

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ОЦІНЮВАННЯ
ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ¹**

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL FORMS OF EVALUATION THE LAW-
ENFORCEMENT AGENCIES EFFECTIVENESS AS SUBJECTS PROVIDING
FINANCIAL AND ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE**

Андрійченко Н. С.

аспірант кафедри адміністративного, господарського
права та фінансово-економічної безпеки держави
Навчально-наукового інституту права
Сумський державний університет

Стаття присвячена висвітленню адміністративно-правових форм оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. Розглянуто доктринальні підходи до розуміння понять «форма», «адміністративно-правова форма», наголошено, що спільним для всіх них є акцент саме на зовнішньому вираженні змісту, зважаючи на це сформульовано авторське визначення «адміністративно-правові форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України». Розкрито сутність підходів до класифікації адміністративно-правових форм. Класифіковано адміністративно-правові форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної

¹Виконано в рамках проекту «Система критеріїв зовнішнього моніторингу діяльності єдиного правоохоронного органу у сфері забезпечення фінансової та економічної безпеки держави» (№ 118u003575)

безпеки України залежно від настання юридичних наслідків на правові та неправові, за суб'єктами здійснення на зовнішні, внутрішні та змішані, залежно від правових норм, які регламентують здійснення такого оцінювання на процесуальні та матеріальні. Визначено, що оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України за часом його проведення може бути попереднім, поточним та кінцевим. Розкрито особливості виділених адміністративно-правових форм оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. Зроблено висновок, що належним чином оцінити діяльність правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави можна лише за умови поєднання всіх форм такого оцінювання, оскільки реалізація будь-яких адміністративно-правових норм здійснюється за допомогою різних адміністративно-правових форм.

Ключові слова: адміністративно-правова форма, оцінювання, ефективність, правоохоронні органи, фінансово-економічна безпека держави.

The article is devoted to the coverage of administrative and legal forms of evaluation the law-enforcement agencies effectiveness as subjects providing financial and economic security of Ukraine. Doctrinal approaches to understanding the concepts of "form", "administrative and legal form" are considered, it is emphasized that the general for all of them is an emphasis on the external expression of the content, due to this the author's definition of "administrative and legal forms of evaluation the law-enforcement agencies effectiveness as subjects of providing financial and economic security of Ukraine" was formulated. The essence of approaches to the classification of administrative and legal forms is revealed. The administrative and legal forms of evaluation the law-enforcement agencies effectiveness as subjects providing financial and economic security of Ukraine are classified: depending on the occurrence of legal consequences on legal and illegal, on subjects of implementation on external, internal and mixed, depending on the legal norms regulating carrying out such evaluation on

procedural and material. It is determined that evaluation the law-enforcement agencies effectiveness as subjects of providing financial and economic security of Ukraine can be preliminary, current and final. The peculiarities of the selected administrative and legal forms of evaluation the law enforcement agencies effectiveness providing financial and economic security of Ukraine are revealed. It is concluded that proper assessment of the law-enforcement agencies as subjects providing financial and economic security of the state activity can be made only when all forms of such evaluation are combined, since the implementation of administrative and legal norms is carried out through various administrative and legal forms.

Key words: administrative and legal form, evaluation, effectiveness, law-enforcement agencies, financial and economic security of the state.

Постановка проблеми. Діяльність правоохоронних органів України як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави позначається на стані захищеності інтересів держави та окремих громадян від протиправних посягань, разом з тим поняття форм оцінювання діяльності зазначених суб'єктів та їх види на доктринальному рівні повноцінно досліджено не було, що свідчить про доцільність їх вивчення.

Стан дослідження. На доктринальному рівні категорія «форма» розглядалась у дослідженнях таких науковців як Атаманчук Г. В., Битяк Ю. П., Горшеньов В. Г., Єдаменко І. Є., Круглова А. Є., Литвиненко В. І., Носач А. В., Олійник І. Л., Паладій А. М., Рунова Н. О., Рябченко О. П., Шахов І. Б., водночас лише А. Є. Круглова досліджувала саме адміністративно-правові форми оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань, разом з тим адміністративно-правові форми оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України залишились поза увагою науковців, зважаючи на що **метою статті** є дослідження поняття та видів адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності вищезазначених суб'єктів.

Виклад основного матеріалу. Вивчення адміністративно-правових форм оцінювання діяльності правоохоронних органів, які забезпечують фінансово-економічну безпеку України доцільно розпочати із загального розуміння такої категорії як форма, оскільки її сутність є основою для формулювання авторського поняття «адміністративно-правові форми оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України».

