметом дослідження є адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.*

**Методи дослідження.** Методологічну основу роботи становлять загальнонаукові та спеціальні методи і прийоми наукового пізнання. *Логіко-семантичний метод* було використано для уточнення понятійного апарату, зокрема формулювання таких авторських дефініцій, як «адміністративно-правові форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України», «оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України», «ефективність діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України», визначення мети та завдань, узагальнення критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1). *Формально-юридичний метод* уможливив аналіз адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України (підрозділи 1.1., 1.4). *Порівняльно-правовий метод* використано з метою з'ясування особливостей різних адміністративно-правових форм оцінювання



ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України (підрозділи 2.2–2.4), характеристики зарубіжного досвіду оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів (підрозділ 3.1). *Аналітичний метод* застосовано для виявлення напрямків удосконалення адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави й відповідно можливості використання досвіду зарубіжних держав в Україні (підрозділ 3.2).

*Науково-теоретичне підґрунтя* для виконання дисертації склали наукові праці фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, адміністративного права, фінансового права, інших галузевих правових наук, зокрема зарубіжних дослідників. Нормативною базою дисертаційного дослідження є Конституція України, міжнародні договори й угоди, нормативно-правові акти національного законодавства, проекти законів та інших нормативно-правових актів, що визначають адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, законодавство низки зарубіжних країн, досвід яких щодо правового регулювання оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів може бути використаний в Україні. *Інформаційну та емпіричну основу* дисертаційного дослідження становлять узагальнення практики діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, довідкові видання, статистичні матеріали, результати соціологічних досліджень – «Оцінка діяльності та необхідності проведення реформи системи правоохоронних органів, щодо захисту фінансової системи України» (2016), «Оцінювання діяльності правоохоронних органів України як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави» (2019).

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що представлена наукова праця є одним із перших у вітчизняній юридичній

науці адміністративного права комплексним правовим дослідженням адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України та визначення напрямків їх удосконалення.

На підставі проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. До найбільш значущих належать:

*уперше:*

– сформульовано авторське розуміння понять «оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України», «ефективність діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України»;

– встановлено мету та завдання оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки;

– запропоновано під адміністративно-правовим регулюванням оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України розуміти здійснюваний за допомогою закріпленої на законодавчому рівні сукупності адміністративно-правових норм владний вплив держави на суспільні відносини у сфері визначення відповідності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України їх призначенню, раціональному співвідношенню досягнутих ними результатів з обсягами використаних ресурсів та подальшого прийняття управлінських рішень, спрямованих на вдосконалення виконання ними своїх завдань та функцій;

– визначено поняття «адміністративно-правові форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки» і класифіковано їх на: а) правові та

неправові; б) внутрішні, зовнішні й змішані; в) попередні, проміжні та кінцеві;

*удосконалено:*

– критерії оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України: а) рівень громадської довіри до правоохоронних органів; б) рівень латентності фінансово-економічних злочинів у державі; в) професіоналізм співробітників правоохоронних органів; г) стан взаємодії правоохоронних органів між собою, з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, громадянами; г) економічність діяльності правоохоронних органів; д) рівень корумпованості правоохоронних органів;

– напрямки оптимізації підзвітності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України і визначення рівня громадської довіри до зазначених правоохоронних органів держави як форм оцінювання ефективності цих суб'єктів;

– пропозиції щодо вдосконалення механізму оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України;

*дістало подальшого розвитку:*

– характеристика правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України;

– специфіка атестації, внутрішнього аудиту, внутрішньої оцінки корупційних ризиків як форм оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України;

– особливості міжнародної експертної оцінки як форми оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України;

– узагальнення зарубіжного досвіду (США, Франція, Японія, Австрія, Італія, Шотландія, Велика Британія (крім Шотландії), Північна Ірландія) у сфері оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки й пропозиції можуть бути використані в:

– *науковій діяльності* – положення та висновки дисертації є основою для розробки подальших напрямків удосконалення адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України (*Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження у наукову діяльність Сумського державного університету від 17.12.2019 р.*; *Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження у наукову діяльність Кримінологічної асоціації України від 17.12.2019 р.*);

– *правозастосовній діяльності* – для удосконалення практичної діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України;

– *освітньому процесі* – під час проведення занять та підготовки навчально-методичної літератури із дисциплін «Адміністративне право» й «Судові та правоохоронні органи»; вони вже використовуються під час проведення занять із зазначених дисциплін у Сумському державному університеті (*Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження у навчальний процес Сумського державного університету від 17.12.2019 р.*).

**Апробація результатів дисертації.** Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення й висновки було оприлюднено на науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах, зокрема: «Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Суми, 2017); «Актуальні проблеми права на сучасному етапі розвитку державності» (Lublin, Poland, 2017); «Human rights:

theory and practice» (Poland, 2017); «Теорії та новації юридичної науки: минуле, сучасне, майбутнє» (м. Одеса, 2017); «The development of legal sciences: problems and solutions» (Kaunas, Lietuva, 2018); «Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Суми, 2018); «Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Суми, 2019).

**Публікації.** Основні результати дослідження викладено в 20 наукових працях, з яких одна колективна монографія, 12 статей, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав (зокрема 2 статті Scopus), 7 тез наукових повідомлень на науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах, що відображають результати дисертаційного дослідження.

**Структура дисертації.** Дисертація складається із вступу, трьох розділів, що містять 10 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 234 сторінки. Список використаних джерел містить 246 найменувань і розміщений на 26 сторінках.

# РОЗДІЛ I

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

### 1.1 Правоохоронні органи України як суб'єкти забезпечення фінансово-економічної безпеки держави

Питання захисту фінансово-економічної безпеки України набуває особливої актуальності, зважаючи на високий рівень тінізації економіки держави, низький рівень іноземних інвестицій в економічний сектор держави, а також появу нових способів скоєння фінансово-економічних злочинів, зокрема через використання мережі Інтернет, віртуальної валюти тощо. Так, за оцінками міжнародної Асоціації дипломованих сертифікованих бухгалтерів (ACCA), яка влітку 2017 року оприлюднила рейтинг країн із найбільшою часткою тіньової економіки, тіньова економіка в Україні становить 46 % від обсягу ВВП, що в грошовому еквіваленті становить понад 1 трлн грн [1]. Очевидно, що така ситуація спонукає науковців до вивчення сутності поняття «фінансово-економічна безпека держави», з'ясування специфіки діяльності суб'єктів відповідальних за протидію та боротьбу з фінансово-економічними злочинами в державі, дослідження положень законодавства України, якими регламентовано загальні засади державної політики у сфері протидії та боротьби з фінансово-економічною злочинністю і діяльність зазначених суб'єктів, позитивного міжнародного досвіду в зазначеній сфері тощо з метою формулювання висновків та пропозицій щодо подолання високого рівня тіньової економіки держави і відповідно підвищення рівня захищеності фінансово-економічних інтересів держави.

Загалом на сьогодні сутність понять «фінансова безпека держави» та «економічна безпека держави» була об'єктом дослідження вітчизняних і

зарубіжних науковців, серед яких О. Барановський, О. Белов, З. Варналій, Л. Герасименко, В. Гончар, О. Городецький, М. Єрмошенко, Я. Жаліло, С. Жуков, Г. Калач, О. Користін, С. Кульпінський, Н. Кравчук, О. Левчук, С. Марчевський, О. Мелих, М. Пендюра, О. Петросян, В. Проскура, О. Савицька, С. Фролов, Т. Цвігун, А. Чубенко, В. Шлемко тощо. Водночас необхідно зазначити, що складність визначення понять «фінансова безпека держави» та «економічна безпека держави» полягає в тому, що зазначені категорії є одночасно юридичними та економічними за змістом, це потребує більш комплексного підходу до визначення їх сутності.

А. Г. Чубенко пропонує розглядати економічну безпеку як стан захищеності національної економіки, що характеризується здатністю до стабільного функціонування, розвитку, а також стійкістю до внутрішніх і зовнішніх загроз, зростанням конкурентоспроможності держави у світовому економічному середовищі [2, с. 99]. Дещо подібною є дефініція, запропонована Т. В. Цвігуном, який визначив економічну безпеку держави як спроможність національної економіки забезпечити свій незалежний розвиток, стабільність інститутів громадянського суспільства, достатній оборонний потенціал держави за різних несприятливих умов і подій, а також здатність країни захистити власні інтереси від зовнішніх та внутрішніх загроз [3, с. 151].

Очевидним є акцент науковців на захищеності економіки держави саме від внутрішніх та зовнішніх загроз. На сьогодні поділ загроз економічним інтересам держави на внутрішні й зовнішні є цілком виправданим, але перелік таких загроз кожен науковець визначає по-різному. Зважаючи на це, пропонуємо звернути увагу лише на деякі з них. Так, О. В. Левчук до внутрішніх загроз економічній безпеці України відносить: 1) низький технологічний рівень більшості галузей; 2) високі витрати виробництва; 3) низьку якість продукції та відповідно низьку конкурентоспроможність

національної економіки; 4) низьку ефективність державного управління соціально-економічними процесами.

До основних зовнішніх загроз, на думку науковця, належать: а) імпортна залежність України щодо багатьох видів продукції, включаючи енергоносії; б) нераціональна структура експорту; в) вплив за кордон інтелектуальних і трудових ресурсів; г) слабка розвиненість транспортної інфраструктури зовнішньоекономічних відносин [4, с. 59].

Водночас необхідно звернути увагу на підхід науковців, які до внутрішніх загроз економічній безпеці держави відносять криміналізацію економіки, зростання корупції та організованої злочинності, її проникнення в базові галузі української економіки внаслідок послаблення системи державного контролю [5, с. 68–69].

Таким чином, категорію «економічна безпека держави» доцільно розглядати як захищеність економіки держави від ряду внутрішніх та зовнішніх загроз. Необхідно зазначити, що подібне визначення зазначеного поняття закріплене Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України» від 29 жовтня 2013 року № 1277, де визначено, що економічна безпека це стан національної економіки, який дає можливість зберігати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз, забезпечувати високу конкурентоспроможність у світовому економічному середовищі і характеризує здатність національної економіки до сталого та збалансованого зростання [6].

Однак, незважаючи на важливість захисту економічних інтересів держави від внутрішніх та зовнішніх загроз, безпосередньо Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року [7] не закріплює поняття «економічна безпека держави», що, на нашу думку, не є обґрунтованим. Зважаючи на те, що дефініція економічної безпеки держави міститься лише на підзаконному рівні, пропонуємо ще раз звернути увагу на



зміст Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, де визначено складові економічної безпеки, серед яких виробнича, зовнішньоекономічна, демографічна, енергетична, інвестиційно-інноваційна, продовольча, макроекономічна, соціальна та фінансова безпеки.

Підтримуючи науковців, які вважають фінансову безпеку важливою складовою економічної безпеки держави, зокрема М. Єрмошенко, О. Баранецького, зазначимо, що фінансова безпека держави, за О. Савицькою, вміщує:

- 1) стан фінансів і фінансових інститутів, за якого забезпечується гарантований захист національних економічних інтересів;
- 2) соціально спрямований розвиток національної економіки, фінансової системи та всієї сукупності фінансових відносин і процесів у державі;
- 3) готовність і здатність фінансових інститутів створювати механізми реалізації та захисту інтересів розвитку національних фінансів;
- 4) підтримання соціально-політичної стабільності суспільства;
- 5) формування необхідного економічного потенціалу і фінансових умов для збереження цілісності та єдності фінансової системи навіть за найбільш несприятливих варіантів розвитку внутрішніх і зовнішніх процесів та успішного протистояння внутрішнім і зовнішнім загрозам фінансової безпеки [8, с. 14].

Також О. Ш. Петросян визначає фінансову безпеку держави як створення умов для стабільного, надійного функціонування фінансової системи держави, регіону, що запобігають виникненню фінансової кризи, дефолту, деструкції фінансових потоків, збоїв щодо забезпечення основних учасників економічної діяльності фінансовими ресурсами, порушення стабільності грошового обігу, рівня ефективності державного управління, різних гілок влади та інститутів [9].

Виходячи з вищевикладеного, очевидно, що фінансова безпека та економічна безпека не є тотожними поняттями, однак, зважаючи на значення

фінансової безпеки для економіки держави, є науковці, серед яких О. М. Резнік, С. М. Пугач, М. С. Удовик та ін., які пропонують поняття «фінансово-економічна безпека держави», підкреслюючи тим самим нерозривний взаємозв'язок фінансової та економічної безпеки держави.

Говорячи про захищеність фінансово-економічних інтересів держави від зовнішніх та внутрішніх загроз, не можна не зауважити, що відповідно до статті 17 Конституції України обов'язок щодо захисту економічної безпеки держави покладається на всі органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації, на всіх громадян України та їх об'єднання [10].

Деталізуючи зазначений перелік суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, З. В. Гбур відносить до них правоохоронні органи, зокрема Національну поліцію України, органи прокуратури, Службу безпеки України, Державну прикордонну службу України, Державну фіскальну службу України, Державну фінансову інспекцію України та суди загальної юрисдикції [11, с. 6].

Загалом позиція автора потребує уточнення, зважаючи на те, що, по-перше, суди загальної юрисдикції відповідно до загальноприйнятого поділу влади належать до судової гілки влади, а по-друге, деякі із зазначених науковцем правоохоронних органів на сьогодні вже реорганізовано, а інші є новоствореними. Беручи до уваги зазначене, пропонуємо звернути увагу на положення Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року, за статтею 1 якого до правоохоронних органів відносять органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи та установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю,

рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [12].

Зазначений перелік правоохоронних органів України є досить широким, а тому пропонуємо виокремити лише ті правоохоронні органи, які розслідують фінансово-економічні злочини, зокрема органи Національної поліції України, Служби безпеки України (далі – СБУ), Національного антикорупційного бюро (далі – НАБУ), підрозділи податкової міліції Державної фіскальної служби України (далі – ДФС України).

Беручи до уваги вищевикладене, вважаємо доцільним розпочати з визначення особливостей статусу й діяльності Національної поліції України як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки держави.

Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку [13].

Крім того, Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення територіального органу Національної поліції» від 13 жовтня 2015 року як міжрегіональний територіальний орган поліції було утворено Департамент захисту економіки [14], до завдань якого було віднесено захист економіки та об'єктів права власності, виявлення, запобігання та припинення злочинів у сфері економіки, участь у формуванні й забезпеченні реалізації державної політики у сфері боротьби зі злочинністю, захисту економіки, установлення причин та умов вчинення правопорушень у сфері економіки, а також вжиття заходів щодо їх усунення [15].

До компетенції Департаменту захисту економіки Національної поліції України було віднесено виявлення 86 складів злочинів економічного спрямування, тоді як органам досудового розслідування Національної поліції України згідно зі ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України

(далі – КПК України) підслідні кримінальні правопорушення, крім віднесених до підслідності інших органів досудового розслідування [16].

За даними офіційного звіту про діяльність Національної поліції України за 2017 рік, органами поліції розкрито 1 546 злочинів у сфері господарської діяльності, із зареєстрованих в Єдиному реєстрі досудових розслідувань (далі – ЄРДР) 995 фактів фальшивомонетництва, 56 шахрайств із фінансовими ресурсами, 99 фактів легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. Крім того, у 2017 році органами поліції було розкрито на 43 % більше злочинів, пов'язаних із використанням бюджетних коштів ніж, у 2016 році. Загальна кількість зазначених злочинів становить 3 504, із зареєстрованих в ЄРДР 1 887 злочинів, пов'язаних із використанням коштів місцевих бюджетів, 2 216 – із використанням коштів державного бюджету та 41 факт злочинів, пов'язаних з незаконним відшкодуванням ПДВ [17]. У звіті про діяльність Національної поліції України за 2018 рік зазначено, що органами поліції було викрито 1 800 фактів хабарництва на суму 60,7 млн гривень, а також 3,7 тисячі кримінальних правопорушень у бюджетній сфері, відмінено 2 153 конкурсні торги на суму 39,1 млрд гривень [18].

Незважаючи на позитивні результати діяльності Департаменту захисту економіки Національної поліції України, у вересні 2019 року Кабінет Міністрів України ухвалив рішення про його ліквідацію, що підтверджується відповідною Постановою Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію територіального органу Національної поліції» від 2 вересня 2019 року № 841.

Іншим суб'єктом забезпечення фінансово-економічної безпеки держави є державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України – Служба безпеки України. Водночас, на цей орган покладається захист економічного потенціалу України від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань із

боку окремих організацій, груп та осіб. А одним з її основних завдань є попередження, виявлення, припинення і розкриття злочинів та організованої злочинної діяльності у сфері управління та економіки [19].

Зокрема, органи СБУ уповноважені розслідувати факти легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. Оскільки відповідно до КПК України в кримінальних провадженнях щодо злочинів, передбачених ст. 209 і 209-1 Кримінального кодексу України (далі – КК України), досудове розслідування здійснюється слідчим того органу, який розпочав досудове розслідування або до підслідності якого належить суспільно небезпечне протиправне діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності Національного антикорупційного бюро України [16]. СБУ також є спеціально уповноваженим органом державної влади у сфері контррозвідувальної діяльності, сфері захисту економічних інтересів держави.

Наступним правоохоронним органом, який здійснює захист фінансово-економічної безпеки держави, є підрозділи податкової міліції ДФС України, правовий статус яких визначено Податковим кодексом України та іншими підзаконними актами. Відповідно до зазначених актів податкова міліція здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, виконує оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та охоронну функції. Основними завданнями цього суб'єкта є запобігання кримінальним та іншим правопорушенням у сфері оподаткування та бюджетній сфері, їх розкриття, розслідування і провадження у справах про адміністративні правопорушення [20].

Нормами КПК України передбачено, що до підслідності підрозділів податкової міліції ДФС України належать такі кримінальні правопорушення, як «Незаконне виготовлення, зберігання, збут або транспортування з метою збуту підакцизних товарів» (ст. 204 КК України); «Фіктивне

підприємництво» (ст. 205 КК України); «Підроблення документів, які подаються для проведення державної реєстрації юридичної особи та фізичних осіб-підприємців» (ст. 205<sup>1</sup> КК України); «Ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів)» (ст. 212 КК України); «Ухилення від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (ст. 212<sup>1</sup> КК України); «Незаконне виготовлення, підроблення, використання або збут незаконно виготовлених, одержаних чи підроблених контрольних марок» (ст. 216 КК України); «Доведення банку до неплатоспроможності» (ст. 218<sup>1</sup> КК України); «Доведення до банкрутства» (ст. 219 КК України) [16]. Водночас зазначений перелік кримінальних правопорушень, підслідних підрозділам податкової міліції ДФС України, не є вичерпним, оскільки ст. 216 КПК України передбачає також інші злочини та умови, за яких розслідування за фактами їх скоєння здійснюється зазначеними органами.

За даними про діяльність підрозділів податкової міліції ДФС України, лише за направленими ними у 2017 році до суду кримінальними провадженнями забезпечено відшкодування завданих бюджету збитків на суму близько 500 млн гривень [21]. У 2018 році за матеріалами оперативних підрозділів було виявлено ознаки і розпочато 178 кримінальних проваджень за фактами незаконно заявленого до відшкодування ПДВ, 42 провадження – неправомірного використання сільськогосподарськими виробниками спеціального режиму оподаткування, припинено протиправну діяльність 55 конвертаційних центрів, у кредитно-фінансовій сфері обліковано 84 кримінальні провадження, у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, оперативними підрозділами розпочато 67 кримінальних проваджень на суму 970 млн гривень. Водночас у спрямованих до суду у 2018 році кримінальних провадженнях забезпечено відшкодування збитків розміром 1,7 млрд гривень [22]. Перелічене свідчить

про вагоме значення підрозділів податкової міліції ДФС України в механізмі забезпечення фінансово-економічної безпеки держави. Але необхідно зазначити, що 18 грудня 2018 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 1200, згідно з якою було утворено Державну податкову службу та Державну митну службу України, реорганізувавши ДФС України шляхом її поділу [23]. Водночас підрозділи податкової міліції в складі ДФС України відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» від 25 вересня 2019 року № 846 продовжують здійснювати свої повноваження до завершення здійснення заходів з утворення центрального органу виконавчої влади, на який покладається обов'язок забезпечення запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, об'єктом яких є фінансові інтереси держави та/або місцевого самоврядування [24].

Важливим суб'єктом забезпечення фінансово-економічної безпеки є НАБУ, яке відповідно до однойменного закону є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Його завданням є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [25].

З вищенаведеного можна зробити висновок, що компетенцію НАБУ складає широкий спектр повноважень у частині запобігання, припинення та розслідування кримінальних корупційних правопорушень, які загрожують фінансовій та економічній безпеці держави. Практична реалізація його повноважень спрямована на зниження рівня корупції в країні й відповідно захист фінансово-економічних інтересів держави, оскільки зростання рівня корупції зводить нанівець усі позитивні результати здійснюваних реформ і негативно позначається на розвитку економіки держави [26].

Запобігаючи таким злочинам, як привласнення, розтрата майна або заволодіння ним унаслідок зловживання службовим становищем, легалізація доходів, отриманих злочинним шляхом, нецільове використання бюджетних коштів, одержання неправомірної вигоди службовою особою, зловживання впливом, та іншим правопорушенням, віднесеним до підслідності цього правоохоронного органу, створюються умови для підтримання стабільного функціонування фінансової, економічної безпеки, і, як наслідок, у подальшому можливі скорочення сектору тіньової економіки держави, покращання інвестиційного клімату, раціональне використання бюджету.

Відповідно до звіту про діяльність Національного антикорупційного бюро України за I півріччя 2018 року слідчими органами НАБУ було попереджено розкрадання на суму 2 200 млн грн та відшкодовано збитків розміром 107 млн грн. Беручи до уваги розміщений у звіті розподіл обвинувальних актів, складених слідчими органами НАБУ за статтями КК України, можна зробити висновок, що найбільшу кількість обвинувальних актів було складено за фактами привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК України) – 33,5 %, нижчим є відсоток обвинувальних актів за фактами прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК України) – 26,9 %, зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України) – 11 %, зловживання впливом (ст. 369-2 КК України) – 6,2 %, фіктивного підприємництва (ст. 205 КК України) – 3,5 % тощо [27].

Необхідно зазначити, що за Законом України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року органи Національної поліції України та СБУ, органи доходів і зборів, НАБУ є органами, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю [28]. Зокрема, за офіційними даними, за 10 місяців 2018 року підрозділами податкової міліції ДФС України направлено до суду 30 обвинувальних актів



про правопорушення, вчинені в складі організованих груп та злочинних організацій [29].

Ще одним суб'єктом забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, на який ми вважаємо за необхідне звернути увагу, є Державне бюро розслідувань України (далі – ДБР України). Незважаючи на те, що відповідно до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року цей орган уповноважений запобігати, виявляти, припиняти, розкривати та розслідувати злочини, віднесені до його компетенції [30], В Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року не зазначено його в переліку правоохоронних органів. Необхідно відзначити, що й згаданий Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року не відносить ДБР України до суб'єктів боротьби з організованою злочинністю.

Зазначене дозволяє зробити висновок, що органи Національної поліції України, СБУ, НАБУ та підрозділи податкової міліції ДФС України можна вважати суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки держави.

Зважаючи на визначені актами національного законодавства повноваження правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, можна стверджувати, що вони здійснюють свою діяльність за двома напрямками: протидія фінансово-економічній злочинності та боротьба із фінансово-економічними злочинами.

В. Куц зазначає, що протидія злочинності полягає в запобіганні злочинності, яке здійснюється поетапно, починаючи з профілактики кримінальних правопорушень, тобто з нейтралізації причин учинення правопорушення та умов, що сприяють цьому. Якщо зазначені заходи неефективні, застосовують попередження вчинення кримінального правопорушення переважно через запевнення суб'єкта в нераціональності такого вчинку. У разі неефективності й попередження уповноважений

суб'єкт може вдатися до припинення розпочатого кримінального правопорушення наданими йому законом засобами [31, с. 110].

Що ж до боротьби зі злочинністю як одного з напрямків діяльності правоохоронних органів України, то під нею потрібно розуміти сукупність заходів економічного, політичного (зокрема, правового), психологічного, організаційного, технічного характеру, спрямованих на усунення (мінімізацію) факторів, що сприяють скоєнню злочинів, на попередження, припинення, реєстрацію, розкриття (розшук злочинців) і розслідування злочинів, на здійснення кримінального правосуддя, виправлення осіб, які скоїли злочин, та контроль за їх виправленням після відбування покарання, а також не відшкодування негативних наслідків злочинів [32, с. 50–51].

Водночас О. М. Резнік зазначає, що повноваження правоохоронних органів України щодо забезпечення фінансово-економічної безпеки в деяких випадках дублюються, це негативно позначається на ефективності їх діяльності як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, що підтверджує доцільність створення єдиного правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки держави [33, с. 150]. Позиція О. М. Резніка досить вдало підтверджується Звітом про проведення Національної оцінки ризиків у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом та фінансування тероризму 2016 року, за яким основними ризиками є:

1) неефективне розслідування фактів легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, це призводить до того, що особи, які їх скоїли, не будуть притягнені до юридичної відповідальності, що спонукає їх до вчинення нових суспільнонебезпечних діянь;

2) неефективна боротьба з організованою злочинністю;

3) неефективне розслідування податкових злочинів тощо.

Водночас для мінімізації зазначених ризиків пропонується:

– посилити координацію та взаємодію між правоохоронними органами;

- посилити міжнародну співпрацю в боротьбі з транснаціональною організованою злочинністю;
- регламентувати обмін інформацією між правоохоронними органами;
- забезпечити узгодження форм статистичної звітності правоохоронних органів з обліку кримінальних правопорушень із формами статистичної звітності судової влади щодо результатів розгляду судами кримінальних проваджень [34].

Про низький рівень виконання правоохоронними органами України як суб'єктами захисту фінансово-економічних інтересів держави покладених на них завдань та функцій свідчать також результати соціологічного опитування, проведеного у 2017 році [35]. Водночас експерти із Заходу України надають вищі оцінки виконанню правоохоронними органами функцій у сфері захисту фінансової системи держави, аніж експерти з Півночі та Півдня (Рис. 1).

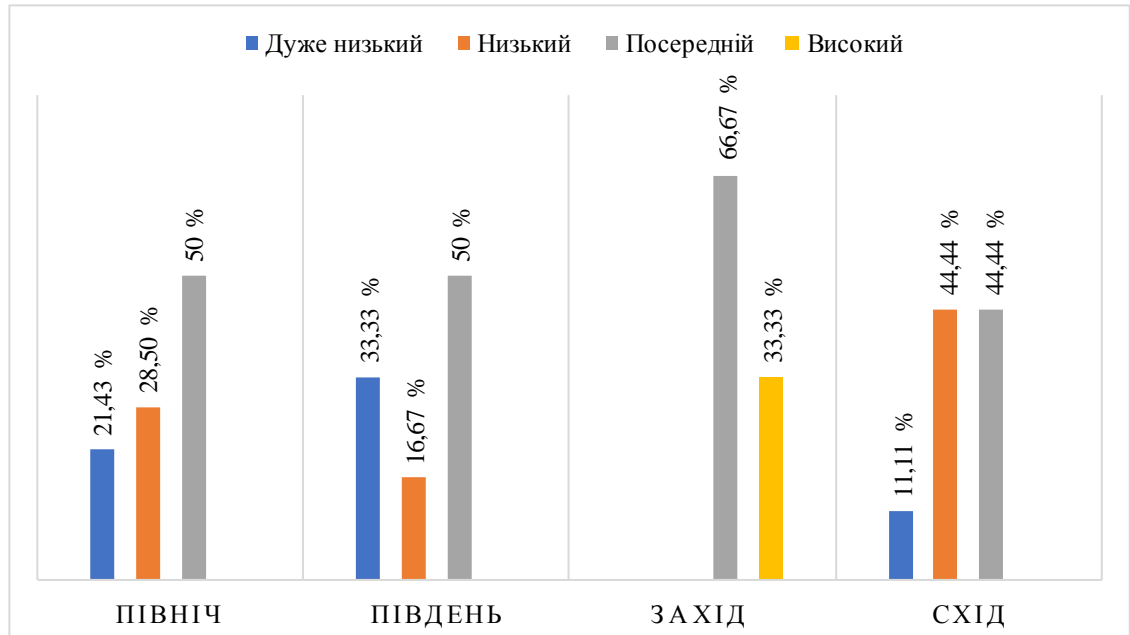


Рисунок 1 – Рівень виконання правоохоронними органами функцій у сфері захисту фінансової системи держави

Важливим є й те, що з цього питання не спостерігається особливих відмінностей в оцінках із боку експертів, які працюють у різних сферах. Зазначимо лише, що високі оцінки рівня виконання своїх функцій із боку

правоохоронних органів у сфері захисту фінансової системи України були виставлені саме експертами-представниками державного сектору (8,33 %) (Рис. 2).

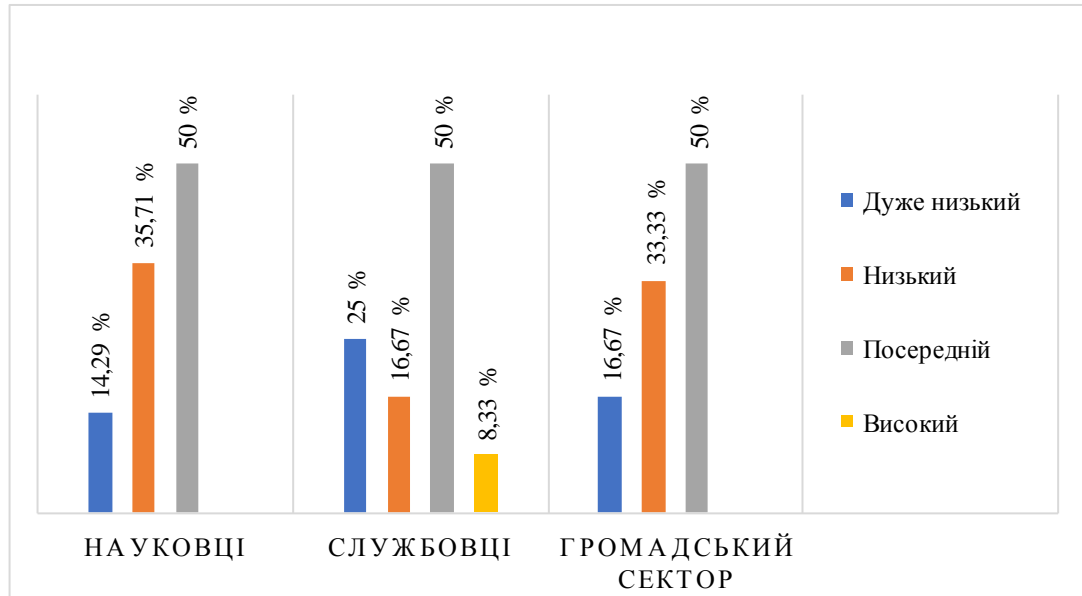


Рисунок 2 – Рівень виконання правоохоронними органами функцій у сфері захисту фінансової системи держави за оцінками груп респондентів

Необхідно зазначити, що ідея створення єдиного правоохоронного органу України, який би захищав фінансово-економічні інтереси держави, уперше знайшла своє вираження у 2013 році в проекті Закону України «Про Службу фінансових розслідувань України (фінансову поліцію)», яким передбачалося створення державного правоохоронного органу зі спеціальним статусом – Служби фінансових розслідувань України. Зазначений законопроект так і не був прийнятий, натомість у 2014 році на розгляд до Верховної Ради України було внесено проект Закону України «Про основи запобігання та боротьби з економічними правопорушеннями». Особливістю вищезазначеного акта є пропозиція щодо закріплення понять «економічна безпека», «економічне правопорушення» на законодавчому рівні, а також створення вже центрального органу виконавчої влади у сфері охорони економічної безпеки держави. Водночас зміст пояснювальної записки до зазначеного проекту свідчить про те, що цей центральний орган виконавчої

влади передбачалося утворити на базі підрозділів податкової міліції та боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, ДФС України, Державної фінансової інспекції України, підрозділів Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України, які протидіють злочинам у сфері економіки [36].

Вищезазначений законопроект також не був підтриманий, а відповідно впродовж наступних років у парламенті було зареєстровано ще декілька законопроектів, що передбачали утворення та основні засади діяльності єдиного правоохоронного органу з повноваженнями щодо протидії та боротьби з фінансово-економічною злочинністю. Зокрема, проектом Закону України «Про Фінансову поліцію» від 15 березня 2016 року пропонувалося утворити фінансову поліцію як державний правоохоронний орган, на який покладається обов'язок забезпечення запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів у сфері формування та використання фінансових ресурсів держави, економічної безпеки, що віднесені до його підслідності, відповідно до КПК України [37].

Отже, законопроектом 2018 року вбачалося доцільним створити Національне бюро фінансової безпеки України – державний правоохоронний орган, який на підставі кримінального аналізу та аналізу ризиків забезпечуватиме усунення загроз фінансовій безпеці держави. Водночас під усуненням загроз фінансовій безпеці держави необхідно розуміти діяльність Національного бюро фінансової безпеки щодо запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів, віднесених до його підслідності, які прямо чи опосередковано завдають шкоди публічним фінансам, а також запобігання їх учиненню в майбутньому [38].

І нарешті, останньою є пропозиція, яка була закріплена в законопроекті «Про Бюро фінансових розслідувань» від 30 серпня 2019 року, щодо створення центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику щодо запобігання, виявлення, припинення, розслідування та

розкриття кримінальних правопорушень у сфері господарської діяльності, які прямо чи опосередковано заподіюють шкоду публічному інтересу у сфері фінансів [39].

Незважаючи на те, що низка законопроектів була розкритикована науковцями через ряд істотних недоліків, можна стверджувати про існування чітко виражених тенденцій щодо передавання повноважень у сфері боротьби з правопорушеннями, які посягають на фінансово-економічні інтереси держави, єдиному правоохоронному органу. На користь зазначеної ідеї свідчить ряд безсумнівних аргументів, серед переліку яких одним із найголовніших доцільно вважати низьку ефективність існуючих на сьогодні правоохоронних органів України як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави.

Відповідно до результатів соціологічного дослідження, проведеного у 2017 році, про яке ми вже згадували раніше, 31 % опитаних респондентів вважають, що основним чинником низької ефективності виконання правоохоронними органами покладених на них завдань та функцій є корупція. Водночас багато респондентів серед пріоритетних чинників такої діяльності правоохоронних органів відзначають недосконале національне законодавство та низьку кваліфікацію кадрів [35].

Беручи до уваги вищезазначене, потрібно погодитися з І. М. Паньонко, який зазначає, що зміна існуючої на сьогодні правоохоронної системи вимагає насамперед вирішення ряду тактичних завдань, серед яких:

- 1) боротьба з корупцією всередині органів;
- 2) наближення правоохоронної діяльності до потреб громадян;
- 3) підвищення підзвітності громадянам;
- 4) підвищення рівня довіри громадян до правоохоронних органів;
- 5) усунення негативних наслідків правоохоронної діяльності;
- 6) усунення внутрішніх системних бар'єрів під час реєстрації злочинів;

- 7) перенесення центру уваги на переслідування найбільш суспільнонебезпечних діянь;
- 8) максимальне усунення правоохоронних органів від бізнесу;
- 9) підвищення ефективності роботи з охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю;
- 10) законність методів ведення оперативної роботи і слідства повинна забезпечуватися взаємним контролем правоохоронних органів;
- 11) за співробітниками правоохоронних органів повинне визнаватися право добросовісної помилки;
- 12) створення незалежних джерел відомостей про рівень злочинності та активності правоохоронних органів [40, с. 189–199].

Виходячи із вищезазначеного, очевидно, що лише створення ще одного правоохоронного органу України, на який буде покладено завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, досудового розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, які посягають на фінансово-економічні інтереси держави, не вплине на стан функціонування правоохоронної системи загалом, оскільки передусім необхідно мінімізувати прояви корупції серед співробітників правоохоронних органів України, а також створити передумови для якісного здійснення вже існуючими правоохоронними органами покладених на них національним законодавством завдань та функцій щодо протидії й боротьби зі злочинністю. Однією з таких умов є саме розроблення та закріплення на законодавчому рівні критеріїв і механізму оцінювання ефективності діяльності нового правоохоронного органу, що здійснює боротьбу з фінансово-економічними злочинами.

Таку позицію підтримує також О. О. Бабінова, яка зазначає, що розвиток України як демократичної держави вимагає якнайшвидшого впровадження нових критеріїв оцінки діяльності влади та вдосконалення існуючих технологій оцінювання [41, с. 78].

Водночас аналіз законопроектів, які ми згадували вище та які передбачали створення єдиного правоохоронного органу, відповідального за протидію та боротьбу з фінансово-економічними правопорушеннями в державі, свідчить про відсутність будь-яких вказівок на критерії оцінювання діяльності зазначеного органу. У зв'язку з цим зазначене питання потребує більш детального вивчення та формулювання переліку критеріїв, за якими можна було б об'єктивно оцінити результати діяльності правоохоронного органу, який пропонується створити в Україні для захисту фінансово-економічних інтересів держави, як у кількісному, так і в якісному аспекті.

Таким чином, захист фінансово-економічних інтересів держави на сьогодні покладено на низку правоохоронних органів, зокрема Національну поліцію України, СБУ, НАБУ, підрозділи податкової міліції ДФС України, ДБР України, які відповідно до положень національного законодавства, що регламентує їх статус та діяльність, уповноважені запобігати, виявляти, припиняти, розслідувати й розкривати одиничні факти скоєння фінансово-економічних злочинів. Незважаючи на дані, що містяться в звітах про показники діяльності правоохоронних органів України, аналіз емпіричних даних свідчить про низьку ефективність виконання ними своїх завдань у сфері захисту фінансово-економічних інтересів держави. Водночас обґрунтовано, що для підвищення рівня захищеності фінансово-економічних інтересів України доцільним є не лише створення єдиного правоохоронного органу з повноваженнями у сфері протидії та боротьби з фінансово-економічною злочинністю, а й розроблення переліку критеріїв оцінювання його діяльності в кількісних та якісних аспектах.



## **1.2 Поняття, мета та завдання оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України**

Реформування правоохоронних органів України та створення єдиного правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки держави вимагають не лише перегляду низки норм національного законодавства з метою уникнення їх суперечності, а й формування інституту оцінювання діяльності новоствореного органу.

Водночас основна складність становлення інституту оцінювання діяльності правоохоронних органів в Україні, на нашу думку, полягає в несистемності реформування правоохоронної системи держави, відсутності, незважаючи на велику кількість нормативно-правових актів, комплексного підходу до реформи правоохоронних органів України. Зокрема, актуальним залишається питання розмежування повноважень правоохоронних органів, мінімізації корупційних ризиків в їх діяльності, здійснення ефективного управління зазначеними суб'єктами тощо. Крім того, зазначена тематика не була належним чином досліджена й на доктринальному рівні.

Беручи до уваги зазначене, пропонуємо розпочати із сутності категорії «оцінювання», під яким найчастіше розуміють:

1) процес і логічно втілений в оцінному судженні наслідок усвідомлення позитивної чи негативної значущості явищ, подій та цілей суб'єкта;

2) метод вимірювання, що дає можливість оцінювати наявні в суб'єкта можливості подальшої діяльності, обирати і втілювати в дійсність найбільш оптимальну діяльність (складовими оцінювання є показники, спираючись на які об'єкт може досягти поставленої мети);

3) функцію управління та підфункцію контролю;

4) засіб збалансування цілей [42, с. 23]. Існує також позиція, відповідно до якої оцінювання являє собою систематичне збирання інформації про діяльність у рамках програми, її характеристиках та результатах, яке проводиться для того, щоб сформулювати судження про програму, підвищити ефективність програми та/або розробити плани на майбутнє [43, с. 27]. У будь-якому разі обидва визначення поняття «оцінювання» заслуговують на існування. Більше того, спільною рисою зазначених дефініцій є кінцева мета оцінювання як діяльності, що, безсумнівно, є позитивним.

Заслугує на увагу позиція О. І. Гриценка, який зазначає, що оцінювання спрямоване на одержання знань щодо державної діяльності, зокрема стосовно її результатів, із подвійною метою – дати можливість громадянам оцінити значущість державної діяльності та сприяти особам, які ухвалюють рішення, з метою підвищення результативності, ефективності, цілісності діяльності та визначення її впливу [44, с. 52].

Доцільно також зазначити, що з поняттям «оцінювання», не потрібно ототожнювати дефініцію «моніторинг», оскільки вони мають принципові відмінності. Ж. Г. Ганєєва зазначає, що поняття «моніторинг» (від англ. «monitoring» – відстеження, «monitor» – такий, що нагадує, застережливий) стало загально визнаним не лише в науці, а й в інших сферах загальнолюдської практики. Говорячи про моніторинг сутність йде про постійний нагляд за яким-небудь процесом із метою виявлення його відповідності бажаному результату. Інакше кажучи, якщо діагностика здійснюється систематично з попередньо заданою періодичністю та використанням однієї й тієї самої системи індикаторів, то ми маємо справу з моніторингом [45, с. 30].

За М. В. Пугачовою, моніторинг – це послідовність таких процесів, як збирання даних, їх систематизація, обробка, архівація, аналіз та прогнозування, а також надання опрацьованої інформації користувачам [46].

На перший погляд очевидно, що оцінювання також є досить подібним за змістом до моніторингу. Однак низка відмінностей, на які ми звернемо увагу нижче, дозволять нам розмежувати ці два поняття.

Отже, беручи до уваги сутність понять «оцінювання» та «моніторинг», очевидно, що метою моніторингу є всебічне забезпечення користувачів інформацією про досліджуваний об'єкт. Тоді як оцінювання акцентує не лише на збиранні, обробці та аналізі інформації про такий об'єкт, а й на формулюванні судження про його ефективність чи неефективність.

