

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України, першого заступника директора Інституту права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України
Журавльова Дмитра Володимировича
на дисертацію **Андрійченко Надії Сергіївни**
«Адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України»,
яка подана на захист до разової спеціалізованої вченої ради
ДФ 55.051.001 у Сумському державному університеті, що подана на здобуття наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дослідження

Сучасний процес розвитку України як демократичної та правової держави нерозривно пов'язаний із реформою правоохоронної системи держави, що підтверджується поступовим оновленням повноважень і структури органів прокуратури, органів внутрішніх справ, Державної фіскальної служби України, утворенням нових правоохоронних суб'єктів, зокрема Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань України. Крім того помітними стали тенденції зі створення єдиного правоохоронного органу щодо питань боротьби з фінансово-економічною злочинністю. Підтвердженням чого є зареєстровані впродовж 2013–2019 років в парламенті законопроекти. Такі тенденції пов'язані з поступовим усвідомленням громадськістю значення правоохоронних органів у державі та важливості належного виконання ними своїх завдань в сфері захисту фінансово-економічних інтересів держави для національної безпеки України. При цьому на першому плані не лише питання реформування правоохоронного сектору, але й пошук напрямків забезпечення його ефективної діяльності. Зазначене безсумнівно актуалізує необхідність визначення критеріїв, за якими повинна визначатися ефективність чи неефективність правоохоронного органу, суб'єктів, які оцінюватимуть



діяльність правоохоронних структур, засади залучення громадян до процесу оцінювання. Водночас вивчення оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави поки що не знайшло відображення у кваліфікаційних наукових працях, що засвідчує актуальність та обґрунтованість обраної теми дисертаційного дослідження.

Закономірним із огляду на актуальність теми є **зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами**. Так, дисертаційне дослідження Андрійченко Н.С. виконане відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 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 03.03.2016 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).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації є достатнім, що підтверджується використанням широкого літературного інструментарію та емпіричних даних. Дисертанткою опрацьовано 246 спеціальних і загальних джерел, у яких відображено різні аспекти обраної тематики дослідження, у тому числі джерела іноземною мовою.

У вступі обґрунтовано актуальність теми дисертації, встановлено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено мету і завдання, об'єкт та предмет, методологію дослідження, розкрито наукову

новизну і практичне значення результатів дисертаційного дослідження, наведено дані про їх апробацію та наукові публікації.

Розділ 1 «Методологічні засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України» містить чотири підрозділи, у яких визначено правоохоронні органи, які є суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України, мету та завдання оцінювання ефективності їх діяльності, сформульовано категоріальний апарат дослідження. Так дисертанткою, запропоновано визначення 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». Розкрито підходи до формування переліку критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів та узагальнено правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

Розділ 2 «Адміністративно-правові форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України» містить чотири підрозділи в яких висвітлено поняття та зміст внутрішніх, зовнішніх та змішаних адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

Розділ 3 «Удосконалення оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України» містить два підрозділи, в яких проведено дослідження досвіду зарубіжних держав щодо оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів та запропоновано напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

В цілому аналіз змісту розділів дисертації, висновків до них та загальних висновків дозволяє стверджувати, що мета і завдання дисертаційного дослідження загалом реалізовані.

Новизна та достовірність наукових положень, висновків та рекомендації, сформульованих у дисертації підтверджуються використанням здобутків вітчизняних і зарубіжних учених, які досліджували окремі аспекти обраної дисертантом теми дослідження, а також результатів соціологічних опитувань, що прямо стосуються дисертаційного дослідження.

Безумовно основним здобутком авторки є те, що вперше у вітчизняній юриспруденції проведено комплексний розгляд адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України через дослідження поняття, мети, завдань, адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності зазначених суб'єктів, дослідження зарубіжного досвіду та формулювання пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. А тому необхідно звернути увагу на окремі аспекти дисертаційного дослідження, які відображають його наукову новизну.

Позитивно відзначимо те, що авторка розпочинає дослідження питання адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України з визначення правоохоронних органів, які є суб'єктами захисту фінансово-економічних інтересів держави (с. 40). При чому дисертантка не лише аналізує чинне національне законодавство, яке закріплює повноваження правоохоронних органів, але й звертає увагу на результати соціологічних досліджень щодо оцінювання рівня виконання ними своїх функцій у сфері захисту фінансової системи держави, що додатково аргументує актуальність дослідження (с. 35–36).

