

АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ РІВНЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДОВІРИ У СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ФОРМ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

САВЧУК Роман Михайлович - директор Івано-Франківського юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія», кандидат юридичних наук, доцент

orcid.org/0000-0003-4896-3829

УДК 342.9

DOI 10.32782/EP.2021.3.30

Стаття присвячена розкриттю сутності аудиту ефективності діяльності правоохоронних органів і встановлення рівня громадської довіри до них як адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів.

На основі аналізу норм адміністративного законодавства, присвячених нормативному закріпленню адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів, і доктринальних підходів узагальнено систему їх форм.

Проаналізовано поняття аудиту адміністративної діяльності та з урахуванням суб'єктів, якими здійснюється оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів у цій адміністративно-правовій формі, виокремлено два види аудиту: внутрішній і зовнішній. Наведено поняття внутрішнього аудиту та встановлено його відмінність від зовнішнього. Звернено увагу, що зовнішня незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності як самостійна адміністративно-правова форма оцінювання передбачена нормами Законів України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. № 1698-VII і «Про Бюро економічної безпеки України» від 28.01.2021 р. № 1150-IX.

Із урахуванням положень Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 р. № 58, та доктринальних розробок розкрито

механізм встановлення рівня громадської довіри до Національної поліції України.

За результатами дослідження визначено сутність аудиту ефективності діяльності правоохоронних органів і встановлення рівня громадської довіри до них як адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів.

Обґрунтовано, що пріоритетне значення в системі адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів повинна набути зовнішня незалежна оцінка (аудит), яку доцільно законодавчо закріпити як адміністративно-правову форму оцінювання ефективності діяльності не лише Бюро економічної безпеки України і Національного антикорупційного бюро України, але й інших правоохоронних органів.

Ключові слова: правоохоронні органи, діяльність правоохоронних органів, ефективність діяльності, оцінювання діяльності, форми оцінювання ефективності діяльності, аудит ефективності діяльності, встановлення рівня громадської довіри.

Постановка проблеми

Основним показником діяльності правоохоронних органів є її ефективність, яка встановлюється за допомогою системи нормативно визначених адміністративно-правових форм її оцінювання. Адміністративно-правові форми оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів закріплені широким колом Законів України і підзаконних нормативно-правових актів, жоден

з яких не містить чітко структурованого їх переліку.

Аналіз норм адміністративного законодавства, присвячених нормативному закріпленню адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів, і доктринальних підходів дозволяє віднести до їх числа такі: 1) аудит ефективності діяльності правоохоронних органів; 2) моніторинг звітів про діяльність кожного правоохоронного органу як в цілому, так і у відповідній сфері; 3) встановлення рівня громадської довіри до правоохоронних органів; 4) управління корупційними ризиками у діяльності правоохоронних органів; 5) проведення нарад із питань діяльності правоохоронних органів; 6) моніторинг виконання планів і реалізації стратегічних програм діяльності правоохоронних органів; 7) визначення якості роботи співробітників правоохоронних органів.

Вагому роль у системі адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів на сучасному етапі розвитку адміністративного законодавства та доктрини адміністративного права відіграють аудит ефективності діяльності правоохоронних органів і встановлення рівня громадської довіри до них.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематика оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів була предметом наукових розвідок Н.С. Андрійченко, О.В. Батраченка, А.Ю. Габреляна, А.В. Кубаєнка, А.М. Куліша, І.М. Охріменка, О.М. Резніка та інших вітчизняних вчених, теоретичні розробки яких є підґрунтям для розкриття адміністративно-правових засад його здійснення. Проте, до дослідження адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів звертається окремі вчені, які розкривають їх систему в контексті діяльності окремих із цих органів у певних сферах. Так, Н.С. Андрійченко висвітлює проблематику адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України [1]. О.В.

Батраченко визначає адміністративно-правові форми, в яких здійснюється оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки та порядку [2]. Водночас, проблематиці аудиту ефективності діяльності правоохоронних органів і встановлення рівня громадської довіри до них у доктрині адміністративного права присвячено недостатньо уваги.

Метою статті є розкриття сутності аудиту ефективності діяльності правоохоронних органів і встановлення рівня громадської довіри до них як адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу

Аудит адміністративної діяльності являє собою форму контролю, за допомогою якої вивчаються процедури прийняття та виконання управлінських рішень з метою досягнення цілей і невід'ємною складовою якої є аудит ефективності використання матеріальних та фінансових ресурсів (аудит ефективності виконання окремого рішення, аудит ефективності виконання програм, аудит ефективності функціонування системи) [3, с. 31]. Із цих позицій базовим елементом оцінювання ефективності залишається порівняння завдань (цілей) і реальних результатів у вигляді певних соціальних, економічних, політичних, кримінологічних та інших наслідків, внаслідок чого зберігається актуальність оцінювання економічного ефекту на основі аналізу витрат у контексті порівняння різних за рівнем витрат сценаріїв досягнення цілей, однак не менш важливим став аудит діяльності, тобто оцінювання ефективності не лише «за результатами», але й «за процесом», тобто важливим є визначення оцінювання ефективності як «прагматичного» оцінювання, інтегрованого у процедури адміністрування та політичного керівництва окремими сферами [4, с. 58-59].