Зазначені ознаки оцінювання та моніторингу вже окреслюють істотну відмінність між ними. Водночас є також інші відмінності між цими дефініціями. Зокрема, моніторинг здійснюється постійно, тоді як оцінювання має місце, коли є проміжний або кінцевий результат діяльності, щодо якого й потрібно сформулювати судження про його ефективність чи неефективність.

Саме тому потрібно погодитись із Ж. Г. Ганеєвою, що основна сфера практичного застосування моніторингу – це управління, а точніше, інформаційне обслуговування управління в різних сферах діяльності [45].

Зважаючи на вищевикладене, пропонуємо під оцінюванням діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України розуміти законодавчо визначену сукупність дій уповноважених державою органів, їх посадових осіб, громадян, спрямовану на з'ясування ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, їх окремих співробітників, підрозділів, що здійснюється відповідно до закріплених законом критеріїв оцінювання, а також в установленому адміністративно-правовими нормами порядку і формах, що є основою для прийняття управлінських рішень щодо покращення виконання останніми своїх завдань та функцій.

Переходячи до сутності категорії «ефективність», необхідно зазначити, що в теорії адміністративного права вона майже не була досліджена, а тому

доцільно звернути увагу на позиції науковців інших галузей, зокрема, економіки, менеджменту, державного управління тощо.

Загалом ефективність являє собою здатність давати ефект, результативність процесу, проекту тощо, які визначаються як відношення ефекту, результату до витрат, що забезпечили цей результат. Водночас ефективність розглядають як економічну, соціальну, організаційну та навіть технологічну категорію тощо.

С. В. Мочерний сформулював економічну ефективність як здатність приносити ефект, результативність процесу, проекту тощо, які визначаються як відношення ефекту, результату до витрат, що забезпечили цей результат [47, с. 214].

На відміну від економічного змісту соціальна сутність ефективності полягає у відповідності результатів діяльності соціальним потребам і цілям суспільства [48]. Крім того, В. В. Цветков, який найпершим почав досліджувати ефективність у державному управлінні, виділяє також організаційний зміст ефективності. Відповідно організаційна ефективність є оптимальною формою взаємозв'язків елементів системи, яка робить її найбільш ефективною в досягненні мети [49, с. 39]. Заслужує на увагу також пропозиція М. О. Баранова щодо поділу ефективності державної влади на технологічну й соціальну, де під технологічною ефективністю пропонується розуміти ступінь бюрократичної раціональності, адекватність структур та інститутів влади цілям перетворень, характеру їх реакції на зміну ситуації [50].

На нашу думку, найбільш доцільним є існування комплексного розуміння поняття «ефективність», зважаючи на те, що аналіз кожного з аспектів ефективності впливає на формулювання загального судження про ефективність досліджуваного об'єкта. Хоча це не виключає існування в межах наукової доктрини інших думок. Так, В. Ю. Касьян додержується позиції, що ефективність організації й функціонування органів внутрішніх

справ визначається їх відповідністю об'єктивному соціальному призначенню, що виражено у відповідних умовах і показниках, а всі інші відносно самостійні затратно-економічні, технологічні й технічні критерії ефективності повинні розглядатися як підлеглі соціальним критеріям, поза якими їх застосування втрачає сенс і навіть перешкоджає досягненню цих цілей [51].

Водночас досить часто поняття «ефективність» ототожнюється з поняттям «результативність». Так, Т. Катарбинський визначає ефективність як результативність, яка розглядається в загальній теорії ефективної організації діяльності [52, с. 20]. На думку В. Г. Андрійчука, ефективність – це результативність певної дії, процесу, яка вимірюється співвідношеннями між одержаним результатом і витратами, що його спричинили [53, с. 9].

Однак ми не можемо погодитись із зазначеним, оскільки, як засвідчує аналіз наукових праць, зазначені поняття мають істотні відмінності. Зокрема, з точки зору А. Широкова та С. Юркова категорії ефективності та результативності органів влади необхідно розуміти виключно таким чином:

- результативність – досягнення внаслідок діяльності запланованих і бажаних цілей і результатів, вирішення поставлених завдань;
- ефективність (від лат. «effectivus» – що досягає ефекту, потрібного результату, дієвий) – одержання результатів із найменшим витрачанням ресурсів або отримання більш високих результатів за одного й того самого обсягу ресурсів [54, с. 38].

При результативності визначальними є не витрати на досягнення поставленої мети, не якісне оцінювання мети, не соціальні, політичні та інші наслідки, а виключно сам результат і ступінь його досягнення (повністю, частково, не виконано). Відповідно кількісне й конкретне вираження цього результату є основною умовою оцінювання результативності. Відповідно під час аналізування результативності акцент зміщується на поставлення цілей, а також на визначення показників, що дозволяють з'ясувати наскільки

досягнутий стан об'єкта відповідає тому, який було визначено як мету. Безсумнівно, це дозволяє порівнювати різноманітні варіанти досягнення цілей в умовах фіксованих витрат, а також оцінювати можливі варіанти з точки зору ступеня досягнення поставленої мети в умовах обмежених ресурсів [55, с. 222].

Отже, сутність категорії «ефективність» є дещо іншою. Зокрема, К. В. Прокоф'єва розкриває зміст ефективності за допомогою двох підходів. Перший базується на тому, яких результатів було досягнуто і за яку ціну, які й скільки ресурсів було витрачено на досягнення одержаних результатів. У цьому підході ефективність розглядається як співвідношення результатів та витрат. Критеріями такого підходу є «результат – витрати». Але постає питання, чи дасть одержаний результат можливість досягнення мети. Саме це питання обумовлює існування підходу, що характеризує ефективність із позиції досягнення мети та дає відповідь на запитання, чи було досягнуто поставленої мети або наскільки ближчою стала поставлена мета. Критеріями другого підходу відповідно є «результат – мета» [56].

О. І. Поздняков, розглядаючи ефективність функціонування системи забезпечення безпеки, також звертає увагу на подібну до вже вищезазначеної модель «вхід» – «вихід», де «вхід» – ресурси, засоби, які органи безпеки використовують для ухвалення та реалізації можливих рішень (планів) із метою здійснення основного їх обов'язку із забезпечення безпеки, тоді як «вихід» – це реальна зміна об'єктів впливу в результаті здійснення рішень і практичного досягнення цілей, поставлених перед органами безпеки. Відповідно діяльність органів безпеки більш корисна при вищому співвідношенні такої категорії, як «вихід» до «входу». Таке співвідношення, як зазначає науковець, найчастіше трактують як ефективність у широкому сенсі [57].

Існує ще чимало підходів до розуміння понять «результативність» та «ефективність», але однією з принципових відмінностей між ними є

орієнтація результативності виключно на результат, тоді як ефективність визначається виходячи із співвідношення між результатом та витратами.

Таким чином, ефективність діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України – це характеристика діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку держави, яка виражається, по-перше, у відповідності досягнутих зазначеними органами результатів меті їх діяльності у фінансово-економічній сфері, а по-друге, в їх раціональному співвідношенні з витраченими фінансовими, матеріальними, кадровими та іншими ресурсами тощо.

Говорячи про оцінювання ефективності, доцільно звернути увагу на досить слушну позицію О. Оболенського, на думку якого процес оцінювання ефективності органу влади повинен здійснюватися впродовж всього циклу «мета – випуск» [58, с. 398]. Фактично, це ж стосується й оцінювання діяльності правоохоронних органів України, які захищають фінансово-економічні інтереси держави. Так, оцінювання ефективності зазначених органів повинен починатися разом із визначенням пріоритетних завдань їх діяльності у фінансово-економічній сфері і продовжуватися на таких етапах, як:

- 1) формальне закріплення визначених пріоритетів діяльності;
- 2) визначення необхідної кількості ресурсів;
- 3) безпосередня діяльність правоохоронних органів спрямована на виконання пріоритетних завдань;
- 4) співвідношення досягнутих результатів із поставленими цілями тощо.

Водночас додатковими етапами, на яких оцінювання ефективності правоохоронних органів України також наявне, є коригування їх пріоритетних завдань, у разі якщо виникають нові непередбачувані обставини, зокрема з'являються нові загрози фінансово-економічним

інтересам держави, що потребують оперативного реагування з боку керівництва та співробітників правоохоронних органів [59].

Тут необхідно погодитися з О. М. Бандуркою та О. М. Литвином, які досить вдало наголошують на тому, що, говорячи про результати оцінювання діяльності суб'єктів боротьби зі злочинністю, потрібно відповісти на запитання: що необхідно розуміти під результатами діяльності по боротьбі зі злочинністю? Відповідь на яке науковці формулюють таким чином: результатом діяльності з боротьби зі злочинністю є фактичне досягнення цілей-завдань, поставлених суспільством перед державою у цій сфері, як у масштабі країни, так і в окремих регіонах, на окремих напрямках тощо.

А відповідно, практична можливість виміряти ефективність діяльності з боротьби зі злочинністю прямо залежить від того, наскільки правильні, науково обґрунтовані цілі-завдання. До того ж у разі їх завищення неможливо позитивно оцінити роботу учасників боротьби зі злочинністю і навпаки, при заниженні посередня робота оцінюється як високоефективна [60, с. 16].

Таким чином, оцінювання ефективності правоохоронних органів, які забезпечують фінансово-економічну безпеку України, наявне фактично на всіх етапах їх діяльності, починаючи з планування такої діяльності, а не лише при співвідношенні вже конкретних результатів із поставленими цілями.

О. М. Литвинов зазначає, що загалом значення оцінювання ефективності полягає в тому, що воно сприяє уточненню й конкретизації цілей організації та функціонування системи, оптимізації структур, оскільки в процесі ранжування результатів діяльності виявляють конкретні причини, що зумовлюють ті чи інші відхилення в роботі щодо поставлених цілей у співвідношенні ресурсів, що витрачаються [61, с. 37]. Погоджуючись із позицією науковця, не можна не звернути увагу на те, що оцінювання ефективності діяльності правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення



фінансово-економічної безпеки України дозволить краще організовувати його діяльність для виконання покладених на нього завдань.

Зарубіжні науковці, досліджуючи питання оцінювання органів поліції, діяльність яких орієнтована на задоволення потреб суспільства або які мають намір змінити фокус своєї діяльності, звертали увагу на те, що будь-яка модель оцінювання може бути використана як дієвий інструмент для:

1) підвищення обізнаності співробітників органів поліції зі змістом концепції «community policing», а також роз'яснення щодо відповідності їх поведінки її положенням;

2) перегляд та внесення змін до вимог щодо діяльності органів поліції;

3) досягнення консенсусу між співробітниками органів поліції та їх керівниками щодо виконання покладених на них законом завдань і функцій;

4) покращення рівня задоволеності співробітників поліції їх діяльністю;

5) з'ясування думки громадян щодо можливих напрямків покращення діяльності органів поліції [62]. Водночас зазначене стосується не лише поліції, а й інших правоохоронних органів, які є суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

Необхідно погодитися також з О. Г. Коваленко, що запровадження оцінювання діяльності органів влади підвищує їх прозорість, яка сама по собі є досить цінною характеристикою державного органу. Часто через відсутність і закритість органів влади розвивається бюрократизм, приділяється увага непродуктивним процесам, методичним рекомендаціям, структуруванню. У результаті не зовсім зрозуміло, яке стосуються основної діяльності ті чи інші дії державних органів та яка мета їх функціонування. У цьому разі запровадження системи оцінювання ефективності діяльності та виконання поставлених завдань допомагає підвищити прозорість і бути додатковим стимулом для введення інновацій у діяльність державних органів. Зважаючи на це, запровадження механізму оцінювання ефективності може істотно покращити якість внутрішньої політики та системи ухвалення

рішень в органах влади. Крім того, О. Г. Коваленко наголошує на тому, що для підвищення орієнтації на результат необхідно планувати і відстежувати досягнення певного результату також в середньостроковій перспективі [63].

К. В. Бондаревська та Т. Л. Сорокотяга вважають, що ефективність діяльності підприємств, установ, організацій визначається насамперед ступенем відповідності співробітників їх робочим місцям [64, с. 29]. Відповідно метою оцінювання діяльності співробітників підприємств, установ, організацій є одержання об'єктивної інформації, необхідної для подальшого ухвалення керівництвом обґрунтованих управлінських рішень. Виходячи з цього, очевидно, що оцінювання ефективності діяльності правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки держави нерозривно пов'язано також з оцінюванням відповідності його співробітників займаним посадам.

Водночас С. Шевченко звертає увагу на те, що завданнями оцінювання ефективності діяльності співробітників є:

- а) забезпечення органу кваліфікованими та професійно-придатними кадрами;
- б) підвищення результативності діяльності співробітників;
- в) наближення оцінювання до справедливого та об'єктивного, такого, що стимулює подальше професійне зростання співробітників [65, с. 256].

Беручи до уваги те, що оцінювання ефективності діяльності співробітників правоохоронних органів України є лише складовою частиною оцінювання їх діяльності, вважаємо доцільним погодитися з І. Кравчук, що завданням оцінювання загалом є аналіз корисності програми або політики, засвоєння певних уроків на підставі виявлення того, що спрацювало добре, а що ні [66].

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що метою оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України є спрямування правоохоронних

органів, які захищають фінансово-економічні інтереси держави від внутрішніх та зовнішніх загроз на виконання покладених на них національним законодавством завдань і функцій відповідно до мети їх діяльності, з оптимальним використанням наявних у них ресурсів та додержанням принципу законності й вимог антикорупційного законодавства. Відповідно до мети основними завданнями оцінювання діяльності правоохоронних органів, які захищають фінансово-економічні інтереси держави, пропонується вважати:

1) забезпечення законності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України;

2) виявлення існуючих проблем у діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України;

3) розроблення пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення організації та діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, зокрема:

а) розроблення пропозицій щодо внесення змін до національного законодавства, що регламентує організацію та діяльність зазначених правоохоронних органів;

б) вирішення низки кадрових питань, що виникають під час організації та діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України;

в) обґрунтування доцільності збільшення або ж, навпаки, зменшення обсягу фінансування, матеріально-технічного забезпечення діяльності правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки України;

4) вжиття заходів щодо сприйняття діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України населенням, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, міжнародними інституціями тощо.

Таким чином, оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів України як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави є значно ширшим поняттям, ніж оцінювання досягнутих зазначеними органами результатів діяльності у сфері захисту фінансово-економічних інтересів держави від внутрішніх та зовнішніх загроз, оскільки останнім етапом оцінювання є не формулювання судження про ефективність діяльності вищезазначених суб'єктів, а підготовка пропозицій щодо покращення виконання правоохоронними структурами своїх повноважень. Зважаючи на це, мету та завдання оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України також запропоновано розглядати в межах більш широкого підходу.

### **1.3 Класифікація критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України**

Реформування правоохоронних органів України обумовлює доцільність вивчення питання оцінювання ефективності їх діяльності, метою якого є орієнтація правоохоронних органів на виконання покладених на них чинним національним законодавством завдань та функцій. На сьогодні оцінювання ефективності діяльності як категорії є однією з ключових у дослідженнях таких вітчизняних науковців, як Г. Атаманчук, І. Артим, О. Бандурка, О. Батраченко, А. Бова, Д. Зернін, В. Ігнатов, А. Куліш, Є. Крапивін, О. Линдюк, О. Литвинов, О. Музичук, Л. Приходченко, В. Черней, М. Чеховська, В. Ярема, але аналіз основних наукових положень і висновків, сформульованих ними, свідчить про розгалуженість державних органів, а також напрямків їх діяльності на оцінювання ефективності яких вони звертали увагу. Більше того, оцінювання саме правоохоронних органів як

суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України комплексно досліджено не було. Однак для їх визначення все-таки вважаємо доцільним розкрити підходи вітчизняних та зарубіжних науковців до розуміння змісту та класифікації критеріїв ефективності.

Зазначимо, що за О. А. Линдюком, який досліджував питання оцінювання ефективності модернізації державної служби в Україні, модель оцінювання обов'язково включає стандарти оцінювання ефективності, систему показників, оцінок і шкалу оцінювання ефективності, методи оцінювання та інші елементи. Водночас на думку науковця, важливо структурувати цілі, критерії і показники оцінювання [42, с. 80–81]. Виходячи з вищевикладеного, необхідно зазначити, що особливе місце в оцінюванні будь-якої діяльності належить критеріям, на основі яких визначається її ефективність чи неефективність.

Г. Атаманчук визначає поняття «критерій» як ознаки, межі, сторони прояву управління, за допомогою яких варто визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства [67, с. 159]. І саме цим критерії відрізняються від показників, які лише визначають кількісні параметри того чи іншого процесу, явища.

Аналіз наукової літератури дає підстави зробити висновок, що зарубіжні науковці пропонують подібні переліки критеріїв для вимірювання та оцінювання ефективності діяльності. Одним із них є поділ критеріїв для оцінювання ефективності діяльності на:

- 1) критерії, що орієнтовані на цілі, тобто ефективність вимірюється здатністю досягати попередньо визначених цілей;
- 2) критерії, що фокусуються на внутрішніх характеристиках, тобто діяльність є ефективною, коли забезпечується внутрішня узгодженість та гарантується її адаптація до нових умов;
- 3) критерії, що є комплексними, тобто заздалегідь визначені критерії поєднуються з критеріями, обумовленими специфікою діяльності.

Натомість інша група науковців звертає увагу на те, що зазначена класифікація загалом не є досконалою, оскільки критерії, орієнтовані на цілі, залишають поза увагою те, що цілі не завжди можуть бути сформульовані чітко та навіть змінюватися в процесі діяльності, отже, критерії, сфокусовані на внутрішній організації, ідеалізують значення організаційно-управлінських відносин, які пов'язані з організацією та діяльністю окремих підрозділів та органів загалом, тоді як метою їх діяльності є насамперед упорядкування зовнішніх суспільних відносин у певній сфері. Мають певні недоліки і комплексні критерії оцінювання ефективності діяльності, сутність яких зводиться до проблем, що виникають при визначенні та поєднанні загальних та спеціальних критеріїв [68, с. 32]. Водночас такий поділ критеріїв не є виключним як у вітчизняній, так і зарубіжній доктрині, а тому пропонуємо звернути увагу на інші не менш змістовні їх класифікації.

Зокрема, Д. П. Зернін та В. Г. Ігнатов виділяють такі групи загальних критеріїв оцінювання ефективності, як:

- ціннісно-раціональні – визначають ефективність за ознакою відповідності результатів управління встановленим державою цінностям;
- цілераціональні – характеризують ефективність як відповідність результатів управління запланованим цілям та завданням, визначених у державних програмах і планах;
- прагматичні – встановлюють ефективність способом «витрати–випуск» чи «витрати–результат» [69, с. 263].

Заслуговує на увагу також позиція І. І. Артима, який групує критерії ефективності декількома моделями, зміст яких наведено нижче:

- а) факторно-категоріальна модель передбачає оцінювання організаційної роботи державного органу на основі майже 40 критеріїв, що охоплюють 10 факторів: 1) організаційну структуру; 2) формування цілей; 3) контроль за діяльністю державного органу; 4) процедуру ухвалення управлінських рішень; 5) управління персоналом; 6) організаційну культуру;

7) систему мотивацій; 8) політичну культуру; 9) зв'язки з громадськістю; 10) взаємодію з іншими державними органами;

б) модель стейкхолдерів висвітлює лише соціальні аспекти діяльності державного органу, які проявляються в задоволеності населення діяльністю зазначеного суб'єкта;

в) ресурсна модель, що характеризує економічну ефективність діяльності державного органу та ґрунтується на аналізі надходжень до державного бюджету [70].

Запропоновані вище критерії оцінювання діяльності досить комплексно підходять до визначення ефективності чи неефективності державних органів. Такий збалансований перелік критеріїв обумовлений тим, що кожний суб'єкт, який прямо чи опосередковано бере участь в оцінюванні ефективності діяльності державних органів, має відмінні інтереси. На підтвердження зазначеного пропонуємо звернути увагу на підхід Л. Приходченко, за яким оцінювання включає функціональні (оцінювання ролі органів влади у вирішенні соціально-економічних проблем), діяльнісні (оцінювання наслідків діяльності державного сектору) і витратні (оцінювання витрачання матеріальних, фінансових, кадрових, інтелектуальних, інформаційних ресурсів для функціонування органів влади) складові. Оскільки громадянина як суб'єкта оцінювання діяльності державних органів цікавлять виключно результати їх діяльності та чи задовольняє вона його потреби чи ні, законодавця – результати, яких досягнуто та обсяг ресурсів, зокрема фінансових, кадрових, які були витрачено для одержання позитивних результатів, а безпосередньо службовця державного органу – досягнення цілей, що були поставлені перед ним та державним органом загалом [71]. Зважаючи на це, можемо зробити висновок, що оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України повинне включати критерії, які відображають інтереси кожного суб'єкта оцінювання в ефективному

виконанні правоохоронними органами покладених на них завдань, функцій у сфері захисту фінансово-економічних інтересів держави від внутрішніх та зовнішніх загроз, що дозволить комплексно оцінювати ефективність діяльності таких органів.

Необхідно зазначити, що окремі науковці звертали увагу на визначення критеріїв оцінювання ефективності діяльності конкретних правоохоронних органів України. Зокрема, В. В. Черней всі критерії оцінювання діяльності органів внутрішніх справ класифікував на зовнішні та внутрішні, а також загальні й спеціальні. Так, до загальних критеріїв науковець відносить: результати роботи органів внутрішніх справ за зверненнями громадян; результати проведення спеціальних перевірок осіб, які претендують на призначення їх на вищі посади тощо, тоді як до спеціальних – загалом кількісні показники: кількість осіб, щодо яких винесено постанови про притягнення як обвинуваченого за вчинення злочину, щодо яких обвинувальні вироки суду набрали законної сили, щодо яких складено протокол про адміністративне правопорушення та накладено адміністративне стягнення, розмір завданої шкоди та обсяг її відшкодування фізичним та юридичним особам.

Також сутність зовнішніх критеріїв зводиться до вивчення та аналізу криміногенної ситуації, психологічної (враховуючи визначення рівня довіри населення до органів внутрішніх справ) й економічної обстановки на певній території та їх впливу на криміналізацію населення, а внутрішні – психологічну обстановку всередині органів внутрішніх справ, рівень їх матеріально-технічного забезпечення тощо [72, с. 93–94].

Критерії оцінювання діяльності органів поліції у розрізі забезпечення ними публічної безпеки і порядку визначав також О. В. Батраченко. Зокрема науковець пропонує оцінювати ефективність їх діяльності за такими критеріями, як:

- 1) стан публічної безпеки і порядку в регіоні та державі в цілому;



- 2) стан управління та організації діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 3) кількісні та якісні результати діяльності Національної поліції України у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 4) оцінювання кадрового потенціалу;
- 5) рівень довіри населення до Національної поліції України та її співробітників.

Досить цікавим, на наш погляд, є перший критерій, виділений науковцем, а саме стан публічної безпеки та порядку в регіоні й державі в цілому, що полягає у визначенні стану злочинності та кількості вчинених правопорушень у розрізі їх видів, зіставленні результатів та динаміки в кожному регіоні й державі. Оцінюючи цей критерій ефективності, як зазначає О. В. Батраченко, можна з'ясувати вихідне та поточне становище предмету діяльності Національної поліції України, проблемні моменти у даній сфері [73, с. 61–62].

Для спростування доцільності та важливості зазначеного критерію пропонуємо звернути увагу на те, що використання стану злочинності як показника діяльності поліції ускладнюються двома умовами. По-перше, поліція не є єдиним фактором, що впливає на рівень злочинності. Злочинність є продуктом складного комплексу соціальних, економічних та політичних сил. Дослідження чітко демонструють, що відділи поліції можуть істотно впливати на деякі види злочинів, оскільки факти їх скоєння значно легше виявити, ніж інші. Іноді стан злочинності дійсно низький завдяки зусиллям поліції, а в іншому разі – через фактори, які не мають нічого спільного з органами поліції. Відповідно діяльність поліції дійсно може мати вплив на стан злочинності, але також на неї може впливати багато інших чинників. По-друге, зареєстрований стан злочинності часто пов'язаний із тим, яким чином органи поліції обробляють інформацію, що надходить до них, а тому кримінальні показники, які надходять від органів поліції,

прийнято називати «організаційними наслідками». Іншими словами, ці показники є не більше, ніж продуктами діяльності органів поліції. Водночас керівництво органів поліції може впливати на «реальні» показники стану злочинності через маніпуляції зі статистичними даними [74].

А. А. Бова стверджує, що критерії оцінювання ефективності діяльності поліції можуть бути «твердими» (статистичні дані) та «м'якими» (вивчення громадської думки населення і підприємців, експертні опитування). Іноді вони поєднуються – експерти можуть надавати оцінки з огляду на статистичні показники та якісну інформацію [75, с. 14].

На сьогодні Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року єдиний нормативно-правовий акт у системі національного законодавства, в якому закріплено, що основним критерієм оцінювання ефективності діяльності органів і підрозділів поліції є рівень довіри громадян (ч. 3 ст. 11) [13]. Але існуюча роками «палочна» система оцінювання діяльності органів внутрішніх справ лише формально трансформувалася в якісну. Це підтверджується тим фактом, що звіти Національної поліції України свідчать про їх звітування за переліком кількісних показників, серед яких: кількість зареєстрованих кримінальних справ, кількість справ за якими завершено досудове розслідування; кількість закритих проваджень і т. ін. [76]. Крім того, у 2015 році було визначено, що оцінювання ефективності діяльності поліції здійснюватиметься за: результатами зовнішнього та внутрішнього опитування, оцінкою бізнес-середовищем ефективності її діяльності та результатами виконання пріоритетних завдань [77]. Але зазначене, за винятком положень ч. 3 ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року, де йде мова про критерій громадської думки, який ми вже згадували, не було закріплено на законодавчому рівні.

Так, звіти Національної поліції України свідчать про їх звітування виключно за переліком кількісних показників, основою яких є статистичні дані. Водночас статистичні дані мають низку обмежень, серед яких:

- 1) фокус лише на боротьбі зі злочинністю, яка не єдине завдання органів поліції;
- 2) частий акцент лише на фактах скоєння тяжких та особливо тяжких злочинів, що набули резонансного розголосу;
- 3) прагнення знизити кількісні показники обумовлює маніпуляції зі статистичними даними, а також інші форми корупції;
- 4) зосередження уваги на кількості зареєстрованих злочинів залишає поза увагою кількість незареєстрованих злочинів. Водночас загальний рівень злочинності зазвичай удвічі, а то й утричі вищий від зареєстрованої кількості злочинів [78].

Водночас для того, щоб уникнути маніпуляцій зі статистикою, яку фактично використовують для відображення реального стану злочинності в державі та ролі органів поліції у боротьбі з нею, А. Кривінш пропонує передбачати як основний критерій ефективності поліцейської діяльності не зниження рівня злочинності, а зменшення частки латентної злочинності. На думку науковця, такий підхід дозволить поліції нейтралізувати бажання маніпулювати статистикою в разі досить високого рівня злочинності та зацікавити співробітників поліції у зборі інформації про злочини в державі [79, с. 35]. Зазначена позиція, на наш погляд, є вдалою і доцільною для впровадження в Україні при оцінюванні ефективності діяльності правоохоронних органів, які забезпечують фінансово-економічну безпеку держави, оскільки, як вже було зазначено, стан злочинності залежить не лише від діяльності правоохоронних органів, а й від низки інших соціально-економічних та політичних факторів. Подібною є також позиція О. М. Бандурки та О. М. Литвинова, які зазначають, що показник розкриття злочинів взагалі не придатний для оцінювання боротьби з економічною

злочинністю, а велика кількість зареєстрованих злочинів є одним із позитивних показників роботи відповідних служб та підрозділів по боротьбі з економічними злочинами [60, с. 17].

Зважаючи на важливість рівня латентних злочинів для його використання у майбутньому як критерію оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів, які забезпечують саме, фінансово-економічну безпеку держави, пропонуємо звернути увагу на одну з існуючих класифікацій латентних економічних злочинів. В. Ф. Оболенцев виділяє такі групи латентних економічних злочинів, як:

1) природна латентність – це злочини, про які представникам органів влади, окремим особам, зокрема й потерпілим, не відомо, тобто вони не виявлені, приховані;

2) межові ситуації – це випадки, коли факт злочину виявляється, але з різних причин про нього не повідомляється до правоохоронних органів;

3) штучна латентність – це злочини, які не визнаються порушенням норм закону, відповідно не реєструються та навіть приховуються посадовими особами [80, с. 49].

До того ж важливість визначення стану латентної злочинності є очевидною. Так, В. Шакур вважає, що латентну злочинність необхідно виявляти для того, щоб:

– володіти інформацією про реальний стан злочинності на відповідній території;

– визначати справжню структуру злочинності;

– мати чітке уявлення про тенденції в динаміці злочинності;

– визначати розмір збитків, завданих державі та громадянам;

– виявляти обставини, що породжують злочинність, і визначати шляхи їх усунення;

– прогнозувати та планувати роботу зі злочинністю [81, с. 183].

Р. В. Веприцький, підтримуючи загалом ідею необхідності виявлення та фіксації латентної злочинності, зауважує на одностайності науковців щодо надзвичайної складності дослідження цього феномену, обумовленої проблемами гносеологічного і методологічного характеру, серед яких насамперед є відсутність надійних методик, які дозволяють одержати достовірні дані щодо фактичної злочинності в суспільстві [82, с. 73].

Покращити боротьбу з латентною злочинністю, за О. М. Гуміним, можна через:

- 1) проведення правової пропаганди серед населення з метою підвищення його правосвідомості і правової культури;
- 2) удосконалення статистичного обліку та звітності, усунення необ'єктивності, неповноти статистичних даних про фактичну злочинність;
- 3) підвищення вимогливості до додержання порядку, ведення статистичного обліку шляхом посилення контролю над ним;
- 4) забезпечення гарантій захисту свідків і потерпілих;
- 5) підвищення рівня професійності співробітників правоохоронних органів, зміцнення їх матеріальної бази;
- б) розширення можливостей контролю за діяльністю правоохоронних та інших органів із боку громадськості тощо [83, с. 230].

Необхідно зазначити, що переважання кількісних показників при оцінюванні результатів діяльності є проблемою всіх правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, зважаючи на що зміщення акценту на латентну злочинність є досить доцільним навіть незважаючи на існуючі перешкоди.

Окрім стану латентної злочинності як критерію оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів, уповноважених захищати фінансово-економічні інтереси України, ігноруються й інші не менш важливі критерії. Одним із них є такий критерій, як стан їх співпраці з іншими суб'єктами, зокрема, правоохоронними органами зарубіжних держав. Хоча

науковці також звертають увагу на вищезазначений критерій досить рідко, навіть незважаючи на те, що налагоджений механізм співпраці правоохоронних органів як суб'єктів захисту фінансово-економічних інтересів України від внутрішніх та зовнішніх посягань з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими правоохоронними органами, враховуючи відповідні органи зарубіжних держав, підприємствами, установами, організаціями та громадянами, істотно впливає на ефективність виконання першими покладених на них національним законодавством завдань і функцій. Очевидно, що використання можливостей та ресурсів кожного з вищезазначених суб'єктів у сукупності дозволяє ефективніше протидіяти та боротися з фінансово-економічною злочинністю в державі.

Продовжуючи розгляд підходів до визначення критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів, вважаємо доцільним звернути також увагу на позицію Ю. В. Биковської, яка зазначає, що, як показує досвід, до найбільш важливих критеріїв, які відображають специфіку діяльності правоохоронних органів, її стан та ефективність, належать:

- 1) кількість співробітників правоохоронних органів;
- 2) кількість зареєстрованих, розкритих та нерозкритих злочинів;
- 3) зміна кількості злочинів за певний період часу;
- 4) обсяг фінансування діяльності правоохоронних органів;
- 5) частка витрат на забезпечення діяльності правоохоронних органів в ВВП;
- 6) громадська думка про діяльність правоохоронних органів, зокрема рівень довіри громадян [84, с. 52].

Очевидно, що науковець акцентує увагу на такому критерії оцінювання ефективності, як кількість співробітників правоохоронних органів. Крім того, підкреслює, що зазначений критерій є одним із ключових під час розроблення механізму підвищення ефективності діяльності правоохоронних

органів. Кількість співробітників правоохоронних органів повинна бути оптимальною, оскільки, з одного боку, надмірна кількість працівників обумовлює необґрунтоване підвищення бюджетних витрат, а з іншого – недостатня кількість кадрів сприяє зростанню рівня злочинності, погіршенню кримінальної ситуації в державі. Водночас необхідно брати до уваги географічні масштаби держави, кількість населення, рівень криміналізації в державі, політику держави щодо діяльності правоохоронних органів, пріоритети і напрямки їх розвитку, успіхи та досягнення попередніх реформ.

Виокремлення науковцем такого критерію не є випадковим, зважаючи на те, що питання встановлення взаємозв'язку між кількістю співробітників поліцейських структур та рівнем злочинності не втрачало своєї актуальності впродовж багатьох років, про що свідчить низка досліджень, присвячених зазначеному припущенню.

Так, у 2008 році в результаті проведеного дослідження було констатовано, що кількість співробітників поліції і рівень злочинності є взаємообумовленими. Тобто зростання кількості злочинів призводить до підвищення кількості поліцейських. Однак відсутні докази того, що підвищення штатної кількості співробітників поліції знижує рівень злочинності [85]. Тобто вважати зазначений критерій таким, що дає достовірну інформацію щодо ефективності діяльності правоохоронних органів держави, не можна. До того ж вважаємо за доцільне ще раз нагадати, що рівень злочинності в державі не залежить лише від діяльності правоохоронних органів. Існуючий на сьогодні стан скоєння злочинів обумовлений низкою соціально-економічних та політичних факторів, зокрема неналежними управлінськими рішеннями органів державної влади тощо. А тому кількість співробітників правоохоронних органів України аж ніяк не може вплинути на рівень злочинів. Тому, якщо держава могла так легко знизити рівень злочинності виключно за рахунок підвищення штатної

кількості правоохоронних органів, криміногенна ситуація у фінансово-економічній сфері не була б такою небезпечною як на сьогодні.

Спростувавши значення кількості співробітників правоохоронних органів як критерію оцінювання ефективності їх діяльності, необхідно наголосити, що він повноцінно може бути замінений на критерій професіоналізму співробітників правоохоронних органів. Доцільно підкреслити, що такий критерій є досить загальним. Це пов'язано насамперед із тим, що дійсний рівень професіоналізму правоохоронного органу залежить від професійного виконання співробітниками такого органу, зокрема його керівництвом, наданих їм національним законодавством повноважень.

Саме поняття «професіоналізм» має два значення: по-перше, це традиційне дотримання норм законодавства, кодексу етики та існуючих стандартів, а по-друге, це орієнтація на потреби громади та повага до прав людини.

У Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року «професійна компетентність» визначена як здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні й ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку [86]. У будь-якому разі необхідно погодитися з науковцями, на думку яких професіоналізм діяльності правоохоронних структур є визнаним показником ефективності виконання ними своїх завдань у межах держави [87, с. 11].

Серед вітчизняних науковців особливу увагу на професіоналізм саме співробітників Міністерства внутрішніх справ України звертав увагу О. М. Музичук, який визначив такі його ознаки:

1) це одна з найважливіших сторін професійної культури працівника Міністерства внутрішніх справ України, елемент (міра) його компетентності;



2) ділову надійність, здатність успішно й безпомилково здійснювати конкретну правоохоронну діяльність як у звичайних умовах, так і в екстремальних, нестандартних ситуаціях;

3) на особистому рівні він обумовлюється певними досягненнями у службово-трудоій діяльності, рівнем сформованості професійної та духовної культури в усій її досконалості [88, с. 449].

Загалом ми також підтримуємо позицію, відповідно до якої професіоналізм є одним із критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів, оскільки без наявності в них відповідних професійних якостей та здібностей вони фактично не можуть якісно виконати покладені на правоохоронний орган національним законодавством завдання та функцій.

Беручи до уваги існуючі на доктринальному рівні підходи до визначення критеріїв оцінювання діяльності правоохоронних органів, ми не можемо не звернути увагу на підхід, який був сформульований ще в 70-х роках ХХ ст. Основною ідеєю зазначеного підходу є визначення альтернативних критеріїв оцінювання діяльності правоохоронних органів.

Пропонується оцінюючи ефективність діяльності органів поліції, зокрема, враховувати критерій обґрунтованості й доцільності застосування фізичної сили, зброї тощо, оскільки законом фактично передбачено підстави їх застосування і співробітники правоохоронних структур можуть вдаватися до фізичної сили або використання зброї при запобіганні, припиненні правопорушення, затриманні осіб, які їх готували чи скоїли. Такий критерій фактично передбачає брати до уваги кількість випадків застосування фізичної сили, зброї або інших спеціальних засобів, а в окремих випадках більш детально їх аналізувати. Зокрема, при визначенні доцільності застосування таких заходів повинні враховуватися дії особи, щодо якої було застосовано фізичну силу, зброю тощо, серйозність намірів такої особи, людські та інші ресурси, які мали співробітники правоохоронних структур,

розмір завданої внаслідок застосування фізичної сили, зброї чи спеціальних засобів шкоди [89].

Незважаючи на те, що зазначений критерій у науковій доктрині існує вже досить довгий час, вважаємо, що доцільність його існування на сьогодні є досить обґрунтованою, зважаючи на те, що, крім реєстрації фактів скоєння злочинів, їх розслідування та розкриття, правоохоронні органи здійснюють також ряд інших повноважень, пов'язаних із застосування фізичної сили, зброї та спеціальних засобів, що може навіть порушувати права, свободи й законні інтереси людини та громадянина, а тому виникає необхідність оцінювати і такий аспект їх діяльності [90].

Очевидно, що оцінювання застосування співробітниками правоохоронних органів фізичної сили, зброї та інших спеціальних засобів дозволить визначити законність їх діяльності, що є важливим у сучасних умовах. Оскільки, як зазначає В. Х. Ярмачі, законність у діяльності правоохоронних органів означає, що вони є не лише одним із гарантів точного й неухильного виконання законів, що належать до їх компетенції, а й самі у своїй діяльності зобов'язані суворо виконувати нормативні розпорядження [91, с. 143].

Більше того, обґрунтованість застосування співробітниками правоохоронних органів фізичної сили, зброї тощо є також показником рівня їх професіоналізму під час виконання своїх службових обов'язків.

Науковці також звертають увагу на економічний критерій оцінювання діяльності правоохоронних органів, який може мати різний зміст. Зокрема, М. М. Чеховська, розглядаючи питання оцінювання ефективності діяльності суб'єктів сектору безпеки України в умовах їх реформування, звертає увагу на те, що правильний підхід полягає в тому, щоб зрозуміти, який збиток потрібно очікувати від загрози в умовах відсутності протидії спецслужб. У разі якщо очікувані збитки більші, ніж витрати на здійснення заходів щодо їх відвернення, то така діяльність спецслужб є ефективною [92, с. 449]. У цьому

разі зміст економічного критерію ґрунтується на співвідношенні суми очікуваних збитків та витрат на усунення умов, які можуть їх спричинити. Існує також інше розуміння економічного критерію, відповідно до якого співвідносяться сума коштів виділених на фінансування діяльності правоохоронних органів та одержаних ними результатів.

Водночас не слід забувати про існуючі проблеми такого оцінювання діяльності, серед яких виділяють:

- 1) необхідність розмежування напрямків діяльності;
- 2) визначення обсягу ресурсів та кінцевих результатів діяльності;
- 3) грошова оцінка одержаних результатів;
- 4) визначення правил ухвалення рішення за підсумками оцінювання.

Зважаючи на це, зарубіжні науковці підтримують думку, відповідно до якої повноцінне оцінювання ефективності діяльності лише за економічним критерієм неможливе. Однак застосування методів економічного оцінювання у комплексі з іншими критеріями можуть покращити розподіл ресурсів правоохоронних органів у подальшому [93, с. 9]. А тому вважаємо за доцільне наголосити, що здійсненню оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України за економічним критерієм передують конкретизація багатьох аспектів проведення такого оцінювання, без яких вона неможлива.

Повертаючись до оцінювання діяльності органів Національної поліції України (органів внутрішніх справ), необхідно зазначити, що це питання неодноразово досліджував також Є. Г. Бунов, зокрема, привертає увагу позиція науковця щодо того, якими повинні бути критерії оцінювання діяльності органів внутрішніх справ. Так, науковець зазначає, що:

- 1) критерії повинні кореспондуватися з цілями, завданнями та функціями органу, діяльність якого підлягає оцінюванню, повинна братися до уваги специфіка діяльності як окремих підрозділів, так і органів внутрішніх справ загалом;

2) кількісні критерії повинні відображати динаміку основних результатів, досягнутих органами внутрішніх справ у часі;

3) критерії оцінювання діяльності окремого підрозділу не можуть суперечити загальним завданням органів внутрішніх справ;

4) для зниження вартості оцінювання діяльності органів внутрішніх справ кількісні характеристики критеріїв доцільно наповнювати з існуючих статистичних баз даних органів внутрішніх справ та інших державних органів [94, с. 110–111]. Хоча знову ж таки багато з наведених положень потребує додаткового обґрунтування, зокрема останнє, яке надає особливе значення статистичній інформації, достовірність якої ми вже спростували.

Безсумнівно, що процес переходу до нової системи оцінювання діяльності є набагато складнішим, ніж здається на перший погляд, оскільки на сьогодні існує чимало проблем оцінювання діяльності правоохоронних органів, до яких належить:

- відсутність загальноприйнятої наукової інтерпретації поняття «ефективність»;

- взаємозалежність соціальних процесів, що ускладнює визначення ефективності діяльності конкретного суб'єкта в певній сфері;

- необхідність пошуку кількісних критеріїв для оцінювання соціальних процесів;

- складність виявлення непрямих наслідків соціальних процесів, що впливають на ефективність діяльності правоохоронних органів;

- імовірність невідповідності форм діяльності правоохоронних органів із показниками їх соціальної та економічної ефективності [95, с. 70].