Дуже вдалим є також визначення 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» для подальшого з'ясування змісту мети та завдань оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України (с. 41–47).

Відповідно внеском дисертантки в розвиток правознавства, можна вважати авторське розуміння мети оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України як 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 дисертантка пропонує також перелік завдань оцінювання діяльності правоохоронних органів, які захищають фінансово-економічні інтереси держави (с. 50–51).

У дисертації досить обгрунтовано спростовано важливість окремих критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів запропонованих вітчизняними та зарубіжними науковцями. Зокрема, мова йде про стан публічної безпеки та порядку в регіоні й державі, (с. 57–58), кількість співробітників правоохоронних органів (с. 62–64) та інші. Разом з тим аргументовано доцільність існування таких критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як: стан латентної злочинності (с. 59–61), професіоналізм співробітників (с. 64–66).

Окрему увагу приділено адміністративно-правовому регулюванню оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України під яким запропоновано 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 (с. 83).

У сучасних умовах розвитку держави необхідним є не лише аналіз правового регулювання питання оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів, але й механізму їх реалізації, тому слід особливо відзначити розроблені авторкою положення щодо класифікації адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. Дисертантка пропонує виділяти внутрішні, зовнішні та змішані адміністративно-правові форми оцінювання ефективності діяльності зазначених суб'єктів (с. 87–97). До внутрішніх адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України авторка пропонує відносити атестацію співробітників правоохоронних органів та внутрішній аудит діяльності правоохоронних органів (с. 97–112), до зовнішніх – оцінку звіту про діяльність правоохоронного органу, зовнішній аудит, визначення рівня довіри громадян до правоохоронних органів, оцінку організації і діяльності правоохоронного органу міжнародними інституціями (с. 113–143), до змішаних – виявлення та оцінку корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів (с. 143–156).

Дисертанткою акцентовано увагу також на недоліках адміністративно-правових форм. Наприклад, розглядаючи внутрішні адміністративно-правові форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України наголошено на необхідності залучення громадськості до складу атестаційних комісій,

доцільності перегляду мети та критеріїв атестації співробітників правоохоронних органів (с. 111–112). Розглядаючи такий різновид зовнішніх адміністративно-правових форм оцінювання як оцінка звіту про діяльність правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки України зроблено висновок, що звітування правоохоронних органів лише за кількісними показниками створює можливості для маніпулювання кількісними даними, створення видимості ефективної діяльності зазначених суб'єктів у сфері забезпечення фінансово-економічної безпеки держави (с. 128). Говорячи про рівень громадської довіри як різновид зовнішніх адміністративно-правових форм оцінювання авторкою обґрунтовується теза за якою встановлений через проведення соціологічного дослідження рівень довіри громадян до правоохоронних органів має значення для формулювання висновку про ефективність їх діяльності лише за умови спільного аналізу статистичних та соціологічних даних (с. 136).

Заслуговує на увагу теза дисертантки про необхідність доповнення процесу оцінки корупційних ризиків контролем за виконанням звіту про оцінку корупційних ризиків у діяльності правоохоронного органу, що, на думку автора, дозволить формально закріпити заходи щодо мінімізації корупційних ризиків у діяльності правоохоронного органу та спонукати його керівництво до здійснення заходів, спрямованих на усунення або мінімізацію корупційних ризиків, оскільки, за законодавством керівництво державного органу відповідальне за реалізацію антикорупційної стратегії (с. 154).

Зважаючи на тему роботи позитивно варто оцінити вивчення досвіду зарубіжних держав, а саме США, Великої Британії, Франції, Словацької Республіки, Австрії, Італії, Японії, щодо оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів і формулювання авторських узагальнень (с. 162–173). Необхідно наголосити, що дисертантка досліджуючи зарубіжний досвід критично підійшла до можливості його запровадження в Україні, що свідчить про комплексний підхід до вивчення проблеми оцінювання ефективності

діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

Варто звернути увагу також на те, що формулюючи пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України дисертантка враховує здобутки вітчизняних і зарубіжних науковців, норми чинного законодавства України, положення законопроектів, а також результати соціологічних досліджень. Вказане дозволяє стверджувати про достатній рівень обґрунтованості запропонованих авторкою критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України (с. 176–177), пропозиції про створення спеціальної служби з метою постійного оцінювання ефективності діяльності правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки України (с. 183–185).