У сучасній науковій літературі категорія «форма» розкривається як спосіб упорядкування змісту, його організації та функціонування [1, с. 231]. На думку Ю. П. Битяка термін «форма» визначається як вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту [2, с. 121]. І. Л. Олійник визначає «форми» як однорідні за характером і правовою природою групи адміністративних дій які мають зовнішній вираз за допомогою яких забезпечується охорона прав громадян, суспільна безпека, порядок і боротьба з правопорушеннями [3, с. 45–46].

Слід зазначити, що окремо виділяють адміністративно-правові форми, під якими А. В. Носач розуміє зовнішнє вираження дій суб'єктів владних повноважень, які реалізуються ними з метою виконання покладених на них завдань [4, с. 102]. Очевидно, що спільним для всіх визначень є акцент на зовнішньому вираженні змісту, зважаючи на це під адміністративно-правовими формами оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України слід розуміти відмінні за своїми наслідками способи зовнішнього вираження здійснюваних визначених законом суб'єктами дій спрямованих на оцінювання ефективності виконання правоохоронними органами як суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України покладених на них завдань, функцій та вжиття заходів для удосконалення їх діяльності.

Переходячи до класифікації форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України зазначимо, що поширеним є їх поділ на правові та неправові.

Зокрема, В. Г. Горшеньов та І. Б. Шахов відзначають, що правова форма є специфічною організаційною формою діяльності органів держави, посадових та

інших суб'єктів, що здійснюється на основі суворого дотримання вимог закону, інших нормативних актів, а її результати завжди тягнуть визначені наслідки, що мають теоретичне значення або пов'язані з їх настанням [5]. А Г. В. Атаманчук правові форми визначає як діяльність, яка пов'язана з виконанням юридично значущих дій у встановленому законом порядку [6, с. 110].

О. П. Рябченко звертає увагу, що виділяючи правові форми, вчені мають на увазі настання юридичних наслідків: внесення змін до правового режиму, початок, зміну чи припинення правовідносин, які породжують видання актів управління, укладання угод, здійснення нормотворчої діяльності органів влади й управління. Поряд із цим неправові форми, не мають юридичних наслідків і спрямовані на виконання тактичних чи оперативних завдань [7, с. 26–27].

Порівнюючи правові та неправові форми слід зазначити, що частина управлінських дій охоплюється неправовою, організаційною формою, яка не викликає юридичних наслідків. У той же час як зазначає Н. О. Рунова вони є підставами для наступного здійснення дій юридичного характеру [8, с. 110]. Заслужовує на увагу підхід Г. В. Атаманчука, який вважає, що організаційні форми, за своїм виразом є способами вільного колективного пошуку оптимального варіанта вирішення якоїсь управлінської проблеми [9].

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 правових форм вважаємо доцільним відносити: атестацію, внутрішній аудит, зовнішній аудит, внутрішню оцінку корупційних ризиків, кварталне, піврічне та річне оцінювання правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України за підготовленою ними звітною документацією, визначення рівня довіри громадян до правоохоронних органів. При цьому необхідно прокоментувати визначення рівня довіри громадян до правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України як правову форму їх оцінювання.

Слід зазначити, що самі по собі громадяни не здійснюють функції державного управління, у тому числі в 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. Але з'ясування вже сформованої громадської думки щодо діяльності правоохоронних органів, які захищають фінансово-економічні інтереси держави належить до управлінських дій, а тому вважаємо доцільним відносити визначення рівня довіри громадян до правових форм.

Оскільки правові форми обумовлюють юридичні наслідки, то вважаємо за необхідне зазначити те, що на сьогодні рівень довіри громадян як критерій оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів, які є суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки держави не призводить до настання юридичних наслідків, хоча це вже суперечить ідеї існування довіри громадян як критерію оцінювання діяльності правоохоронних органів. Крім того Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року навіть закріпив, що громадська думка є основним критерієм оцінки роботи поліції [10]. Втім незважаючи на це існуюча ситуація свідчить про його формальний характер. Однак це не спростовує нашу позицію 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 має змінитися.