Таким чином, на сьогодні в законодавстві відсутній перелік критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів держави, але, зважаючи на процес реформування правоохоронних органів в Україні, це питання потребує особливої уваги. Аналіз положень наукової доктрини свідчить про існування низки підходів до розуміння критеріїв оцінювання

ефективності діяльності правоохоронних органів, зважаючи на що розкрито специфіку таких критеріїв, як: а) стан злочинності; б) громадська думка; в) стан латентної злочинності; г) кількість співробітників; г) професіоналізм співробітників; д) економічний критерій. Водночас значення окремих критеріїв для визначення ефективності діяльності правоохоронних органів держави було спростовано. Незважаючи на те, що науковці роблять акцент на актуальності переходу від кількісних до якісних критеріїв оцінювання ефективності правоохоронних органів, ми підтримуємо позицію, за якої баланс між кількісними та якісними критеріями все-таки повинен бути, оскільки виключно кількісні чи якісні показники не дають можливості об'єктивно оцінювати результати діяльності зазначених суб'єктів і ускладнюють перехід до нової системи оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів, зокрема як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

#### **1.4 Правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України**

Чинним національним законодавством на правоохоронні органи України покладено ряд завдань щодо захисту прав, свобод та інтересів особи, суспільства й держави. Особливе місце в переліку завдань правоохоронних органів належить захисту фінансово-економічних інтересів держави від існуючих внутрішніх і зовнішніх загроз, оскільки стабільність фінансово-економічних відносин у державі позитивно впливає на рівень життя та добробут населення.

Зважаючи на роль правоохоронних органів у державі, законодавець детально регламентує їх адміністративно-правовий статус, водночас

правового регулювання потребують відносини, що виникають, змінюються, припиняються під час оцінювання ефективності їх діяльності.

Говорячи про правове регулювання оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, не можна не звернути уваги на правові засади здійснення такого оцінювання і визначити серед них місце адміністративно-правового регулювання.

Розкриваючи поняття «правове регулювання» та «адміністративно-правове регулювання», зазначимо, що категорія «регулювання» означає упорядкування, налагодження, приведення чогось у відповідність до чогось. С. С. Алексєєв підкреслює, що регулювати – це визначати поведінку людей та їх колективів, спрямовувати його функціонування й розвиток, надавати йому певних меж, цілеспрямовано його впорядковувати [96, с. 31].

Що ж до правового регулювання, то за І. Д. Ваньчуком наразі загальноприйнятими вважаються два основних підходи до розуміння його сутності:

1) широкий, за якого до компонентного складу правового регулювання належать усі форми впливу на свідомість і поведінку суб'єктів права, тобто передбачається застосування всіх нормативних та індивідуальних юридичних засобів для упорядкування суспільних відносин;

2) вузький, за якого упорядкування суспільних відносин здійснюється за допомогою застосування виключно нормативних юридичних засобів, тобто механізму правового регулювання. Варто також зазначити, що, за науковцем, панівною є позиція тих учених, які є прихильниками вузького підходу до розуміння сутності правового регулювання [97, с. 8].

Подібним є також підхід Р. Я. Демківа, що правове регулювання – це система дій та операцій, які здійснюються органами державної влади у встановлених процесуальних формах за допомогою певних методів та з

використанням водночас юридичних засобів, спрямованих на встановлення і реалізацію певних моделей суспільного розвитку [98, с. 22].

На думку А. Т. Комзюка, правове регулювання являє собою специфічний вплив, який здійснюється правом як особливим нормативним інституційним регулятором. До того ж правове регулювання має цілеспрямований, організаційний, результативний характер і здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, що реально виражають саму матерію права як нормативного інституту утворення – регулятора [99, с. 47].

Переходячи до поняття «адміністративно-правове регулювання», необхідно зазначити, що воно є ширшим за дефініцію «правове регулювання». Так, Р. С. Ярошевська зазначає, що в науковій літературі під адміністративно-правовим регулюванням розуміють цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [100, с. 202].

Зі свого боку норми адміністративного права – це загальнообов'язкові правила поведінки, які формально визначені в ряді законодавчих актів та які конкретизуються шляхом індивідуалізації прав та обов'язків суб'єктів адміністративних правовідносин. Формальна визначеність передбачає закріплення цих норм як правил поведінки в актах законодавства та їх систематизацію.

З викладеного очевидно, що адміністративно-правове регулювання здійснюється за допомогою адміністративно-правових норм, які містяться в низці законів та підзаконних актів. Водночас необхідно зазначити, що відповідно до п. 4.1 рішення Конституційного суду України № 9-рп/2001 від 19 червня 2001 року Україна є правовою державою, а в правовій державі існує суворі ієрархія нормативних актів, згідно з якою постанови та інші

рішення органів виконавчої влади мають підзаконний характер і не повинні викривляти сутність і зміст законів [101].

Беручи до уваги ієрархію актів законодавства України, найвищу юридичну силу має Конституція України від 28 червня 1996 року, далі – міжнародні акти, ратифіковані Україною, та нормативно-правові акти, а саме закони та підзаконні акти. Необхідно звернути увагу на те, що підзаконним актам також властива певна ієрархія, на особливості якої ми вважаємо доцільним звернути увагу нижче.

Відповідно до ст. 9 Конституції України від 28 червня 1996 року чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [10]. Загалом під міжнародним договором згідно з положеннями Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року прийнято розуміти укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, що регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) [102].

Говорячи про міжнародні договори як джерела правового регулювання діяльності щодо оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів здійснення оцінювання їх ефективності. Однак це не означає, що визначені в міжнародних договорах норми взагалі не впливають на оцінювання уповноваженими суб'єктами держави ефективності діяльності правоохоронних органів України. Зокрема, затверджений резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 року № 34/169 Кодекс поведінки службовців органів правопорядку містить норми, які свідчать про необхідність періодичного оцінювання стану виконання державним службовцем своїх завдань та функцій [103]. Хоча зазначене положення стосується більше індивідуального оцінювання ефективності діяльності



співробітника правоохоронного органу, ніж оцінювання ефективності останнього загалом.

Переходячи до нормативно-правових актів як джерел правового регулювання оцінювання діяльності правоохоронних органів України, ми можемо з упевненістю стверджувати, що поняття «нормативно-правовий акт» визначено національним законодавством. Зокрема, в Наказі Міністерства юстиції України «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України і скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» № 34/5 від 12 квітня 2005 року нормативно-правовий акт визначено як офіційний документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування [104].

Дещо подібним є також визначення нормативно-правового акта в науковій доктрині, у зв'язку з чим вважаємо доцільним навести лише деякі з них для підтвердження зазначеної позиції. Так, за Р. Ромашовим, під нормативно-правовим актом необхідно розуміти письмовий документ, який прийнятий від імені держави компетентними державними органами та уповноваженими суб'єктами в порядку встановленої державою процедури, містить правила поведінки загального характеру, поширює регулятивно-охоронний вплив на неперсоніфіковане коло суб'єктів та спрямований на врегулювання типових суспільних відносин [105, с. 122]. Особливість наведеного визначення полягає в тому, що науковець звертає увагу на спрямованість нормативно-правового акта саме на врегулювання типових суспільних відносин, що дозволяє нам вважати зазначене розуміння поняття «нормативно-правовий акт» навіть дещо ширшим за законодавче визначення.

Серед нормативно-правових актів держави вагоме місце належить законам, основними ознаками яких за Ю. І. Матвеевою є такі:

- 1) це юридичний документ, який є уособленням волевиявлення народу та відповідає загальнонародським принципам права;
- 2) це документ, який приймає вищий представницький орган держави;
- 3) це нормативно-правовий акт, який містить норми права, що регулюють найважливіші суспільні відносини;
- 4) це документ, який в ієрархії нормативно-правових актів має вищу юридичну силу;
- 5) це документ, який створено за особливими правилами юридичної техніки і який має спеціальну структуру та реквізити (назва закону, мета та дата його прийняття) [106, с. 18].

На відміну від законів, підзаконний нормативно-правовий акт:

- видають на основі Конституції України, законів, актів вищих органів державної влади і не може їм суперечити;
- ухвалюють переважно органи (посадові особи) виконавчої влади у встановленій законом формі;
- предмет підзаконного правового регулювання є більш вузьким, спеціальним у зіставленні з колом питань законодавчого регулювання;
- розробляють та видають за більш спрощеною порівняно з порядком ухвалення законів процедурою;
- поширюється зазвичай на менше коло осіб і розрахований на менш тривалий термін дії в часі, ніж закон;
- є офіційним письмовим документом, який опрацьовується з урахуванням правил нормотворчої техніки та підлягає в разі необхідності державній реєстрації й оприлюднюється в офіційних друкованих виданнях [107, с. 7].

М. В. Вилегжаніна зазначає, що критерієм визначення місця підзаконного акта в ієрархії нормативно-правових актів є статус органу влади, що їх видає, в системі державно-владних органів. Відповідно ієрархія підзаконних актів за юридичною силою має такий вигляд:

- 1) укази Президента України;
- 2) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;
- 3) накази центральних органів виконавчої влади, рішення органів місцевого самоврядування тощо [108].

Однак науковець залишає поза увагою такі підзаконні акти, як постанови Верховної Ради України, які в наведеній вище ієрархії підзаконних актів знаходяться між указами Президента України та актами Кабінету Міністрів України.

Виходячи з існуючої на сьогодні ієрархії актів національного законодавства, пропонуємо розпочати розгляд правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України з положень Конституції України від 28 червня 1996 року.

Аналіз положень Конституції України дозволяє зробити висновок про їх важливість для відносин, що виникають, змінюються і припиняються у зв'язку з оцінюванням ефективності діяльності правоохоронних органів України як загалом, так і як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, яка полягає в тому, що конституційні норми закріплюють загальні засади здійснення такого оцінювання, яким воно в будь-якому разі не може суперечити. Зокрема, мова йде про верховенство права в Україні, про що свідчить зміст статті 19 Конституції України, відповідно до якої правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законом, статті 32, яка закріпила, що ніхто не може зазнавати втручання в його особисте й сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України [10].

З огляду на потреби практичного застосування, як слушно зазначає В. Б. Авер'янов, принцип верховенства права необхідно доктринально тлумачити як поєднання вимог, що забезпечують:

- підпорядкування діяльності всіх без винятку державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини;

– пріоритетність цих прав перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави [109].

Після Конституції України своє місце в ієрархії актів законодавства займають закони. До нормативно-правових актів, які насамперед повинні містити правові засади оцінювання, належать закони України, що регламентують організацію та діяльність правоохоронних органів України, а саме «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 року, «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року, «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року, «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року, Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року, Розділ XVIII<sup>2</sup> якого визначає засади діяльності підрозділів податкової міліції ДФС України.

Із викладених нормативно-правових актів лише Закони України «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про Національну поліцію» та «Про Державне бюро розслідувань» закріплюють норми, що стосуються оцінювання їх діяльності.

Так, стаття 11 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року закріплює, що рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінювання ефективності діяльності органів і підрозділів поліції. Водночас оцінювання такого рівня довіри до органів поліції проводять незалежні соціологічні служби в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [13]. Отже, зазначений законодавчий акт не вказує на мету оцінювання діяльності органів поліції, суб'єктів, які її здійснюють, а також інші критерії, які беруться до уваги під час проведення оцінювання виконання органами поліції покладених на них національним законодавством завдань та функцій.

На виконання вищезазначених положень 7 лютого 2018 року Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову № 58 «Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції»,

якою передбачено, що основними завданнями проведення оцінювання є одержання інформації про оцінювання населенням якості виконання органами і підрозділами поліції покладених на них завдань і функцій, про відповідність роботи органів і підрозділів поліції очікуванням населення, виявлення тенденцій зміни рівня довіри населення до поліції та факторів, що на них впливають [110].

Про критерії йде мова й у Законі України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року. Зокрема, закріплено обов'язок Директора ДБР України впродовж 30 днів із дня призначення на посаду підготувати стратегічну програму діяльності бюро, яка, крім іншого, повинна містити критерії виконання/невиконання визначених завдань і пріоритетів [28]. Але знову ж таки перелік критеріїв не наведено, також не визначено суб'єкта уповноваженого оцінювати результати діяльності ДБР України за обраними критеріями, процедуру такого оцінювання тощо.

Зі свого боку Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року (ч. 6 ст. 26) передбачив щорічне проведення незалежного оцінювання (аудиту) ефективності діяльності НАБУ, його операційної та інституційної незалежності, зокрема шляхом вибіркового аудиту кримінальних проваджень, досудове розслідування в яких здійснювалося НАБУ та було завершено. Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» здійснення такого оцінювання (аудиту) покладено на комісію зовнішнього контролю у складі трьох членів, по одному від Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України [25].

Необхідно зазначити, що згідно з Наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження стандартів внутрішнього аудиту» від 4 жовтня 2011 року № 1247 внутрішній аудит охоплює аудит ефективності, фінансовий аудит та аудит відповідності [111].

Оскільки Президент України призначає одну особу до складу комісії зовнішнього контролю НАБУ, то його акти також містять правові засади здійснення оцінювання діяльності бюро. Зокрема, таким є Указ Президента України № 169/2018 «Про визначення особи до складу комісії зовнішнього контролю з проведення незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України» від 19 червня 2018 року [112].

Говорячи про Укази Президента України як підзаконні нормативні акти, які містять засади оцінювання ефективності діяльності не лише НАБУ, а й інших правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, не можна не звернути уваги на Указ Президента України «Про Концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю» від 21 жовтня 2011 року, де передбачено, що з метою розв'язання проблеми протидії організованим злочинностям передбачається розробити та затвердити чіткі критерії оцінювання діяльності спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю [113]. Ще одним є Указ Президента України «Про рішення Ради Національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про Концепцію реформування Служби безпеки України» від 20 березня 2008 року, яким затверджено Концепцію реформування Служби безпеки України, де зазначено, що одним із напрямів реформування спецслужби повинне стати визначення критеріїв оцінювання результативності діяльності СБУ, зокрема відкритих для громадськості [114].

У 2015 році Указом Президента України «Про стратегію сталого розвитку Україна – 2020» було визначено перелік та зміст реформ розвитку держави до 2020 року, однією із яких є також реформа правоохоронної системи. Зокрема, передбачено, що метою державної політики в цій сфері є коригування завдань та функцій правоохоронних органів, упровадження нових засад проходження служби, нових критеріїв оцінювання роботи

правоохоронців для підвищення рівня захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави від протиправних посягань [115].

До того ж положення всіх вищезазначених підзаконних актів Президента України так і залишилися поки що лише формальними, що підтверджується відсутністю критеріїв оцінювання, про які йшла мова на законодавчому рівні.

Серед підзаконних актів уряду, що є джерелами адміністративно-правового регулювання оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, доцільно виділити також підзаконні акти, якими регламентується проведення атестації співробітників правоохоронних органів з метою оцінювання їх ділових, професійних, особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівнів, на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення їх відповідності посадам, а також перспектив їх службової кар'єри, зокрема, одним із них є Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ УРСР, затверджене Постановою Кабінету Міністрів УРСР № 114 від 29 липня 1991 року.

Оскільки ми вже розглядали деякі закони та підзаконні акти, що закріплюють засади оцінювання діяльності правоохоронних органів України, вважаємо за доцільне звернути увагу і на Наказ Держстандарту від 27 червня 2001 року № 317, яким було затверджено Державний стандарт України ISO 9001-2001 «Системи управління якістю. Вимоги».

За І. Ю. Вернигор, упровадження системи управління якістю – це насамперед пошук рішень, які дають можливість забезпечити командну роботу всіх підрозділів на всіх рівнях. Це й упорядкування інформаційних потоків, і чіткий перерозподіл повноважень та відповідальності в усіх структурних підрозділах, і зміна свідомості працівників, їх поглядів на організацію та виконання своїх посадових обов'язків, на своє місце з точки зору спільних цілей органу, формування нових відносин в органі та набуття

нових навичок. Як наслідок, орган влади не лише скорочує витрати робочого часу через оптимізацію процесів, а й максимально враховує потреби населення, забезпечує прозорість прийняття управлінських рішень та покращує їх якість [116].

Незважаючи на те, що основними завданнями правоохоронних органів України, які захищають фінансово-економічні інтереси держави, є запобігання, виявлення, припинення, досудове розслідування і розкриття фінансово-економічних правопорушень, їх злагоджена діяльність неможлива без ухвалення керівництвом зазначених органів відповідних управлінських рішень. А тому система управління якістю є важливою для виконання правоохоронними органами України покладених на них завдань, зокрема й у сфері забезпечення фінансово-економічної безпеки держави від протиправних посягань, та повинна бути впроваджена в їх діяльність.

Важливість зазначеної системи управління якістю полягає і в тому, що вона містить окремі вказівки, спрямовані на оцінювання ефективності діяльності органів влади. Зокрема, Д. В. Сухінін, розглядаючи питання застосування систем управління якістю в органах місцевого самоврядування, акцентує на тому, що загалом система управління якістю побудована на трьох складових: оцінюванні, моніторингу, контролі, але найважливішою серед них є оцінювання, що пронизує процес управління якістю загалом. Згідно з державним стандартом ISO 9001:2000 оцінювання передбачає:

- оцінювання процесів у межах системи управління якістю;
- проведення аудиту системи управління якістю;
- аналіз системи управління якістю;
- самооцінювання [117, с. 277].

Беручи до уваги вищевикладене, необхідно зазначити, що існуючі стандарти управління якістю містять ряд засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів України як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави.



Загалом відомчим адміністративним нормативно-правовим актам належить окреме місце в системі джерел адміністративно-правового регулювання оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. Оскільки, як зазначає О. І. Беспалова, вони є однією з важливих складників системи адміністративно-правового забезпечення реалізації правоохоронної функції держави. Водночас науковець наголошує на тому, що зазначені акти спрямовані на реалізацію законів України та підзаконних нормативно-правових актів вищих органів державної влади, і завдяки ним забезпечується безперебійний процес функціонування органів і підрозділів, що входять до їх структури, забезпечується застосування оптимальних форм і методів управлінської діяльності всередині зазначених суб'єктів, раціональне використання відповідних сил і засобів [118, с. 40].

Серед відомчих адміністративних нормативно-правових актів як джерел адміністративно-правового регулювання оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України вважаємо доцільним виділити: 1) Інструкцію про порядок проведення атестування поліцейських, затверджену Наказом Міністерства внутрішніх справ України № 1465 від 17.11.2015 р.; 2) Інструкцію про організацію виконання Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України, затверджену Наказом Служби безпеки України № 422 від 14.10.2008 р.

Зазначена група підзаконних актів закріплює правові засади оцінювання професіоналізму співробітників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. А тому зазначені акти заслуговують на окреме місце серед адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності вищезазначених суб'єктів.

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, на сьогодні правові засади здійснення оцінювання все-таки мають фрагментарний

характер, оскільки не всі аспекти суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у зв'язку з проведенням оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, знайшли своє регламентування на рівні законів та підзаконних актів, а деякі з них існують лише формально. Зважаючи на тенденцію до створення єдиного правоохоронного органу, уповноваженого на боротьбу з фінансово-економічними злочинами, доцільно підкреслити, що жоден із законопроектів, які конкретизували таку ідею, не передбачає критеріїв оцінювання, але в законопроектах «Про Національне бюро фінансової безпеки» 2018 року та «Про Бюро фінансових розслідувань» 2019 року є ряд положень, які стосуються оцінювання ефективності діяльності Національного бюро фінансової безпеки та Бюро фінансових розслідувань за поданими їх керівниками звітами про діяльність органу за один рік.

Ураховуючи стан правового регулювання діяльності державних органів А. Є. Круглова у процесі дослідження безпосередньо питання правового регулювання оцінювання ефективності органів і установ виконання покарань робить висновок про необхідність ухвалення Закону України «Про оцінювання ефективності діяльності державних органів», у якому визначити поняття «оцінювання ефективності діяльності державних органів», правові й організаційні засади здійснення такого оцінювання, принципи, методи, форми оцінювання, визначити коло осіб, які оцінюють ефективність діяльності та роботи державних органів, зокрема органів та установ виконання покарань, так і певних працівників; передбачити процедуру такого оцінювання, а також закріпити можливість оскарження результатів такого оцінювання ефективності діяльності державних органів [119, с. 126–127]. Однак ми вважаємо, що правоохоронним органам властива специфіка діяльності, відповідно прийнятий нормативний акт повинен враховувати цю специфіку, інакше його норми будуть закріплювати суто формальні норми

[120]. Крім того, на сьогодні нормативна база України розгалужена та складна, а тому ухвалення нового закону не призведе до її спрощення.

Таким чином, під адміністративно-правовим регулюванням оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України необхідно розуміти владний вплив держави, що здійснюється за допомогою закріпленої на законодавчому рівні сукупності адміністративно-правових норм, на суспільні відносини у сфері визначення відповідності діяльності правоохоронних органів України у фінансово-економічній сфері їх призначенню, раціональному співвідношенню досягнутих ними результатів з обсягами використаних ресурсів та подальшого ухвалення управлінських рішень, спрямованих на удосконалення виконання ними своїх завдань та функцій.

Незважаючи на фрагментарний характер адміністративно-правового регулювання оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, до його джерел належить: 1) Конституція України; 2) міжнародні акти, ратифіковані Україною; 3) закони, насамперед ті, що визначають правовий статус правоохоронних органів; 4) підзаконні акти глави держави та уряду; 5) відомчі адміністративні нормативно-правові акти.

### **Висновки до розділу 1**

1. Визначено, що захист фінансово-економічних інтересів держави здійснює низка правоохоронних органів, зокрема Національна поліція України, СБУ, НАБУ, підрозділи податкової міліції ДФС України, ДБР України, які відповідно до положень національного законодавства, що регламентує їх статус і діяльність, уповноважені запобігати, виявляти, припиняти, розслідувати та розкривати одиничні факти скоєння фінансово-економічних злочинів.

2. Установлено, що, незважаючи на дані, які містяться в звітах про показники діяльності правоохоронних органів України, аналіз емпіричних даних свідчить про низьку ефективність виконання ними своїх завдань у сфері захисту фінансово-економічних інтересів держави. Водночас обґрунтовано, що для підвищення рівня захищеності фінансово-економічних інтересів України доцільним є не лише створення єдиного правоохоронного органу з повноваженнями у сфері протидії та боротьби з фінансово-економічною злочинністю, а й систематичне оцінювання його діяльності.

3. Запропоновано під оцінюванням діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України розуміти законодавчо визначену сукупність дій уповноважених державою органів, їх посадових осіб, громадян, спрямовану на з'ясування ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, їх окремих співробітників, підрозділів, що здійснюється відповідно до закріплених законом критеріїв оцінювання, а також у встановленому адміністративно-правовими нормами порядку і формах, що є основою для ухвалення управлінських рішень щодо покращення виконання останніми своїх завдань та функцій.

4. Ефективність діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України визначено як характеристику діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку держави, що виражається, по-перше, у відповідності досягнутих ними результатів меті їх діяльності у фінансово-економічній сфері, а по-друге, в раціональному співвідношенні результатів із витраченими фінансовими, матеріальними, кадровими та іншими ресурсами тощо.

5. Зроблено висновок, що метою оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України є спрямування правоохоронних органів, які захищають

фінансово-економічні інтереси держави від внутрішніх та зовнішніх загроз на виконання покладених на них національним законодавством завдань і функцій відповідно до мети їх діяльності, з оптимальним використанням наявних у них ресурсів та додержанням принципу законності й вимог антикорупційного законодавства. Зважаючи на мету, виділено основні завдання оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, а саме:

1) забезпечення законності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України;

2) виявлення існуючих проблем у діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України;

3) розроблення пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення організації та діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, зокрема:

а) розроблення пропозицій щодо внесення змін до чинного національного законодавства, яке регламентує організацію та діяльність зазначених правоохоронних органів;

б) вирішення ряду кадрових питань, що виникають під час організації та діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України;

в) обґрунтування доцільності збільшення або ж навпаки зменшення обсягу фінансування та матеріально-технічного забезпечення діяльності правоохоронного органу як суб'єкта захисту фінансово-економічних інтересів України;

4) вжиття заходів щодо сприйняття діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України населенням, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, міжнародними інституціями тощо.

6. Обґрунтовано, що оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України повинне передбачати критерії, які відображають інтереси кожного суб'єкта оцінювання в ефективному виконанні правоохоронними органами покладених на них завдань і функцій у сфері захисту фінансово-економічних інтересів держави, що дозволить комплексно оцінювати ефективність діяльності таких органів.

7. Під адміністративно-правовим регулюванням оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України запропоновано розуміти здійснюваний, за допомогою закріпленої на законодавчому рівні сукупності адміністративно-правових норм владний вплив держави на суспільні відносини у сфері визначення відповідності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України їх призначенню, раціональному співвідношенню досягнутих ними результатів з обсягами використаних ресурсів та подальшого ухвалення управлінських рішень, спрямованих на удосконалення виконання ними своїх завдань та функцій.

8. З'ясовано, що адміністративно-правове регулювання оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України має фрагментарний характер.

Визначено, що джерелами адміністративно-правового регулювання оцінювання ефективності зазначених суб'єктів є: 1) Конституція України; 2) міжнародні акти, ратифіковані Україною; 3) закони, насамперед ті, що визначають правовий статус правоохоронних органів; 4) підзаконні акти глави держави та уряду; 5) відомчі адміністративно-правові акти.

## **РОЗДІЛ 2**

### **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

#### **2.1 Поняття та види адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України**

Діяльність правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України позначається на стані захищеності фінансово-економічних інтересів держави та окремих громадян від протиправних посягань, водночас поняття і форми оцінювання діяльності зазначених суб'єктів на доктринальному рівні повноцінно досліджено не було. Зважаючи на це, пропонуємо розпочати із загального розуміння такої категорії, як форма.

У сучасній філософсько-довідковій літературі категорія «форма» розкривається як спосіб упорядкування змісту, його організації та функціонування [121, с. 231]. На думку Ю. П. Битяка, термін «форма» визначається як вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту [122, с. 121]. В аспекті адміністративної діяльності І. Л. Олійник визначає «форми» як однорідні за своїм характером і правовою природою групи адміністративних дій, які мають зовнішнє вираження і за допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, суспільна безпека, суспільний порядок і боротьба з правопорушеннями [123, с. 45–46].

Необхідно зазначити, що виділяють також поняття «адміністративно-правові форми». А. В. Носач вважає, що адміністративно-правова форма являє собою зовнішнє вираження дій суб'єктів владних повноважень, що

реалізуються з метою виконання покладених на них завдань [124, с. 102]. Очевидно, що спільним для всіх зазначених визначень є акцент на зовнішньому вираженні змісту. Зважаючи на це, пропонуємо під адміністративно-правовими формами оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України розуміти відмінні за своїми наслідками способи зовнішнього вираження здійснюваних суб'єктами дій, визначених законом і спрямованих на оцінювання ефективності виконання правоохоронними органами як суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України покладених на них завдань, функцій та вжиття заходів для вдосконалення їх діяльності.

Переходячи до класифікації форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України зазначимо, що найпоширенішим є їх поділ на правові та неправові. Таку класифікацію підтримують Г. В. Атаманчук, А. С. Васильєв, І. С. Гриценко, Д. А. Бондаренко, Ю. І. Крегул, О. В. Кузьменко, Р. М. Онацький, Н. М. Пархоменко, Н. Г. Плахотнюк, О. П. Рябченко, Н. О. Рунова, О. Ф. Скакун, С. Г. Стеценко, В. П. Тимощук та інші науковці.

Зокрема, Н. М. Пархоменко пропонує досить специфічне розуміння правової форми. На думку науковця, ця категорія відображає об'єктивний зв'язок прав та явищ, на які воно впливає [125].

В. Г. Горшеньов та І. Б. Шахов відзначають, що правова форма є специфічною організаційною формою діяльності органів держави, посадових та інших уповноважених суб'єктів, що, по-перше, здійснюється на основі суворого додержання вимог закону та інших нормативних актів, а, по-друге, її результати завжди тягнуть визначені наслідки, що мають теоретичне значення або пов'язані з їх настанням [126].



Також Г. В. Атаманчук правові форми визначає як діяльність, пов'язану з виконанням юридично значущих дій у чітко встановленому законом порядку [127, с. 110].

О. П. Рябченко звертає увагу, що, виділяючи правові форми, вчені насамперед мають на увазі настання юридичних наслідків цих форм: внесення змін до правового режиму, початок, зміну чи припинення правовідносин. Юридичні наслідки породжують видання актів управління, укладання угод, здійснення нормотворчої діяльності органів державної влади й управління. Поряд із цим неправові форми не мають юридичних наслідків і спрямовані на виконання тактичних чи оперативних завдань [128, с. 26–27]

Порівнюючи правові та неправові форми, необхідно зазначити, що значна частина управлінських дій охоплюється неправовою, організаційною формою, яка безпосередньо не спричиняє юридичних наслідків. У той самий час, як зазначає Н. О. Рунова, неправові форми зазвичай є підставами для подальшого здійснення дій юридичного характеру [129, с. 110].

Г. В. Атаманчук вважає, що організаційні форми за вираженням можна охарактеризувати як «способи вільного колективного пошуку оптимального варіанта вирішення якоїсь управлінської проблеми» [130].

На думку О. Ф. Скакун та Д. А. Бондаренко, видова характеристика організаційних форм дає нам розуміння їх розмаїття, а тому науковці пропонують виділяти:

а) організаційно-регламентаційні форми – розроблення наукових рекомендацій, підготовка проектів документів, планування заходів, підбір і розстановка кадрів тощо;

б) організаційно-господарські форми – організація ведення обліку та статистики;

в) організаційно-контрольні форми – організація недержавного контролю;

г) організаційно-ідеологічні форми – формування суспільної думки та іншої пропагандистської роботи [131, с. 221–222].

Серед адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України ми також пропонуємо виділяти правові та неправові форми. Відповідно до адміністративно-правових форм оцінювання, що спричиняють юридичні наслідки, вважаємо доцільним відносити: атестацію, внутрішній аудит, зовнішній аудит, внутрішню оцінку корупційних ризиків, визначення рівня довіри громадян до правоохоронних органів. Водночас необхідно дати коментар стосовно визначення довіри громадян до правоохоронних органів, які є суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України як правової форм їх оцінювання.

Необхідно зазначити, що самі по собі громадяни не здійснюють функції державного управління, зокрема у сфері оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів, які забезпечують фінансово-економічну безпеку України, а тому ми не можемо відносити просто оцінювання громадянами ефективності діяльності зазначених органів до адміністративно-правових форм оцінювання. Водночас визначення вже сформованої громадської думки щодо ефективності чи неефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави належить до управлінських дій, у зв'язку з цим ми вважаємо доцільним відносити такі дії до правових форм.

Оскільки правові форми обумовлюють юридичні наслідки, то вважаємо за необхідне зазначити також те, що на сьогодні рівень довіри громадян як критерій оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України не призводить до настання юридичних наслідків, хоча це вже суперечить самій ідеї існування довіри громадян як критерію оцінювання діяльності зазначених правоохоронних органів. Крім того, Закон України «Про

Національну поліцію» від 2 липня 2015 року навіть закріпив, що громадська думка є основним критерієм оцінювання роботи органів поліції [13]. Втім, незважаючи на зазначене законодавче положення, існуюча на сьогодні ситуація свідчить виключно про формальний його характер. Однак це не спростовує нашої позиції щодо віднесення визначення рівня довіри громадян до правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України до правових форм оцінювання ефективності їх діяльності, оскільки в перспективі ситуація повинна докорінно змінитися.

Переходячи до організаційних форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави від протиправних посягань, зазначимо, що до них ми вважаємо за доцільне відносити проведення нарад із метою обговорення поточної ситуації у сфері реалізації правоохоронними органами як суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України планів діяльності, стану використання наявних ресурсів, розроблення планів, стратегічних програм їх діяльності. Хоча існують й інші підходи до розуміння неправових форм оцінювання ефективності діяльності державних органів. Зокрема, одним з яких є підхід А. Є. Круглової, яка, досліджуючи адміністративно-правові форми оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань залежно від настання юридичних наслідків також виділяє правові та неправові форми оцінювання, водночас до неправових відносить оцінювання роботи зазначених органів та установ самими засудженими, засобами масової інформації, громадськими організаціями, громадянами [132]. Але така позиція, на нашу думку, є досить дискусійною, зважаючи на те, що саме по собі розуміння поняття «адміністративно-правова форма», а також виокремлення її правових і неправових різновидів передбачає, що суб'єктами реалізації таких форм є особи, які мають владні повноваження. Водночас суб'єкти, перелічені

А. Є. Кругловою під час характеристики неправових форм оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань, не є такими.

Потрібно також зазначити, що не всі науковці вважають правильним виділяти правові та неправові форми. Зокрема, Л. Ємець звертає увагу на те, що так звані «неправові форми», хоча й прямо не зумовлюють настання відповідних правових наслідків, але все ж таки ґрунтуються на нормах права (наприклад, органу законом чи підзаконним актом надано повноваження щодо організації діловодства), а якщо вони і нерегульовані нормативно, все одно їх застосування неодмінно повинне ґрунтуватися на принципі законності. Виходячи з цього науковець вважає більш доцільним виділяти окремо адміністративно-правові та організаційні форми [133, с. 65–67]. Не підтримує класифікації адміністративно-правових форм на правові та неправові також І. В. Єдаменко, який вважає, що віднесення неправових форм до адміністративної діяльності некоректне. Це також управлінська діяльність, хоча вона й має організаційний, а не публічно-владний характер [134, с. 125].

Заслуговує на увагу також позиція М. Паладія, який поряд із правовими і неправовими формами виділяє ще один їх вид – змішані адміністративно-правові форми, наприклад, розроблення та затвердження оптимальної організаційної структури і штатів відповідного органу [135, с. 5].

Зазвичай однією класифікацією адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України охопити всю їх різноманітність неможливо, тому доцільно звернути увагу також на інші класифікації.

Зокрема, Л. Л. Приходченко, розглядаючи безпосередньо діяльність з оцінювання, пропонує поділяти його на внутрішнє та зовнішнє. На думку науковця, внутрішнє оцінювання виконується власними силами державних

органів влади. Водночас важливо розмежовувати внутрішньосистемне оцінювання, тобто оцінювання, яке проводиться вищим органом державної влади, та надсистемне оцінювання – проводиться незалежним державним органом. Отже, під зовнішнім оцінюванням пропонується розуміти оцінювання ефективності з обов'язковим залученням незалежних експертів, громадян, ЗМІ, державних комісій із розслідувань, аудиторських установ, аналітичних центрів тощо [136].

Відповідно до зазначеної класифікації до внутрішніх форм оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України належать атестація та внутрішній аудит. Якщо з останньою формою не виникає сумнівів щодо її належності до внутрішніх форм, то стосовно атестації вважаємо доцільним дати пояснення. Загалом атестація проводиться лише в межах внутрішньої структури правоохоронних органів, і склад атестаційної комісії формується з їх співробітників, хоча в деяких випадках передбачається можливість залучення представників громадськості, ЗМІ, міжнародних організацій, але їх участь в атестації необов'язкова, що відразу ж відкидає ймовірність віднесення атестації виключно до зовнішніх форм оцінювання [137].

Оскільки ми вже з'ясували, які адміністративно-правові форми оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави належать до внутрішніх, вважаємо за необхідне зазначити, що зовнішніми формами є кварталне, піврічне і річне оцінювання правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України за підготовленою звітною документацією, визначення рівня довіри громадян до правоохоронних органів, зовнішній аудит діяльності, оцінювання діяльності правоохоронних органів міжнародними інституціями. На нашу думку, доцільно виділяти й змішані форми, прикладом яких є внутрішня оцінка корупційних ризиків.

І. В. Кравчук звертає увагу на те, що оцінювання може мати різний характер залежно від часу здійснення, цілей, суб'єкта та об'єкта оцінювання.

Відповідно науковець виділяє такі види оцінювання:

- за часом здійснення: прогнозне (попереднє), проміжне, кінцеве;
- залежно від цілей оцінювання: формуюче та підсумкове;
- залежно від суб'єкта, що здійснює оцінювання: внутрішнє, зовнішнє, об'єднане;
- за об'єктом оцінювання: оцінювання плану, програми, проекту [138, с. 18–19].

Відповідно до Глосарію термінів із моніторингу та оцінювання попереднє оцінювання проводиться до початку впровадження плану, програми, проекту для визначення правильності формулювання актуальних проблем, на вирішення яких їх спрямовано, чи відповідають поставлені цілі способам їх досягнення, чи достатньо є ресурсів [139].

Отже, проміжне або, як його визначає Л. Лисакова, поточне, оцінювання призначене для одержання зворотного зв'язку з метою подальшого покращання функціонування програми, політики, органу влади і спрямоване на те, щоб оцінити зміст та виконання програми, проекту, стратегії, хід реформи, зробити діяльність наочною й зрозуміти процес змін, що може бути спричинений проведенням конкретних заходів. Також оцінювання може стосуватися вивчення умов, за яких здійснюється діяльність. Одержана таким чином інформація може бути корисною для модифікації програми, проекту, вибору напряму політики, реформи в процесі виконання, для інтерпретації результатів підсумкового оцінювання і для відтворення успішних елементів програми чи політики. Основна відмінність зазначеного оцінювання від підсумкового полягає в тому, що за наслідками формувального оцінювання можна вплинути на процес реалізації програми, проекту, реформи [140]. Останнім є кінцеве оцінювання, яке проводиться після завершення виконання плану, програми і його основна мета – описати

одержаний результат, обсяг залучених ресурсів, визначити фактори успіху, провалу, що спричинили фактичний результат [141, с. 14–15].

Підсумовуючи зазначимо, що форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави також доцільно поділяти на попередні, проміжні та кінцеві. Попереднє оцінювання повинно мати місце під час розроблення правоохоронним органом як суб'єктом захисту фінансово-економічної безпеки держави плану, програми, стратегії своєї діяльності, а проміжне – здійснюватися періодично, залежно від виконання ними окремих завдань із метою визначення їх ефективності, загалом таке оцінювання може здійснюватися керівником правоохоронного органу самостійно.

Розглядаючи адміністративно-правові форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, необхідно звернути увагу на підхід В. І. Литвиненко. Науковець, досліджуючи адміністративно-правові форми протидії корупції, виділяє процесуальні та матеріальні форми. Процесуальні форми пов'язані із здійсненням судочинства за фактами корупційних правопорушень, тобто юрисдикційними формами, водночас виділяє також неюрисдикційні форми, які є встановленим алгоритмом дій і формальностей під час реалізації уповноваженими суб'єктами своїх повноважень щодо протидії корупції. Також матеріальними формами, на думку В. І. Литвиненко, є прийняття адміністративних актів, спрямованих на протидію корупції, адміністративних актів індивідуальної дії, організаційно-розпорядчих актів [142, с. 153–154].

На нашу думку, зазначена позиція може бути покладена і в основу класифікації адміністративно-правових форм оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, але з окремими зауваженнями. Насамперед, якщо ми говоримо про неюрисдикційні процесуальні форми такого оцінювання, то до

них варто відносити атестацію співробітників правоохоронних органів, які забезпечують фінансово-економічну безпеку держави, внутрішній аудит, зовнішній аудит, внутрішню оцінку корупційних ризиків, визначення рівня довіри громадян до правоохоронних органів. Така класифікація обґрунтована тим, що всі зазначені процедури реалізуються в установленому законом порядку, відповідно сукупність дій, здійснюваних уповноваженими суб'єктами в межах, наприклад, атестації чи внутрішнього або зовнішнього аудиту діяльності правоохоронного органу, є процесуальною формою оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави.

Очевидно, що процесуальні дії в межах атестації, внутрішнього аудиту, будь-якої іншої процедури, спрямованої на оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, завершуються прийняттям відповідного акта: рішення атестаційної комісії, висновку внутрішнього або зовнішнього аудиту, де зазначаються основні результати проведеного оцінювання. Беручи це до уваги, вважаємо зазначені акти матеріальними адміністративно-правовими формами оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів захисту фінансово-економічних інтересів держави.

Але, незважаючи на наведені класифікації адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, необхідно погодитися з В. І. Литвиненко, що така класифікація є більш теоретичною ніж практичною, оскільки жодна з адміністративно-правових форм не існує в тому вигляді, як їх визначають, тому що реалізація адміністративно-правових норм здійснюється шляхом поєднання різних форм [142].

Таким чином, під адміністративно-правовими формами оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України потрібно розуміти відмінні за своїми



наслідками способи зовнішнього вираження здійснюваних суб'єктами дій, визначених законом і спрямованих на оцінювання ефективності виконання правоохоронними органами як суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України покладених на них завдань, функцій та вжиття заходів для вдосконалення їх діяльності. Водночас зазначені адміністративно-правові форми можна класифікувати таким чином: 1) правові та неправові; 2) внутрішні, зовнішні й змішані; 3) попередні, проміжні та кінцеві.

## **2.2 Система внутрішніх адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України**

Зважаючи на те, що одним із найважливіших ресурсів правоохоронного органу є людські ресурси, пропонуємо розпочати розгляд внутрішніх адміністративно-правових форм оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України з атестації як одного з найбільш традиційних методів оцінювання на сьогодні.

Д. М. Овсянко під атестацією пропонує розуміти процедуру, що сприяє вдосконаленню діяльності з підбору, підвищення кваліфікації, розстановки державних службовців, визначенню рівня їх професійної підготовки і відповідності займаній посаді, присвоєння чергового кваліфікаційного розряду [143].

Отже, З. М. Пушкар визначає атестацію як процедуру систематичного формалізованого оцінювання згідно з заданими критеріями відповідності діяльності співробітника чітким стандартам виконання робіт на конкретному робочому місці за конкретною посадою у визначений період часу. Таким чином, при атестації оцінюється відповідність співробітника вимогам до його кваліфікації та сумлінності праці [144].