Достовірність та обґрунтованість результатів дослідження забезпечені і використанням загальнонаукових та спеціально-юридичних методів наукового пізнання. Обґрунтованість отриманих авторкою наукових результатів базується на послідовності та логіці викладення матеріалу, єдності всіх структурних елементів роботи.

Положення та висновки дисертації можуть бути використані для розробки подальших напрямків удосконалення адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, а також під час проведення занять та підготовки навчально-методичної літератури із дисциплін «Адміністративне право» й «Судові та правоохоронні органи».

Апробація дисертації. Результати дослідження апробовані належним чином у 20 авторських публікаціях, зокрема 1 колективній монографії, 12 наукових статтях, з яких 6 опубліковані у наукових фахових виданнях України, 4 – у наукових періодичних виданнях інших держав, 2 – у виданнях,

що індексуються наукометричною базою даних Scopus та 7 тезах повідомлень на науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах.

Оформлення дисертації відповідає вимогам, що висуваються до такого виду робіт і наказу Міністерства освіти і науки України № 40 від 12 січня 2017 р. «Про затвердження вимог до оформлення дисертації».

Оцінка мови і стилю дисертацію. Зміст дисертації свідчить про написання її українською мовою в науковому стилі.

Водночас дисертаційне дослідження Андрійченко Надії Сергіївни містить дискусійні моменти та недоліки, висвітлення яких сприятиме більш повній та об'єктивній характеристиці результатів отриманих авторкою.

1. У підрозділі 2.1 дисертаційного дослідження виокремлено декілька видів адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України (с. 87–97), водночас у розділі 2 детальну характеристику дисертантка надає лише внутрішнім, зовнішнім і змішаним адміністративно-правовим формам оцінювання. Втім робота значно б виграла якби авторкою в межах окремого підрозділу було розглянуто й інші види адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

2. Класифікуючи адміністративно-правові форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України дисертантка до внутрішніх форм відносить атестацію співробітників правоохоронних органів (с. 93). Але так як під атестацією загалом прийнято розуміти процедуру систематичної формалізованої оцінки відповідності діяльності працівника стандарту виконання роботи на даному робочому місці в даній посаді з застосуванням методів оцінки персоналу, потребує конкретизації зазначена позиція авторки.

3. У дисертації виділено такий критерій оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів, які є суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України, як рівень громадської довіри до останніх,

водночас розкривається загальний порядок його визначення лише щодо органів Національної поліції України (с. 137–139). Враховуючи тему дисертаційного дослідження слід було б розкрити авторське бачення порядку визначення рівня громадської довіри до правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

4. Дискусійною є пропозиція авторки відносити оцінку організації і діяльності правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки України міжнародними інституціями до зовнішніх форм оцінювання (с. 140–142), так як її здійснення не передбачено законодавством України, відповідно відсутні рекомендації щодо врахування результатів такої оцінки, не визначені суб'єкти уповноважені проводити таку оцінку, незрозумілі критерії за якими міжнародні інституції оцінюють діяльність правоохоронного органу. Крім того розглядаючи досвід США щодо оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів авторка робить висновок, що в сучасних умовах розвитку України оцінювання діяльності правоохоронних органів має бути не правом, а його обов'язком (с. 169), що спростовує значення оцінки міжнародними інституціями, результати якої є рекомендаціями (с. 140–142).

5. Серед напрямків удосконалення адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України дисертант наголошує на необхідності утворити спеціальну службу з метою постійного оцінювання ефективності діяльності зазначених правоохоронних органів і пропонує порядок формування її складу (с. 183–184), водночас який статус матиме новостворена служба зі змісту дисертаційного дослідження залишається незрозумілим, що відповідно потребує додаткової уваги дисертантки.

Водночас не дивлячись на висловлені зауваження, які мають більше дискусійний характер, є підстави оцінити дисертацію Андрійченко Надії Сергіївни як самостійну, достатньо кваліфіковану наукову працю, в якій отримано нові результати у дослідженні адміністративно-правових засад