Із урахуванням суб'єктів, якими здійснюється оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів у цій адміністративно-правовій формі, доцільно виокремлювати два види аудиту: внутрішній і зовнішній.

Внутрішнім аудитом, відповідно до абзацу 3 частини 3 статті 26 Бюджетного кодексу України, є діяльність, спрямована на удосконалення системи управління, внутрішнього контролю, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, та яка передбачає надання незалежних висновків і рекомендацій [5]. Як відзначає Н.С. Андрійченко, 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 і функцій та оцінювати раціональність використання підрозділом чи правоохоронним органом бюджетних коштів, державного майна та інших ресурсів [1, с. 111-112]. Для здійснення внутрішнього аудиту, згідно з абзацом 3 частини 3 статті 26 Бюджетного кодексу України, розпорядник бюджетних коштів в особі керівника утворює самостійний структурний підрозділ внутрішнього аудиту, що є підпорядкованим і підзвітним безпосередньо такому керівнику [5].

Зовнішній аудит, на відміну від внутрішнього, здійснюється суб'єктами, непідпорядкованими і непідзвітними керівнику правоохоронного органу або його структурного підрозділу. Як самостійна адміністративно-правова форма оцінювання, зовнішня незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності передбачена частиною 7 статті 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. № 1698-VII, яким визначено: 1) періодичність його проведення (щороку); 2) суб'єкт її (його) проведення (проводиться Комісією з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України у складі трьох осіб, які призначаються Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод протягом останніх трьох років до про-

ведення оцінки надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції); 3) порядок формування зазначеної Комісії та вимоги до її членів; 4) гарантії діяльності членів цієї Комісії, їх права та обов'язки; 5) порядок ухвалення висновку незалежної зовнішньої оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України та його оприлюднення; 6) механізм організаційно-технічного та фінансового забезпечення діяльності вказаної Комісії [6].

Поряд із цим, незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності як самостійна адміністративно-правова форма оцінювання закріплена частиною 6 статті 35 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» від 28.01.2021 р. № 1150-IX, відповідно до якої вона проводиться за рішенням Кабінету Міністрів України у визначеному ним порядку [7].

На сьогодні єдиним нормативно-правовим актом, присвяченим врегулюванню механізму встановлення рівня громадської довіри, є Порядок проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 р. № 58. Із урахуванням пунктів 3 і 6 цього Порядку, оцінювання рівня довіри населення до Національної поліції проводиться незалежною соціологічною службою з дотриманням принципів об'єктивності опрацювання інформації про роботу органів і підрозділів Національної поліції та системності оцінювання якості їх роботи, на підставі укладеного відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» договору з Національною поліцією: 1) на загальнодержавному рівні (оцінюються органи і підрозділи Національної поліції, які складають систему Національної поліції відповідно до положень статті 13 Закону України «Про Національну поліцію») – не рідше одного разу на рік; 2) на територіальному рівні (оцінюються структурні підрозділи Національної поліції, які входять до структури територіальних органів Національної поліції) – у разі потреби [8]. Незалежна соціологічна служба, яка проводить оцінювання, відповідно до пункту 8 вказаного Положення: готує про-

граму проведення дослідження та опитувальник за визначеними Національною поліцією питаннями; проводить дослідження рівня довіри населення до Національної поліції; узагальнює та аналізує результати дослідження, оцінює рівень довіри населення до Національної поліції; готує підсумкову аналітичну інформацію про результати проведення оцінки; надає Національній поліції підсумкову аналітичну інформацію про результати проведення оцінювання [8].

У доктрині адміністративного права дослідженню механізму встановлення рівня громадської довіри до Національної поліції України присвячена істотна увага вчених, якими запропоновано декілька конструктивних пропозицій щодо вдосконалення цієї адміністративно-правової форми оцінювання ефективності її діяльності. По-перше, Є.В. Зозуля слушно обґрунтовує доцільність запровадження під егідою або міжнародних неурядових організацій, або правозахисних організацій щорічного загальноукраїнського соціологічного моніторингу громадської думки про роботу Національної поліції України, а також регулярного проведення таких соціологічних опитувань в окремих регіонах нашої держави [9, с. 33-34]. По-друге, А.Г. Нікуліна доречно пропонує взяти до уваги світову практику опитувань, в якій вони використовуються для прийняття рішень з приводу роботи поліції, базуються на зовсім іншому, в порівнянні з Україною, підході та містять у собі переважно не питання про якусь абстрактну довіру, а сфокусовані на досвіді віктимізації, на тому, як виглядають контакти громадян з поліцією, на даних про те, як поводить себе працівник поліції в складній (позаштатній) ситуації, досвіді звернення громадян в поліцію, рівні ефективності отриманої допомоги, тощо [10, с. 176].