Подібним є визначення поняття «атестація службовців правоохоронних органів», запропоноване К. Ю. Мельником, який під ним пропонує розуміти періодичну перевірку та оцінку відповідності службовця правоохоронного органу займаній посаді, що здійснюються атестаційною комісією [145].

Підсумовуючи пропонуємо погодитись із В. М. Вишневецьким, який серед основних ознак атестації державних службовців виділяє такі, як:

- 1) атестація завжди впливає з державно-службових правовідносин;
- 2) суб'єктами атестації є державні службовці всіх рівнів;
- 3) періодичність її проведення;
- 4) атестація здійснюється за спеціальною організаційно-правовою формою;
- 5) результати атестації завжди мають певні правові наслідки для державного службовця, що атестується;
- б) вона є одним із засобів підбору та розстановки кадрів керівників і спеціалістів [146, с. 46].

У науковій літературі вітчизняними та зарубіжними науковцями окрема увага приділяється меті проведення атестації. О. Пархоменко-Куцевіл звертає увагу на те, що мета проведення атестації є багатоаспектною і включає:

- ідентифікацію професійної компетентності публічних службовців;
- визначення потреби в додатковій підготовці особи, яка проходила атестацію;
- покращання взаєморозуміння між керівниками та підлеглими;
- ухвалення рішення про подальший перебіг кар'єри службовця: залишення на посаді, підвищення або звільнення;
- подальше преміювання публічного службовця чи позбавлення премії, що здійснюється за результатами атестації [147].

Погоджуючись із тим, що атестація співробітників правоохоронних органів загалом слугує багатьом цілям, пропонуємо звернути увагу на одну з

найпоширеніших класифікацій цілей оцінювання, яка була розроблена відомим фахівцем у галузі розвитку людських ресурсів Д. Макгрегором:

1) інформативна мета – забезпечення керівників різних рівнів управління необхідними даними про роботу підлеглих, а також про їх індивідуальні здобутки та недоліки;

2) мотиваційна мета – передбачає взаємозв'язок матеріальної винагороди і морального заохочення з поведінкою та результатами праці й таким чином орієнтує персонал на покращання діяльності, набуття нових професійних навичок, необхідних для кращого виконання завдань із соціального захисту. Таку позицію підтримує і В. А. Савченко, зокрема, атестація персоналу повинна бути спрямованою на посилення зацікавленості працівників у кінцевих результатах роботи [148, с. 25];

3) адміністративна мета – реалізується в процесі прийняття кадрових рішень: підвищення (пониження) на службі, переведення на іншу роботу, перепідготовка та перекваліфікація, заохочення або накладення стягнення, звільнення [149]. Зазначена класифікація не лише дозволяє нам чітко розмежувати мету проведення атестації як однієї з традиційних форм проведення оцінювання і в разі невідповідності одній з існуючих цілей вчасно спрямувати її в потрібному напрямку, а й як форма оцінювання охоплює інтереси всіх суб'єктів:

1) керівника, який зацікавлений в одержанні об'єктивної інформації щодо стану виконання покладених на співробітників завдань у межах пріоритетних напрямків діяльності органу загалом для своєчасного та доцільного прийняття управлінських рішень чи скоєння управлінських дій, спрямованих на правильне планування діяльності органу, використання ресурсів, зокрема вирішення низки кадрових питань тощо;

2) співробітника, інтерес якого полягає, наприклад, у підвищенні на службі, отриманні заохочення;

3) правоохоронного органу як окремого суб'єкта – досягнення мети діяльності, що неможливо без періодичної адаптації до сучасних умов розвитку суспільства та держави, що відображається в перевірках професіоналізму його співробітників, а за необхідності підвищення їх здібностей.

Більше того, вважаємо, що проведення атестації співробітників правоохоронних органів України повинне переслідувати як інформативну, так і мотиваційну, адміністративну мету, що, безсумнівно, дозволить взяти максимум інформації від проведеного оцінювання не лише для вирішення питання про підвищення чи пониження працівника на посаді та інших кадрових питань, а й здійснення якісного управління людськими ресурсами в межах одного правоохоронного органу України.

Необхідно підкреслити, що на сьогодні питання атестації співробітників правоохоронних органів України як суб'єктів захисту фінансових та економічних інтересів держави регламентується різними нормативними актами.

Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України «Про проходження служби особами начальницького складу податкової міліції та обчислення їм вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги» № 1716 від 30 жовтня 1998 року передбачено, що особи начальницького складу підрозділів податкової міліції проходять службу відповідно до Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ УРСР, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів УРСР № 114 від 29 липня 1991 року [150]. У зазначеному положенні розділ V присвячений виключно атестації осіб рядового та начальницького складу, зокрема підрозділів податкової міліції ДФС України. Втім, цей розділ не є змістовним і дає лише загальне уявлення про те, яким чином відбувається атестація співробітників підрозділів податкової міліції.

Зокрема, згідно з п. 47 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ УРСР від 29 липня 1991 року під час проведення атестації осіб рядового і начальницького складу всебічно оцінюються їх ділові, професійні, моральні та особисті якості, рівень культури та здатність працювати з людьми, робляться висновки про відповідність займаній посаді і даються рекомендації щодо подальшої служби [151]. Втім, відсутні будь-які вказівки та перелік показників, за якими оцінюється діяльність осіб рядового й начальницького складу, незрозумілим також залишається те, яким чином визначаються професійні, моральні та особисті якості зазначених осіб, оскільки при атестації співробітників органів поліції висновок про їх професійні якості робиться на підставі результатів проведеного тестування.

Крім того, в ст. 57 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року передбачено, що основною метою атестації співробітників органів поліції є оцінка їх професійних та особистих якостей, освітнього й кваліфікаційного рівнів, фізичної підготовки, визначення відповідності посадам та перспектив подальшої службової кар'єри [13].

Безпосередньо в законодавчому акті показники, які беруться до уваги під час проведення атестації, не визначені, але вони містяться в Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських від 17 листопада 2015 року. Так, у пункті 16 розділу IV закріплено такі критерії, як:

- а) рівень теоретичних знань та професійних якостей;
- б) показники службової діяльності;
- в) оцінки з професійної і фізичної підготовки;
- г) повнота виконання функціональних обов'язків;
- г) наявність заохочень та дисциплінарних стягнень;
- д) результати тестування;
- е) результати тестування на поліграфі (в разі проходження) [152].

Що ж до підстав проведення атестації, то їх перелік міститься в ч. 2

ст. 57 Закону України «Про Національну поліцію», хоча ч. 4 цієї частини передбачає, що рішення про проведення атестування приймає керівник поліції, керівники органів (закладів, установ) поліції стосовно осіб, які згідно із законом, іншими нормативно-правовими актами призначаються на посади їх наказами [13]. Зазначене привело до ухвалення різних рішень судів з одного й того самого питання. Зокрема, Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд у справі № П/811/180/16 зазначив, що законодавець наділив керівника поліції повноваженнями щодо прийняття рішення про проведення атестування поліцейських, зокрема для вирішення питання про звільнення зі служби через службову невідповідність. Тоді як Київський апеляційний суд у рішеннях № 10/637/16 та № 826/2010/16 додержувався протилежного підходу. Суд дійшов згоди про те, що в ч. 4 ст. 57 Закону України «Про Національну поліцію» визначено осіб, уповноважених видавати розпорядчий документ про проведення атестування, тоді як рішення про призначення атестування не є самостійною підставою для проведення атестування [153]. Водночас це не єдина проблема, що виникає під час організації та проведення атестації співробітників Національної поліції України.

Так, Р. Г. Валєєв, аналізуючи судову практику зі справ щодо атестації співробітників Національної поліції України, зазначає, що під час проведення співбесід атестаційні комісії задають шаблонні запитання щодо готовності діяти професійно, з високою працездатністю в будь-яких складних умовах, виконувати за короткий строк службові завдання, а також готовності говорити правду, що, як зазначає науковець, може свідчити про невиконання обов'язку щодо ретельного вивчення матеріалів стосовно кожного співробітника поліції. Проблемним є також обґрунтування рішення атестаційних комісій, оскільки позивачі з невивчення атестаційною комісією обставин щодо них, які викладені в атестаційному листі, інших поданих документах. Відповідно їх професійний рівень і кваліфікація оцінюються за

непов'язаними з їх роботою ознаками під час нетривалої співбесіди, а тому позивачі наголошують на необґрунтованості, упередженості рішень атестаційної комісії, оскільки службова невідповідність нічим не підтверджується.

Така ситуація, як зауважує Р. Г. Валєєв, є двозначною, з одного боку, для аргументації рішення атестаційна комісія повинна використовувати критерії, визначені в п. 16 розділу IV Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських від 17 листопада 2015 року, серед переліку яких відсутній такий показник, як професійна мотивація. З іншого боку, зміст абз. 2 п. 13 розділу VI зазначеної інструкції закріплює необхідність зазначення мотивів рішення лише для протоколів апеляційної атестаційної комісії. А тому в протоколах звичайних комісій відсутні мотиви прийняття рішення щодо невідповідності особи займаній посаді та необхідності її звільнення через службову невідповідність [154, с. 117–118].

Очевидно, що вищезазначені проблеми атестації співробітників органів поліції існують через недосконалість норм, які регламентують порядок її здійснення, а також низьку юридичну техніку Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських від 17 листопада 2015 року, оскільки багато її положень можна тлумачити неоднозначно, що також негативно впливає на якість проведення атестації співробітників поліції та свідчить про доцільність внесення змін до законодавства.

Зважаючи на це, Р. Г. Валєєв вважає, що у вищезгаданому підзаконному акті необхідно:

- 1) встановити необхідність зазначення мотивів рішення комісії;
- 2) визначити обов'язковий чи рекомендаційний характер рішення;
- 3) доповнити перелік показників, враховуваних під час співбесіди, професійною мотивацією;
- 4) передбачити впровадження об'єктивного встановлення професійної мотивації поліцейських [154, с. 119].

Що ж до співробітників СБУ як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, то на виконання Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України Наказом Служби безпеки України № 422 від 14 жовтня 2008 року було затверджено інструкцію, розділ V якої передбачає, що мета атестації військовослужбовців полягає у внесенні обґрунтованих рекомендацій керівництву органів, закладів, установ безпеки для ухвалення ними рішень щодо проходження військовослужбовцями служби [155].

Для досягнення зазначеної мети до уваги береться інформація про військовослужбовця, що характеризує його:

- 1) готовність до служіння народу;
- 2) наполегливість у виконанні своїх службових обов'язків;
- 3) дисциплінованість;
- 4) вимогливість до себе та підлеглих;
- 5) організованість;
- 6) здатність якісно виконувати поставлені завдання, а також проявляти ініціативу, швидко орієнтуватися та діяти в складних обставинах;
- 7) вміння аналізувати та якісно керувати підлеглими;
- 8) організаторські здібності;
- 9) авторитет у колективі;
- 10) рівень професійної підготовки;
- 11) наявність наукового ступеня, вченого звання, володіння іноземною мовою;
- 12) уміння застосовувати одержані знання на практиці;
- 13) наявність оперативного досвіду, досвіду управлінської діяльності;
- 14) здатність критично оцінювати свою діяльність, творчо ставитися до справи, уміння зберігати державну таємницю, додержуватися правил конспірації в роботі;
- 15) стан здоров'я і працездатність.



Крім професійних та особистих якостей військовослужбовця, до уваги береться загальний стан справ в органі, підрозділі, закладі, установі, якими керує військовослужбовець, який атестується, чи на ділянці роботи, за яку він відповідає, а також інші питання, необхідні для характеристики особи, яка атестується [155].

Відповідно до вищезазначеного можна зробити висновок, що під час проведення атестації військовослужбовців СБУ до уваги береться досить широкий спектр інформації про військовослужбовців, а також оцінка діяльності підрозділу, установи чи органу, керівником якої він є. Поряд із цим вказівка на «... інші питання, необхідні для характеристики особи, яка атестується» дозволяє стверджувати про невичерпність цього переліку. Однак зважаючи на те, що результатом атестації є рішення, яке стосується кар'єри військовослужбовця, доцільно в підзаконному акті передбачити виключний перелік інформації, яка береться до уваги під час проведення атестації, оскільки це дозволить уникнути виникнення спорів між керівництвом та підлеглими, щодо яких проводиться атестація [156].

Підставами для атестування службовців СБУ в мирний час є закінчення строку дії контракту (не пізніше ніж за три місяці), але не менше ніж один раз на п'ять років. Але за рішеннями Голови СБУ атестація військовослужбовців може проводитися в інші строки в разі:

- а) переміщення службовців із вищих посад на нижчі;
- б) наявності подання про звільнення через службову невідповідність службовців, на яких накладене дисциплінарне стягнення – попередження про неповну службову відповідність, якщо вони впродовж 1 року не виправили своєї поведінки зразковим виконанням військового обов'язку, і стягнення не відіграло виховної ролі [157, с. 244].

Необхідно звернути увагу на те, що актуальною для всіх правоохоронних органів як суб'єктів захисту фінансово-економічної безпеки держави є ігнорування критерію об'єктивності під час проведення атестації

співробітників, оскільки особи, які є членами атестаційної комісії, можуть керуватися виключно власними емоціями та переконаннями під час оцінювання результатів діяльності та складанні висновку атестації. Зокрема, в СБУ постійно діє Центральна атестаційна комісія, склад якої визначає Голова Служби безпеки України своїм наказом і до якої входять голова (перший заступник начальника органу, підрозділу, закладу, установи), члени (заступники начальника, начальники основних структурних підрозділів, начальника підрозділу кадрового забезпечення органу, підрозділу, закладу, установи), секретар (один з офіцерів органу, підрозділу, закладу, установи). У Національній поліції України склад центральних атестаційних комісій затверджується наказом Національної поліції України, а склад атестаційних комісій органів поліції – наказом керівника відповідного органу за погодженням із Національною поліцією України. Але водночас до зазначених комісій можуть входити включені працівники громадських, правозахисних організацій, представники проектів міжнародної технічної допомоги громадськості та ЗМІ.

Говорячи безпосередньо про процес атестації співробітників правоохоронних органів України, необхідно зазначити, що, виходячи зі змісту підзаконних актів, які регламентують проведення атестації, можна зробити висновок, що важливим етапом атестації є складення безпосереднім керівником співробітника правоохоронного органу на підставі всебічного вивчення його особистих, професійних та ділових якостей атестаційного листа, який у подальшому перевіряється на відповідність прямим керівником і передається для розгляду до атестаційної комісії. Фактично співробітник правоохоронного органу не бере участі в заповненні атестаційного листа. Водночас А. Н. Цильмак зазначає, що такий підхід до атестації має виключно суб'єктивний характер, оскільки відбувається суб'єктивне оцінювання працівника керівником, та не визначає кількісно-якісних характеристик діяльності об'єкта атестації і рівня його професіоналізму.

Відповідно науковець пропонує внести зміни до всебічного аналізу професійних, особистих ділових якостей співробітника правоохоронного органу. На її думку, після того як співробітник правоохоронного органу був ознайомлений або мав можливість ознайомитися з інформацією про його атестування, він повинен підготувати звіт про власні показники правоохоронної діяльності. Цей звіт повинен бути обов'язково перевірений заступником керівника відділу. Після перевірки співробітник правоохоронного органу запрошується на співбесіду, під час якої керівник відділу та його заступники повинні:

- 1) заслухати звіт про основні показники правоохоронної діяльності об'єкта атестації;
- 2) обговорити результати його правоохоронної діяльності за минулий атестаційний період;
- 3) визначити, що було зроблено для усунення недоліків, виявлених під час попередньої атестації;
- 4) оцінити показники правоохоронної діяльності разом з об'єктом атестації;
- 5) навести досягнення і недоліки під час здійснення професійних функцій;
- 6) оцінити професійно значущі якості об'єкта атестації та вказати на ті, які заважають виконувати поставлені завдання;
- 7) розглянути перспективу професійного розвитку;
- 8) зорієнтувати його на більш ефективну професійну діяльність;
- 9) обговорити особисті плани об'єкта атестації, перелік конкретних заходів щодо підвищення ефективності його діяльності та подальшого професійного розвитку на наступний атестаційний період;
- 10) визначити спільно з об'єктом атестації подальший план професійного розвитку;

11) ґрунтуючись на фактах, довести невідповідність об'єкта атестації вимогам правоохоронної діяльності.

Лише після проведення такої співбесіди керівник відділу повинен затвердити зміст атестаційного листа, а його заступник підготувати довідку з двох частин. Перша з них присвячена результативному показнику (кількісний критерій) діяльності співробітника правоохоронного органу, а друга – процесуальному (якісний критерій). Така довідка затверджується керівником відділу та передається до атестаційної комісії [158, с. 4–5].

Таким чином, беручи до уваги вищевикладене, атестація співробітників правоохоронних органів України як суб'єктів захисту фінансово-економічних інтересів держави регламентована різними підзаконними актами. Водночас критерії атестації співробітників є лише в Національній поліції України, але при атестації військовослужбовців СБУ до уваги береться готовність до служіння народу, хоча незрозуміло, яким чином про неї одержують об'єктивні свідчення. Втім, найскладніша ситуація на сьогодні з проведенням атестації співробітників підрозділів податкової міліції ДФС України, оскільки на законодавчому рівні відсутні критерії оцінювання їх діяльності. Проблемним питанням є також формування складу комісій для проведення атестації співробітників правоохоронних органів, склад яких затверджується керівництвом зазначених органів, а деякі атестаційні комісії навіть не передбачають представників громадськості, що в умовах підвищення прозорості діяльності правоохоронних органів має важливе значення. Відповідно, беручи до уваги недосконалість законодавчого регулювання, проведення атестації співробітників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України – це один з аспектів такої проблеми, як неефективність діяльності правоохоронних органів у сфері протидії та боротьби з фінансово-економічними злочинами, а тому повинні бути переглянуті мета та критерії проведення атестації їх співробітників. Більше того, зважаючи на спільну

мету правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, доцільно розробити і прийняти загальний для всіх зазначених правоохоронних органів порядок проведення атестації.

Крім атестації співробітників правоохоронних органів України, однією з форм оцінювання є проведення внутрішнього аудиту їх діяльності. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року фактично ототожнює поняття «оцінка» та «аудит». У зв'язку з цим пропонуємо звернути увагу на їх особливості. О. В. Дуліна зазначає, що внутрішній аудит, покликаний оцінити вплив допущених помилок з існуючих проблемних питань при досягненні поставлених цілей і надати незалежні та об'єктивні рекомендації щодо їх усунення. Крім того, внутрішній аудит оцінює економічність, ефективність та результативність діяльності, зокрема й організацію та проведення внутрішнього контролю (ознайомлення, документування, оцінювання та тестування), незалежну експертизу управлінських функцій [159, с. 66].

Здійснення внутрішнього аудиту діяльності центрального апарату Національної поліції покладено на Департамент внутрішнього аудиту Національної поліції України, про що свідчить відповідне Положення, затверджене Наказом Національної поліції України від 25 жовтня 2017 року № 1110. Згідно із зазначеним підзаконним актом Департамент внутрішнього аудиту є структурним підрозділом апарату центрального органу управління поліції, який є головним у сфері організації та координації діяльності підрозділів внутрішнього аудиту міжрегіональних територіальних органів Національної поліції, територіальних органів поліції в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві [160]. Основною метою діяльності зазначеного департаменту є попередня оцінка ризиків у діяльності підрозділу поліції, що можуть мати негативні наслідки.

За результатами проведеного аудиту Департамент внутрішнього аудиту Національної поліції України зобов'язаний надати керівникові Національної

поліції України об'єктивні та незалежні висновки і рекомендації, що стосуються функціонування системи внутрішнього контролю та її вдосконалення, включаючи вдосконалення системи управління органами поліції, запобігання розкраданню державного бюджету та виникненню помилок у діяльності органів поліції.

Для надання таких висновків і рекомендацій Департамент внутрішнього аудиту Національної поліції України оцінює:

- 1) ефективність функціонування системи внутрішнього контролю;
- 2) ступінь виконання і досягнення цілей, визначених у стратегічних та річних планах;
- 3) ефективність планування і виконання бюджетних програм;
- 4) якість надання адміністративних послуг, виконання інших функцій та завдань, визначених актами законодавства (аудит ефективності);
- 5) стан збереження активів та інформації;
- 6) стан управління державним майном;
- 7) правильність ведення бухгалтерського обліку, а також достовірність фінансово-бюджетної звітності (фінансовий аудит);
- 8) ризики, які негативно впливають на виконання функцій і завдань;
- 9) оцінювання діяльності установи щодо додержання актів законодавства, планів, процедур, контрактів із питань стану збереження активів, інформації та управління державним майном (аудит відповідності) [161].

Отже, законодавство передбачає проведення трьох видів внутрішнього аудиту – фінансового, відповідності, ефективності. Причому останній може призначатися у разі негативного висновку за результатами перших двох аудитів. Доцільно звернути увагу на те, що відповідно до Стандартів внутрішнього аудиту, затверджених Наказом Міністерства фінансів України, також проводиться внутрішній аудит діяльності підрозділів податкової міліції ДФС України. Крім того, внутрішній аудит має місце в діяльності

НАБУ. Зокрема, згідно з Положенням про Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України, затвердженим Наказом Директора Національного антикорупційного бюро України від 11 травня 2018 року № 91, одним із завдань Управління внутрішнього контролю НАБУ є проведення внутрішнього аудиту. Водночас сам Порядок організації, планування і проведення внутрішніх аудитів діяльності НАБУ затверджується наказом Директора бюро [162].

Таким чином, однією з форм оцінювання діяльності органів Національної поліції України, підрозділів податкової міліції ДФС України та НАБУ є внутрішній аудит. Необхідно зазначити, що внутрішній аудит є важливим інструментом керівництва правоохоронного органу, який дозволяє йому одержувати об'єктивну інформацію щодо стану виконання окремими підрозділами чи правоохоронним органом загалом покладених на них завдань та функцій. Більше того, зважаючи на те, що ми розглядаємо ефективність діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України з позиції досягнення ними результатів, які відповідають основним потребам суспільства та держави у фінансово-економічній сфері, їх співвідношення з витраченими фінансово-матеріальними, кадровими ресурсами, значущість внутрішнього аудиту діяльності зростає, оскільки дозволяє оцінити раціональність використання підрозділом чи правоохоронним органом бюджетних коштів, державного майна та інших ресурсів. Зважаючи на це, доцільно було б також передбачити внутрішній аудит діяльності для органів безпеки України.

Підсумовуючи викладене, доцільно ще раз наголосити, що внутрішніми формами оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України є атестація співробітників правоохоронних органів і проведення внутрішнього аудиту. Серед особливостей атестації як форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної

безпеки держави виділено такі: 1) атестація співробітників кожного правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки України регламентована різними підзаконними актами; 2) критерії атестації співробітників передбачено лише для Національної поліції України; 3) при атестації військовослужбовців СБУ звертається увага на низку їх особистих якостей, включаючи готовність військовослужбовців до служіння народу; 4) на законодавчому рівні не визначено критерії атестації співробітників ДФС України; 5) склад атестаційних комісій співробітників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України затверджує керівництво зазначених органів; 6) не всі атестаційні комісії передбачають залучення громадськості до проведення атестації співробітників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. Зроблено висновок, що така недосконалість законодавчого регулювання атестації співробітників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України є одним з аспектів такої загальної проблеми, як неефективність діяльності правоохоронних органів України у сфері протидії та боротьби з фінансово-економічними злочинами, а тому запропоновано переглянути мету і критерії проведення атестації їх співробітників, а також розробити та прийняти загальний для всіх зазначених правоохоронних органів порядок проведення атестації.

Визначено, що внутрішній аудит, який є однією з адміністративно-правових форм оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, – це важливий інструмент керівництва правоохоронного органу, що дозволяє йому одержати об'єктивну інформацію про стан використання окремим підрозділом чи правоохоронним органом загалом бюджетних коштів, державного майна та інших ресурсів, а тому наголошено на доцільності передбачити внутрішній аудит діяльності також для органів безпеки України.



### **2.3 Поняття та особливості зовнішніх форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України**

За результатами своєї діяльності кожний правоохоронний орган, який забезпечує фінансово-економічну безпеку України, складає звіт, що в подальшому подається до вищого органу влади, який розглядає узагальненні правоохоронним органом показники своєї діяльності. Фактично органи державної влади та їх посадові особи, які отримали та розглядають звіт правоохоронного органу, повинні оцінювати діяльність такого органу через призму виконання поставлених перед ним завдань. Відповідно вищі органи влади оцінюють діяльність правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки України та роблять негласні висновки про ефективність чи неефективність виконання ним покладених на нього національним законодавством завдань за звітний період. На сьогодні підзвітність як одна з форм оцінювання результатів діяльності правоохоронних органів є найбільш поширеною.

Термін «підзвітність» розкрито в міжнародному Стандарті верифікації звітності як сукупність трьох елементів, центральною ланкою кожного з яких є зацікавлені сторони:

- а) прозорість – звітність перед зацікавленими сторонами;
- б) готовність реагувати, тобто здатність реагувати на проблеми, що хвилюють зацікавлені сторони;
- в) відповідність вимогам – додержання законодавчих вимог, стандартів, кодексів, принципів, стратегій та інших добровільних зобов'язань [163, с. 135]. Водночас це визначення не акцентує уваги на аспекті відповідальності, відповідно до якого підзвітність означає публічне обґрунтування органами влади планів і результатів своєї діяльності, відкрите їх обговорення, а також відповідальність за ці результати. І саме підзвітність

формує основу правової й політичної системи, оскільки дозволяє збалансувати владні повноваження і відповідальність органів влади [164].

На світовому рівні найбільше уваги приділено саме підзвітності органів поліції. Одна з таких ініціатив закріплена в Кодексі поліцейської етики, прийнятому Комітетом Міністрів Ради Європи у 2001 році. Одним із ключових положень зазначеного кодексу є обов'язок держави сприяти механізмам підзвітності поліції, основу яких становлять комунікація та взаєморозуміння між поліцією й громадськістю. Крім того, зазначеним кодексом передбачено, що:

- поліція повинна діяти для задоволення потреб населення;
- поліція повинна бути незалежною у своїй діяльності й відповідальною за здійснювані нею завдання;
- поліція повинна бути готовою на першу ж вимогу надати громадськості об'єктивну інформацію про свою діяльність;
- повинні існувати дієві інструменти забезпечення належного виконання співробітниками поліції покладених на них завдань, включаючи повагу до основоположних прав людини і громадянина;
- повинні бути ефективні засоби протидії корупції в органах поліції;
- дисциплінарні заходи застосовувані до співробітників поліції, повинні підлягати перегляду незалежним органом чи судом, а органи публічної влади повинні підтримувати працівників поліції, безпідставно звинувачуваних у неналежному виконанні покладених на них обов'язків [165, с. 31–32].

Важливість вищезазначених положень полягає в тому, що вони роблять акцент на відповідальності органів поліції за виконання завдань покладених на них, а також їх відкритості для громадськості, зокрема, що стосується надання їм інформації про результати своєї діяльності за відповідний період. Водночас ми вважаємо, що держава повинна сприяти механізмам підзвітності всіх правоохоронних органів, а не лише органів поліції.

Однак повертаючись до органів поліції, не можна не погодитися з позицією, відповідно до якої підзвітність поліції полягає в тому, що її працівники несуть відповідальність за свої дії та бездіяльність, а також за ефективне виконання їх основних обов'язків щодо попередження та контролю злочинності, одночасно поводячись з особами справедливо та в межах закону. Важливість підзвітності органів поліції полягає в тому, що керівники органів поліції мають можливість одержати інформацію про наявні недоліки діяльності органів поліції та вжити заходів для покращання виконання своїми підлеглими покладених на них обов'язків. Водночас повинна існувати внутрішня та зовнішня звітність органів поліції, що дозволяє мінімізувати випадки неправомірних дій співробітників поліції, а також демонструвати громадянам факт того, що їх скарги на діяльність співробітників поліції сприймаються серйозно [166]. Фактично чим більш відкритою є діяльність правоохоронних органів України для громадськості, тим вища готовність громадян довіряти таким суб'єктам та взаємодіяти з ними.

На сьогодні чинним Законом України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року передбачено, що органи Національної поліції України з метою інформування громадськості готують та публікують щорічний звіт про діяльність, який повинен містити аналіз стану злочинності в країні чи регіоні, інформацію про заходи, які вживалися поліцією, та їх результати, а також інформацію про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та її територіальними органами відповідними поліцейськими комісіями [13].

Водночас А. М. Ключко та В. О. Собина не погоджуються з таким формулюванням, оскільки переконані, що використання в розділі 8 Закону України «Про Національну поліцію» термінів «регулярно», «постійно», «систематично» не дає жодних гарантій стосовно своєчасного, повного та об'єктивного інформування населення про діяльність підрозділів поліції. Відповідно єдиним напрямком подолання зазначеної проблеми повинне

стати більш точно визначення строків інформування громадськості, і не щороку, як зазначено в ст. 86 цього нормативно-правового акта, а як мінімум щоквартально [167, с. 198–199].

Необхідно зазначити, що згідно зі ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року органи місцевого самоврядування також мають право оцінювати діяльність органів поліції. Зокрема, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська та Севастопольська міські ради, обласні, районні та міські ради за результатами оцінки діяльності органу поліції на відповідній території мають право прийняти резолюцію недовіри керівникові органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади [13].

Однак резолюція недовіри керівникові органу (підрозділу) поліції може бути прийнята лише за умови, якщо керівник поліції перебуває на посаді не менше ніж 1 рік, а органи місцевого самоврядування мають чіткі мотиви для прийняття резолюції з посиланням на конкретні обставини, що обґрунтовують такі мотиви. А резолюція недовіри керівникові органу поліції вважається прийнятою, якщо за неї проголосувало не менше дві третини від складу депутатів місцевої ради [168, с. 45].

Зазначене безсумнівно, свідчить про те, що, якщо є прийнята в установленому законодавством порядку резолюція недовіри керівникові органу (підрозділу) поліції, то він звільняється з посади. Водночас нижче в ст. 57 цього нормативно-правового акта законодавець зазначає, що керівник органу поліції, до повноважень якого належить право призначення на посаду та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, зобов'язаний невідкладно своїм наказом звільнити з посади такого керівника або відсторонити його від виконання службових обов'язків та призначити службову перевірку для вивчення обставин, що були мотивами для ухвалення місцевою радою такого рішення [13]. Незважаючи на прогресивність зазначеного положення чинного

законодавства України, яке безсумнівно дає можливість громадськості впливати на організацію та діяльність органів поліції, ми не можемо погодитися з таким формулюванням.

На нашу думку, після отримання копії рішення про висловлення недовіри керівникові органу (підрозділу) поліції насамперед повинно бути обов'язково призначене службове розслідування з метою з'ясування підстав та умов, що обумовили прийняття такої резолюції недовіри. Крім того, доцільно передбачити також залучення представників органу, який своїм рішенням ухвалив резолюцію недовіри до керівника органу (підрозділу) поліції, а також представників громадськості. І відповідно після проведення такого розслідування дійти узгодженого висновку про доцільність чи недоцільність звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, якому висловлено недовіру.

Ми вважаємо, що внесення зазначених пропозицій до ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року, а також реалізація їх на практиці допоможуть уникнути конфлікту інтересів, мінімізувати корупційну складову, істотно підвищити відкритість, прозорість діяльності органів поліції для громадськості.

Водночас науковці звертають увагу й на інші недоліки процедури висловлення резолюції недовіри керівникові органу (підрозділу) поліції, серед яких, на думку С. Ф. Денисюка, відсутність у керівника органу (підрозділу) поліції права на виступ на засіданні відповідної ради під час прийняття нею резолюції недовіри. Тому науковець пропонує передбачити в ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію» положення такого змісту: «Керівник органу (підрозділу) поліції, щодо якого розглядається питання про прийняття резолюції недовіри, має право на виступ на засіданні відповідної ради під час обговорення проекту резолюції недовіри» [169, с. 134]. Загалом пропозиція С. Ф. Денисюка є досить доцільною, оскільки право керівника органу (підрозділу) поліції на виступ дозволить йому надати конкретні

пояснення місцевій раді, яка розглядає питання щодо висловлення йому недовіри та можливість досягнути взаєморозуміння.

Необхідно також зазначити, що ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію» надає органам місцевого самоврядування право на повторне висловлення недовіри керівникові органу (підрозділу) поліції, але лише за певних умов. По-перше, місцева рада, яка прийняла попередню резолюцію недовіри, має право повторно розглянути питання про прийняття резолюції недовіри керівникові органу (підрозділу) поліції лише впродовж одного місяця з дня отримання рішення про залишення його на посаді та копій матеріалів проведеної перевірки. І, по-друге, повторне рішення про прийняття резолюції недовіри керівникові органу (підрозділу) поліції є прийнятним, якщо за нього проголосувало не менше ніж три чверті від складу відповідної місцевої ради. Водночас зазначене рішення вважається остаточним і підлягає обов'язковому виконанню за триденний строк із дня прийняття [13].

Зазначене дозволяє нам зробити висновок, що державою органам місцевого самоврядування було надано досить вагомий інструмент впливу на організацію органів поліції в разі незадовільного виконання останніми покладених на них національним законодавством завдань.

В умовах становлення демократії актуальності набуває питання відкритості діяльності до громадськості не лише органів поліції, а й інших правоохоронних органів. А тому пропонуємо зупинитися на зазначених положеннях більш детально.

Відповідно до листа Головної інспекції Служби безпеки України щодо розгляду запиту на публічну інформацію від 27 листопада 2017 року № 3/3-С-10-з/116 оцінювання ефективності діяльності СБУ здійснюється Президентом України та Верховною Радою України на підставі щорічних звітів про її діяльність [170]. Це положення є цілком логічним зважаючи на те, що згідно зі ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України» від

25 березня 1991 року СБУ підпорядкована Президентіві України, який разом з уповноваженими ним органами та посадовими особами здійснює контроль за її діяльністю, а СБУ відповідно зобов'язана щороку інформувати главу держави про свою діяльність. Крім того, згідно зі ст. 31, 32 зазначеного акта Голова СБУ щорічно подає парламенту звіт про діяльність СБУ, оскільки Верховна Рада України уповноважена здійснювати постійний контроль за здійсненням спецслужбою покладених на неї завдань та функцій [19].

Очевидно, що інформацію про діяльність СБУ одержують глава держави та парламент, тоді як громадськість не має такої можливості, зважаючи на положення чинного національного законодавства. Так, відповідно до п. 4.4.8 Наказу Служби безпеки України «Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю» від 12 серпня 2005 року № 440 відомості про статистичні показники оперативно-розшукової, контррозвідувальної чи розвідувальної діяльності Служби безпеки України, які дають можливість здійснити кількісну оцінку оперативних сил і засобів, які застосовуються для здійснення цієї діяльності, але не розкривають об'єктів спрямувань цих заходів, входять до переліку даних, що становлять державну таємницю [171], а тому громадськість не може оцінити фактичних результатів діяльності органів СБУ, хоча недоступною залишається також інформація щодо результатів аналізу зазначених відомостей главою держави та парламентом.

Г. А. Гончаренко взагалі зауважує, що на відміну від парламентських комітетів із питань контролю за розвідувальними і спеціальними службами держав-членів ЄС та НАТО Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони не здійснює моніторингу, оцінювання, перевірки діяльності спецслужб, розгляду скарг щодо їх діяльності тощо. Натомість науковець наводить позитивний досвід Франції, Норвегії та Польщі. Зокрема, Комісія у справах спеціальних служб Республіки Польща,

яка складається з парламентарів, не лише займається законопроектною роботою, а й аналізує звіти голів спеціальних служб, оцінює стан співробітництва спецслужб, розглядає скарги щодо діяльності спецслужб [172, с. 45–46]. Зазначене обумовлює необхідність розширення повноважень Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони у сфері здійснення моніторингу, оцінювання діяльності СБУ за поданими звітами, а також розгляду скарг на діяльність співробітників спецслужби.

Не потрібно забувати про те, що закритість правоохоронного органу від населення негативно впливає на рівень довіри громадян до нього, а також готовність пересічних громадян співпрацювати з органами безпеки. Саме тому оприлюднення спецслужбами щорічного огляду своєї діяльності є звичайною практикою для багатьох країн-членів ЄС. Для громадян демократичних країн важливо мати доступ до інформації про діяльність, що проводиться в їх інтересах, навіть якщо подробиці оперативної роботи з вагомих причин не розголошуються [173]. А тому вважаємо доцільним передбачити механізм, за якого розгляд звіту про діяльність СБУ Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони (з 29 серпня 2019 року перейменовано в Комітет з питань національної безпеки, оборони і розвідки) не повинен бути одностороннім – поданий звіт зазначений комітет повинен проаналізувати, виявити недоліки діяльності спецслужби за пріоритетними напрямками її діяльності, одним з яких є саме забезпечення фінансово-економічної безпеки України, та надати узагальнену інформації за цим звітом парламентові, Президентові України, а в частині, що не містить державної таємниці, – ще й громадськості [174, с. 45].

Загалом ще в Концепції реформування Служби безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 20 березня 2008 року № 249/2008, йшла мова про такий напрям реформування спецслужби, як підвищення рівня довіри суспільства до СБУ як ефективного, демократичного, контрольованого громадськістю державного органу [114].



Крім того, були разові випадки опублікування звітів про діяльність СБУ. Зокрема, у 2016 році спецслужбою за підтримки Консультаційної комісії Європейського Союзу було підготовлено та опубліковано за європейськими принципами перший публічний річний звіт про свою діяльність. Однак складно зробити висновок про те, що така разова підготовка звіту вплинула на довіру громадян до органів безпеки чи підвищила їх прозорість, оскільки такі ініціативи мають разовий, а не систематичний характер. У зв'язку з цим питання підвищення відкритості та прозорості діяльності СБУ для громадськості залишається актуальним.

Окрім періодичного опублікування інформації про діяльність спецслужб, доцільно також звернути увагу на те, що в ряді держав-членів ЄС існує принципово відмінний механізм здійснення контролю за зазначеними органами. Зокрема, одним із позитивних прикладів є здійснення нагляду за діяльністю спецслужб комплексним механізмом, що складається з внутрішніх, виконавчих, парламентських, судових, спеціалізованих наглядових інститутів, сфери відповідальності та повноваження яких ґрунтуються на публічному праві. Водночас до складу такої ефективної системи нагляду повинен входити принаймні один цивільний інститут, що буде незалежним від самих спецслужб та інших суб'єктів, які здійснюють такий нагляд. Відповідно комплексний характер нагляду за розвідувальним сектором і різноманітність його учасників дозволяють охопити всі аспекти діяльності спецслужб. Зокрема, це стосується: а) додержання вимог закону; б) ефективності діяльності; в) співвідношення між результатом і витраченими ресурсами; г) фінансового аспекту та практики управління [175, с. 40]. Позитивним є те, що зазначений механізм не ігнорує ролі громадськості в здійсненні контролю за діяльністю спецслужб та включає громадянські інститути до суб'єктів такого контролю. Доцільність такого підходу підтверджується тим, що участь громадськості в спостереженні за діяльністю спецслужб доводить той факт, що робота цих служб націлена на

задоволення потреб усього суспільства, а не однієї політичної сили або елітної групи. Крім того, участь структур громадянського суспільства у цьому процесі стимулює відповідальність спецслужб і органів безпеки та запобігає тиску на їх роботу з боку зацікавлених політичних сил [176, с. 54].

Вищезазначене підтверджує існування також інших, відмінних від відомих в Україні, варіантів забезпечення відкритості та прозорості спецслужб, залучення громадськості до участі в здійсненні контролю за їх діяльністю, оцінювання ефективності реалізації ними покладених на них чинним національним законодавством завдань та функцій. Водночас ми вважаємо, що позитивний міжнародний досвід може бути також імплементований у діяльність СБУ.

Аналіз положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698-V дозволяє зробити висновок, що оцінювання діяльності зазначеного правоохоронного органу також здійснюється вищими органами влади, зокрема, Комітетом Верховної ради України, до предмета відання якого належить боротьба з корупцією та організованою злочинністю, Президентом України, Верховною Радою України загалом та Кабінетом Міністрів України на підставі письмового звіту про діяльність органу.

Відповідно до цього нормативно-правового акта щорічний звіт про діяльність НАБУ повинен містити інформацію про:

- 1) статистичні дані про результати діяльності з обов'язковим зазначенням таких відомостей: кількості зареєстрованих заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення в розрізі кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності бюро; кількості оперативно-розшукових справ, заведених бюро, та їх результативності; кількості осіб, щодо яких складено обвинувальні акти стосовно вчинення ними кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності бюро; кількості осіб, щодо яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду щодо вчинення

ними кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності бюро; кількості осіб, щодо яких набрав законної сили виправдальний вирок суду щодо вчинення ними відповідних правопорушень; відомостей окремо за категоріями осіб, зазначених у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»; відомостей про розмір збитків і шкоди, завданих кримінальними правопорушеннями, віднесеними законом до підслідності бюро, стан та обсяги їх відшкодування; відомостей про кошти та інше майно, одержані унаслідок учинення кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності бюро, конфісковані за рішенням суду, а також кошти розміром вартості незаконно одержаних послуг чи пільг, стягнені на користь держави, та розпорядження ними; відомостей про кошти та інше майно, одержані внаслідок кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності бюро, які було повернуто в Україну з-за кордону, та їх зберігання; відомостей про арешт майна, конфіскацію предметів та доходів від кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності бюро, та розпорядження ними; кількості направлених подань про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню кримінального корупційного правопорушення; результати проведених перевірок на добросовісність;

2) взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями;

3) співпрацю з компетентними органами іноземних держав, міжнародними іноземними організаціями та укладені з ними угоди про співпрацю, представництво інтересів за кордоном;

4) співпрацю з недержавними організаціями та засобами масової інформації;

5) кількість співробітників бюро, їх кваліфікацію та досвід;

6) діяльність підрозділу внутрішнього контролю бюро, а саме кількість повідомлень про вчинення правопорушень працівниками бюро, результати їх розгляду, притягнення працівників бюро до юридичної відповідальності;

7) кошторис бюро та його виконання;

8) інші відомості, що стосуються результатів діяльності бюро та виконання покладених на нього обов'язків [25]. Як бачимо, звіт містить набір кількісно-якісних відомостей про результати діяльності НАБУ, на підставі якого уповноважені особи вищих органів влади можуть оцінити роботу цього органу. Крім того, громадськість також має можливість оцінити результати діяльності бюро, адже такий звіт підлягає оприлюдненню, але разом із висновком Ради громадського контролю при НАБУ.