Переходячи до організаційних форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави зазначимо, що до них пропонується відносити проведення нарад з метою обговорення поточної ситуації у сфері реалізації правоохоронними органами як суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України планів діяльності, стану використання наявних ресурсів, розробку планів, стратегічних програм тощо. Хоча існують й інші підходи до розуміння неправових форм оцінювання діяльності державних органів. Одним із них 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, при цьому до неправових відносить оцінювання роботи зазначених органів та установ засудженими, ЗМІ, громадськими організаціями, громадянами [11]. Але така позиція є дискусійною, так як розуміння поняття «адміністративно-правова форма», виокремлення її правових і неправових різновидів передбачає, що вони реалізуються суб'єктами владних повноважень, а суб'єкти перелічені А. Є. Кругловою не є такими.

Слід також зазначити, що не всі науковці взагалі вважають правильним виділяти правові та неправові форми. Зокрема, Л. Ємець звертає увагу на те, що так звані «неправові форми», хоча і напряду не зумовлюють настання відповідних правових наслідків, але все ж таки ґрунтуються на нормах права, а якщо вони і неврегульовані нормативно, їх застосування неодмінно має ґрунтуватися на принципі законності [12, с. 65–67]. Не підтримує класифікацію адміністративно-правових форм на правові та неправові також І. В. Єдаменко, так як віднесення неправових форм до адміністративної діяльності не є коректним, оскільки це також управлінська діяльність, хоча і організаційного, а не публічно-владного характеру [13, с. 125]. А М. Паладій окрім правових і неправових форм виділяє змішані адміністративно-правові форми [14, с. 5].

Звичайно однією класифікацією адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України охопити усю їх різноманітність неможливо, а тому слід звернути увагу і на інші класифікації.

Л. Л. Приходченко розглядаючи діяльність із оцінювання поділяє його на внутрішнє та зовнішнє. На думку науковця, внутрішнє оцінювання виконується власними силами державних органів влади, а зовнішнє – із обов'язковим залученням незалежних експертів, громадян, ЗМІ, державних комісій з розслідувань, аудиторських установ, аналітичних центрів [15].

Відповідно до зазначеної класифікації до внутрішніх форм оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави належить атестація та внутрішній аудит. Вважаємо доцільним зазначити, що загалом атестація проводиться лише в межах внутрішньої структури правоохоронних органів і склад атестаційної комісії формується із їх співробітників, хоча у деяких випадках передбачається можливість залучення представників громадськості, ЗМІ, міжнародних організацій, хоча їх участь в атестації не обов'язкова, що одразу ж відкидає імовірність віднесення атестації виключно до зовнішніх форм оцінювання.

Вважаємо за необхідне зазначити, що до зовнішніх форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України слід відносити квартальне, піврічне та річне оцінювання зазначених правоохоронних органів за підготовленою ними звітною документацією, визначення рівня довіри громадян до правоохоронних органів, зовнішній аудит діяльності, оцінка діяльності правоохоронних органів міжнародними інституціями. На нашу думку доцільно окремо виділяти і змішанні 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, зокрема за часом здійснення науковець виділяє прогностне, проміжне та кінцеве оцінювання [16, с. 18–19]. Відповідно попереднє оцінювання проводиться до початку впровадження плану, програми, проекту для визначення правильності формулювання актуальних проблем на вирішення яких їх спрямовано та з'ясування відповідності поставлених цілей способам їх досягнення [17].

У свою чергу проміжне або поточне оцінювання спрямовано на отримання зворотного зв'язку для подальшого покращання функціонування програми, політики, органу влади і спрямоване на те, щоб оцінити зміст і виконання програми, проекту, стратегії, хід реформи, зробити діяльність наочною та зрозуміти процес змін, який може бути викликаний проведенням конкретних заходів. Отримана інформація корисна для модифікації програми, проекту,

реформи в процесі виконання, інтерпретації результатів підсумкового оцінювання і відтворення успішних елементів [18]. Останнім є постоцінювання або кінцеве оцінювання, яке проводиться з метою з'ясування досягнутих результатів, обсягу використаних ресурсів, переліку факторів, які вплинули на успіх, а також надання рекомендацій для майбутніх планів, програм [17].

Підсумовуючи зауважимо, що форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України можна класифікувати за критерієм часу їх здійснення на попереднє, яке має проводитися при розробці правоохоронними органами плану, програми чи стратегії своєї діяльності, проміжне – періодично, залежно від виконання окремих завдань з метою визначення їх ефективності та кінцеве.

Слід також звернути увагу, що деякі науковці, зокрема В. І. Литвиненко, досліджуючи адміністративно-правові форми протидії корупції виділяють процесуальні та матеріальні форми. Процесуальні форми науковець пов'язує зі здійсненням судочинства за фактами корупції, тобто юрисдикційними формами, разом з тим виділяє неюрисдикційні форми, які є встановленим алгоритмом дій, формальностей під час реалізації повноважень щодо протидії корупції. У свою чергу матеріальними формами є прийняття адміністративних нормативних актів, спрямованих на протидію корупції, адміністративних актів індивідуальної дії, актів організаційно-розпорядчого характеру [19, с. 153–154].