Висновки

Підсумовуючи викладене, потрібно вказати, що аудит ефективності діяльності правоохоронних органів являє собою адміністративно-правову форму її оцінювання, сутність якого полягає у визначенні ефективності їх діяльності за результатами аналізу стану реалізації покладених на кожного

з них або окремі його підрозділи функцій, досягнення поставлених перед ними завдань і виконання наданих їм повноважень, а також у встановленні раціональності використання ним відповідних ресурсів. Встановлення рівня громадської довіри до правоохоронних органів є адміністративно-правовою формою оцінювання ефективності їх діяльності, сутність якого полягає у встановленні ефективності за результатами проведення соціологічних опитувань щодо рівня задоволення громадянами їх роботою та бачення проблем їх діяльності.

Пріоритетне значення в системі адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів повинна набути зовнішня незалежна оцінка (аудит), яка з одного боку, носить прагматичний характер і дозволяє здійснити оцінювання не лише результатів, але й процесу їх діяльності, а з іншого, – є об'єктивною за рахунок її проведення суб'єктами, непідпорядкованими і непідзвітними керівнику правоохоронного органу або його структурного підрозділу. У зв'язку з цим доцільно законодавчо закріпити її як адміністративно-правову форму оцінювання ефективності діяльності не лише Бюро економічної безпеки України і Національного антикорупційного бюро України, але й інших правоохоронних органів. Урегульовуючи порядок проведення незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності правоохоронних органів, необхідно внести доповнення до відповідних Законів України, які визначають їх адміністративно-правовий статус, а також зміни до частини 6 статті 35 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» від 28.01.2021 р. № 1150-ІХ. При цьому в основу правового регулювання порядку проведення незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності правоохоронних органів доречно покласти норми частини 7 статті 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. № 1698-VII.

Література

1. Андрійченко Н.С. Адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економіч-

ної безпеки України: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії: 081 – Право. Суми, 2020. 234 с.

2. Батраченко О.В. Удосконалення системи оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки та порядку. *Право.ua*. 2016. № 1. С. 58-63.

3. Фінансовий аудит: інформаційно-аналітичне забезпечення: монографія / Є.В. Мних, С.В. Бардаш, К.О. Назарова, О.Л. Шерстюк, В.П. Белякова, В.П. Міняйло; за ред. Є.В. Мниха. Київ: Київський національний торгово-економічний університет, 2015. 416 с.

4. Проблеми забезпечення ефективності діяльності органів кримінального переслідування в Україні: монографія / за заг. ред. В.І. Борисова, В.С. Зеленецького. Харків: Право, 2010. 400 с.

5. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

6. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

7. Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28.01.2021 р. № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20>.

8. Порядок проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 р. № 58. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/58-2018-п>.

9. Зозуля Є.В. Принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства в діяльності Національної поліції України: генеза становлення та напрями реалізації. *Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика*. 2021. № 2. С. 29-38.

10. Нікуліна А.Г. Адміністративно-правовий статус органів досудового розслідування Національної поліції України: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Суми, 2017. 241 с.

SUMMARY

The article is devoted to revealing the essence of the audit of the effectiveness of law enforcement agencies and establishing the level of public trust in them as administrative and legal forms of evaluating the effectiveness of law enforcement agencies.

Based on the analysis of the norms of administrative legislation, devoted to the normative consolidation of administrative and legal forms of evaluating the effectiveness of law enforcement agencies, and doctrinal approaches, the system of their forms is generalized.

The concept of audit of administrative activity is analyzed and, taking into account the entities that evaluate the effectiveness of law enforcement agencies in this administrative and legal form, two types of audit are distinguished: internal and external. The concept of internal audit is presented and its difference from external audit is established. Attention is drawn to the fact that the external independent assessment (audit) of the effectiveness of activity as an independent administrative and legal form of assessment is provided for by the norms of the Laws of Ukraine «On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine» dated 14.10.2014 No. 1698-VII and «On the Bureau of Economic Security of Ukraine» dated 28.01.2021 No. 1150-IX.

Taking into account the provisions of the Procedure for assessing the level of public trust in the National Police, approved by Resolution No. 58 of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 07.02.2018, and doctrinal developments, the mechanism for establishing the level of public trust in the National Police of Ukraine was revealed.

Based on the results of the study, the essence of the audit of the effectiveness of law enforcement agencies and establishing the level of public trust in them as administrative and legal forms of evaluating the effectiveness of law enforcement agencies was determined.

It is substantiated that the priority value in the system of administrative and legal forms of evaluating the effectiveness of law enforcement agencies should be acquired by an external independent evaluation (audit), which should be legislated as an administrative and legal form of evaluating the effectiveness of the activities of not only the Bureau of Economic Security of Ukraine and the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, but also and other law enforcement agencies.

Key words: law enforcement agencies, activity of law enforcement agencies, effectiveness of activity, evaluation of activity, forms of evaluation of activity effectiveness, audit of activity effectiveness, establishing the level of public trust.