Необхідно зазначити, що окремим додатком до звіту про діяльність НАБУ є також висновок комісії зовнішнього контролю, яка відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року проводить щорічну незалежну оцінку (аудит) ефективності діяльності НАБУ, яка передбачає вибіркового аудиту кримінальних проваджень, досудове розслідування яких здійснювалося бюро та вже було завершено. До складу такої комісії входять три особи, по одній кандидатурі від Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України [25]. Отже, метою аудиту ефективності діяльності НАБУ є надання обґрунтованого висновку про ефективність його діяльності, визначення причин неефективної роботи, розроблення заходів, спрямованих на підвищення її ефективності.

Під час проведенні оцінки (аудиту) важливе значення мають права членів комісії зовнішньої оцінки. Так, для проведення оцінки (аудиту) члени такої комісії мають право:

1) доступу до матеріалів кримінального провадження, досудове розслідування у якому здійснювалося бюро, іншої інформації (документів) у володінні бюро (з обмеженнями, передбаченими Законом України «Про державну таємницю»);

2) проводити конфіденційні інтерв'ю з працівниками бюро, прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, працівниками

інших державних та правоохоронних органів, а також особами, які володіють інформацією, необхідними для проведення оцінки (аудиту) [25].

Водночас члени комісії зовнішньої оцінки зобов'язані забезпечувати нерозголошення даних досудового розслідування та не можуть втручатися в здійснення досудового розслідування.

Висновок незалежної зовнішньої оцінки діяльності НАБУ, крім того, що входить до звіту про діяльність НАБУ, підлягає оприлюдненню та в обов'язковому порядку заслуховується Верховною Радою України. Більше того, наслідком такого висновку може бути рішення про звільнення директора цього правоохоронного органу або безпосереднім керівником (Президентом України), або парламентом, а також зменшення рівня бюджетного фінансування цього органу. Проте чіткий механізм прийняття висновку відсутній [25].

Механізм підзвітності ДБР, про що свідчать положення Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року, передбачає подання звіту про діяльність органів ДБР за 1 рік Президентові України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України, але за умови його попереднього розгляду Радою громадського контролю та відповідно надання останньою висновку за звітом ДБР [30].

Аналіз положень Закону України «Про Державне бюро розслідувань» не дає можливості визначити, яка ж інформація повинна бути внесена до звіту про діяльність ДБР за певний період часу. Натомість бюджетний запит ДБР на 2019–2021 роки дає нам підстави стверджувати про те, що кількісні показники все ж таки є пріоритетними. Так, п. 3 зазначеного запиту має назву «Стратегічні цілі та показники результату діяльності головного розпорядника коштів державного бюджету», тобто фактично ДБР, подаючи запит на фінансування наводить перелік результатів, які будуть ним досягнуті. Зокрема, зазначається, що на 2019–2021 роки основною стратегічною ціллю діяльності ДБР буде протидія кримінальним правопорушенням, що

вчиняються вищими посадовими особами, тоді як показниками досягнення цієї цілі є:

- 1) кількість опрацьованих звернень, заяв, повідомлень про кримінальні правопорушення: 2019 рік – 7000, 2020 рік – 8000, 2021 рік – 9000;
- 2) кількість зареєстрованих кримінальних правопорушень: 2019 рік – 2000, 2020 рік – 3000, 2021 рік – 4000;
- 3) кількість завершених досудових розслідувань: 2019 рік – 2000, 2020 рік – 1900, 2021 рік – 2500;
- 4) кількість розпочатих кримінальних проваджень тощо [177]. Такий підхід, на нашу думку, не є виправданим, оскільки орієнтує органи ДБР лише на вищі кількісні показники, водночас, виходячи з них, не можна говорити саме про якість роботи ДБР загалом. Крім того, це провокує маніпуляції зі статистичними даними.

Найбільш простим є звіт про діяльність підрозділів податкової міліції ДФС України, який містить такі основні показники їх діяльності, як:

- 1) кількість незакінчених кримінальних проваджень на початок звітного періоду;
- 2) кількість розпочатих кримінальних проваджень у звітному періоді;
- 3) кількість відновлених розслідувань у раніше закритих і зупинених кримінальних провадженнях;
- 4) кількість проваджень, які надійшли від інших органів та які були прийняті до провадження;
- 5) кількість закінчених кримінальних проваджень;
- 6) кількість направлених до суду обвинувальних актів, клопотань про застосування примусових заходів медичного характеру та клопотань про звільнення підозрюваного від кримінальної відповідальності;
- 7) кількість закритих кримінальних проваджень;
- 8) кількість проваджень, за якими досудове розслідування зупинено;
- 9) залишок незакінчених проваджень на кінець місяця тощо [178].

Загалом зазначені показники дають лише кількісну інформацію про діяльність податкової міліції, водночас такі дані слідчі підрозділи податкової міліції ДФС України подають до органів прокуратури різного рівня. Зокрема, слідчі підрозділи податкової міліції міського та районного рівнів звітують за зазначеними показниками керівникові місцевої прокуратури, слідчі органи податкової міліції у м. Києві, областях та слідче управління Офісу великих платників податків – керівникові регіональних прокуратур; слідче управління кримінальних розслідувань Головного слідчого управління фінансових розслідувань ДФС України, слідче управління Офісу великих платників податків – Генеральній прокуратурі України.

Крім зазначених показників, відомості про діяльність підрозділів податкової міліції містяться в загальному звіті ДФС України. Зокрема, у звіті про діяльність ДФС України за 2017 рік окремо виділено пункт, який присвячено організації роботи ДФС та її територіальних органів щодо боротьби з правопорушеннями у сфері оподаткування, митній і бюджетній сферах, правопорушеннями, пов'язаними з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом [179]. Однак знову ж таки результати діяльності підрозділів податкової міліції ДФС України розкриваються також лише через кількісні показники.

Таким чином, однією із форм оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України є аналіз основних показників діяльності, які містяться у відповідних звітах про результати їх діяльності за певний період часу. Аналізуючи положення чинного адміністративного законодавства України можна зробити висновок, що зазначеній адміністративно-правовій формі оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України властиві такі особливості:

- 1) визначення на законодавчому рівні змісту звітів про діяльність правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної

безпеки України та уповноважених державою органів, їх посадових осіб, яким вони щорічно подаються у встановленому законом порядку;

2) переважання кількісних критеріїв звітності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України;

3) відсутність зворотного зв'язку між уповноваженим державою органом, його посадовою особою та правоохоронним органом як суб'єктом забезпечення фінансово-економічної безпеки України після подання та аналізу звіту про діяльність останнього;

4) часткова закритість змісту звітів про діяльність правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України для громадськості.

Беручи до уваги викладене, очевидно, що актуальним на сьогодні залишається питання підвищення відкритості діяльності вищезазначених суб'єктів для громадськості, а саме закріпленні на законодавчому рівні положення, відповідно до якого звіт про діяльність правоохоронного органу необхідно не лише подавати до відповідних органів влади, а й публічно оприлюднювати в обов'язковому порядку. Більше того, доцільно було б зобов'язати органи державної влади, яким надаються подібні звіти надавати офіційний коментар щодо їх розгляду з висновками щодо задовільної чи незадовільної діяльності правоохоронного органу. Для реалізації зазначеного необхідно розширити повноваження окремих суб'єктів, які на сьогодні здійснюють контроль за їх діяльністю (зокрема, Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, Комітету Верховної Ради України до предмета відання якого відносять боротьбу з корупцією і організованою злочинністю). Не менш актуальним є питання звітування правоохоронних органів України лише за кількісними показниками, що створює багато можливостей для маніпулювання кількісними даними та створення видимості ефективної діяльності зазначених суб'єктів, зокрема у сфері забезпечення фінансово-економічної безпеки держави.



Спроба усунути деякі з виділених нами вище проблемних аспектів була зроблена в законопроектах «Про Фінансову поліцію» 2016 року, «Про Національне бюро фінансової безпеки» 2018 року та «Про Бюро фінансових розслідувань» 2019 року відповідно. Зокрема, в першому законопроекті передбачалося, що керівник Фінансової поліції повинен подавати Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України звіт про її діяльність двічі на рік, а саме не пізніше 10 лютого та 10 серпня. Більше того, перед тим, як подавати такий звіт на розгляд до визначених суб'єктів, повинен бути висновок від Громадської ради при Фінансовій поліції. Зазначений звіт і висновок підлягає також оприлюдненню, а якщо його зміст викликає сумніви за розпорядженням Міністра внутрішніх справ, з власної ініціативи органу або за ініціативи громадської ради проводиться незалежна оцінка ефективності діяльності Фінансової поліції [37].

Водночас з тим законопроект «Про Національне бюро фінансової безпеки України» 2018 року містив інші положення. На відміну від попереднього за цим законопроектом передбачалося, що Директор Національного бюро фінансової безпеки України повинен подавати звіт про діяльність останнього не двічі, а один раз на рік до Верховної Ради України та Президента України, який вони повинні були розглянути впродовж 60 календарних днів із дня його отримання. За результатами розгляду парламент мав би можливість визнати роботу Національного бюро фінансової безпеки України незадовільною та/або звернутися до Президента України з поданням про звільнення Директора з посади, але лише після заслуховування Верховною Радою України Директора Національного бюро фінансової безпеки України [38].

Очевидно, що наведені норми законопроекту «Про Національне бюро фінансової безпеки України» є більш радикальними порівняно з проектом 2016 року та навіть пропонували звільняти Директора в разі неефективності роботи органу загалом, що, на нашу думку, є досить доцільним, оскільки

майже всі нормативно-правові акти, які регулюють діяльність правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, передбачають відповідальність їх керівників за організацію та діяльність органу. Наприклад, у ст. 13 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 року закріплено, що Голова СБУ несе персональну відповідальність за виконання завдань, покладених на СБУ [19]. Подібним є зміст ст. 8 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року – Директор НАБУ несе відповідальність за діяльність НАБУ [25]. Однак жодних механізмів, за яких для зазначених суб'єктів настає відповідальність, не передбачено, що дозволяє зробити висновок про формальний характер цих положень. Зі свого боку законопроект «Про Національне бюро фінансової безпеки України» містив принципову нову для України модель підзвітності державного органу з відповідними наслідками у разі незадовільної його діяльності. Хоча така пропозиція не є однозначно позитивною, оскільки несе певні ризики, зокрема, можливість чинити політичний тиск на керівництво Національного бюро фінансової безпеки України.

Що ж до законопроекту «Про Бюро фінансових розслідувань» 2019 року, то за ним пропонується зобов'язати керівника Бюро фінансових розслідувань подавати не пізніше ніж 10 лютого та 10 серпня звіт про діяльність бюро Президентові України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України. При цьому можливість звільнення керівника Бюро фінансових розслідувань у разі неефективної діяльності бюро загалом чи неналежного виконання ним своїх обов'язків, зокрема, знайшла своє закріплення у зазначеному законопроекті також. Підставою для звільнення керівника Бюро фінансових розслідувань відповідно до цієї норми є наявність відповідного висновку комісії зовнішнього контролю.

Згідно зі ст. 33 законопроекту «Про Бюро фінансових розслідувань України» комісія зовнішнього контролю утворюється у складі трьох членів

(по одному від глави держави, парламенту та уряду) та щороку здійснює незалежну оцінку (аудит) ефективності діяльності Бюро фінансових розслідувань, його операційної та інституційної незалежності [39].

Зазначене положення має очевидні відмінності від попередніх законопроектів, оскільки передбачається подання звіту про діяльність Бюро фінансових розслідувань України до вищих органів влади разом із висновками Ради громадського контролю та комісії зовнішнього контролю. До того ж доцільним залишається визначення на законодавчому рівні сутності такого поняття, як «неефективна діяльність» для конкретизації підстав звільнення керівника Бюро фінансових розслідувань України.

Продовжуючи дослідження питання зовнішніх форм оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, пропонуємо звернути увагу на один із найбільш обговорюваних критеріїв оцінювання діяльності правоохоронних структур – рівень громадської довіри.

Визначення довіри як психологічної категорії ще у 1993 році надав П. Н. Шихерев. Науковець пропонував розуміти довіру як оптимістичне очікування людини, групи або фірми, що знаходиться в умовах уразливості і залежності від іншої людини, групи або фірми в ситуації спільної діяльності або економічного обміну з метою сприяти взаємовигідному співробітництву сторін [180].

Хоча, як зазначає М. Мачикова, категорія «довіра громадян» з'явилася набагато раніше, про що свідчить існування багатьох підходів до її розуміння, які розкривають специфіку її трансформації. Так, у 1950 році особливої популярності набула теорія обміну, згідно з якою основною функцією довіри визнавався обмін інформацією, а починаючи з 1970 року довіра вже розглядалася як частина співпраці. Традиційно 90-ті роки ХХ століття вважають «роками довіри» в західній психології, оскільки її вже почали тлумачити як загальну довіру до міжособистісного та інституційного

спілкування. З кінця XX – початку XXI століття сутність довіри розкривають через упевненість в ефективності, а в 2013–2016 роках – як впевненість у державній владі, яка здатна впливати на організаційні зміни, які також підвищують довіру громадян. Водночас науковець наголошує на необхідності створення інституційного іміджу державних і правоохоронних органів саме на основі довіри, оскільки ефективність конкретної установи вимірюється насамперед лояльністю, обізнаністю та довірою цільової аудиторії [181].

На думку О. Г. Кучабського та С. С. Погорєлова, феномен довіри формується як результат реалізації когнітивних моделей соціальної реальності, які повинні збігатися з основними компонентами, такими як погляд на національні інтереси, потреби локальних груп, цілі, що з цього випливають, пріоритети завдань, спільність інтересів, орієнтири та критерії ефективності взаємодії з точки зору взаємних витрат та вигод [182].

Зарубіжні науковці, на відміну від вітчизняних, тлумачать поняття «громадська довіра» значно ширше. Зокрема, необхідно звернути увагу на позицію, відповідно до якої категорія громадської довіри має два аспекти – інструментальний та міжособистісний. Інструментальний аспект довіри базується на зв'язку між наявною компетенцією органів поліції та індивідуальними переконаннями особи про можливість задовольнити власні потреби за рахунок повноважень поліції через взаємодію з нею [183]. Тобто фактично громадяни розглядають органи поліції як інструмент захисту власних прав, свобод та інтересів. Відповідно якщо особа впевнена в компетентності поліції та здатності захистити її права і свободи від протиправних посягань, то вона довіряє співробітникам поліції. Що ж до міжособистісного аспекту довіри, то науковці переконані, що він базується на таких категоріях, як справедливе становлення співробітників поліції до особи, відкритість та прозорість діяльності органів поліції для громадськості

тощо. Однак очевидно, що ці два аспекти громадської довіри є взаємообумовленими та відповідно нерозривно пов'язаними між собою.

Виходячи з вищевикладеного, можна стверджувати, що довіра громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування, правоохоронних органів має важливе значення, зважаючи на те, що лише за високого рівня довіри громадян до зазначених інституцій можливе якісне здійснення ними своєї діяльності, своєчасне виявлення недоліків такої діяльності і їх усунення з метою задоволення, а також захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, суспільства, держави.

Зазначене є цілком логічним, виходячи з того, що громадяни України мають право обирати депутатів до парламенту як представницького органу, до сільської, селищної, міської ради, які на місцевому рівні мають право вирішувати питання, що безпосередньо стосуються інтересів територіальної громади, а основним завданням правоохоронних органів України є захист прав, свобод та інтересів особи, суспільства, держави. Відповідно до зазначеного можна стверджувати, що діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів нерозривно пов'язана з людиною. Відповідно рівень довіри громадян до правоохоронних органів України як один із критеріїв оцінювання ефективності їх діяльності має цілком обґрунтоване право на існування [184].

А. А. Бова звертає увагу на те, що для країн Європи визначення рівня громадської довіри як індикатора ставлення населення до правоохоронних інститутів не є чимось новим. Зокрема, в Європі під егідою Євросоюзу в 1972 і 2001 роках було започатковано реалізацію двох проектів – «Євробарометр» – соціологічне опитування близько 1 000 респондентів у кожній країні Євросоюзу, яке проводиться двічі на рік, та «Кандидати на вступ до Європи», яке здійснюється щорічно з аналогічною вибіркою. Перші соціологічні дослідження щодо визначення рівня довіри громадян до органів поліції показали, що країни ЄС мали істотно вищий загальний рівень довіри

громадян до зазначених інституцій, ніж ті країни, які були кандидатами на вступ до Євросоюзу [185].

А. І. Білас, досліджуючи питання правоохоронної діяльності країн ЄС, також звертає увагу на те, що рисами структурної побудови правоохоронних органів держав-членів ЄС є:

- соціальна спрямованість їх роботи, орієнтованої на захист прав і свобод громадянина;
- активна діяльність громадських добровільних об'єднань спрямована на підтримку і допомогу поліції;
- відкритість, гласність, постійна апеляція до громадської думки при розв'язанні складних ситуацій у правоохоронній практиці [186].

Отже, рівень довіри громадян до правоохоронних органів істотно позначається на діяльності правоохоронних органів, що ще раз підтверджує необхідність існування такого критерію оцінювання ефективності діяльності зазначених суб'єктів. Водночас існують також погляди, які спростовують важливість громадської довіри при розгляді питання щодо ефективності правоохоронних структур.

Так, А. Г. Нікуліна, яка досліджувала критерії оцінювання органів досудового розслідування Національної поліції України, акцентує увагу на тому, що оскільки рівень довіри до поліції оцінюється в кількісному вираженні – відсотку, який має свою динаміку: за зростання рівня довіри в певному періоді між здійсненням соціологічних опитувань динаміка є позитивною; за спадання рівень довіри має негативну динаміку. Причому суть не у питомій вазі розкриття злочинів та валовому показнику – це лише один із різновидів кількісного показника, суть у формалізованому показнику, що автоматично перетворюється на управлінське рішення. Більше того, дані кримінологів і спеціалістів у сфері управління поліцією свідчать, що цей показник є сумнівним і за якісного оцінювання поліції, тому його потрібно

сприймати критично – по-різному працює для тих, хто мав контакти з поліцією, і тих, хто їх не мав [187, с. 176].

Зі свого боку С. В. Єгоришев та Н. В. Єгоришева, розглядаючи питання впливу стану злочинності на показники соціальної ефективності правоохоронної діяльності звертали увагу, що соціологічні дослідження, зокрема рівня довіри громадян до правоохоронних органів, мають значення лише тоді, коли вони поєднуються разом зі статистичними показниками діяльності зазначених органів. Відповідно виникає необхідність існування таких критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів, як «соціально терпимий рівень злочинності» та «соціально схвалюваний рівень правопорядку». Ці критерії передбачають досить велику кількість показників, значення яких можна визначити лише за допомогою соціологічних методів. Статистичні дані, що відображають стан злочинності, не дозволяють повністю охарактеризувати стан злочинності. Водночас статистика рівня злочинності, результативності правоохоронної діяльності дають можливість зрозуміти причини зміни соціологічних показників, рівня довіри населення до правоохоронних органів [188].

Подібною є також позиція О. М. Місун, яка зазначає, що визначення громадської думки не означає безумовного керівництва нею при ухваленні управлінських рішень. Важливо знати не лише думку, й соціальні потреби та інтереси, які за ним ховаються. Крім того, необхідно враховувати межі компетентності населення. Результати соціального моніторингу можуть бути використані під час зустрічей співробітників органів внутрішніх справ з населенням, проведенні семінарів, конференцій, круглих столів, виступах представників органів внутрішніх справ у засобах масової інформації. Але практичне значення результатів дослідження громадської думки про діяльність міліції полягає у можливості їх використання для підвищення рівня ефективності системи інформаційного забезпечення управлінської та правозастосовної діяльності міліції за рахунок доповнення соціологічними

даними існуючої інформаційної бази ухвалення управлінських рішень під час поточного і перспективного планування діяльності органів внутрішніх справ [189, с. 120].

Таким чином, можемо зробити висновок, що встановлений шляхом проведення соціологічного дослідження рівень довіри населення до правоохоронних органів має значення для формулювання висновку про ефективність їх діяльності лише за умови спільного аналізу статистичних та соціологічних даних. Водночас на сьогодні в Законі України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року прямо передбачено, що рівень довіри громадян є основним критерієм оцінки діяльності органів Національної поліції України [13]. Із зазначеним складно погодитися, оскільки без врахування статистичних даних рівень довіри населення до органів поліції не містить ніякої цінної інформації, окрім констатації факту низького чи навпаки високого відсотка громадян, які задоволені, тим як співробітники поліції виконують покладені на них законодавством обов'язки.

У той самий час рівень громадської довіри є важливими не лише під час оцінювання діяльності органів поліції, а й правоохоронних органів України загалом, зокрема тих, що забезпечують фінансово-економічну безпеку держави, хоча цього й не закріплено в національному законодавстві.

Водночас метою уникнення негативного сценарію, за якого вивчення громадської думки щодо діяльності правоохоронних органів України є черговою формальною процедурою, на думку М. Б. Молоткова, необхідно додержуватися таких умов:

- 1) повинні бути розроблені методичні рекомендації, де буде визначено механізм реального використання результатів дослідження рівня довіри громадян до правоохоронних органів у повсякденній оперативно-службовій діяльності їх співробітників;

- 2) регіональні керівники правоохоронних органів повинні бути зацікавлені в кінцевому результаті вивчення громадської думки, що можливо



лише шляхом покладання на них відповідальності за результати такого соціологічного дослідження;

3) за результатами проведеного соціологічного дослідження повинен бути підготовлений план заходів щодо підвищення довіри громадян до правоохоронних органів;

4) теоретико-методологічні основи вивчення громадської думки повинні постійно удосконалюватися та навіть змінюватися;

5) необхідно переходити від звичайної констатації низького та високого рівнів довіри громадян до правоохоронних органів держави до встановлення за результатами соціологічного дослідження громадської думки в регіоні критичного, негативного, нейтрального і позитивного рівнів довіри населення з подальшим контролем за правохоронними органами у регіоні, де виявлено критичний рівень довіри громадян [190, с. 124].

Таких умов на сьогодні намагаються дотримуватися органи поліції, зокрема, на офіційному сайті уряду міститься інформація, що в 2018 році були проведені два соціальні опитування – зовнішнє та внутрішнє. Участь у зовнішньому опитуванні щодо роботи поліції в регіонах взяли близько 25 тисяч респондентів з усіх областей країни. За результатами аналізу опитування керівництво Національної поліції України ухвалюватиме рішення щодо змін у підходах до роботи поліції. Однак голова відомства наголошує, що керівники поліції на місцях повинні планувати роботу на рік, спираючись на результати внутрішнього опитування своїх співробітників [191].

Зважаючи на те, що лише в Законі України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року визначено, що громадська довіра є критерієм оцінювання діяльності органів поліції, доцільно звернути увагу на те, що на сьогодні відсутні методичні рекомендації, відповідно до яких повинен визначатися рівень довіри громадян. На сьогодні затверджено лише Порядок проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України

від 15 лютого 2018 року, згідно з яким оцінка рівня довіри населення до органів поліції проводить незалежна соціологічна служба на підставі укладеного відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року договору з Національною поліцією України [192].

Така оцінка на загальнодержавному рівні повинна відбуватися в обов'язковому порядку не менше ніж один раз на рік, але територіальні органи поліції мають право в разі потреби укласти договір на проведення оцінки на територіальному рівні. Водночас уряд у зазначеному підзаконному акті формально не обмежує кількість оцінок рівня довіри громадян, які можуть мати місце на територіальному рівні.

Крім права територіальних органів поліції за потребою укласти договір на проведення оцінки рівня довіри громадян, підзаконним актом передбачено, що Національна поліція України:

- визначає питання, за якими проводиться дослідження рівня довіри відповідно до наданих їй Законом України «Про Національну поліцію» повноважень, строки проведення оцінки, незалежну соціологічну службу, яка проводитиме оцінку, ступінь репрезентативності соціальних груп населення;
- отримує підсумкову аналітичну інформацію про результати проведення оцінки;
- враховує результати проведення оцінки у своїй діяльності;
- готує звіт про результати проведення оцінки відповідно до вимог пункту 24 Порядку проведення консультацій із громадськістю щодо питань формування та реалізації державної політики, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року [192].

Звичайно не можна не зазначити, що затвердження цього порядку є позитивним моментом, оскільки до появи зазначеного підзаконного акту Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року передбачав, що основним критерієм є рівень довіри громадян, але саме національне законодавство фактично не містило жодного акта, який би регулював

порядок його визначення. Однак зазначений підзаконний акт не можна вважати і досконалим. Насамперед викликає сумнів існування в органів поліції повноважень щодо визначення ступеня репрезентативності соціальних груп населення. З логіки акта Кабінету Міністрів України поліція може просто проігнорувати важливість опитування окремих соціальних груп, зокрема, не включати до такого списку молодь або осіб похилого віку. В будь-якому разі такими питаннями повинні займатися незалежні соціологічні служби, які з метою проведення якісної оцінки рівня довіри громадян до Національної поліції України повинні зробити вибірку, яка б дозволяла з найменшою похибкою визначити середній рівень довіри населення.

Крім вищезгаданого, викликає сумнів і положення, що Національна поліція України враховує результати соціологічного дослідження у своїй діяльності. На нашу думку, для того, щоб одержані в ході проведення соціологічного дослідження результати дійсно впливали на діяльність органів поліції, доцільно передбачити разом із підготовкою звіту про результати проведення оцінки також плану заходів, які органи поліції мають намір реалізувати з метою підвищення рівня довіри громадян та звіту про результати їх здійснення. Перелік таких заходів, безсумнівно, повинен вміщувати основні недоліки діяльності поліції, визначені під час соціологічного дослідження та бути спрямованими на їх усунення. Доцільність визначення таких заходів надасть громадськості можливість переконатися в тому, що їх думка впливає на діяльність Національної поліції України, а в перспективі дозволить покращити взаємодію громадськості з органами поліції.

Що ж до інших правоохоронних органів України, які є суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, то в спеціальних нормативно-правових актах, які регламентують їх діяльність, відсутні згадки про існування такого критерію, як довіра громадян. Однак у відповіді щодо розгляду запиту на публічну інформацію від 27 листопада 2017 року

№ 3/3-С-10-з/116 Головною інспекцією Служби безпеки України було вказано на те, що громадська думка враховується під час оцінювання діяльності Служби безпеки України, оскільки народні депутати є представниками Українського народу у Верховній Раді України, а отже, уповноважені здійснювати повноваження, передбачені Конституцією та законами України [170].

Так, за результатами опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова у квітні 2017 року, було встановлено, що 26,2 % опитаних респондентів зовсім не довіряють Службі безпеки України, 30,4 % – швидше за все, не довіряють, 25,1 % – швидше за все, довіряють, 4,4 % – повністю довіряють, а 13,9 % респондентів зазначили, що їм важко відповісти на це питання [193]. Однак інформація, яка б свідчила про те, що результати визначення рівня довіри громадян до СБУ безпосередньо бралися до уваги органами безпеки та органами державної влади під час оцінювання ефективності їх діяльності, відсутня. А це є підставою зробити ймовірний висновок про те, що врахування рівня довіри громадян при визначенні ефективності діяльності СБУ є лише формальним.

Таким чином, визначення рівня довіри громадян до правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України є важливою формою оцінювання їх діяльності. Водночас доцільність її впровадження в Україні обумовлюється не лише позитивним досвідом зарубіжних держав, а й вимогами, пов'язаними зі становленням демократії в нашій державі.

Серед зовнішніх форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, необхідно звернути увагу на міжнародну експертну оцінку діяльності зазначених суб'єктів. Важливість такої форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів України є безсумнівною, оскільки провідні експерти на підставі всебічного вивчення нормативних

засад діяльності правоохоронних структур та основних результатів їх діяльності акцентують увагу на досягненнях відповідного суб'єкта щодо питань, які стосуються регулювання та організації його діяльності, безпосередньо здійснення покладених на нього законодавством завдань та функцій. Водночас, незважаючи на позитивний аспект такого експертного оцінювання доцільно наголосити також на негативних аспектах, серед яких, ми можемо виділити:

1) відсутність у законодавстві України норм, які б регламентували підстави, порядок та зміст висновку за результатами проведеної експертної оцінки;

2) відповідно до вищезазначеного проведення міжнародної експертної оцінки необов'язкове, тобто вона має непостійний, а швидше стихійний характер та проводиться за ініціативою експертної сторони;

3) сформульовані за результатами проведеної міжнародної експертної оцінки висновки мають не більше ніж рекомендаційний характер.

На сьогодні міжнародна експертна оцінка діяльності правоохоронних органів України не є поширеним явищем, зважаючи на що пропонуємо зупинитися на міжнародній експертній оцінці 2018 року, об'єктом якої стала діяльність НАБУ. Зазначеною міжнародною експертною оцінкою було охоплено всі основні питання організації та діяльності НАБУ:

- а) оперативна ефективність та робота зі справами;
- б) організаційна спроможність та управління;
- в) незалежність та управління ризиками.

За результатами дослідження яких було визначено, що на сьогодні діяльність НАБУ вже характеризується багатьма досягненнями, відповідно рівень довіри громадян до нього порівняно з іншими правоохоронними органами України помітно зростає, водночас було сформульовано ряд рекомендацій щодо покращання діяльності НАБУ. Зокрема:

- забезпечити розроблення стандартів досудового розслідування, які стосуються планування, виконання слідчих дій, звітування про них;
- продовжити оцінювання стану розподілу та використання ресурсів аналітиків з метою оптимізації проведення досудових розслідувань злочинів, підслідних НАБУ;
- покращити взаємодію НАБУ зі Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, а також Державною службою фінансового моніторингу;
- розробити надійну систему моніторингу ефективності роботи бюро;
- впровадити комплексну стратегію з роботи з персоналом для НАБУ, яка би вміщувала питання оцінювання ефективності співробітників, наставництва, навчання, заохочення з метою підвищення ефективності їх діяльності;
- збільшити граничну кількість персоналу НАБУ для посилення роботи бюро та забезпечення його сталого розвитку;
- усунути перешкоди, що стоять на заваді використання НАБУ наданих йому законодавством повноважень у сфері взаємної правової допомоги [194].

Фактично зазначена міжнародна експертна оцінка діяльності НАБУ ще раз акцентувала увагу на питаннях щодо необхідності оцінювання діяльності зазначеного правоохоронного органу загалом, а також його співробітників з метою підвищення рівня їх мотивації та результатів діяльності НАБУ, однак знову ж таки зазначені висновки є виключно рекомендаційними. А тому ми можемо зробити висновок, що міжнародна експертна оцінка як зовнішня форма оцінювання діяльності правоохоронних органів, які є суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України, є факультативною.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що до зовнішніх форм оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України належать оцінка звіту про діяльність правоохоронного органу України за відповідний період часу, зовнішній аудит, визначення рівня довіри громадян до правоохоронних органів та

оцінка організації і діяльності правоохоронного органу міжнародними інституціями. Водночас кожна із зазначених форм має ряд особливостей і недоліків, а тому здійснення належного оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України неможливе лише за допомогою однієї форми.

#### **2.4 Змішані форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України**

На сьогодні однією з перешкод ефективного виконання правоохоронними органами України покладених на них завдань та функцій, зокрема у сфері забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, є корупція. Відповідно до дослідження Transparency International «Індекс сприйняття корупції» (CPI), проведеного у 2017 році, Україна здобула 30 балів зі 100 можливих і посіла 130-те місце (зі 180 країн) [195]. А тому не дивно, що в Указі Президента України, яким була визначена «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», зазначено, що основною метою антикорупційних реформ є істотне зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції [115].

Зважаючи на особливу актуальність для України, питання протидії та боротьби з корупцією доцільно розпочати із розуміння поняття «корупція». Зміст останнього дає можливість безпосередньо продемонструвати суспільну небезпечність зазначеного діяння. Так, С. С. Рогульський вважає, що під корупцією необхідно розуміти незаконне прийняття майнових та немайнових послуг, благ і переваг особами, уповноваженими на виконання державних функцій, або особами, що відповідно до закону прирівнюються до них, із

використанням свого правового статусу та пов'язаних із ним можливостей, а також підкуп зазначених осіб шляхом незаконного надання їм фізичними та уповноваженими представниками юридичних осіб цих благ, послуг та переваг із метою отримання від осіб, уповноважених на виконання державних функцій, або осіб, що прирівнюються до них, певних привілеїв [196, с. 10]. Трактуювання поняття «корупція», запропоноване С. С. Рогульським, на нашу думку, є досить вдалим, оскільки з його змісту можна чітко визначити суб'єктів та об'єкт корупційних правовідносин, а також мету, яку переслідують такі корупційні діяння.

Для порівняння зазначимо, що Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року під корупцією розуміє використання особою, визначеною у ч. 1 ст. 3 зазначеного закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 зазначеного закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [197]. Очевидно, що доктринальне та законодавче визначення поняття «корупція» є досить подібними, але поняття «корупція» на науковому рівні сформульоване С. С. Рогульським раніше, ніж було прийнято Закон України «Про запобігання корупції».

Необхідно погодитися з позицією Т. Хабрієвої, яка зазначає, що легальне визначення корупції, безсумнівно, сприяє боротьбі з нею. Визначення корупції дозволяє окреслити сферу відносин як предметну сферу на яку може бути спрямована антикорупційна державна політика, вибрані відповідні засоби та інструменти протидії, зокрема числі правові [198, с. 27].



Хоча на доктринальному рівні існують й інші підходи до розуміння дефініції «корупція», ми не будемо детально їх розглядати, зважаючи на закріплення зазначеного поняття на законодавчому рівні, а також відсутність принципових суперечностей між доктринальним і законодавчим трактуванням корупції як суспільно небезпечного діяння.

Оскільки в рамках дисертаційного дослідження нас цікавить виключно корупція в правоохоронних органах як суб'єктах забезпечення фінансово-економічної безпеки України, пропонуємо зупинити увагу на позиції В. Соловійова та О. Берези. Науковці зазначають, що корупція у правоохоронних органах не лише болісно вражає суспільство і громадськість, руйнуючи довіру громадян до системи державних інституцій, – а й негативно впливає на результати боротьби зі злочинністю, порушує один із основних принципів кримінального права – невідворотність покарання. Корумповані правоохоронці, нехтуючи додержанням законів, етичними правилами та суспільною моральністю, сприяють уникненню злочинцями відповідальності. Це спонукає до вироблення у правопорушників стереотипу безкарної поведінки, перетворення правоохоронців на суб'єктів, що призводить до загострення криміногенної ситуації в країні [199].

А. В. Грибов, досліджуючи причини корупційних правопорушень у правоохоронних органах, підкреслює, що корупція – це явище багатогранне, тому серед причин його появи та існування є політичні, соціально-економічні, правові, організаційно-управлінські, соціально-психологічні чинники.

Науковець зазначає, що корупція безпосередньо пов'язана зі здійсненням публічної влади в усіх сферах соціального життя, а тому впливає на підготовку та реалізацію політичних рішень. Організаційно-управлінський аспект корупції в правоохоронних органах стосується в основному внутрішньої структури служби, регламентації діяльності службовців, кадрової політики і принципів взаємодії між структурними елементами по

горизонталі і по вертикалі. На підтримку існування соціально-психологічних факторів корупції свідчить те, що зазначене явище не існує поза межами поведінки людини, її діяльності.

Правовий аспект корупції проявляється в тому, що, з одного боку, особи, які вчиняють такі діяння та порушують закон, а з іншого – держава здійснює передбачені законом правові та інші заходи щодо боротьби з цим явищем. Зі свого боку перехід держави від планової до ринкової економіки є одним із соціально-економічних факторів виникнення корупції [200].

Зважаючи на поширеність корупції, серед працівників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України доцільно зазначити, що однією із форм оцінювання виконання ними визначених законом завдань є оцінка корупційних ризиків у їх діяльності. Водночас виявлення корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів України дозволяє також оцінити, наскільки ефективною є його організаційна структура, здійснюване управління, розподіл функціональних обов'язків та стан виконання співробітниками зазначених суб'єктів приписів національного законодавства. Оцінка корупційних ризиків дає керівництву правоохоронних органів України можливість виявити існуючі недоліки в організації діяльності правоохоронних структур та вжити відповідних заходів для їх усунення.

Таким чином, оцінку корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів, зокрема тих, що забезпечують фінансово-економічну безпеку України, необхідно трактувати ширше, ніж виявлення чинників, які створюють усі умови для скоєння корупційних правопорушень їх співробітниками.

Говорячи про виявлення та оцінку корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів України, необхідно зазначити, що з метою виконання останніми положень ст. 19 Закону України «Про запобігання

корупції» від 14 жовтня 2014 року багато з них прийняли антикорупційні стратегії та антикорупційні програми.

Зокрема, 24 лютого 2017 року № 176 Наказом Національної поліції України було затверджено Антикорупційну програму Національної поліції України на 2017 рік, метою якої є:

1) створення ефективної системи запобігання і протидії корупції в органах поліції;

2) подальше впровадження механізмів прозорості, доброчесності, зниження корупційних ризиків у діяльності органів поліції та підвищення довіри громадян.

Водночас Антикорупційна програма Національної поліції України на 2018 рік розширила розуміння її мети, зокрема, додавши такі пункти, як:

а) підвищення ефективності діяльності поліції у сфері запобігання та протидії корупції, визначення критеріїв оцінки діяльності в зазначеній сфері;

б) посилення контролю за виконанням органами поліції антикорупційних заходів;

в) формування серед співробітників поліції несприйняття та осуду усіх корупційних проявів [201].

Система нормативних актів, що регламентують діяльність інших правоохоронних органів України, передбачає також відповідні антикорупційні програми: Антикорупційну програму Служби безпеки України на 2018–2020 роки, Антикорупційну програму Національного антикорупційного бюро України, затверджену Наказом Директора Національного антикорупційного бюро України від 6 квітня 2017 року № 83-О тощо. Водночас визначена у наведених програмах мета їх прийняття фактично є подібною, а тому не вважаємо доцільним зупинятися на цьому, а перейти відразу до оцінки корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів України.

В. А. Ревуцька акцентує увагу на тому, що в цей час існує декілька методик оцінки корупційних ризиків, запропонованих міжнародними організаціями, а кількість європейських країн, які застосовують механізми оцінки корупційних ризиків щороку збільшується, однак єдина методика, яка містить механізми оцінки корупційних ризиків відсутня [202, с. 53].

Методологією оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженою Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 2 грудня 2016 року № 126, визначено, що оцінка корупційних ризиків охоплює: організаційно-підготовчі заходи, виявлення корупційних ризиків та їх оцінку, складення звіту за результатами здійсненої роботи [203].

Перший етап передбачає ухвалення рішення про проведення оцінки корупційних ризиків, відповідно його оприлюднення та формування комісії, яка буде проводити таку оцінку. В антикорупційних програмах Служби безпеки України та Національної поліції України передбачено загалом склад таких комісій, тоді як відповідна програма Національного антикорупційного бюро України залишає це питання поза увагою, хоча загальна інформація про проведення оцінки корупційних ризиків все-таки в ній закріплена.

Відповідно до Антикорупційної програми Національної поліції України на 2017 рік до складу комісії з оцінки корупційних ризиків у діяльності органів Національної поліції України входять:

- 1) голову комісії (заступник Голови Національної поліції України – начальник Департаменту кадрового забезпечення);
- 2) заступника голови комісії (начальник Управління з питань запобігання корупції та проведення люстрації Національної поліції України);
- 3) членів комісії (керівники, заступники керівників структурних підрозділів апарату центрального органу управління поліції);
- 4) представників громадськості [201].

Після того як сформовано комісію з оцінки корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів настає інший етап, що полягає у виявленні існуючих корупційних ризиків та безпосередньо їх оцінці. Сутність виявлення корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів полягає у з'ясуванні сфер його діяльності вразливих до корупційних ризиків.

Згідно з Методологією оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженою Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 2 грудня 2016 року № 126, ідентифікацію корупційних ризиків проводять шляхом дослідження (аналізу) зовнішнього та внутрішнього середовища органу влади на предмет виявлення чинників корупційних ризиків у нормативно-правових актах і організаційно-управлінській діяльності органу влади [203]. Водночас при ідентифікації корупційних ризиків можуть бути використані різні методи, зокрема, вивчення документів, що стосуються діяльності суб'єкта, аналіз нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органу, проведення соціологічних опитувань тощо.

Також на останньому етапі оцінки корупційних ризиків, як зазначає Ю. В. Дмитрієв, результати проведеного оцінювання повинні бути документально оформлені для подальшого розроблення механізмів із мінімізації корупційних ризиків, а також з метою підвищення якості аналізу подальших оцінювань. Також на цій стадії пропонується визначити «зони невідкупності» (сфери, вільні від корупції), з'ясувавши причини їх ефективного функціонування з метою застосування цього позитивного досвіду в інших сферах діяльності, що мають корупційні ризики в діяльності правоохоронних органів [204, с. 3].

Відповідно до Наказу Державної фіскальної служби України «Про проведення оцінки корупційних ризиків у діяльності Державної фіскальної

служби України» № 71 від 14 лютого 2018 року звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності ДФС України містить:

1) перелік ідентифікованих корупційних ризиків, чинників корупційних ризиків, а також можливі наслідки корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією;

2) перелік конкретних пропозицій щодо заходів із усунення (зменшення) рівня виявлених корупційних ризиків, які формуються у таблиці оцінених корупційних ризиків та заходів щодо їх усунення, яка є невід'ємною частиною звіту за результатами оцінки корупційних ризиків [205].