На нашу думку, зазначена позиція може бути покладена і в основу класифікації адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, але з окремими зауваженнями. В першу чергу, якщо ми говоримо про неюрисдикційні процесуальні форми такого оцінювання, то до них слід відносити атестацію співробітників, внутрішній аудит, зовнішній аудит, внутрішню оцінку корупційних ризиків, квартальне, піврічне та річне оцінювання правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України за підготовленою ними звітною документацією, визначення рівня довіри громадян до правоохоронних органів. Така класифікація

обґрунтована тим, що всі процедури реалізуються у встановленому 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, іншої процедури спрямованої на оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави завершується прийняттям відповідного акту: рішення атестаційної комісії, висновок внутрішнього або зовнішнього аудиту, де вказуються основні результати отримані в ході проведення оцінювання. Беручи до уваги зазначене вважаємо цілком обґрунтованим вважати їх матеріальними адміністративно-правовими формами оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічних інтересів держави.

При цьому незважаючи на викладені класифікації адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави слід погодитись з В. І. Литвиненко, що вони мають більш теоретичне ніж практичне значення, оскільки жодна з адміністративно-правових форм не існує у тому вигляді в якому її визначають, так як реалізація адміністративно-правових норм здійснюється шляхом поєднання різних адміністративно-правових форм.

Висновки. Таким чином, під адміністративно-правовими формами оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України слід розуміти відмінні за своїми наслідками способи зовнішнього вираження здійснюваних визначених законом суб'єктами дій спрямованих на оцінювання ефективності виконання правоохоронними органами як суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України покладених на них завдань і функцій і вжиття заходів для удосконалення їх діяльності. При цьому адміністративно-правові форми

оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави класифіковано на: 1) правові та неправові; 2) внутрішні, зовнішні і змішані; 3) попередні, проміжні і кінцеві; 3) процесуальні та матеріальні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Петрушенко В.Л. Філософський словник: терміни, персоналії, сентеції. Львів: Магнолія 2006. 2011. 352 с.
2. Адміністративне право України: підручник; за ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право. 2000. 520 с.
3. Олійник І.Л. Організаційно-правові засади взаємодії міліції (поліції) країн-учасниць СНД у боротьбі з правопорушеннями: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Донецьк. 2005. 236 с.
4. Носач А.В. Адміністративно-правові форми діяльності Служби безпеки України з протидії тероризму: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми: СумДУ. 2017. 222 с.
5. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. Москва: Юрид. лит. 1987. 176 с.
6. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособ. Москва: ОАО «НПО «Экономика». 2000. 302 с.
7. Рябченко О.П. Держава й економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: монографія; за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. Справ. 1999. 299 с.
8. Рунова Н.О. Функції, форми та методи управління державною службою. *Право та інновації*. 2015. № 1 (9). С. 108–112.
9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Москва: Юрид., лит. 1997. URL: http://www.pravo.vuzlib.su/book_z1133_page_7.html.
10. Про Національну поліцію України: Закон України від 02.07.2015 р.. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

11. Круглова А.Є. Класифікація форм оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань. *Право і Безпека*. 2016. № 1. С. 50–54.
12. Ємець Л. Адміністративно-правові форми управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 7. С. 62–67.
13. Єдаменко І.В. Адміністративно-правові форми здійснення суддівського самоврядування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. № 1(10). С. 125–128.
14. Паладій М. Організаційно-правові форми державного управління сферою інтелектуальної власності. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2011. Вип. 6. С. 3–9.
15. 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.
16. Кравчук І.В. Класифікація видів оцінювання. Збірник наукових праць НАДУ. Київ: НАДУ. 2009. Вип. 2. С. 12–19.
17. Горошко А., Нарчинська Т., Озимок І., Тарнай В. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання. Київ: Українська асоціація оцінювання. 2014. 32 с.
18. Лисакова Л. Класифікація видів оцінювання державно-управлінської діяльності. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2009. № 2. URL: [http://w.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Lysakova.pdf](http://w.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Lysakova.pdf).
19. Литвиненко В.І. Адміністративно-правові форми протидії корупції. *Науковий Вісник Херсонського державного університету*. 2013. Вип. 3-2. Т. 1. С. 152–155.

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