Відповідно до Звіту за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності Національного антикорупційного бюро України, затвердженого Наказом Директора Національного антикорупційного бюро України від 5 березня 2018 року № 48, у діяльності бюро було виявлено 11 корупційних ризиків, серед яких:

– недостатнє врегулювання питань захисту працівників бюро, які повідомляють про вчинення протиправних діянь іншими працівниками бюро, що може призвести до протиправного впливу на таких осіб;

– можливість ухвалення рішень на користь третіх осіб, зокрема приховування такої інформації від обліку, розголошення відомостей про особу заявника з метою одержання неправомірної вигоди, при отриманні працівниками звернень, заяв та повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення;

– можливість виникнення конфлікту інтересів під час розгляду скарг на дії працівників Національного антикорупційного бюро України тощо [206].

Безсумнівно, що існування зазначених корупційних ризиків у діяльності НАБУ істотно позначається на його діяльності, а тому очевидно, що у разі невжиття відповідних заходів щодо їх усунення створюються всі умови для неефективного виконання співробітниками бюро покладених на

них національним законодавством завдань та функцій, зокрема у сфері забезпечення фінансово-економічної безпеки держави тощо.

Крім того, корупційні прояви сприяють зростанню рівня недовіри громадян до правоохоронного органу. Так, особа, яка подає скаргу на дії чи бездіяльність співробітника НАБУ, прагне, щоб її зауваження були належним чином розглянуті, а за наявності підстав співробітника бюро було притягнуто до юридичної відповідальності. У той самий час можливість виникнення конфлікту інтересів під час розгляду таких скарг може призвести до ігнорування її змісту в цілому, що звичайно суперечить основним принципам прозорості і відкритості діяльності до НАБУ, істотно позначається на взаємодії громадськості з бюро тощо.

Додаток до Антикорупційної програми Національної поліції України на 2018 рік також містить перелік корупційних ризиків у діяльності органів поліції, визначений рівень їх небезпеки, а також перелік заходів, які пропонується вжити з метою їх усунення. Серед них ми пропонуємо звернути увагу на такі:

– неналежне виконання працівниками поліції завдань і функцій, визначених положеннями та посадовими інструкціями.

Незважаючи на те, що небезпека зазначеного корупційного ризику визначена як низька, його наявність обумовлює доцільність розроблення анкети внутрішнього опитування з метою вивчення рівня задоволення працівників поліції, їх мотивації до служби, роботи, оцінювання ролі керівної ланки, оскільки належна мотивація співробітників органів поліції має важливе значення для ефективної діяльності поліції загалом. Крім того, робиться акцент на важливості періодичного оцінювання не функціональних, а психологічних аспектів діяльності співробітників поліції, що свідчить про необхідність зміни фокусу атестації співробітників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України в напрямку підвищення мотивації кадрів; недоброчесність слідчого під час

здійснення досудового розслідування є корупційним ризиком у діяльності органів поліції із середнім рівнем небезпеки.

Наявність зазначеного ризику, безсумнівно, впливає на реєстрацію повідомлень про кримінальні правопорушення, а також вжиття заходів щодо їх виявлення, припинення та розслідування, що у подальшому позначається на статистичних даних, за якими органи поліції фактично звітують. Водночас ми не можемо не звернути увагу ще раз на необхідність відмови від оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України за такими показниками, як кількість зареєстрованих повідомлень про кримінальні правопорушення, кількість відкритих кримінальних проваджень, кількість закритих кримінальних проваджень тощо. Оскільки недоброчесне виконання слідчими органів досудового розслідування органів поліції істотно впливає на рівень їх корумпованості.

Тут необхідно також погодитися з позицією таких науковців, як О. І. Ізюмов та Л. Я. Косалс, які звертають увагу на існуючі фактори, що сприяють відхиленню поведінки співробітників поліції від правових норм, зокрема, сприяють вчиненню ними корупційних правопорушень. Зокрема, вони виділяють такий фактор корумпованості органів поліції, як відомчий тиск, спрямований на зростання «продуктивності», що характерно у сфері боротьби зі злочинністю [207, с. 118]. Такою продуктивністю діяльності правоохоронних органів України, зокрема як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави і є саме кількісні показники, про які йшла мова вище.

Хоча в науковій доктрині виділяють й інші причини виникнення корупції безпосередньо в діяльності правоохоронних органів України. Так, М. І. Камлик та В. Є. Невмержицький акцентують увагу на тому, що сприятливі умови для корупції обумовлені надмірною кількістю регуляторних актів, відповідно чим більшою є їх кількість, тим більше



співробітники правоохоронних органів мають можливості використовувати їх положення у власних інтересах, зокрема отримувати неправомірну вигоду [208]. О. В. Ткаченко основною причиною корупційних правопорушень вважає відсутність належного покарання за їх скоєння, тобто невідповідність покарання ступеня шкоди, завданої державі та громадянам [209]. О. Г. Кальман стверджує, що єдиною причиною корупції в органах державної влади є відсутність суворого соціального і правового контролю за діяльністю посадових осіб та їх відповідальністю в умовах демократизації суспільного життя та переходу до ринкових відносин [210].

Звичайно, що зазначені позиції є цілком раціональними та обґрунтованими, однак у межах цього дисертаційного дослідження ми вважаємо, що кількісні критерії оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, та кількість скоєних їх співробітниками корупційних правопорушень перебувають у тісному зв'язку між собою.

Необхідно зазначити, що оцінка корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів, віднесених нами до суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, має важливе значення для зниження кількості правопорушень, скоєних співробітниками зазначених органів. Так, на офіційному сайті ДФС України можна знайти підсумки діяльності Головного управління внутрішньої безпеки ДФС України за січень – жовтень 2018 року, відповідно до якого:

– за фактами вчинення посадовими особами органів доходів і зборів корупційних та інших злочинів у сфері службової діяльності, органами досудового розслідування розпочато 295 кримінальних проваджень, з яких 228 – за матеріалами підрозділів внутрішньої безпеки;

– у ході розслідування кримінальних проваджень, розпочатих за матеріалами підрозділів внутрішньої безпеки, працівникам органів ДФС України оголошено 77 повідомлень про підозру у вчиненні злочинів;

- 38 обвинувальних актів направлено до суду;
- 14 осіб судом визнано винними у скоєнні злочинів;
- за матеріалами підрозділів внутрішньої безпеки складено, а також направлено до суду 170 адміністративних протоколів про скоєння корупційних правопорушень або пов'язаних з корупцією, за якими 24 особи визнано винними у вчиненні адміністративних правопорушень [211].

Вищезазначене свідчить про поширеність корупції у діяльності органів ДФС України та існування ряду організаційних проблем у їх діяльності. Не кращою є ситуація в органах Національної поліції України, хоча Звіт начальника Сумського відділу поліції перед населенням за 2018 рік акцентує увагу лише на дисциплінарній відповідальності співробітників поліції відповідного відділу. Зазначено, що до дисциплінарної відповідальності було притягнуто 105 працівників, серед них: 1 – за порушення термінів розгляду звернень громадян; 39 – за невиконання вимог кримінально-процесуального законодавства; 65 – за інші порушення [212]. Тоді як у звіті голови Національної поліції України за 2018 рік зазначено, що Департаментом внутрішньої безпеки за 11 місяців задокументовано 253 факти одержання співробітниками поліції неправомірної винагороди, 116 правоохоронцям повідомлено про підозру за вчинення таких злочинів [213].

Також положення звітів про діяльність НАБУ за I та II квартали 2018 року свідчать про те, що лише 4 його співробітників було притягнуто до юридичної відповідальності, хоча про який вид юридичної відповідальності йде мова, залишається незрозумілим [214].

Як уже було зазначено, за результатами виявлення та оцінки корупційних ризиків складається звіт, де паралельно з існуючими корупційним ризиками пропонується перелік заходів, яких необхідно вжити для їх усунення. Однак як саме здійснюються такі заходи, ми не можемо визначити, зважаючи на відсутність такої інформації. Фактично маємо ситуацію, за якої проводиться робота щодо виявлення та оцінки ризиків, які

сприяють існуванню корупції в правоохоронних органах України, складання звіту, визначення способів мінімізації зазначених корупційних ризиків у їх діяльності, але зрозуміти і проконтролювати рішення та дії керівництва після одержання такого звіту немає можливості.

Цілком очевидно, що вагомий внесок в існування такої ситуації роблять положення Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженої Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 2 грудня 2016 року № 126, відповідно до якої останнім етапом процесу оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади є складання звіту за результатами оцінки корупційних ризиків [203]. Хоча відповідно до п. 2 ч. 4 ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року керівники державних органів несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії [197].

Викладене дозволяє нам стверджувати про необхідність доповнення процесу оцінки корупційних ризиків таким етапом, як контроль за виконанням звіту про оцінку корупційних ризиків у діяльності правоохоронного органу. Це дасть можливість не лише формально закріпити заходи щодо мінімізації корупційних ризиків у діяльності правоохоронного органу України, а спонукати керівництво останнього до здійснення заходів, спрямованих на усунення або мінімізацію корупційних ризиків, оскільки, зважаючи на норми законодавства керівництво державного органу відповідальне за реалізацію антикорупційної стратегії.

Необхідно також звернути увагу на те, що саме положення про персональну відповідальність керівників правоохоронних органів України за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії, що закріплене Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року потребує конкретизації, оскільки незрозумілим залишається питання видів такої персональної відповідальності.

На офіційному сайті ДФС України зазначено, що керівники, які допустили послаблення контролю за виконанням законодавчих та відомчих актів і цим створили передумови для скоєння підлеглими правопорушень, притягуються до дисциплінарної відповідальності, розглядається питання про їх відповідність займаним посадам. Однак, ні Кодекс України про адміністративні правопорушення, ні КК України не містить статей за якими можна притягнути керівника державного органу до юридичної відповідальності за незабезпечення реалізації Антикорупційної стратегії.

Таким чином, виявлення та оцінка корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України є однією з адміністративно-правових форм оцінювання діяльності зазначених суб'єктів, оскільки виявлення корупційних ризиків дозволяє визначити, наскільки ефективними є організаційна структура правоохоронного органу, а також порядок відбору, призначення та проходження служби його співробітниками, розподіл функціональних обов'язків між ними, здійснюване керівництвом правоохоронного органу управління тощо, що загалом впливає на виконання правоохоронними органами України покладених на них завдань та функцій у сфері забезпечення фінансово-економічної безпеки держави. Водночас аналіз національного законодавства, норми якого регламентують загальні засади, стандарти і порядок оцінки корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів України, дозволяє стверджувати про наявність проблемних аспектів її здійснення та відповідно необхідність удосконалення такої форми оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

## Висновки до розділу 2

1. Запропоновано під адміністративно-правовими формами оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України розуміти відмінні за своїми наслідками способи зовнішнього вираження здійснюваних суб'єктами дій, визначених законом і спрямованих на оцінювання ефективності виконання правоохоронними органами як суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України покладених на них завдань, функцій та вжиття заходів для вдосконалення їх діяльності.

2. Класифіковано адміністративно-правові форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України на: 1) правові та неправові; 2) внутрішні, зовнішні та змішані; 3) попередні, проміжні та кінцеві. Встановлено, що правовими формами, тобто такими, що спричиняють настання юридичних наслідків, є: 1) атестація співробітників правоохоронних органів; 2) внутрішній аудит діяльності правоохоронного органу; 3) зовнішній аудит діяльності правоохоронного органу; 4) внутрішня оцінка корупційних ризиків; 5) визначення рівня довіри громадян до правоохоронних органів. Відповідно до неправових форм віднесено проведення нарад із метою обговорення поточної ситуації щодо реалізації правоохоронними органами як суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України планів діяльності, використання наявних ресурсів, розроблення планів та програм їх діяльності.

3. Установлено, що внутрішніми формами оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України є: 1) атестація співробітників правоохоронних органів; 2) внутрішній аудит діяльності правоохоронного органу, а зовнішніми відповідно: 1) кварталне, піврічне та річне оцінювання правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної

безпеки України за наданими ними звітами; 2) визначення рівня довіри громадян до правоохоронних органів; 3) зовнішній аудит діяльності правоохоронного органу; 4) міжнародна експертна оцінка. Запропоновано виділяти і змішані форми оцінювання ефективності діяльності зазначених суб'єктів, прикладом яких є внутрішня оцінка корупційних ризиків.

4. Серед особливостей атестації співробітників, яка є формою оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, виділено таке:

- 1) атестація співробітників кожного правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки держави регламентована різними підзаконними актами;
- 2) критерії атестації співробітників передбачено лише для Національної поліції України;
- 3) при атестації військовослужбовців СБУ оцінюється їх готовність до служіння народу;
- 4) на законодавчому рівні не визначено критерії атестації співробітників ДФС України;
- 5) склад атестаційних комісій співробітників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України затверджує їх керівництво;
- 6) не для всіх атестаційних комісій передбачено залучення представників громадськості до проведення атестації співробітників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. Зазначено, що недосконалість законодавчого регулювання проведення атестації співробітників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави є лише одним із аспектів такої проблеми, як неефективність діяльності правоохоронних органів України у сфері протидії та боротьби з фінансово-економічними злочинами, а тому запропоновано переглянути мету та критерії проведення атестації їх співробітників, розробити та прийняти загальний для зазначених правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України порядок проведення атестації.

5. Визначено, що внутрішній аудит діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України є важливим інструментом керівництва правоохоронного органу, який дозволяє отримати об'єктивну інформацію про використання окремим підрозділом чи правоохоронним органом загалом бюджетних коштів, державного майна та інших наявних у нього ресурсів. Зважаючи на що, наголошено на доцільності передбачити внутрішній аудит діяльності також для органів безпеки України.

6. Зроблено висновок, що підзвітності як формі оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів, які є суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України, властиві особливості: 1) законодавством визначено зміст звітів про діяльність правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України та уповноважені державою органи, їх посадові особи, яким ці звіти подаються у встановленому порядку; 2) переважання кількісних критеріїв звітності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; 3) відсутність зворотного зв'язку між уповноваженим державою органом, його посадовою особою та правоохоронним органом як суб'єктом забезпечення фінансово-економічної безпеки України після подання та оцінювання звіту про діяльність останнього; 4) часткова закритість змісту звітів про діяльність правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України для громадськості.

7. Акцентовано увагу на тому, що актуальним залишається питання підвищення відкритості діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України до громадськості, а тому доцільно на законодавчому рівні зобов'язати органи державної влади, яким подаються звіти про діяльність таких правоохоронних органів, офіційно оприлюднювати висновок за результатами їх вивчення.

8. Підтримано положення законопроекту «Про Бюро фінансових розслідувань» 2019 року, за яким пропонується звільнити керівника Бюро

фінансових розслідувань за наявності висновку комісії зовнішнього контролю про неефективність діяльності бюро або неналежне виконання його керівником своїх обов'язків. Оскільки на сьогодні нормативно-правовими актами України вже передбачено відповідальність керівників правоохоронних органів за їх організацію та діяльність, але водночас відсутні механізми, за яких для цих суб'єктів настає відповідальність, що дозволяє зробити висновок про формальний характер цих положень. Отже, прийняття законопроекту «Про Бюро фінансових розслідувань» змінить ситуацію, яка має місце сьогодні. Більше того, для конкретизації цієї пропозиції необхідно визначити на законодавчому рівні поняття «неефективна діяльність», що дозволить уникнути неоднозначного розуміння зазначеної підстави звільнення керівника бюро та конфліктних ситуацій, які можуть виникати.

9. З'ясовано, що рівень громадської довіри до правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України є важливим критерієм оцінювання ефективності їх діяльності, хоча на сьогодні лише Закон України «Про Національну поліцію України» закріплює, що довіра громадян є основним критерієм оцінювання діяльності органів поліції, який визначається через проведення соціологічного дослідження у порядку визначеному урядом. Обґрунтовано, що для того, щоб одержані під час проведення соціологічного дослідження результати дійсно впливали на діяльність поліції, інших правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України доцільно передбачити разом із підготовкою звіту про результати проведення оцінювання також плану заходів, які правоохоронні органи мають намір реалізувати з метою підвищення рівня довіри громадян та звіту про результати їх здійснення.

10. Розкрито особливості міжнародної експертної оцінки як форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів, які є суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України та виділено такі її особливості, як: 1) відсутність у чинному законодавстві України норм,



які б регламентували підстави, порядок та зміст висновку за результатами проведеної експертної оцінки; 2) проведення міжнародної експертної оцінки має непостійний характер і проводиться за ініціативою експертної сторони; 3) сформульовані за результатами проведеної міжнародної експертної оцінки висновки мають не більше ніж рекомендаційний характер.

11. Запропоновано до змішаних адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України відносити внутрішню оцінку корупційних ризиків у їх діяльності, зважаючи на те, що: а) протидія корупції пріоритетний напрямок діяльності держави, а корумпованість правоохоронних органів знижує їх ефективність у сфері протидії та боротьби з фінансово-економічною злочинністю; б) виявлення корупційних ризиків дозволяє визначити ефективність організаційної структури правоохоронного органу, порядок відбору, призначення та проходження служби його співробітниками, розподіл функціональних обов'язків між ними, управління правоохоронним органом; в) до складу комісій з оцінки корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України залучаються незалежні сторони.

12. Виявлено проблеми здійснення внутрішньої оцінки корупційних ризиків та доцільність удосконалення такої форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України таким чином: доповнити процес оцінки корупційних ризиків таким етапом як контроль за виконанням звіту про оцінку корупційних ризиків у діяльності правоохоронного органу; конкретизувати положення Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. про персональну відповідальність керівників правоохоронних органів України за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

## РОЗДІЛ 3

### УДОСКОНАЛЕННЯ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

#### 3.1 Досвід зарубіжних держав щодо оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів

Вивчення адміністративно-правових засад ефективності оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України неможливе без детального дослідження досвіду зарубіжних держав у зазначеній сфері. На сьогодні актуальність цього питання обґрунтовується й тим, що Україна багато в чому наслідує діяльність правоохоронних органів держав ЄС, зокрема відповідно до європейських моделей було реформовано органи внутрішніх справ, органи прокуратури, утворено НАБУ та ДБР України, разом з тим не звертається увага на оцінювання ефективності діяльності зазначених суб'єктів.

Загалом науковці звертають увагу на те, що оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів зарубіжних держав здійснюється на основі інформації, одержаної в результаті дослідження таких сфер:

- 1) кримінальної статистики (кількість злочинів на одну особу, кількість осіб, які відбувають покарання, кількість розкритих злочинів);
- 2) результатів опитувань громадської думки (результати досліджень задоволеності громадян роботою правоохоронних органів, результати опитувань потерпілих, представників державних органів, які взаємодіють із правоохоронними органами);
- 3) результатів контролю, здійснюваного наглядовими органами;
- 4) результатів громадського контролю;
- 5) звітів уповноваженого з прав людини;

б) статистики звернень до правоохоронних органів, змісту цих звернень;

7) рівня корупції в правоохоронних органах;

8) установлення кількості співробітників силових відомств та їх співвідношення з кількістю населення;

9) встановлення кількості приватних охоронних структур та їх співвідношення з кількістю правоохоронної системи (чим вища кількість приватних охоронних структур, тим нижчий показник ефективності діяльності правоохоронної системи);

10) системи заміщення посад у правоохоронних органах – призначення чи конкурс;

11) системи фінансування (під час оцінювання результатів роботи співвідносяться витрати на утримання правоохоронних органів із розмірами відверненої чи вже відшкодованої шкоди;

12) економічного фактора (ефективність правоохоронної системи може визначатися як максимальне зниження рівня злочинності за заданого бюджету витрат на здійснення такої діяльності [215, с. 22–23].

Виходячи з вищевикладеного, очевидно, що істотна увага приділяється опитуванню громадськості, результатам громадського контролю та розгляду звернень громадян, що свідчить про орієнтацію правоохоронних органів на потреби громадян. Зазначена тенденція на сьогодні особливо помітна у діяльності органів поліції, відповідно до неї поліція більш демократично розвинених держав загалом віддає перевагу принципам «community policing». Тоді як держави, де демократія лише почала своє становлення (Східна Європа, Центральна Азія), законодавство яких має перехідний характер, а механізму держави властиві пережитки комунізму, частіше додержуються принципів «zero tolerance» в діяльності поліції [216].

Американські науковці ще в 1996 році узагальнили переваги додержання принципів «community policing», серед яких такі:

- 1) зниження рівня злочинності;
- 2) підвищення рівня прозорості діяльності органів поліції;
- 3) підвищення рівня задоволеності громадян діяльністю поліції;
- 4) зниження рівня скарг на діяльність співробітників поліції;
- 5) підвищення задоволеності співробітників поліції своєю роботою;
- 6) залучення громадськості до діяльності органів поліції;
- 7) підвищення ефективності діяльності поліції та якості виконання покладених на співробітників поліції завдань [217].

О. В. Гордєєв звертає увагу на те, що, незважаючи на різні традиції та історичний досвід у таких державах, як США, Франція, Японія, Австрія та Італія, постійне дослідження громадської думки є основним інструментом для оцінювання діяльності правоохоронних органів зазначених країн. Більше того, для таких держав актуальним залишається питання вдосконалення форм здійснення соціального контролю за діяльністю правоохоронних органів як гарантів додержання загальнолюдських прав та свобод [218].

Водночас у державах Європи та США вже сформувалися основні моделі правоохоронної діяльності, а відповідно й моделі довіри громадян до правоохоронних органів. Зокрема, Європейська модель функціонує в умовах соціальної терпимості, американська – більш сфокусована на принципах і цінностях соціальної ідентичності особи. Існує також третя модель – східна, в якій простежується система релігійних обмежень і табу [219, с. 12].

Зокрема, в Словацькій Республіці міністр внутрішніх справ спільно з Інститутом досліджень публічної думки з метою визначення рівня довіри громадян до діяльності поліції в різних сферах, виявлення причин, що впливають на їх позицію, розробили офіційний шаблон анкети, яка отримала назву «Соціальний статус і роль поліції на думку громадян Словацької Республіки». Зазначене є прикладом існуючих моделей з'ясування довіри громадян до поліції, інших правоохоронних органів тощо. Втім, це лише перші кроки Словацької Республіки в цьому напрямку, зважаючи на те, що

відповідно до дослідження Євробарометра 2017 року найвищий рівень недовіри до органів поліції спостерігався саме в Словацькій Республіці, а це близько 53 % населення, яке висловило таку думку. Для прикладу найнижчий рівень недовіри до органів поліції серед держав ЄС в Австрії, близько 11 %, хоча для держав-членів ЄС середнім є показник в 23 % [220].

У той самий час таке залучення громадян до оцінювання діяльності поліції позитивно впливає на співробітництво суспільства та поліції, зменшує зневажливе ставлення в них один до одного, оскільки як суспільство, так і поліція зацікавлені в зменшенні рівня злочинності та підвищенні стану захищеності населення від злочинних посягань.

Втім, рівень довіри громадян – не єдиний критерій оцінювання діяльності поліції, інших правоохоронних структур, а тому пропонуємо звернути увагу на досвід Канади, де основою оцінювання поліції є два індикатори:

а) стратегічний (оцінювання впливу діяльності поліції на стан злочинності в державі, рівень довіри громадян до поліції);

б) оперативний (кількісні показники діяльності поліції, що містяться в щорічних планах та звітах про їх діяльність).

На цей час при оцінюванні органів поліції в Канаді використовують метод поточного покращання якості послуг, що застосовується для оцінювання всіх типів державних органів та установ. Цей метод передбачає комплексну оцінку навколишнього середовища державного органу чи установи, які являють собою систему, де керівництво, стратегічне планування, співпраця з громадянами, управління наявними ресурсами і кінцеві результати діяльності зазначених органів та установ перебувають у тісному взаємозв'язку [221].

У США оцінювання органів поліції має такі складові: якісна оцінка (індивідуальна та підрозділу поліції) та кількісні показники. Індивідуальна оцінка діяльності поліцейського ґрунтується на щорічній атестації, під час

якої безпосередній керівник надає якісну оцінку роботі підлеглого та його службовому прогресу за набором критеріїв, визначених положенням про діяльність конкретного поліцейського управління. Такими критеріями є увага та концентрація, комунікаційні навички, стійкість до стресових ситуацій, гнучкість та вміння працювати з різними людьми, знання, вміння навчатись, ініціатива тощо. Зазначаються не лише бали за кожним критерієм, а й описова характеристика за кожним із них.

Поліцейські департаменти США (окремі територіальні підрозділи в складі великих департаментів у містах) оцінюються за двома системами, які конфліктують між собою. З одного боку, наявні стандартні статистичні показники, зручні для бюрократичної звітності; з іншого – оцінювання місцевими жителями стає все більш популярним із поширенням концепції «community policing». Відповідно поряд із традиційною системою звітності існує практика опитувань населення. Вони варіюються від елементарних «community feedback forms» (переважно на веб-сайтах) до комплексних досліджень, під час яких оцінюються пріоритети місцевих жителів, очікування щодо поліції, відповідність реальної діяльності поліції цим пріоритетам і очікуванням, реальна безпека життя в окрузі та безпека «за відчуттями». Статусу офіційної оцінки може набути лише показник, прийнятий виборним органом та оголошений як офіційний показник заздалегідь.

Проблема кількісного оцінювання діяльності підрозділу поліції США, як і окремого працівника, має місце в найбільших поліцейських управліннях, де штатна кількість є значною, і територія муніципалітету поділена на ділянки. Критерії, що використовуються в таких випадках:

- а) відсоток розкритих справ щодо зареєстрованих;
- б) співвідношення кількості арештів до кількості зареєстрованих злочинів;
- в) кількість виявлених злочинів і динаміка їх показників [222, с. 80–82].

У Франції статистичні показники діяльності поліції також враховують під час оцінювання їх діяльності. Зокрема, у 2002 році в діяльності органів поліції Франції було запроваджено такий підхід, як «культура результату», що істотно змінив спосіб формування статистичних даних поліцією. Відповідно до зазначеного підходу вищий орган поліції встановлює кількісні цілі для нижчих рівнів, а також закріплює систему бонусів за їх досягнення. Кожний рівень діяльності органів поліції водночас має власну форму таблиць статистичних даних, які є основою звітів органів поліції. Відповідно після отримання звітів порівнюється статистика злочинності з діяльністю поліції та наявними в неї ресурсами.

Водночас така модель діяльності та оцінювання органів поліції Франції підтримується не всіма науковцями. Серед них є ті, які звертають увагу на те, що статистичні дані без проведення їх незалежної перевірки є сумнівним показником діяльності органів поліції. Відсутність незалежного аудиту статистичних даних на місцевому рівні дозволяє поліції бути монополістом у формуванні статистики злочинності та створює необхідні умови для маніпулювання статистичними даними [223].

Однією з форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів у США є проведення акредитації діяльності правоохоронного органу незалежною установою за його власною ініціативою, оскільки акредитація є правом, а не обов'язком правоохоронного органу.

Цю акредитацію проводить колегія незалежної неприбуткової організації – CALEA, що складається з 21 особи, з яких 11 мають практичний досвід роботи в правоохоронних органах. Сутність здійснюваної акредитації полягає в сукупності дій, спрямованих на встановлення відповідності організації та діяльності правоохоронних органів США різноманітним стандартам за основними напрямками їх діяльності [224].

Зазначені стандарти, за І. М. Осикою, допомагають правоохоронним органам:

- удосконалити можливості з попередження злочинності та контролювання території обслуговування;
- формалізувати основні управлінські процедури;
- встановити справедливе і недискримінуюче ставлення до персоналу та нормалізувати відношення в колективі;
- удосконалити рівень послуг, які надаються населенню;
- змінити координацію та взаємодію з іншими правоохоронними органами;
- підвищити репутацію в очах населення і самих працівників [225].

Очевидно, що проведення акредитації правоохоронних органів все-таки має свої переваги.

Водночас процес акредитації передбачає п'ять етапів. Перший етап передбачає ознайомлення правоохоронного органу з інформацією про акредитацію та реєстрацію на проходження акредитації. Після реєстрації починається другий етап, на якому правоохоронний орган підписує угоду про акредитацію і впродовж 24–36 місяців від дня її укладення здійснює самооцінювання. Після завершення етапу самооцінювання правоохоронний орган повідомляє про це CALEA та пропонує визначити дату початку оцінювання на місці. Третій етап акредитації передбачає саме оцінювання організації та діяльності правоохоронного органу командою експертів CALEA на місці. Тобто команда експертів, яка безпосередньо перебуває за місцем знаходження правоохоронного органу, аналізує інформацію про його діяльність, вивчає необхідні документи, проводить громадські обговорення та формулює кінцеві висновки щодо результатів акредитації. Після цього настає четвертий етап, на якому в разі відповідності правоохоронного органу всім стандартам організації та діяльності CALEA підтверджує це офіційним висновком, який є дійсним три роки. Після отримання зазначеного підтвердження починається п'ятий етап – правоохоронний орган упродовж трьох років із моменту акредитації повинен контролювати відповідність його



організації та діяльності стандартам, надавати докази, які це підтверджують. Крім того, обов'язковим є подання до CALEA також річного звіту [226].

Такий досвід, безсумнівно, є прогресивним, але його реалізація можлива лише в демократично розвиненій державі, де реалізовані всі принципи демократії, а громадськість бере активну участь у діяльності правоохоронних органів, зокрема, інформує зазначених суб'єктів про факти кримінальних правопорушень, надає допомогу щодо виявлення та розслідування тих чи інших суспільно небезпечних діянь, а керівництво і співробітники правоохоронних органів, також усвідомлюють своє призначення – діяти виключно в інтересах суспільства, а їх діяльність є прозорою для громадськості.

Відповідно саме тому в США проведення акредитації правоохоронних органів передбачене саме у формі права, а не обов'язку. На жаль, в Україні імплементувати досвід США саме таким чином на сьогодні фактично неможливо. Водночас якщо говорити про обов'язкову акредитацію правоохоронних органів, то виникає багато питань, без вирішення яких її проведення не здійснити. Насамперед мова йде про розроблення відповідних стандартів діяльності правоохоронних органів, а також створення нового суб'єкта – уповноваженого державою органу чи установи, що буде перевіряти відповідність діяльності правоохоронного органу України визначеним стандартам, після того як вони проведуть самооцінювання. Але, зважаючи на реалії становлення в Україні демократії, а також реформування системи правоохоронних органів, зокрема тих, які є суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, вважаємо недоцільним на сьогодні впроваджувати досвід США у сфері акредитації правоохоронних органів в Україні.

Одним із лідерів щодо оцінювання ефективності діяльності поліції на сьогодні є Північна Ірландія, де функціонує Рада з питань поліцейської діяльності, що є незалежним державним органом, якому доручено

забезпечувати ефективну та неупереджену діяльність поліцейської служби, якій довіряє все населення. Зважаючи на головну мету діяльності цієї ради, здійснення моніторингу ефективності діяльності поліції для покращання взаємодії між поліцією і суспільством є одним з її основних обов'язків. Дослідження рівня довіри громадян до органів поліції проводяться Радою з питань поліцейської діяльності двічі на рік, а їх основним акцентом є з'ясування рівня довіри громадян до поліції, який встановлюється не через поставлення прямого питання щодо довіри чи недовіри до поліції, а сфокусований на досвіді віктимізації, тобто на тому, яке ставлення громадян до поліції, на даних про те, як поводить себе працівник поліції в позаштатній ситуації, досвіді звернень громадян до органів поліції та рівні ефективності одержаної допомоги. Крім того, результати соціологічного дослідження є відкритими для громадськості [227].

У Великій Британії (крім Шотландії), починаючи з 1996 року, основним органом, що оцінює роботу поліції, є Інспекція у справах поліції, яка не є частиною уряду, не входить до складу міністерств чи органів поліції і звітує безпосередньо перед парламентом, а її інспектори призначаються монархом. Водночас оцінювання діяльності поліції у Великій Британії має місце як на національному, так і на місцевому рівні, що здійснюється комісарами з питань поліції та злочинності. Ця посада є достатньо специфічною, оскільки комісари з питань поліції та злочинності обираються населенням території, яку обслуговує відповідний поліцейський підрозділ. Завданням комісарів з питань поліції та злочинності є забезпечення ефективності діяльності відповідного поліцейського підрозділу, зважаючи на це, вони щороку подають звіт про діяльність поліцейського підрозділу, який включає інформацію про стан досягнення визначених планом цілей [228].

Інспекція у справах поліції Великої Британії з метою оцінювання діяльності поліції на національному рівні може проводити зовнішні та внутрішні опитування. Необхідно зазначити, що в основу зовнішнього

опитування покладено методику PEEL, згідно з якою діяльність поліції оцінюється за:

– критерієм ефективності, тобто наскільки ефективно поліція запобігає злочинам, розслідує факти скоєних злочинів, відшкодовує шкоду, завдану ними, а також здійснює боротьбу з організованою злочинністю;

– критерієм економічності, тобто наскільки добре поліція використовує свої ресурси, щоб задовольнити попит на поліцейські послуги, виконуються організаційні та фінансові вимоги до поліції, а також яке фінансове становище поліції в короткостроковій і довгостроковій перспективі;

– критерієм законності, тобто чи додержуються співробітники поліції норм чинного законодавства та етичних норм під час виконання своїх обов'язків, наскільки добре забезпечені персонал поліції і як він взаємодіє з населенням та рівень розгляду співробітниками поліції скарг і звернень [229].

З вищенаведеного робимо висновок, що оцінювання ефективності діяльності правоохоронного органу Великої Британії (крім Шотландії) здійснюється на основі якісних і кількісних критеріїв. Важливу роль також відіграє зовнішнє та внутрішнє опитування.

Інші країни взяли до уваги досвід Великої Британії, однією з яких є Португалія. Відповідно до концепції вимірювання ефективності діяльності органів поліції Португалії найбільша увага приділяється оцінюванню результатів їх діяльності за такими показниками:

- 1) відчуттям безпеки;
- 2) рівнем страху перед злочинністю;
- 3) відсотком дзвінків, на які було надано відповідь у відведений час;
- 4) кількістю скарг громадян на 1000 співробітників;
- 5) обґрунтованим відсотком поданих громадянами скарг [230].

Незважаючи на те, що територія Шотландії входить до складу Великої Британії, оцінювання діяльності органів поліції, які діють на її території відрізняється від того, який ми розглянули вище. Найбільш вагомою

особливістю є інший перелік критеріїв оцінювання ефективності поліції, що орієнтований на постановлення та виконання цілей і має назву Шотландська система оцінювання ефективності діяльності поліції (Scottish Policing Performance Framework). Така система вміщує чотири напрями оцінювання:

- 1) якість наданих послуг;
- 2) відчуття громадянами захищеності та безпеки;
- 3) кримінальне правосуддя і боротьбу зі злочинністю;
- 4) ефективність управління та діяльності.

Для кожної групи критеріїв визначені стратегічні цілі, виконання яких оцінюється за трьома групами показників: затраченими ресурсами, вжитими заходами та їх результатами. Водночас самостійно визначені органами поліції показники підлягають аудиторській перевірці спеціально уповноваженим державним органом із метою встановлення їх достовірності.

Водночас діяльність поліцейських підрозділів Шотландії оцінюється також через дослідження громадської думки про їх діяльність. Основним їх завданням є доповнення офіційної статистики поліції шляхом опитування громадян про злочини, які стали їм відомі або жертвами яких вони стали впродовж звітного періоду. Передусім це дозволяє виявити інформацію про злочини, про які поліція не була повідомлена. Крім того, досліджується особиста думка громадян щодо ефективності діяльності поліції [231].

Беручи до уваги досвід Шотландії у сфері оцінювання ефективності органів поліції, не можна не звернути уваги на те, що під час визначення ефективності діяльності поліції основна увага фокусується на статистичних даних, тоді як дослідження рівня довіри громадян лише доповнюють ці дані, але й впливають на формулювання висновків про ефективність виконання поліцією покладених на неї законодавством завдань.

Таким чином, узагальнюючи зарубіжний досвід держав з оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів, можемо зробити наступні висновки:

1) в основу оцінювання ефективності правоохоронних органів зарубіжних держав покладено комплекс кількісних та якісних критеріїв, які одночасно: а) перебувають у тісному взаємозв'язку між собою; б) конфліктують між собою, зважаючи на те, що одні критерії вигідні для бюрократичної звітності, а інші – відображають інтереси громадськості;

2) громадська думка як один із критеріїв набуває все більшого значення під час оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів зарубіжних держав (наприклад, Словацька Республіка), а в США, Франції, Японії, Австрії та Італії вона є традиційним інструментом їх оцінювання;

3) неоднозначним є використання статистичних даних під час оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів зарубіжних держав: а) є держави, де кримінальна статистика має пріоритетне значення при з'ясуванні ефективності правоохоронного органу, водночас ставиться під сумнів її достовірність через відсутність механізмів протидії маніпуляціям зі статистикою (Франція); б) в окремих державах самостійно визначені правоохоронними органами кримінальні показники підлягають аудиторській перевірці, що дозволяє мінімізувати ризик фальсифікації статистичних даних (Шотландія);

4) проведення оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів за окремими напрямками – якістю послуг, відчуттям безпеки, боротьбою зі злочинністю, якістю управління (Шотландія);

5) винятковим є досвід США, де оцінювання ефективності діяльності правоохоронного органу здійснюється у формі акредитації, яка є не обов'язком, а правом правоохоронної структури;

б) позитивним є досвід Північної Ірландії та Великої Британії (крім Шотландії), де оцінювання діяльності органів поліції здійснюється спеціально утвореними органами – Радою з питань поліцейської діяльності, Інспекцією у справах поліції.

### **3.2 Напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України**

Дослідження адміністративно-правових норм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, досвіду зарубіжних держав у зазначеній сфері, положень як вітчизняної, так і зарубіжної наукової доктрини дають підстави зробити обґрунтований висновок про актуальність та наявність низки прогалин в адміністративно-правовому регулюванні здійснення такого оцінювання, що обумовлює пошук найбільш оптимальних напрямків його вдосконалення.

Адміністративно-правові норми, про необхідність удосконалення яких йде мова, як зазначають С. В. Ківалов та Л. Р. Біла, є складовою частиною механізму адміністративно-правового регулювання, який включає також адміністративно-правові відносини, до яких належать: об'єкт (дія, поведінка людей, матеріальні предмети, речі), суб'єкт (громадяни, особи, державні органи, підприємства, установи, організації та ін.), зміст (сукупність прав та обов'язків сторін) [232, с. 14–17]. А тому насамперед пропонуємо звернути увагу саме на них, оскільки на сьогодні на законодавчому та підзаконному рівнях відсутній перелік критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, що ставить питання про необхідність визначення критеріїв, які мають бути взяті до уваги під час визначення ефективності чи неефективності діяльності зазначених правоохоронних органів.

Відповідно до результатів соціологічного дослідження «Оцінювання діяльності правоохоронних органів України як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави», виконаного Центром соціально-гуманітарних аспектів регіональних досліджень спільно з науковцями

Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету, серед відповідей на запитання: «Зазначте, будь-ласка, за яким основним критерієм повинна здійснюватися оцінка роботи правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави?» переважає акцент на показниках соціального характеру – довірі, безпеці, користі для держави, профілактиці (табл. 1).

Таблиця 1 – Важливі для оцінки діяльності критерії, наведені у відкритих відповідях респондентів

1.	Безпека громадян
2.	Безпека діяльності бізнесу
3.	Відсоток відмінених судом актів перевірок
4.	Довіра суб'єктів господарювання
5.	Довіра суб'єктів фінансово-економічної діяльності до правоохоронних органів держави
6.	Економічний ефект
7.	Ефективність
8.	Ефективність використання ресурсів, легітимність, тривалість слідства, вжиті засоби реагування
9.	Ефективність за відповідними показниками
10.	Ефективність та легітимність
11.	За результатами роботи: визначення загроз для безпеки держави, створення системи попередження злочинів, розкриті злочини, звітування перед суспільством, залучення інших структур, доведення справ до судів
12.	За рівнем зменшення або збільшення кількості розкриття злочинів
13.	Запобігання злочинам
14.	Кількість нерозкритих злочинів
15.	Кількість попередженої та відшкодованої шкоди державі у грошовому еквіваленті
16.	Кількість розкритих фінансово-економічних злочинів або кількість судових рішень про притягнення до юридичної відповідальності за такі злочини
17.	Користь для держави
18.	Місце України у світових рейтингах
19.	Наповнення державного бюджету
20.	Об'єктивне розкриття злочинів та застосування покарання за них
21.	Отримання грошей у бюджет
22.	Повернуті державі кошти
23.	Прозорість

## Продовження таблиці 1

24.	Професіоналізм
25.	Результати винесених судами вироків
26.	Результативність розслідуваних справ
27.	Рейтинг проекту «Ведення бізнесу»
28.	Рівень злочинності
29.	Розкриті злочини і притягнення до відповідальності
30.	Статистика
31.	Сума відшкодованих державі збитків, завданих фінансово-економічними злочинами
32.	Сума відшкодованих збитків
33.	Сума заощаджених коштів, або сума повернутих у бюджет коштів
34.	Тенденція щодо зменшення вчинених правопорушень у сфері фінансово-економічної безпеки
35.	Фактична діяльність, а не «для галочки»
36.	Фактично повернені кошти до бюджету
37.	Чесність
38.	Якість роботи

Зважаючи на результати наукових та соціологічних досліджень, положення національного законодавства, яке регламентує оцінювання діяльності правоохоронних органів України, а також зарубіжний досвід, ми пропонуємо закріпити на законодавчому рівні такі критерії оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України:

1) рівень громадської довіри до правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України;

2) рівень латентності фінансово-економічних злочинів у державі;

3) професіоналізм співробітників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, зокрема стан додержання ними вимог національного законодавства, скоєння останніми правопорушень, за які національним законодавством передбачено настання юридичної відповідальності;

4) стан взаємодії правоохоронних органів як суб'єктів захисту



фінансово-економічних інтересів України між собою, з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, громадянами тощо;

5) економічність діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України;

б) рівень корумпованості правоохоронних органів України як суб'єктів захисту фінансово-економічних інтересів держави.

Так, І. М. Паньонко ще у 2014 році зазначала, що одним із завдань правоохоронних органів для переходу їх діяльності на новий рівень є підвищення довіри громадян до таких органів [233]. Зростання довіри громадян до органів кримінального переслідування є передумовою для посилення їх повноважень та спонукає громадян пропонувати їм допомогу з виявлення і розслідування злочинів. І навпаки, низький рівень довіри громадян породжує безкарність та заважає суспільству співпрацювати, що негативно впливає на ефективність правоохоронних органів [234]. Це пов'язано передусім з тим, що як громадяни, так і правоохоронні органи зацікавлені в зниженні рівня злочинності, підвищенні стану захищеності громадян від протиправних посягань, а тому громадська довіра може стати ефективним інструментом оцінювання та вдосконалення діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України [235].

А. П. Титаренко зазначає, що якщо виходити з поняття, що ефективність профілактичної діяльності є співвідношенням витрат на проведення превентивних заходів з одержаними результатами, то довіру громадян необхідно розглядати як фактор, що істотно знижує матеріальні, технічні, психологічні, інші затрати в боротьбі зі злочинністю [236, с. 168]. Більше того, результати соціологічних досліджень свідчать, що підвищення рівня довіри громадян до кримінальної юстиції – ключовий фактор зниження кількості латентних злочинів, відсоток яких також повинен бути одним із

критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів України як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави.

Крім офіційного використання громадської думки як інструменту оцінювання діяльності правоохоронних органів, що базується на суспільній довірі до зазначених суб'єктів, також необхідно вжити конкретних заходів для підвищення довіри громадян до органів кримінального переслідування:

1) покращити взаємодію між органами кримінальної юстиції та громадськістю, підвищити обізнаність громадськості шляхом надання регулярної та доступної інформації про результати діяльності органів кримінальної юстиції;

2) підвищити спроможність органів кримінальної юстиції щодо спілкування та взаємодії з громадськістю;

3) налагодити використання нових технологій для забезпечення громадянам електронного доступу до інформації та відповідно зменшити корупційну складову в діяльності органів кримінальної юстиції шляхом підвищення прозорості їх діяльності;

4) покращити координацію та взаємодію між органами кримінальної юстиції з метою обмеження взаємних звинувачень у некомпетентності та неефективності діяльності;

5) посилити внутрішній контроль для зниження неправомірних дій та порушень із боку працівників кримінальної юстиції та зробити доступними для громадськості висновки про будь-які вжиті заходи [234].

Доцільність існування довіри громадян як критерію оцінювання діяльності правоохоронних органів, які є суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України, підтверджується й результатами проведеного у 2019 році соціологічного дослідження. Так, на запитання: «Якою мірою ви згодні з тим, що для оцінки роботи правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави мають використовуватися результати опитування населення щодо оцінки діяльності

органу?» 39,02 % опитаних респондентів обрали позицію «скоріше згодні», а 36,59 % – згодні з можливістю використовувати зазначені дані (Рис. 3) [237].

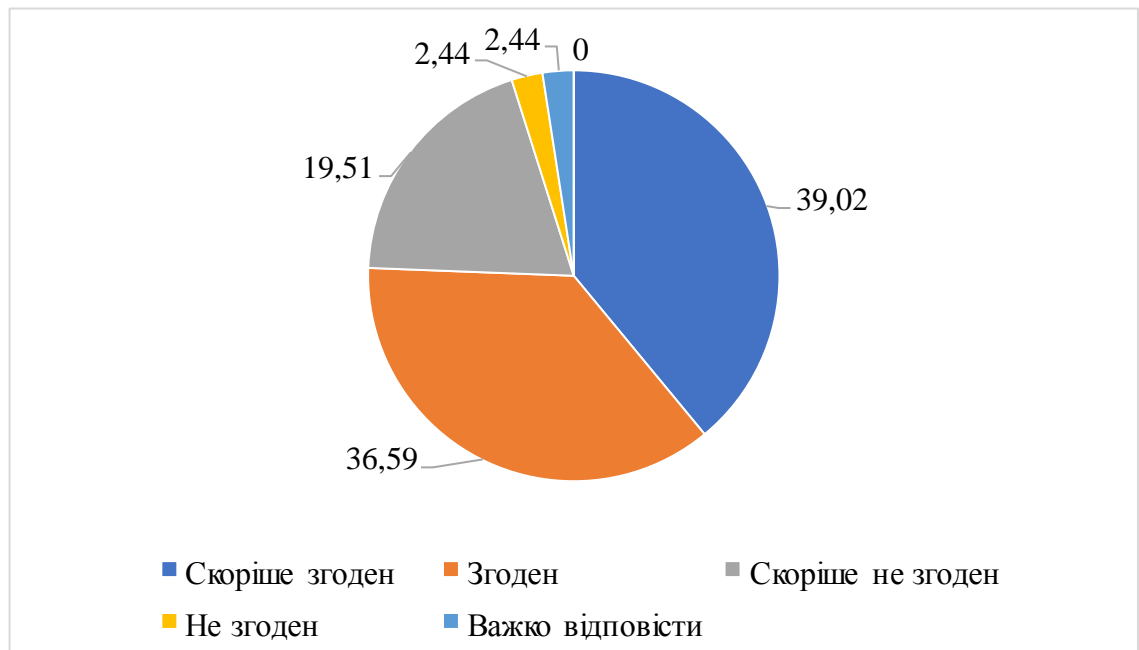


Рисунок 3 – Оцінка доцільності використання результатів опитування населення для оцінки роботи правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави

Багато науковців роблять висновок, що на сьогодні помилковим є твердження, за яким на рівень довіри громадян впливає можливість органів поліції ефективно контролювати стан злочинності, а тому основою для формування громадської довіри до правоохоронних структур є справедливість і законність їх діяльності. Водночас доктринальні джерела радянської доби свідчать, що законність – це вимоги не лише суворого, неухильного додержання, виконання норм позитивного права, а й ефективної роботи правоохоронних органів [238]. Усвідомлення громадянами того, що правоохоронний орган діє на підставах, у межах закону, не порушує законних прав, свобод та інтересів осіб, сприяє формуванню позитивного публічного оцінювання їх діяльності [239]. Зокрема, помітною є закономірність, за якою чим професійніше поліція виконує свої завдання та функції, тим вищий рівень громадської довіри до неї [240, с. 231–232].

Зазначене підтверджує доцільність виділення як критеріїв оцінювання ефективності законності та професіоналізму співробітників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. Аналіз правопорушень, скоєних співробітниками правоохоронних органів свідчить про тенденцію до зростання рівня вчинених ними правопорушень, зокрема, затримань осіб без дозволу слідчого судді (2015 рік – 11 699, 2016 рік – 9 565, 2017 рік – 12 549) або ж незаконного утримання осіб під вартою співробітниками органів Національної поліції України (2014 рік – 37, 2015 рік – 42, 2016 рік – 63, 2017 рік – 64) [241]. Не можна також не звернути уваги на те, що за офіційними даними, у 2016 році кількість скарг юридичних осіб на рішення, дії та бездіяльність співробітників СБУ була однією з найвищих порівняно зі скаргами на рішення та діяння інших правоохоронних органів [242, с. 156]. Не останнє місце серед найбільш поширених правопорушень, які вчиняють співробітники правоохоронних органів України належить, і корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним із корупцією. Зважаючи на це, доцільно говорити й про такий критерій оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів України, які є суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, як корумпованість.

Загалом необхідно погодитись із науковцями, які підходять до розуміння поняття «корупція в правоохоронних органах» комплексно, роблячи водночас висновок, що не всі співробітники правоохоронних органів є корумпованими. Значна їх кількість не залучена до корупційної діяльності. Але це надзвичайно рідкісні винятки, оскільки такі особи швидше за все не прямо залучені до корупції, зокрема, вони можуть знати про факти корупції в межах правоохоронної структури, але водночас не повідомляти іншим особам чи органам про них [243, с. 448]. Зазначене свідчить про те, що стан корумпованості правоохоронних структур виходить за масштаби офіційних статистичних даних, оскільки скоєння корупційних правопорушень та

правопорушень, пов'язаних із корупцією, не дозволяє відобразити реальну картину, зважаючи на неможливість кількісно визначити співробітників правоохоронних органів, які є пасивними суб'єктами корупційних схем у зазначених структурах.

Крім того, на сьогодні стан боротьби з корупцією серед працівників Національної поліції України, СБУ, НАБУ, підрозділів податкової міліції ДФС України громадяни оцінюють досить критично (Рис. 4) [237]. Очевидно, що кожен четвертий з експертів не зміг сформулювати оцінку щодо боротьби з корупцією в підрозділах податкової міліції ДФС України, що свідчить про не надто активну роботу цієї структури не лише в боротьбі з корупцією, а й у напрямку інформування громадськості.

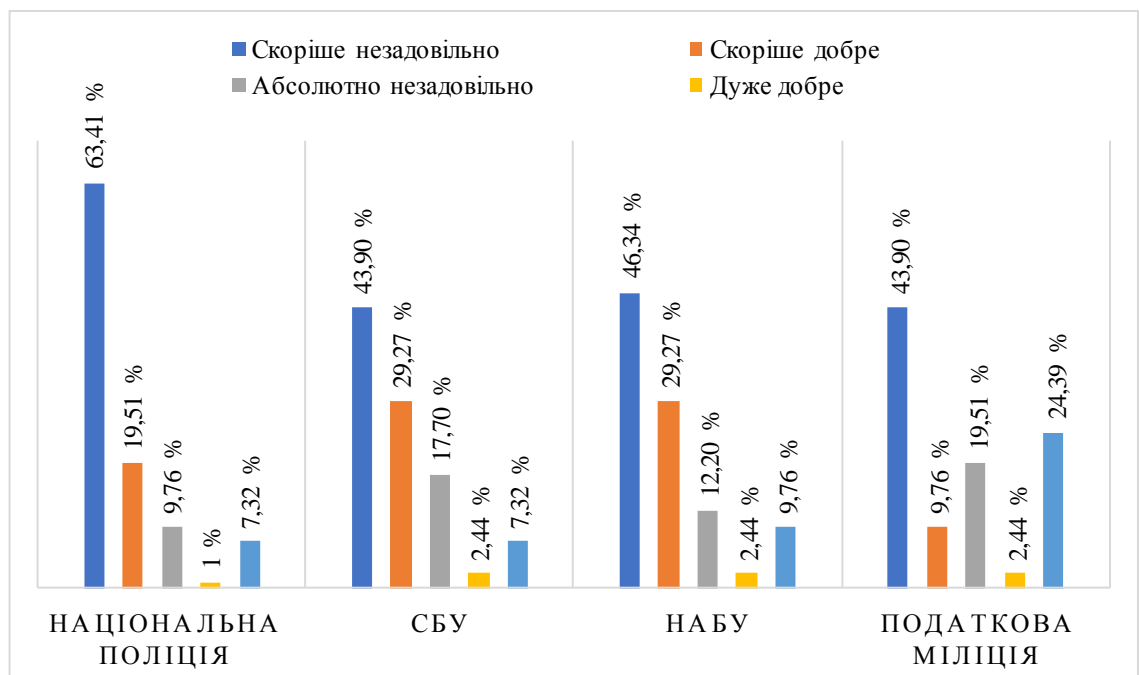


Рисунок 4 – Співвідношення оцінок експертів щодо боротьби з корупцією у правоохоронних органах України

Такий незадовільний стан боротьби з корупцією в правоохоронних органах знижує довіру громадян до зазначених структур, тоді як взаємодія між зазначеними суб'єктами є дієвим інструментом мінімізації такого негативного явища, який може виявити слабкі сторони діяльності

правоохоронних органів, підвищити її прозорість і покращити національне антикорупційне законодавство [244, с. 83].

Таким чином, критерії оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, які ми запропонували, є взаємозв'язаними та взаємообумовленими, що ще раз підтверджує обґрунтованість визначення на законодавчому рівні саме зазначеного переліку критеріїв. При цьому вважаємо за доцільне перед їх закріпленням провести як громадське обговорення таких критеріїв, так і опитування серед співробітників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України з метою ознайомлення з новими критеріями оцінювання їх діяльності, надання їм можливості висловити свої зауваження, пропозиції, а також доопрацювання зазначених критеріїв. Лише за таких умов, на наш погляд, можна врахувати думку співробітників правоохоронних органів України щодо оцінювання ефективності їх діяльності, виявити існуючі ризики оцінювання виконання ними завдань та функцій за певними критеріями й уникнути конфліктних ситуацій у майбутньому тощо.

Ураховуючи те, що на сьогодні істотною проблемою національного законодавства, що призводить до виникнення ряду юридичних колізій, є велика кількість нормативно-правових актів, вважаємо недоцільним приймати окремий законодавчий акт, присвячений оцінюванню ефективності діяльності єдиного правоохоронного органу України з питань боротьби з фінансово-економічною злочинністю. Водночас, оскільки пропонується створити Бюро фінансових розслідувань України, вважаємо цілком обґрунтованим закріпити перелік критеріїв оцінювання його діяльності в спеціальному нормативно-правовому акті, що визначатиме засади його створення та діяльності.

На сьогодні законопроект «Про Бюро фінансових розслідувань» від 30 серпня 2019 року передбачає відомості, що повинні зазначатися в

письмовому звіті про діяльність бюро, водночас є інформація, яка безпосередньо пов'язана з переліком критеріїв оцінювання ефективності його діяльності, який ми запропонували. А це свідчить про те, що сформульовані критерії не суперечать майбутнім змінам у національному законодавстві, а навпаки, доповнюють та конкретизують їх.

Говорячи про вдосконалення адміністративно-правового регулювання оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, вважаємо за необхідне також внести зміни до вже діючих актів національного законодавства. Зокрема, в Законі України «Про Національну поліцію» замість положення «рівень довіри громадян до органів поліції є основним критерієм оцінювання її діяльності» закріпити таке: «рівень довіри громадян ураховується під час оцінювання діяльності органів поліції», оскільки, як уже було зазначено, рівень довіри громадян до правоохоронних структур без аналізу інших показників діяльності правоохоронних органів не є практично значущим.

Переходячи безпосередньо до змісту правовідносин, що виникають, змінюються та відповідно припиняються з приводу оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів України як суб'єктів захисту фінансово-економічних інтересів держави, вважаємо за доцільне створити новий суб'єкт. Зокрема, з метою здійснення постійного оцінювання ефективності діяльності зазначених органів повинна функціонувати служба за прикладом Північної Ірландії та Великої Британії (за винятком Шотландії), яка має бути обов'язково наділена повноваженнями щодо участі в розробленні переліку питань для соціологічного дослідження, що проводиться з метою визначення рівня довіри громадян до правоохоронних органів, визначення вибірки, необхідної для максимального охоплення думки громадян різного віку та професії тощо. Водночас в умовах реформування органів влади в Україні, високого рівня корупції та бюрократії в державі постають цілком логічні питання щодо статусу такої служби, зокрема, чи це повинна бути незалежна

служба, чи окремий підрозділ уже існуючих органів влади, хто буде здійснювати керівництво службою, яким чином буде контролюватися та фінансуватися діяльність служби тощо.

Так, А. Г. Нікуліна, досліджуючи оцінювання діяльності органів Національної поліції України, також пропонувала створити спеціальний орган – комісію, до якої б увійшли представники адвокатури, поліції, колишні співробітники правоохоронних органів та експерти. Зазначену пропозицію науковець обґрунтувала тим, що досвід атестаційних і поліцейських комісій, які займаються відбором працівників, які вперше поступають на службу або підвищені на посаді, вже продемонстрував, що це дієвий механізм, через який громадськість реально може впливати на ухвалення управлінських рішень [187, с. 177]. Хоча із зазначеною позицією складно погодитися. Зокрема, відповідно до Звіту про діяльність поліцейських комісій за 2018 рік недостатня кількість представників громадськості є однією з актуальних проблем зазначених структур [245]. Крім того, А. Г. Нікуліна не звертає уваги на засади функціонування зазначеної комісії, а тому її пропозиція щодо створення спеціальної комісії потребує уточнення.

Зважаючи на положення законопроекту «Про Бюро фінансових розслідувань» від 30 серпня 2019 року вважаємо за доцільне врахувати їх під час визначення складу спеціальної служби для оцінювання ефективності його діяльності. Оскільки контроль за діяльністю Бюро фінансових розслідувань здійснюватимуть органи державної влади відповідно до їх компетенції (ч. 1 ст. 33), а керівник бюро щороку не пізніше ніж 10 лютого і 10 серпня подаватиме Президентові України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України письмовий звіт про діяльність Бюро фінансових розслідувань за попередні шість місяців (ч. 4 ст. 33), вважаємо, що представники до складу такої служби повинні бути делеговані парламентом, главою держави та урядом. У формуванні складу комісії повинні брати



участь також Директор Бюро фінансових розслідувань та керівники його територіальних органів, водночас обов'язками останніх повинні бути також відбір та делегування представників громадськості до складу спеціальної служби з оцінювання ефективності діяльності бюро. Водночас якщо зазначені представники стають членами спеціальної служби за принципом делегування, то на конкурсній основі повинен забезпечуватися відбір експертів, соціологів, без знань та кваліфікації яких неможливо буде визначити економічний ефект від діяльності Бюро фінансових розслідувань і рівень громадської довіри до зазначеної правоохоронної структури [246].

Саме ж соціологічне дослідження, метою якого є встановлення рівня громадської довіри до правоохоронних органів, повинен включати опитування як пересічних громадян, які у правовідносинах з правоохоронними органами України є пасивними суб'єктами, так і осіб, які безпосередньо взаємодіяли із правоохоронними органами держави упродовж останнього часу, зокрема були свідками, потерпілими, підозрюваними в рамках кримінального провадження, яке здійснювалося конкретним правоохоронним органом, або ж звернулися за допомогою до правоохоронних органів тощо. Оскільки занадто вузький фокус лише на пересічних громадянах не дає можливості повноцінно з'ясувати існуючі проблеми організації й діяльності правоохоронних органів і відповідно досить оперативно відреагувати на них та усунути їх. Фактично створена спеціальна служба повинна систематично здійснювати збирання, оброблення чи перевірку інформації з метою оцінювання ефективності діяльності Бюро фінансових розслідувань України. Водночас підкреслимо, що атестація співробітників бюро є компетенцією не спеціальної служби, а відповідної атестаційної комісії.

Говорячи про атестацію, вважаємо також за доцільне змінити фокус атестації співробітників правоохоронних органів із вирішення питання про призначення на вищу, нижчу посади або звільнення на оцінку професійного

рівня співробітника та його мотивацію до виконання покладених на нього обов'язків. Зазначене дозволить у разі виявлення недостатньої мотивації в працівника правоохоронного органу своєчасно вжити відповідних заходів для з'ясування причин його низької мотивації та можливості її підвищення. В аспекті проведення атестації співробітників доцільно змінити й саму методику проведення атестації, а саме усунути суб'єктивний критерій при заповненні атестаційного листа на співробітника, який підлягає атестації, та передбачити залучення останнього до оцінювання результатів своєї діяльності.

Таким чином, для вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України необхідно:

- 1) закріпити на законодавчому рівні критерії оцінювання ефективності діяльності єдиного правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки України та внести зміни до вже діючих законів і підзаконних актів, що стосуються оцінювання ефективності діяльності зазначених суб'єктів;
- 2) з метою здійснення постійного оцінювання ефективності діяльності правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки України створити спеціальну службу за прикладом Північної Ірландії та Великої Британії (за винятком Шотландії);
- 3) зважаючи на положення законопроекту «Про Бюро фінансових розслідувань» від 30 серпня 2019 року закріпити порядок формування складу такої спеціальної служби;
- 4) змінити мету та фокус визначення рівня довіри громадян до правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, атестації їх співробітників тощо.

### Висновки до розділу 3

1. Виділено такі особливості оцінювання діяльності правоохоронних органів у зарубіжних державах, як: 1) в основу оцінювання ефективності правоохоронних органів зарубіжних держав покладено комплекс кількісних та якісних критеріїв, які одночасно: а) перебувають у тісному взаємозв'язку між собою; б) конфліктують між собою, зважаючи на те, що одні критерії вигідні для бюрократичної звітності, а інші – дійсно відображають інтереси громадськості; 2) громадська думка як один із критеріїв набуває все більшого значення пізніше час оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів зарубіжних держав, а в таких державах, як США, Франція, Японія, Австрія та Італія, вона є традиційним інструментом їх оцінювання; 3) неоднозначним є використання статистичних даних під час оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів зарубіжних держав: а) є держави, де кримінальна статистика має пріоритетне значення при з'ясуванні ефективності правоохоронного органу, водночас ставиться під сумнів її достовірність через відсутність механізмів протидії маніпуляцій зі статистикою (Франція); б) в окремих державах самостійно визначені правоохоронними органами кримінальні показники підлягають аудиторській перевірці, що дозволяє мінімізувати ризик фальсифікації статистичних даних (Шотландія); 4) проведення оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів за окремими напрямками: якістю послуг, відчуттям безпеки, боротьбою зі злочинністю, якістю управління (Шотландія); 5) винятковим є досвід США, де оцінювання ефективності діяльності правоохоронного органу здійснюється у формі акредитації, яка є не обов'язком, а правом правоохоронної структури; 6) позитивним є досвід Північної Ірландії та Великої Британії, де оцінювання діяльності органів поліції здійснюється спеціально утвореними органами – Радою з питань поліцейської діяльності, Інспекцією у справах поліції.

2. Зроблено висновок, що для вдосконалення механізму оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України необхідно: а) закріпити на законодавчому рівні критерії оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів та внести зміни до вже діючих законів і підзаконних актів; 2) з метою здійснення постійного оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів створити спеціальну службу за прикладом Північної Ірландії та Великої Британії (за винятком Шотландії); 3) зважаючи на положення законопроекту «Про Національне бюро фінансової безпеки України» 2018 року, передбачити порядок формування складу спеціальної служби.

3. Обґрунтовано, що оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України повинне здійснюватися за таким переліком критеріїв: а) рівнем громадської довіри до правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; б) рівнем латентності фінансово-економічних злочинів у державі; в) професіоналізмом співробітників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; г) станом взаємодії правоохоронних органів як суб'єктів захисту фінансово-економічних інтересів України між собою, з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, громадянами; г) економічністю діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; д) рівнем корумпованості правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

4. Запропоновано склад спеціальної комісії, яка здійснюватиме постійне оцінювання ефективності діяльності Бюро фінансових розслідувань України, формувати таким чином: 1) делеговані представники від Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Директора

Бюро фінансових розслідувань та керівників його територіальних органів; 2) на керівників територіальних органів Бюро фінансових розслідувань України повинно бути покладено обов'язок здійснювати відбір та делегування представників саме громадськості; 3) на конкурсній основі повинні забезпечуватися відбір та призначення на посади експертів, соціологів тощо, без знань та кваліфікації яких неможливо визначити економічний ефект від діяльності Бюро фінансових розслідувань, рівень довіри громадян до нього.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання – визначення сутності та особливостей адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України та напрямків їх удосконалення. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень та висновків, спрямованих на досягнення поставленої мети, основними з яких є нижченаведені.

Визначено, що забезпечення фінансово-економічної безпеки України покладено на низку правоохоронних органів, зокрема Національну поліцію України, СБУ, НАБУ, підрозділи податкової міліції ДФС України, ДБР України, які відповідно до положень законодавства, яке регламентує їх статус та діяльність, уповноважені запобігати, виявляти, припиняти, розслідувати і розкривати одиничні факти скоєння фінансово-економічних злочинів.

Установлено, що незважаючи на дані, які містяться в звітах про показники діяльності правоохоронних органів України, аналіз емпіричних даних свідчить про низьку ефективність виконання ними своїх завдань у сфері забезпечення фінансово-економічної безпеки держави. Водночас обґрунтовано, що для підвищення рівня захищеності фінансово-економічних інтересів України доцільним є не лише створення єдиного правоохоронного органу з питань боротьби з фінансово-економічною злочинністю, а й систематичне оцінювання його діяльності.

Запропоновано під оцінюванням діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України розуміти законодавчо визначену сукупність дій уповноважених державою органів, їх посадових осіб, громадян, спрямовану на з'ясування ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, їх окремих співробітників, підрозділів, що здійснюється

відповідно до закріплених законом критеріїв оцінювання, в установленому адміністративно-правовими нормами порядку і формах, що є основою для ухвалення управлінських рішень щодо покращання виконання останніми своїх завдань та функцій.

Визначено, що ефективність діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України – це характеристика діяльності правоохоронних органів, які забезпечують фінансово-економічну безпеку держави, що виражається, по-перше, у відповідності досягнутих ними результатів меті їх діяльності у фінансово-економічній сфері, а по-друге, в раціональному співвідношенні результатів із витраченими фінансовими, матеріальними, кадровими та іншими ресурсами тощо.

Зроблено висновок, що метою оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України є спрямування правоохоронних органів, які захищають фінансово-економічні інтереси держави від внутрішніх та зовнішніх загроз, на виконання покладених на них національним законодавством завдань і функцій відповідно до мети їх діяльності з оптимальним використанням наявних у них ресурсів та додержанням принципу законності й вимог антикорупційного законодавства. Зважаючи на мету, виділено основні завдання оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України: 1) забезпечення законності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; 2) виявлення існуючих проблем щодо діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; 3) розроблення пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення організації й діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, зокрема: а) розроблення пропозицій стосовно внесення змін до чинного

національного законодавства, що регламентує організацію та діяльність зазначених правоохоронних органів; б) вирішення ряду кадрових питань, що виникають під час організації та діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; в) обґрунтування доцільності збільшення або ж навпаки зменшення обсягу фінансування та матеріально-технічного забезпечення діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; 4) вжиття заходів щодо сприйняття діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України населенням, органами державної влади, місцевого самоврядування, міжнародними інституціями.

Обґрунтовано, що оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України повинне вмещувати критерії, які відображають зацікавленість кожного суб'єкта оцінювання в ефективному виконанні правоохоронними органами покладених на них завдань і функцій у сфері забезпечення фінансово-економічної безпеки України, що дозволить комплексно оцінювати ефективність діяльності таких органів.

Під адміністративно-правовим регулюванням оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України запропоновано розуміти здійснюваний за допомогою закріпленої на законодавчому рівні сукупності адміністративно-правових норм владний вплив держави на суспільні відносини у сфері визначення відповідності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України їх призначенню, раціональному співвідношенню досягнутих ними результатів з обсягами використаних ресурсів та подальшого прийняття управлінських рішень, спрямованих на вдосконалення виконання ними своїх завдань і функцій. Класифіковано джерела адміністративно-правового регулювання оцінювання



ефективності діяльності зазначених правоохоронних органів: Конституція України; міжнародні акти, ратифіковані Україною; закони, насамперед ті, які визначають правовий статус правоохоронних органів; підзаконні акти глави держави, уряду; відомчі адміністративно-правові акти.

Визначено, що адміністративно-правові форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України є відмінними за своїми наслідками способами зовнішнього вираження здійснюваних суб'єктами дій, визначених законом і спрямованих на оцінювання ефективності виконання правоохоронними органами як суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України покладених на них завдань, функцій та вжиття заходів для вдосконалення їх діяльності.

Класифіковано адміністративно-правові форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України на: а) правові та неправові; б) внутрішні, зовнішні й змішані; в) попередні, проміжні та кінцеві. Установлено, що правові форми оцінювання – це: 1) атестація співробітників правоохоронних органів; 2) внутрішній аудит діяльності правоохоронного органу; 3) зовнішній аудит діяльності правоохоронного органу; 4) внутрішня оцінка корупційних ризиків; 5) визначення рівня довіри громадян до правоохоронних органів. До неправових форм віднесено проведення нарад із метою розроблення планів та програм діяльності зазначених правоохоронних органів, обговорення поточної ситуації щодо їх реалізації, використання наявних ресурсів.

З'ясовано, що внутрішніми формами оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України є: 1) атестація співробітників правоохоронних органів; 2) внутрішній аудит діяльності правоохоронного органу, а зовнішніми – відповідно: 1) кварталне, піврічне та річне оцінювання

правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України за наданими ними звітами; 2) визначення рівня довіри громадян до правоохоронних органів; 3) зовнішній аудит діяльності правоохоронного органу; 4) міжнародна експертна оцінка. Запропоновано виділяти і змішані форми оцінювання ефективності діяльності зазначених суб'єктів, прикладом яких є внутрішня оцінка корупційних ризиків.

Серед особливостей атестації співробітників, яка є формою оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, виділено таке: 1) атестація співробітників кожного правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки держави регламентована різними підзаконними актами; 2) критерії атестації співробітників передбачено лише для Національної поліції України; 3) при атестації військовослужбовців СБУ оцінюється їх готовність до служіння народу; 4) на законодавчому рівні не визначено критерії атестації співробітників ДФС України; 5) склад атестаційних комісій співробітників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України затверджує їх керівництво; 6) не для всіх атестаційних комісій передбачено залучення громадськості до проведення атестації співробітників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. Зазначено, що недосконалість законодавчого регулювання проведення атестації співробітників правоохоронних органів є лише одним із аспектів неефективності їх діяльності у сфері протидії та боротьби з фінансово-економічними злочинами, а тому запропоновано переглянути мету, критерії проведення атестації їх співробітників, розробити та прийняти загальний для правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України порядок проведення атестації.

Визначено, що внутрішній аудит діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України є важливим

інструментом керівництва правоохоронного органу, який дозволяє одержати об'єктивну інформацію про використання окремим підрозділом чи правоохоронним органом загалом бюджетних коштів, державного майна та інших наявних у нього ресурсів. Зважаючи на що наголошено на доцільності передбачити внутрішній аудит діяльності також для органів безпеки України.

Зроблено висновок, що підзвітності як формі оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів, які є суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України, властива низка особливостей: 1) визначення законом змісту звітів про діяльність правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України та уповноважених державою органів (посадових осіб), яким вони подаються у відповідному порядку; 2) переважання кількісних критеріїв звітності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; 3) відсутність зворотного зв'язку між уповноваженим державою органом (посадовою особою) та правоохоронним органом як суб'єктом забезпечення фінансово-економічної безпеки України після подання звіту про діяльність останнього; 4) часткова закритість змісту звітів про діяльність правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України для громадськості.

Акцентовано увагу на тому, що актуальним залишається питання підвищення відкритості діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України до громадськості. Запропоновано на законодавчому рівні зобов'язати органи державної влади, яким правоохоронні органи як суб'єкти забезпечення фінансово-економічної безпеки України подають звіти про свою діяльність, оприлюднювати офіційний висновок щодо оцінювання діяльності правоохоронного органу.

З'ясовано, що рівень громадської довіри до правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України важливий критерій оцінювання ефективності їх діяльності, хоча лише Закон України

«Про Національну поліцію України» закріплює, що довіра громадян – основний критерій оцінювання діяльності органів поліції, який визначається через проведення соціологічного дослідження у порядку, визначеному урядом. Обґрунтовано, що для того щоб, результати соціологічного дослідження дійсно впливали на діяльність поліції, інших правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України доцільно передбачити не лише підготовку звіту про результати проведення оцінювання, а й план заходів, які правоохоронні органи мають намір реалізувати для підвищення рівня довіри громадян та звіту про результати їх здійснення.

Розкрито особливості міжнародної експертної оцінки як форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів, які є суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України та виділено такі її особливості, як: 1) відсутність у законодавстві України норм, які б регламентували підстави, порядок, зміст висновку за результатами проведеного експертного оцінювання; 2) проведення міжнародної експертної оцінки не є обов'язковим, має не постійний, а, швидше за все, стихійний характер і проводиться за ініціативою експертної сторони; 3) сформульовані за результатами міжнародної експертної оцінки висновки є рекомендаційними.

Запропоновано до змішаних адміністративно-правових форм оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України відносити внутрішню оцінку корупційних ризиків у їх діяльності, оскільки: а) протидія корупції пріоритетний напрямок діяльності держави, а висока корумпованість правоохоронних органів знижує їх ефективність у сфері протидії та боротьби з фінансово-економічною злочинністю; б) виявлення корупційних ризиків дозволяє визначити ефективність організаційної структури правоохоронного органу, порядок відбору, призначення та проходження служби його

співробітниками, розподіл функціональних обов'язків між ними, управління правоохоронним органом; в) до складу комісій з оцінки корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України залучаються незалежні сторони.

Встановлено, що для удосконалення внутрішньої оцінки корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України доцільно: 1) доповнити процес оцінки корупційних ризиків таким етапом, як контроль за виконанням звіту про оцінку корупційних ризиків у діяльності правоохоронного органу; 2) конкретизувати на законодавчому рівні положення Закону України «Про запобігання корупції» 2014 року про персональну відповідальність керівників правоохоронних органів України за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

Охарактеризовано досвід зарубіжних держав у сфері оцінювання діяльності правоохоронних органів, акцентовано увагу на тому, що: 1) в основу оцінювання ефективності правоохоронних органів покладено комплекс кількісних та якісних критеріїв, які одночасно: а) перебувають у тісному взаємозв'язку між собою; б) конфліктують між собою, зважаючи на те, що є критерії вигідні для бюрократичної звітності, а інші – відображають інтереси громадськості; 2) громадська думка як один із критеріїв набуває все більшого значення при оцінюванні ефективності діяльності правоохоронних органів, а в США, Франції, Японії, Австрії, Італії це традиційний інструмент їх оцінювання; 3) неоднозначним є використання статистичних даних при оцінюванні ефективності діяльності правоохоронних органів: а) є держави, де кримінальна статистика має пріоритетне значення при з'ясуванні ефективності правоохоронного органу, водночас ставиться під сумнів її достовірність через відсутність механізмів протидії маніпуляцій зі статистикою (Франція); б) в окремих державах самостійно визначені правоохоронними органами кримінальні показники підлягають аудиторській

перевірці, що дозволяє мінімізувати ризик фальсифікації статистичних даних (Шотландія); 4) оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів проводиться за окремими напрямками – якість послуг, відчуття безпеки, боротьба зі злочинністю, якість управління (Шотландія); 5) у США, досвід яких є винятковим, оцінювання ефективності діяльності правоохоронного органу здійснюється у формі акредитації, яка є правом правоохоронної структури; 6) у Північній Ірландії та Великій Британії (крім Шотландії) оцінювання діяльності поліції здійснюється спеціально утвореними органами – Радою з питань поліцейської діяльності, Інспекцією у справах поліції.

Зроблено висновок, що для удосконалення механізму оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України необхідно: 1) закріпити на законодавчому рівні критерії оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів та внести зміни до вже діючих законів і підзаконних актів; 2) з метою здійснення постійного оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів створити спеціальну службу, за прикладом Північної Ірландії та Великої Британії; 3) зважаючи на положення законопроекту «Про Бюро фінансових розслідувань» 2019 року, передбачити порядок формування складу спеціальної служби.

Обґрунтовано, що оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України потрібно здійснювати за таким переліком критеріїв: а) рівнем громадської довіри до правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; б) рівнем латентності фінансово-економічних злочинів у державі; в) професіоналізмом співробітників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; г) станом взаємодії правоохоронних органів як суб'єктів захисту фінансово-економічних інтересів України між собою, з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами,

організаціями, громадянами; г) економічністю діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; д) рівнем корумпованості правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

Запропоновано склад спеціальної служби, яка здійснюватиме постійне оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, формувати так: 1) делеговані представники від Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Директора Бюро фінансових розслідувань України та керівників його територіальних органів; 2) на керівників територіальних органів Бюро фінансових розслідувань України повинно бути покладено обов'язок здійснювати відбір та делегування представників саме громадськості; 3) на конкурсній основі має забезпечуватися відбір та призначення на посади експертів, соціологів тощо, без знань та кваліфікації яких неможливо визначити економічний ефект від діяльності Бюро фінансових розслідувань України, рівень довіри громадян до нього.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Україна 2017–2018: нові реалії, старі проблеми (аналітичні оцінки). Київ. 2017. URL: [http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018\\_Pidsumky\\_ukr\\_eng.pdf](http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_Pidsumky_ukr_eng.pdf).
2. Чубенко А. Г. Теоретико-правовий аспект забезпечення економічної безпеки. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2014. № 3. С. 88–101.
3. Цвігун Т. В. Економічна безпека в системі національної безпеки України. *Економіка і суспільство*. 2017. № 11. С. 150–156.
4. Левчук О. В. Економічна безпека України в контексті глобалізаційних викликів. *Вісник Мукачівського державного університету*. 2017. № 8. С. 59–64.
5. Економічна безпека : навч. посіб. / за заг. ред. З. С. Варналія. Київ : Знання, 2009. 647 с.
6. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 р. № 1277. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13>.
7. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
8. Савицька О. Оцінка та шляхи забезпечення фінансової безпеки України. *Економічний форум*. 2012. № 3. С. 14.
9. Петросян О. Ш. Финансовая безопасность Российского государства в контексте национальной безопасности. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2011. № 2. С. 32–34.
10. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.



11. Гбур З. В. Основні функції держави у сфері забезпечення економічної безпеки держави. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 2 (52). С. 1–9.
12. Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50.
13. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
14. Про утворення територіального органу Національної поліції : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 р. № 831. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/u/cardnpd?docid=248564262>.
15. Положення про Департамент захисту економіки Національної поліції України : Наказ Національної поліції України від 07.11.2015 р. № 81. URL: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:YYgAVRrTC4J:https://npi1.naiu.kiev.ua/files/bez>.
16. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, 11–12, 13. Ст. 8.
17. Звіт про діяльність Національної поліції України за 2017 рік. URL: <https://www.npu.gov.ua/activity/zviti/richni-zviti/>.
18. Звіт Голови Національної поліції України С. Князева за результатами роботи відомства у 2018 році. URL: <https://www.npu.gov.ua/activity/zviti/richni-zviti/>.
19. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382.
20. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, 15–16, 17. Ст. 112.
21. Державна фіскальна служба України. Офіційний портал. URL: <http://sfs.gov.ua/>.

22. Звіт Державної фіскальної служби України за 2018 рік. URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/240396.pdf>.
23. Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2019 р. № 1200. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-utvorennya-derzhavnoyi-podatkovoyi-sluzhbi-ukrayini-ta-derzhavnoyi-mitnoyi-sluzhbi-ukrayini>.
24. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2019 р. № 846. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-dom849250919deyakh-aktiv-kabinetu-ministriv-ukrayini>.
25. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051.
26. Kulish A., Andriichenko N., Reznik O. A step forward in the minimization of political corruption in financial support of political parties: the experience of Ukraine and Lithuania. *Baltic Journal of Law & Politics*. 2018. Vol. 11, No. 1. P. 108–130.
27. Звіт Національного антикорупційного бюро України за I півріччя 2018 року. URL: <https://nabu.gov.ua/reports>.
28. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 35. Ст. 358.
29. Основні показники роботи слідчих органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства за 10 місяців 2018 року. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/pokazniki-roboti/dosudove-slidstvo/>.
30. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 6. Ст. 55.
31. Куц В. Протидія злочинності: сутність і зміст. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 102–112.

32. Криминология / под общ. ред. В. Н. Кудрявцева, В. Е. Эминова. Москва : Юристъ, 1997. 512 с.
33. Резнік О. М. Реформування правоохоронних органів в аспекті забезпечення фінансово-економічної безпеки держави. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 145–151.
34. Звіт про проведення Національної оцінки ризиків у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом та фінансування тероризму 2016 року. Київ, 2016. URL: [http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site\\_docs/2016/20161013/zvit.pdf](http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2016/20161013/zvit.pdf).
35. Звіт про результати соціологічного дослідження «Оцінка діяльності та необхідності проведення реформи системи правоохоронних органів, щодо захисту фінансової системи України». Суми, 2019.
36. Проект Закону України «Про основи запобігання та боротьби з економічними правопорушеннями» від 08.08.2014 р. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/regulyatorna-politika-/regulyatorna-politika/arhiv/2014-rik/63287.html>.
37. Проект Закону України «Про Фінансову поліцію» від 15.03.2016 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58400](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58400).
38. Проект Закону України «Про Національне бюро фінансової безпеки України» від 19.03.2018 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4=1?pf3511=63676>.
39. Проект Закону України «Про Бюро фінансових розслідувань» від 30.08.2019 р. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66516](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66516).
40. Паньонко І. М. Причини та заходи щодо реформування правоохоронних органів України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2014. № 801. С. 195–201.
41. Бабінова О. О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна. *Стратегічні пріоритети*. 2007. № 2 (3). С. 73–78.

42. Линдюк О. А. Модель оцінювання ефективності модернізації державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 8 (34). С. 74–82.
43. Кузьмин А. И., Кошелева Н. А. Оценка как функция управления программой. Оценка программ: методология и практика / под ред. А. И. Кузьмина, Р. О. Салливан, Н. А. Кошелевой. Москва : Престо-РК, 2009. С. 20–27.
44. Гриценко О. І. Контроль та оцінювання управлінської діяльності: опор. конспект лекцій. Київ : Вид-во НАДУ, 2009. 108 с.
45. Ганеева Ж. Г. Определение понятия «мониторинг» в различных сферах его применения. *Вестник Челябинского государственного университета*. 2005. № 1. С. 30–33.
46. Пугачова М. В. Методологічні засади статистичного моніторингу ділової активності підприємств : автореф. дис. ... д-ра екон. наук / Державна академія статистики, обліку та аудиту. Київ, 2008. 29 с.
47. Мочерний С. В. Основи економічних знань. Київ : Академія, 2000. 303 с.
48. Череп А. В., Стрілець Є. М. Ефективність як економічна категорія. *Ефективна економіка*. 2013. № 1. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1727>.
49. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / наук. кер. В. В. Цветков. Київ: Оріяни, 1998. 364 с.
50. Баранов Н. А. Политические отношения и политический процесс в современной России : курс лекций: в 3-х ч. Санкт-Петербург : БГТУ, 2004. 279 с.
51. Касьян В. Ю. Оценка организации правоохранительной деятельности органов внутренних дел: вопросы методологии : дис. ... канд. юрид. наук / Академия управления МВД России. Москва, 195 с.
52. Куценко А. В. Організаційно-економічний механізм управління ефективністю діяльності підприємств споживчої кооперації України : монографія. Полтава : РВВ ПУСКУ, 2008. 205 с.

53. Андрійчук В. Г. Ефективність діяльності аграрних підприємств: теорія, методика, аналіз. Київ : КНЕУ, 2005. 292 с.
54. Широков А., Юркова С. Оценка деятельности органов местного самоуправления. *Муниципальная власть*. 2009. № 3. С. 38–46.
55. Генова А. А. Оценка эффективности местного самоуправления в контексте ресурсного обеспечения. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2014. Т. 10, № 4. С. 219–226.
56. Прокоф'єва К. В. Теоретична сутність економічної категорії «ефективність діяльності підприємства». *Наукові праці Полтавської державної аграрної академії*. 2013. Вип. 6, т. 2. С. 255–258.
57. Поздняков А. И. Основы методологии оценки эффективности деятельности органов безопасности. URL: <https://ppt-online.org/137687>.
58. Оболенський О. Ю. Державна служба : підруч. Київ : КНЕУ, 2006. 472 с.
59. Андрійченко Н. С. Мета та завдання оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів захисту фінансово-економічної безпеки України. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. : 2-х ч. (м. Суми, 18–19 травня 2018 р.). Суми, 2018. Ч. 2. С. 227–230.
60. Бандурка О. М., Литвинов О. М. Боротьба зі злочинністю в аспекті її організації. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2015. № 3 (11). С. 9–19.
61. Литвинов О. М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні : монографія. Харків : Вид-во ХНУВС, 2008. 446 с.
62. Timothy N. Oettmeier, Mary Ann Wycoff Personnel Performance Evaluations in the Community Policing Context. 1997. URL: [https://www.policeforum.org/assets/docs/Free\\_Online\\_Documents/Community\\_Policing/personnel%20performance%20evaluations%20in%20the%20community%20policing%20context.pdf](https://www.policeforum.org/assets/docs/Free_Online_Documents/Community_Policing/personnel%20performance%20evaluations%20in%20the%20community%20policing%20context.pdf).
63. Коваленко Е. Г. Совершенствование оценки деятельности органов государственного и муниципального управления. *Проблемы и механизмы*

- устойчивого социально-экономического развития территории*. 2012. № 1.  
URL: [probl-ust-razvit-ter.esrae.ru/1-9](http://probl-ust-razvit-ter.esrae.ru/1-9).
64. Бондаревська К. В., Сорокотяга Т. Л. Оцінка персоналу: сучасні методи та інструменти її проведення. *Проблеми і перспективи розвитку підприємництва*. 2013. № 2. С. 28–32.
65. Шевченко С. Оцінювання діяльності державних службовців: теоретичні та практичні підходи, досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. № 3 (26). С. 255–265.
66. Кравчук І. Порівняння понять: «контроль», «оцінювання», «моніторинг» та «адміністративний аудит». *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 2. С. 19–25.
67. Державне управління : навч. посіб. / за заг. ред. А. Ф. Мельник. Київ: Знання, 2009. 582 с.
68. Dimofte G., Dimofte G., Volea I. Measurement and Evaluation of Efficiency. Criteria for Police Units. *"Dunarea de Jos" University of Galati*. 2012. No. 2. P. 31–38.
- 69 Зернин Д. П., Игнатов В. Г. Основы теории государственного управления : курс лекций. Москва : МарТ; Ростов н/Д: МарТ, 2005. 512 с.
70. Артим І. І. Оцінка ефективності управління в органах державної виконавчої влади (на прикладі районних державних адміністрацій) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Національна академія держ. управління при Президентові України; Львівський регіональний ін-т держ. управління. Львів, 2004. 21 с.
71. Приходченко Л. Ефективність державного управління: критерії і підходи до оцінювання. *Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр.* 2006. Вип. 3 (15). С. 139–146.
72. Черней В. В. Оцінка ефективності та шляхи удосконалення заходів запобігання злочинам у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні. *Юридична Україна*. 2014. № 4. С. 91–96.

73. Батраченко О. В. Удосконалення системи оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки та порядку. *Право.ua*. 2016. № 1. С. 58–63.
74. Edward R. Maguire Measuring the Performance of Law Enforcement Agencies. *CALEA Update Magazine*. 2002. Issue 83. URL: <http://www.calea.org/calea-update-magazine/issue-83/measuring-performance-law-enforcement-agencies-part-1of-2-oart-articl>.
75. Бова А. А. Оцінка роботи поліції (міліції) та громадська думка. *Український соціум*. 2005. № 4. С. 13–21.
76. Андрійченко Н. С. Окремі аспекти визначення критеріїв оцінювання діяльності правоохоронних органів України. *The development of legal sciences: problems and solutions : proceedings of the International scientific-practical conference (Kaunas, April 27–28, 2018)*. Kaunas, 2018. 184 p.
77. Крапивін Є. О. Оцінка ефективності роботи поліції в Україні: від «палиць» до нової системи (на прикладі органів досуд. розслідування). Київ : Софія-А, 2016. 120 с.
78. Malcolm K. Sparrow Measuring in a Modern Police Organization. *Psychosociological Issues in Human Resource Management*. 2015. Vol. 3, Issue 2. P. 17–52.
79. Kriviņš A. Towards acuity and safety: police efficiency across European countries. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2015. Vol. 5, No. 1. P. 35–44.
80. Оболенцев В. Ф. Латентна злочинність: проблеми теорії та практики попередження. Харків : Вид-во СПД ФО Вапнярчук Н. М., 2005. 128 с.
81. Шакун В. Межі впливу на злочинність. *Щорічник українського права*. 2010. № 2. С. 183–190.
82. Веприцький Р. С. Латентність злочинності та шляхи її подолання. *Форум права*. 2014. № 1. С. 72–74.

83. Гумін О. М. Проблема латентності насильницької злочинності: шляхи вирішення. *Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права*. 2009. Вип. 2 (30). С. 226–231.
84. Биковська Ю. В. Критерии оценки эффективности деятельности полиции зарубежных стран. *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2014. № 11 (218). С. 51–64.
85. Ogilvie J. M., Allard T. J., Stewart A. L. Impact of Police Numbers on Crime. J. M. Griffiths, Griffiths University, 2008. Australia.
86. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
87. Schneider J. Alan In Pursuit of Police Professionalism: the Development and Assessment of a Conceptual Model of Professionalism in Law Enforcement. 2009. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/12207435.pdf>.
88. Музичук О. М. Сутність та загальна характеристика професіоналізму працівників органів внутрішніх справ. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2004. Вип. 28. С. 445–450.
89. Gary T. Marx Alternative Measures of Police Performance. Criminal Justice Research. Lexington Books, 1976. URL: <http://web.mit.edu/gtmarx/www/alt.html>.
90. Андрійченко Н. С. До питання класифікації критеріїв оцінювання ефективності правоохоронних органів, які забезпечують фінансово-економічну безпеку держави. *Правові горизонти*. 2019. № 14 (27). С. 49–54.
91. Ярмакі В. Х. Громадський контроль як одна з гарантій дотримання законності в адміністративній діяльності правоохоронних органів України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 4. С. 141–144.
92. Чеховська М. М. Оцінка ефективності діяльності суб'єктів сектору безпеки України в умовах їх реформування. *Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України: матеріали Міжн. наук.-практ. конф. : у 2-х т. (м. Київ, 24 листопада 2017 р.)*. Київ, 2017. Т. 1. 476 с.



93. Stockdale J. E., Whitehead C. M. E., Gresham P. J. Applying economic evaluation to policing activity. Police Research Series. London : Home office, 1999. 79 p.
94. Бунов Е. Г. Социальная эффективность деятельности органов внутренних дел в условиях реформирования системы управления МВД России : дис. ... канд. соц. наук. / Академия управления МВД России. Москва, 2014. 250 с.
95. Dimofte G., Dimofte G., Volea I. Efficiency and Managerial Performance in Police Units. *Journal of Accounting and Management*. 2011. Vol. 1. No. 2. P. 63–71.
96. Алексеев С. С. Теория права. Москва : БЕК, 1995. 320 с.
97. Ваньчук І. Д. Поняття та сутність ознаки правового регулювання суспільних відносин: сучасний погляд. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 32, т. 1. С. 7–10.
98. Демків Р. Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 34, т. 1. С. 19–23.
99. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.
100. Ярошевська Р. С. Містобудівна діяльність, як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 2. С. 201–203.
101. Рішення Конституційного суду України № 9-рп/2001 від 19.06.2001 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-01>.
102. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.

103. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 17.12.1979 р. № 34/169 «Кодекс поведінки службовців органів правопорядку». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_282](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282).
104. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України і скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05>.
105. Теорія держави і права : навч. посіб. / за заг ред. Р. Ромашова, Н. Пархоменко. Київ : КНТ, 2007. 216 с.
106. Матвеева Ю. І. Тлумачення поняття «закон» як вимога принципу правової визначеності. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2014. Т. 155. С. 18–20.
107. Богачова Л. Л. Нормативно-правовий акт як джерело національного та європейського права. *Альманах міжнародного права*. 2016. Вип. 14. С. 4–13.
108. Вилегжаніна М. В. Класифікаційний аналіз нормативно-правових актів. *Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія*. 2011. № 1. С. 35–40.
109. Авер'янов В. Б. Принцип верховенства права в новій адміністративно-правовій доктрині. *Часопис Київського університету права*. 2006. № 1. С. 3–8.
110. Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції: Постанова Кабінету міністрів України від 07.02.2018 р. № 58. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-provedennya-ocinki-rivnya-doviri-naselennya-do-nacionalnoyi-policiyi>.
111. Про затвердження стандартів внутрішнього аудиту : Наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 р. № 1247 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11>.
112. Про визначення особи до складу комісії зовнішнього контролю з проведення незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України : Указ Президента України

від 19.06.2018 р. № 169/2018. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1692018-24334>.

113. Про Концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю : Указ Президента України від 21.10.2011 р. № 1000/2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1000/2011>.

114. Про рішення Ради Національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про Концепцію реформування Служби безпеки України» : Указ Президента України від 20.03.2008 р. № 249/2008. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249/2008>.

115. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

116. Вернигор І. В. Упровадження системи управління якістю послуг в органах виконавчої влади України: проблеми та шляхи розв'язання. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2012\\_2\\_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_31).

117. Сухінін Д. В. Проблемні аспекти застосування систем управління якістю в діяльності органів місцевого самоврядування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 4 (15). С. 274–282.

118. Безпалова О. І. Відомча адміністративна нормотворчість як елемент механізму реалізації правоохоронної функції держави. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 1/1. С. 36–42.

119. Круглова А. Є. Сучасний стан правового регулювання оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань. *Форум права*. 2016. № 1. С. 124–127.

120. Андрійченко Н. С. Правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів України як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. *Реформування правової системи в контексті*

*євроінтеграційних процесів*: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2-х ч. (м. Суми, 23–24 травня, 2019 р.). Суми, 2019. Ч. 2. 358 с.

121. Петрушенко В. Л. Філософський словник: терміни, персоналії, сентеції. Львів : Магнолія, 2006. 2011. 352 с.

122. Битяк Ю. П. Адміністративне право України: підруч. Харків : Право, 2000. 520 с.

123. Олійник І. Л. Організаційно-правові засади взаємодії міліції (поліції) країн-учасниць СНД у боротьбі з правопорушеннями : дис. ... канд. юрид. наук / Донецький юридичний ін-т МВС при Донецькому національному ун-ті. Донецьк, 2005. 236 с.

124. Носач А. В. Адміністративно-правові форми діяльності Служби безпеки України з протидії тероризму : дис. ... канд. юрид. наук / Сумський державний університет. Суми, 2017. 222 с.

125. Пархоменко Н. М. Джерела та форми права як категорії права: до постановки проблеми. *Часопис Київського університету права*. 2006. № 4. С. 16–20.

126. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. Москва : Юрид. лит., 1987. 176 с.

127. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособ. Москва : ОАО «НПО «Экономика», 2000. 302 с.

128. Рябченко О. П. Держава й економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Вид-во ун-т внутр. справ, 1999. 299 с.

129. Рунова Н. О. Функції, форми та методи управління державною службою. *Право та інновації*. 2015. № 1 (9). С. 108–112.

130. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций. Москва : Юрид. лит., 1997. 400 с.

131. Скакун О. Ф., Бондаренко Д. А. Организационная форма осуществления функций государства. *Юридический научно-практический словарь-справочник. Основные термины и понятия* / под ред. О. Ф. Скакун. Харьков : Эспада, 2007. 488 с.
132. Круглова А. Є. Класифікація форм оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань. *Право і Безпека*. 2016. № 1. С. 50–54.
133. Ємець Л. Адміністративно-правові форми управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. №. 7. С. 62–67.
134. Єдаменко І. В. Адміністративно-правові форми здійснення суддівського самоврядування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. № 1 (10). С. 125–128.
135. Паладій М. Організаційно-правові форми державного управління сферою інтелектуальної власності. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2011. Вип. 6. С. 3–9.
136. Приходченко Л. Л. Роль контролю, моніторингу та оцінки у розробці та реалізації програм та проектів регіонального розвитку в контексті адаптації до євростандартів. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2007. Вип. 1. URL: [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/e-journals/tppd/2007-1/07pllkae.htm/odyframe.htm](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/e-journals/tppd/2007-1/07pllkae.htm/odyframe.htm).
137. Андрійченко Н. С. Адміністративно-правові форми оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2019. № 56, т. 2. С. 7–11.
138. Кравчук І. В. Класифікація видів оцінювання. *Збірник наукових праць НАДУ*. 2009. Вип. 2. С. 1–19.
139. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання / А. Горошко та ін. Київ : Українська асоціація оцінювання, 2014. 32 с.

140. Лисакова Л. Класифікація видів оцінювання державно-управлінської діяльності. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2009. № 2. URL: [http://w.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Lysakova.pdf](http://w.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Lysakova.pdf).
141. Кравчук І. Класифікація видів оцінювання. *Збірник наукових праць НАДУ*. 2009. Вип. 2. С. 13–21.
142. Литвиненко В. І. Адміністративно-правові форми протидії корупції. *Науковий Вісник Херсонського державного університету*. 2013. Вип. 3–2, т. 1. С. 152–155.
143. Овсянко Д. М., Туманов Г. А. Административное право: учеб. пособ. Москва : Юристъ, 1997. 446 с.
144. Пушкар З. М. Атестація державних службовців: особливості та методика її проведення. *Наука молода*. 2016. № 2. С. 5–12.
145. Мельник К. Ю. Атестація службовців правоохоронних органів. *Форум права*. 2010. № 1. С. 243–249.
146. Вишновецький В. М. Правова природа атестації державних службовців. *Юридичний вісник*. 2012. № 1 (22). С. 45–49.
147. Пархоменко-Куцевіл О. Удосконалення процедури атестації державних службовців: порівняльно-правовий аналіз. *Вісник Національної академії державного управління*. 2010. №. 1. С. 55–62.
148. Савченко В. А. Атестація персоналу та формування резерву керівників як чинники ефективного використання людських ресурсів. *Соціально-трудова відносина: теорія та практика*. 2016. № 2. С. 21–27.
149. Крушельницька О. В., Мельничук Д. П. Управління персоналом: навч. посіб. Київ : Кондор, 2003. 296 с.
150. Про проходження служби особами начальницького складу податкової міліції та обчислення їм вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.10.1998 р. № 1716. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1716-98-%D0percentageBF>.

151. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.1997 р. № 114. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/114-91-%D0%BF>.
152. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 17.11.2015 р. № 1465. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1445-15/paran15#n15>.
153. Аналіз судової практики оскарження рішень атестаційних комісій органів (закладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок непроходження ними атестації : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 р. № 11. URL: [http://www.vasu.gov.ua/plenum/post\\_plenum/postanova\\_plenumu\\_11\\_29-09-2016](http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_11_29-09-2016).
154. Валєєв Р. Г. Атестація державних службовців: проблеми унормування та правозастосування на прикладі атестування працівників Національної поліції. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 3. С. 116–119.
155. Про затвердження Інструкції про організацію виконання Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України : Наказ Служби безпеки України від 14.10.2008 р. № 422 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1323-08/page/>.
156. Андрійченко Н. С. Атестація як внутрішній критерій оцінювання діяльності співробітників правоохоронних органів України, які забезпечують фінансово-економічну безпеку держави. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 3. С. 7–11.
157. Мельник К. Ю. Атестація службовців правоохоронних органів. *Форум права*. 2010. № 1. С. 243–249.
158. Цильмак А. Н. Методология качественно-количественного оценивания критериев профессионализма сотрудником милиции при их аттестации. *Электронный журнал «Психология и право»*. 2011. № 1. С. 1–10.

159. Дуліна О. В. Організація системи внутрішнього контролю в органах публічної влади: сутність та складові елементи. *Международный научный журнал «Интернаука»*. 2017. № 1 (23). С. 61–68.
160. Про затвердження Положення про Департамент внутрішнього аудиту Національної поліції України : Наказ Національної поліції України від 25.10.2017 р. № 1110. URL: <http://tranzit.ltd.ua/nakaz/>.
161. Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту : Наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 р. № 1247. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11>.
162. Положення про Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України : Наказ Директора Національного антикорупційного бюро України від 11.05.2018 р. № 91. URL: <https://nabu.gov.ua/nakaz-pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-upravlinnya-vnutrishnogo-kontrolyu-nacionalnogo>.
163. Шульга Н. В. Відповідальність і підзвітність як базові елементи розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні. *Наукові праці НДФІ*. 2011. Вип. 4 (57). С. 131–141.
164. Таран В. Програма Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні». URL: [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-12.-Accountability\\_V.Taran\\_.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-12.-Accountability_V.Taran_.pdf).
165. Handbook on police accountability, oversight and integrity. Criminal justice handbook series. New York, 2011. 150 p. URL: <https://www.unodc.org/pdf/criminaljustice/HandbookonpoliceAccountabilityOversightandIntegrity.pdf>.
166. Olusola Karimu Osunyikanmi, Adebukola Foluke A Comparative Analysis of Police Accountability in Nigeria and United States. *International Journal of Humanities and Social Science*. 2012. Vol. 2, No. 11. P. 250–257.
167. Клочко А. М., Собина В. О. Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні. *Вісник НУЦЗУ. Державне управління*. 2017. №. 1(6). С. 194–201.



168. Передерій О. С., Кулачок-Тітова Л. В. Організаційно-правові форми здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. 2016. Вип. 22. С. 43–46.
169. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за діяльністю органів Національної поліції України: Сучасний стан та перспективи розвитку. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Вип. 3, т. 1. С. 131–134.
170. Щодо розгляду запиту : лист-відповідь на запит на публічну інформацію від 27.11.2017 р. № 3/3-С-10-з/116.
171. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю : Наказ Служби безпеки України від 12.08.2005 р. № 440. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05/paran2#n2>.
172. Гончаренко Г. А. До проблеми вдосконалення парламентського контролю за діяльністю Служби безпеки України. *Роль і місце національної спецслужби в історії українського державотворення* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 17 березня 2017 р.). Київ, 2017. 183 с.
173. Ланчінскас К. Зміцнення довіри суспільства до СБУ – запорука подолання викликів сьогодення і майбутнього. *Українська правда*. 2017. URL: <http://www.pravda.com.ua/columns/2017/03/24/7139205/>.
174. Андрійченко Н. С. Підзвітність і підконтрольність Служби безпеки України як спеціального суб'єкта фінансової системи України. *Правові горизонти*. 2017. № 5 (18). С. 41–46.
175. Надзор за деятельностью разведывательных служб : практ. пособие / за ред. Ганса Борна, Эйдана Уиллза. Женева, 2016. 236 с.
176. Деятельность спецслужб и демократический контроль – точка зрения профессионала. Женева, 2003. 80 с. URL: [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/op03intelligence-practice\\_ru.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/op03intelligence-practice_ru.pdf).

177. Документи Державного бюро розслідувань для оприлюднення. Офіційний сайт Державного бюро розслідувань. URL: <https://dbr.gov.ua/dokumenty>.
178. Основні показники роботи слідчих органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства за 7 місяців 2019 року. URL: [http://sfs.gov.ua/data/material/000/105/156743/07\\_2019.pdf](http://sfs.gov.ua/data/material/000/105/156743/07_2019.pdf).
179. Звіт Державної фіскальної служби України за 2017 рік. URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/223549.PDF>.
180. Шихирев П. Н. Эволюция парадигмы в современной социальной психологии. Москва : ИП РАН, 1993. 332 с.
181. Machikova, Mariia K. Retrospective analysis of study of the phenomenon trust by psychological science. *Psycholinguistics*. 2016. Vol. 1. P. 162–173.
182. Кучабський О. Г., Погорелий С. С. Довіра до органів публічної влади як ключовий фактор ефективності системи державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 1. С. 103–108.
183. Murphy K., Mazerolle L., Bennett S. Promoting trust in police: Findings from a randomized experimental field trial of procedural justice policing. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*. 2014. Vol. 24, Issue 4. P. 405–424.
184. Андрійченко Н. С. Рівень громадської довіри як критерій оцінювання діяльності правоохоронних органів. *Urgent problems of law on the modern stage of statehood development* : Proceeding of the International scientific-practical conference proceedings (Lublin, October 20–21, 2017). Lublin. Т. 1. С. 148–150.
185. Бова А. А. Оцінка роботи поліції (міліції) та громадська думка. *Український соціум*. 2005. Вип. 4. С. 13–21.
186. Білас А. І. Правоохоронні діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Національна академія внутрішніх справ. Львів, 2016. 21 с.

187. Нікуліна А. Г. Адміністративно-правовий статус органів досудового розслідування Національної поліції України : дис. ... канд. юрид. наук / Сумський державний університет. Суми : СумДУ, 2017. 241 с.
188. Егорышев С. В., Егорышева Н. В. Отражение состояния преступности на показателях социальной эффективности правоохранительной деятельности (на примере Республики Башкортостан). *Вестник ПНИПУ*. 2016. № 2. С. 32–40.
189. Мисун Е. Н. Социальная оценка эффективности деятельности полиции. *Социологическая наука и образование: состояние, проблемы и перспективы развития: материалы Междунар. науч. конф. (г. Минск, 4–5 ноября 2009 г.)*. Минск, 2010. С. 119–120.
190. Молотков М. Б. Общественное мнение в деятельности правоохранительных институтов: вопросы теории и практики. *Альманах современной науки и образования*. 2013. № 12 (79). С. 123–124.
191. Відтепер поліція в регіонах звітуватиме перед громадянами про свою роботу у новому форматі: Єдиний веб-портал органів виконавчої влади. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/vidteper-policiya-v-regionah-zvituvatime-pered-gromadyanami-pro-svoyu-robotu-u-novomu-formati-sergij-knyazyev>.
192. Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2018 р. № 58. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/58-2018-%D0%BF>.
193. Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації: за даними результатів соціологічного дослідження Центра Разумкова. URL: <http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Press0417.pdf>
194. Експертний аналіз діяльності Національного антикорупційного бюро України. 2018. URL: [https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page\\_uploads/25.04/nabu\\_assessment\\_report\\_ukr.pdf](https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/25.04/nabu_assessment_report_ukr.pdf).

195. Індекс сприйняття корупції – 2017. URL: <https://ti-ukraine.org/research/index-koruptsiyi-spi-2017/>.
196. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / Київський національний ун-т ім. Т. Г. Шевченка. Київ, 2005. 187 с.
197. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
198. Хабриева Т. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2012. № 3. С. 6–14.
199. Соловийов В., Береза О. Сучасний стан та особливості корупційних проявів у правоохоронних органах України. *Вісник НАДУ* 2012. Вип. 3. С. 90–97.
200. Грибов А. В. Причины коррупционных проявлений в правоохранительных органах. *Молодой ученый*. 2016. № 21 (125). С. 582–584.
201. Антикоруційна програма Національної поліції України на 2018 рік : Наказ Національної поліції України від 02.04.2018 р. № 325. URL: <https://nazk.gov.ua/nacionalna-policiya-ukrayiny-0>.
202. Ревуцкая В. А. Оценка коррупционных рисков в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. *Развитие территорий*. 2016. № 3/4 (6). С. 51–55.
203. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції України від 02.12.2016 р. № 126. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16>.
204. Дмитрієв Ю. В. Європейські механізми управління корупційними ризиками в системі державного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 2 (53). С. 1–7.

205. Про проведення оцінки корупційних ризиків у діяльності Державної фіскальної служби України : Наказ Державної фіскальної служби України 14.02.2018 р. № 71. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0071872-18>.
206. Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності Національного антикорупційного бюро України: Наказ Директора Національного антикорупційного бюро України від 05.03.2018 р. № 48. URL: [https://nabu.gov.ua/sites/default/files/pageuploads/04.09/zvitzarezultatamy\\_ocinky\\_ryzykiv2018.pdf](https://nabu.gov.ua/sites/default/files/pageuploads/04.09/zvitzarezultatamy_ocinky_ryzykiv2018.pdf).
207. Изюмов О. И., Косалс Л. Я. Исследования полицейской коррупции в развитых, развивающихся и трансформирующихся странах как часть проблемы изучения неформальной экономической деятельности полиции. *Экономическая социология*. 2010. № 2, т. 11. С. 115–125.
208. Камлик М. І., Невмержицький В. Є. Корупція в Україні. Київ : Знання, КОО, 1998. 187 с.
209. Ткаченко О. В. Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук / Київський національний ун-т внутрішніх справ. Київ, 2008. 208 с.
210. Кальман О. Г. Місце і значення соціально-правового контролю в системі заходів протидії корупції в Україні. *Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність*: збірник матеріалів Міжнар. наук.-практ. семінару. Харків, 2003. С. 148–151.
211. Підсумки діяльності Головного управління внутрішньої безпеки ДФС України за січень – жовтень 2018 року. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zaprobigannya-proyavam-korupts/insha-informatsiya-pro/356350.html>.
212. Звіт начальника Сумського відділу поліції перед населенням за 2018 рік. URL: <https://smr.gov.ua/uk/2016-03-14-08-10-17/vzaiemodiia-politsii-ta-hromady.html>.

213. Звіт Голови Національної поліції України про результати роботи відомства за 2018 рік. URL: [https://www.naiu.kiev.ua/files/news/2018/Zvit\\_NPU\\_2018.pdf](https://www.naiu.kiev.ua/files/news/2018/Zvit_NPU_2018.pdf).
214. Звіти про роботу Національного антикорупційного бюро України. URL: <https://nabu.gov.ua/reports>.
215. Раевский П. А., Пархоменко С. А. Организация правоохранительной системы в некоторых федеративных странах мира: Информационно-справочные материалы. URL: <https://komitetgi.ru/upload/iblock/538/538b9dcf40e5a849375fa5f15da10d26.pdf>.
216. Lum C. Community Policing or Zero Tolerance? Preferences of Police Officers from 22 Countries in Transition. *British Journal of Criminology*. 2009. Issue 49 (6). P. 788–809.
217. Paul McCold, Ben Wachtel Police officer orientation and resistance to implementation of community policing. 1996. URL: <https://www.ncjrs.gov/defiles1/Digitization/165617NCJRS.pdf>
218. Гордеев А. Ю. К вопросу о положительном опыте предупреждения преступлений в зарубежных странах. *Вопросы российского и международного права*. 2017. Т. 7, № 11А. С. 115–121.
219. Лошицкий М. В. Об опыте полицейской деятельности США, Великобритании и Канады. *Актуальные проблемы административного права и административного процесса в Украине: материалы Всеукр. науч.-практ. конф.* Днепропетровск, 2015. С. 11–14.
220. Andriichenko N. A step forward improvement of police performance assessment as a subject of combating financial and economic crimes: experience of Ukraine and Slovakia. *Bratislava Law Review*. 2018. № 2. P. 127–136
221. Lelandais I., Bodson J. Measuring police performance: International Experiences. 2007. URL: [http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/Perf\\_Police\\_English\\_FINAL.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/Perf_Police_English_FINAL.pdf).

222. Крапивін Є. Оцінка ефективності роботи поліції в Україні: від «палиць» до нової системи (на прикладі органів досудового розслідування) : науково-практичне видання. Київ : Софія-А, 2016. 120 с.
223. John A. Eterno, Eli B. Silverman The crime numbers game. Management by Manipulation. CRC Press, 2012. 314 p.
224. Programms. URL: <http://www.calea.org/content/programs>.
225. Осика І. М. Критерії оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів: досвід США і Великобританії. 2015. URL: <http://police-reform.khpg.org/articles/index.php?do=print&id=1433232742>.
226. CALEA Is The Public Safety Solution. URL: <http://www.calea.org/content/what-calea>.
227. Robert C. Davis Selected International Best Practices in Police Performance Measurement. 2012. URL: [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical\\_reports/2012/RAND\\_TR1153.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2012/RAND_TR1153.pdf).
228. Святокум І. О. Досвід Великобританії у сфері оцінки ефективності діяльності поліції та перспективи його використання в Україні. *Право і безпека*. 2013. № 1 (48). С. 64–49.
229. PEEL assessment. 2015. URL: <https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmrcfrs/peel-assessments/how-we-inspect/2015-peel-assessment/>.
230. Gomes P., Mendes Silvia M. Performance measurement and management in Portuguese law enforcement. *Public Money&Management*. Vol. 33, Issue 1. P. 31–38.
231. Бугайчук К. Критерії оцінки роботи органів поліції окремих країн. 2015. URL: [http://police-reform.org/articles/kriteriyi\\_ocinki\\_roboti\\_organiv\\_policiyi\\_okremih\\_krayin](http://police-reform.org/articles/kriteriyi_ocinki_roboti_organiv_policiyi_okremih_krayin).
232. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. 2-ге вид., переробл. і доп. Одеса : Юрид. л-ра, 2002. 312 с.

233. Паньонко І. М. Причини та заходи щодо реформування правоохоронних органів. 2014. URL: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/26490/1/35-195-201.pdf>.
234. Public trust in the criminal justice system – an instrument for penal police assessment – Policy Brief. No. 29. May 2011. URL: <https://www.esiweb.org>.
235. Андрийченко Н. С. Актуальные вопросы оценки деятельности правоохранительных органов: отечественный и зарубежный опыт. *Leges Si Viate*. 2018. № 12/2. С. 6–9.
236. Титаренко А. П. Общественное доверие к полиции как фактор, способствующий индивидуальной профилактической работе с гражданами. *Вестник Томского государственного университета*. 2015. № 393. С. 167–170.
237. Звіт про результати соціологічного дослідження «Оцінювання діяльності правоохоронних органів України як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави». Суми, 2019. 30 с.
238. Tyler T. R. Public trust and confidence in legal authorities: What do majority and minority group members want from the law and legal institutions? *Behavioral Sciences and the Law*. 2001. DOI: 10.1002/bsl.438.
239. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Словарь русского языка. 23-е изд. Москва : Рус. яз. 1991. 916 с.
240. Olutola A. A., Paul O. Bello Dr. An exploration of the factors associated with public trust in the South African police service. *International Journal of economics and finance studies*. 2016. Vol. 8, No. 2. P. 219–236.
241. Стан дотримання конституційних прав громадян правоохоронними органами. 2018. URL: <https://antidot.info/analytics/stan-dotrymannya-konstytutsijnyh-prav-hro-madyan-pravoohoronnyumu-orhanamy/>.
242. Andriichenko N. The issues of the protection of human and citizens' economic rights and freedoms by the Security Service of Ukraine as a subject of the protection of state's financial system. *Human rights: theory and practice:*



proceedings of the First International educational and scientific forum (Poland, January 23–24, 2017). London, 2017. P. 155–158.

243. Francis L. McCafferty, Sam Souryal, Margaret A. McCafferty The Corruption Process of a Law Enforcement Officer: A Paradigm of Occupational Stress and Deviancy. *J Am Acad Psychiatry Law*. 1998. Vol. 26, No. 3. P. 433–458.

244. Kulish A. M., Rieznik O. M., Andriichenko N. S. Political corruption in Ukraine: monography. Germany, 2018. 96 p.

245. Поліцейські комісії в Україні: Звіт за результатами дослідження. 2018. URL: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-102717344>.

246. Андрійченко Н. С. Удосконалення адміністративно-правового механізму оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2019. № 3. С. 139–146.

## ДОДАТКИ

Додаток 1

### Список публікацій здобувача за темою дисертації

#### Монографії:

1. Kulish A. M., Rieznik O. M., Andriichenko N. S. Political corruption in Ukraine: monograph. Germany, 2018. 96 p.

#### Статті в наукових фахових виданнях:

2. Андрійченко Н. С. Підзвітність і підконтрольність Служби безпеки України як спеціального суб'єкта фінансової системи України. *Правові горизонти*. 2017. № 5 (18). С. 41–46.

3. Андрійченко Н. С. Кадрове забезпечення Служби безпеки України як суб'єкта захисту фінансової системи держави в умовах її реформування. *Запорізький електронний юридичний журнал*. 2018. № 2. URL: [http://sej.org.ua/2\\_2018/30.pdf](http://sej.org.ua/2_2018/30.pdf).

4. Андрійченко Н. С. До питання класифікації критеріїв оцінювання ефективності правоохоронних органів, які забезпечують фінансово-економічну безпеку держави. *Правові горизонти*. 2019. № 14 (27). С. 49–54.

5. Андрійченко Н. С. Адміністративно-правові форми оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2019. № 56. Том 2. С. 7–11.

6. Андрійченко Н. С. Удосконалення адміністративно-правового механізму оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2019. № 3. С. 139–146.

7. Резнік О. М., Андрійченко Н. С. Участь громадян у підвищенні ефективності правоохоронних органів як суб'єктів захисту фінансово-економічної безпеки України. *Проблеми законності*. 2019. № 147. С. 176–186.

*Статті в періодичних виданнях, що індексуються в Scopus:*

8. Kulish A., Andriichenko N., Reznik O. A step forward in the minimization of political corruption in financial support of political parties: the experience of Ukraine and Lithuania. *Baltic Journal of Law & Politics*. 2018. Vol. 11, No. 1. P. 108–130.

9. Vakulyk O. O., Andriichenko N. S., Reznik O. M., Volik V. V., Yanishevskaya K. D. International aspects of a legal regulation in the field of financial crime counteraction by the example of special services of Ukraine and the CIS countries. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2019. Vol. 22, Issue 1. 8 p.

*Статті в зарубіжних періодичних наукових виданнях:*

10. Андрійченко Н. С. Порівняльна характеристика Служби безпеки України та Федерального бюро розслідувань США як суб'єктів захисту фінансової системи держав. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 4 (10). С. 82–86.

11. Андрійченко Н. С. Актуальные вопросы оценки деятельности правоохранительных органов: отечественный и зарубежный опыт. *Leges Si Viate*. 2018. № 12/2. С. 6–9.

12. Андрійченко Н. С. Атестація як внутрішній критерій оцінювання діяльності співробітників правоохоронних органів України, які забезпечують фінансово-економічну безпеку держави. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 3. С. 7–11.

13. Andriichenko N. A step forward improvement of police performance assessment as a subjects of combating financial and economic crimes: experience of Ukraine and Slovakia. *Bratislava Law Review*. 2018. № 2. P. 127–136.

*Тези наукових доповідей:*

14. Andriichenko N. The issues of the protection of human and citizens' economic rights and freedoms by the Security Service of Ukraine as a subject of the protection of state's financial system. *Human rights: theory and practice:*

proceedings of the First International educational and scientific forum (Poland, January 23–24, 2017). London, 2017. P. 155–158.

15. Андрійченко Н. С. Принципи організації та діяльності Служби безпеки України як спеціального суб'єкта фінансової системи України. *Теорії та новації юридичної науки: минуле, сучасне, майбутнє* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 19 травня 2017 р.). Одеса, 2017. С. 108–111.

16. Андрійченко Н. С. Становлення Служби безпеки України як спеціального суб'єкта фінансової системи України. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2-х ч. (м. Суми, 18–19 травня 2017 р.). Суми, 2017. Ч. 2. С. 47–50.

17. Андрійченко Н. С. Рівень громадської довіри як критерій оцінювання діяльності правоохоронних органів. *Urgent problems of law on the modern stage of statehood development* : proceedings of the International and practice conference (Lublin, October 20–21, 2017). Lublin, 2017. P. 1. P. 148–150.

18. Андрійченко Н. С. Окремі аспекти визначення критеріїв оцінювання діяльності правоохоронних органів України. *The development of legal sciences: problems and solutions* : proceedings of the International scientific-practical conference (Kaunas, April 27–28, 2018). Kaunas, 2018. P. 21–23.

19. Андрійченко Н. С. Мета та завдання оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів захисту фінансово-економічної безпеки України. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2-х ч., (м. Суми, 18–19 травня 2018 р.). Суми, 2018. Ч. 2. С. 227–230.

20. Андрійченко Н. С. Правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів України як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2-х ч. (м. Суми, 23–24 травня 2019 р.). Суми, 2019. Ч. 2. С. 32–37.

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Відповідальний секретар

Кримінологічної асоціації України

доктор юридичних наук, професор



**Олексій ЛИТВИНОВ**

7 » 12 2019 р.

### А К Т

про впровадження результатів дисертаційного дослідження Андрійченко Надії Сергіївни «Адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – право у наукову діяльність Кримінологічної асоціації України

#### Комісія у складі:

1. Яценка А. М. – доктора юридичних наук, професора, члена Кримінологічної асоціації України.
2. Васильєва А. А. – кандидата юридичних наук, доцента, члена Кримінологічної асоціації України.
3. Фіалки М. І. – кандидата юридичних наук, доцента, члена Кримінологічної асоціації України.

цим актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження аспірантки Сумського державного університету Андрійченко Надії Сергіївни «Адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України» поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – право, використовуються у наукових дослідженнях Кримінологічної асоціації України.

Зокрема: а) при класифікації критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; б) під час характеристики правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; в) при з'ясуванні особливостей адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; г) при узагальненні особливостей зарубіжного досвіду оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів; г) при розробці пропозицій щодо удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

Впровадження результатів дисертаційного дослідження Андрійченко Надії Сергіївни у наукову діяльність Кримінологічної асоціації України забезпечило розширення науково-методичного інструментарію експертно-кримінологічного дослідження нормативно-правових актів та їх проектів з питань оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

**Члени комісії:**



*А. Яценко*  
\_\_\_\_\_ Андрій ЯЩЕНКО

*А. Васильєв*  
\_\_\_\_\_ Андрій ВАСИЛЬЄВ

*М. Фіалка*  
\_\_\_\_\_ Михайло ФІАЛКА

« 17 » *грудня* 2019 р.



Міністерство освіти і науки України  
Сумський державний університет

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Проректор з наукової роботи

Сумського державного університету

\_\_\_\_\_ А.М. Черноус

\_\_\_\_\_ 12 \_\_\_\_\_ 2019 р.



**АКТ**

про впровадження у наукову діяльність результатів дисертаційного дослідження Андрійченко Надії Сергіївни «Адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – право

**Комісія у складі:**

Голова – завідувач кафедри КПДС, д.ю.н., професор Пахомов В.В.

Члени комісії – д.ю.н., доцент, доцент кафедри АГПФЕБ Резнік О.М.;

– к.ю.н., доцент, доцент кафедри КПДС Ільченко О.В.

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження Андрійченко Надії Сергіївни «Адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України» та їх впровадження у наукову діяльність.

Висновок: комісія вважає, що результати проведеного Андрійченко Н.С. дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України» отримані на основі ґрунтовного аналізу та вивчення наукової доктрини та положень нормативно-правових актів, що регламентують оцінювання ефективності діяльності

правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, мають ґрунтовний та аргументований характер і використовувалися при проведенні наукових досліджень у рамках науково-дослідницьких робіт «Удосконалення системи правоохоронних органів щодо забезпечення фінансово-економічної безпеки України» (№ 0116U006814), «Система критеріїв зовнішнього моніторингу діяльності єдиного правоохоронного органу у сфері забезпечення фінансової та економічної безпеки держави» (№0118U003575), які розробляються в Навчально-науковому інституті права Сумського державного університету.

Акт складений у 2-х примірниках.

Голова комісії



В. В. Пахомов

Члени комісії



О.М. Рєзнік

О. В. Ільченко



Міністерство освіти і науки України  
Сумський державний університет

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Перший проректор

Сумського державного університету

В.Д. Карпуша

2019 р.



**АКТ**

про впровадження в освітній процес результатів дисертаційного дослідження Андрійченко Надії Сергіївни «Адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – право

**Комісія у складі:**

Голова – завідувач кафедри КПДС, д.ю.н., професор Пахомов В.В.

Члени комісії – д.ю.н., доцент, доцент кафедри АГПФЕБ Резнік О.М.;

– к.ю.н., доцент, доцент кафедри КПДС Ільченко О.В.

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження Андрійченко Надії Сергіївни «Адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України» і їх використання в освітньому процесі з дисциплін «Адміністративне право», «Судові і правоохоронні органи», «Кримінальне право» кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства, кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету.

Висновок: комісія вважає, що результати проведеного Андрійченко Надією Сергіївною дослідження «Адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України» отримані на основі ґрунтовного

аналізу та вивчення сутності та особливостей адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, мають комплексний характер і використовувалися під час проведення лекцій, семінарських і практичних занять кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства і кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету зі студентами при вивченні дисциплін «Адміністративне право», «Судові і правоохоронні органи», «Кримінальне право».

Акт складений у 2-х примірниках.

Голова комісії



В. В. Пахомов

Члени комісії



О.М. Резнік

О. В. Ільченко