

Голові спеціалізованої, вченої ради Д 26.891.02
в Інституті підготовки кадрів державної служби
зайнятості України
доктору наук з державного управління,
професору
Войтович Радмили Василівні

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора наук з державного управління, професора, Заслуженого діяча науки і техніки України Семенченка Андрія Івановича на дисертацію Бобрицького Андрія Леонідовича «Механізми взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні: програмно-цільовий підхід», подану до захисту в спеціалізовану раду Д 26.891.02 в Інституті підготовки кадрів державної служби зайнятості України на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

Вивчення дисертації, автореферату та опублікованих праць дає підстави для розгорнутої характеристики результатів дослідження Бобрицького Андрія Леонідовича, визначення його відповідності паспорту спеціальності, критеріям та нормативним вимогам «Порядку присудження наукових ступенів», інструктивним матеріалам МОН України щодо дисертаційних робіт на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління.

1. Актуальність теми виконаної роботи та зв'язок із планами відповідних галузей науки

Тема рецензованого дослідження поза усяким сумнівом є надзвичайно актуальною. Передусім тому, що позиціонування України як соціальної держави з розвиненою демократією, високим рівнем дотримання прав і свобод громадян зумовлює необхідність забезпечення законності та правопорядку у всіх сферах життя суспільства. Це, своєю чергою, потребує вдосконалення механізмів державного управління з урахуванням нових реалій державотворення: модернізації організаційних структур і процедур, децентралізації влади, зміни процесного підходу на програмно-цільовий (результатний), оптимізації відносин органів публічної влади з правоохоронними органами (поліцією).

Актуальність дослідження А. Л. Бобрицького підтверджується також тим, що воно виконано на кафедрі публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України (м. Київ) в межах комплексних науково-дослідних робіт закладу «Модернізація та підвищення ефективності публічного управління у сфері зайнятості в контексті євроінтеграції» (державний реєстраційний номер ДЄ 0118V003561),

«Управління інноваційно-інвестиційним розвитком регіону в умовах децентралізації та регіональної демократії» (державний реєстраційний номер ДЄ 0113V005266), «Дослідження проблематики розвитку прямих форм демократії в Україні в умовах децентралізації» (державний реєстраційний номер ДЄ 0118V003561). Роль автора дисертації у виконанні зазначених науково-дослідних робіт полягала у дослідженні теоретико-методологічних засад взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні; визначенні напрямів формування правоохоронної політики на регіональному і районному рівнях, розробленні на цій основі моделі результативної взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні та пропозицій щодо її запровадження.

2. Найбільш істотні наукові результати, що містяться в дисертації

Дисертантом:

- обґрунтовано систему взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні, визначено теоретичні засади її формування через *мету* (забезпечення правопорядку як сучасної системи суспільних відносин, у яких дії суб'єктів є правомірними); *базові принципи* (верховенство права; децентралізація; відкритість та прозорість; взаємодія з населенням на засадах партнерства; належне врядування); *ключові пріоритети* (удосконалення процесу формування та реалізації державної політики у сфері правопорядку на місцевому рівні; створення цілісної системи взаємодії суб'єктів правоохоронної діяльності шляхом спільного планування (програмування), моніторингу та оцінювання результатів співпраці у визначеній сфері; підвищення ефективності використання фінансових ресурсів); *провідний підхід* (програмно-цільовий) до їх реалізації; *модель взаємодії* місцевих органів публічної влади та правоохоронних органів (територіальних органів поліції) й забезпечення *результату* (досягнення ефективної взаємодії місцевих органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) щодо забезпечення правопорядку, охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності як сучасної системи суспільних відносин);
- розроблено модель взаємодії місцевих органів публічної влади та правоохоронних органів (територіальних органів поліції) на основі програмно-цільового підходу, основу якої становить *тристороння співпраця суб'єктів правоохоронної діяльності* (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, правоохоронні органи (поліція)), кожен із учасників якої має одну чи кілька профільних функцій, однак залучений до всіх етапів визначення взаємопов'язаних цілей (забезпечення на місцевому рівні ефективної реалізації державної політики у сфері правопорядку шляхом налагодження дієвої співпраці органів публічної

- влади та правоохоронних органів (поліції) у зазначеній сфері) та розробки програми правоохоронної (правозастосовної та правозахисної) діяльності;
- обґрунтовано *механізми взаємодії* (організаційний, представницький, ресурсний, інформаційний, інституційний).

3. Нові факти, одержані здобувачем

Дисертаційна робота А. Л. Бобрицького є комплексним дослідженням, у якому на міждисциплінарному рівні вперше узагальнено та інтерпретовано виявлені факти, події і явища, що уможливило здійснення науково-теоретичного обґрунтування механізмів взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні на основі програмно-цільового підходу та розроблення рекомендацій щодо їх практичного впровадження в Україні в умовах децентралізації влади.

Окрім того у дослідженні А. Л. Бобрицького *удосконалено* визначення поняття «взаємодія органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні» (система взаємообумовлених дій місцевих владних інституцій політично організованого суспільства (місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) та територіальних органів поліції з метою профілактики правопорушень, забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, охорони прав та свобод людини, а також інтересів суспільства й держави); науково-методичні підходи до нормативно-правового забезпечення механізмів взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні, які, на відміну від усталеного підходу до нормативної декларації важливості взаємодії суб'єктів правоохоронної діяльності, включають сукупність правових норм та інструментів комплексного управлінського впливу на них із метою поліпшення правового захисту державних, громадських інституцій і пересічних громадян; сукупність критеріїв результативної взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні, а саме дотримання у їх діяльності: 1) єдності системи принципів, відповідно до яких людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності означених органів; 2) спільності цілей, алгоритмічності схем їх реалізації; 3) взаємодоповнюваності важелів і засобів управлінського впливу у розв'язанні нагальних проблем правопорядку на місцевому рівні; 4) узгодженості ресурсного забезпечення реалізації цілей та програмних завдань із встановлення правопорядку на місцевому рівні.

Відзначимо, що у дисертації А. Л. Бобрицького *набули подальшого розвитку* механізми державного управління в аспекті демократичності й ефективності прийняття управлінських рішень щодо забезпечення правопорядку на місцевому рівні; форми суб'єкт-суб'єктних відносин між місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та правоохоронними

органами (територіальними органами поліції) як відносини демократичного типу, що встановлюються між учасниками з різним державним і суспільним статусом із метою охорони й захисту прав, свобод та інтересів суб'єктів права.

4. Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Аналіз змісту дисертації, автореферату та публікацій А. Л. Бобрицького є підставою для висновку про наукову обґрунтованість й достовірність викладених автором результатів.

Грунтовне вивчення джерельної бази (335 найменувань, із них 28 іноземними мовами), здійснене здобувачем, уможливили виокремлення обґрунтованих суперечностей, на розв'язання яких було спрямовано дослідження. Аналіз зазначених джерел дав змогу дисертанту досить об'ємно висвітлити сукупність аспектів досліджуваної проблеми, зокрема здійснити аналіз напрацювань вітчизняних і зарубіжних науковців, нормативно-правових актів, регіональних комплексних програм щодо забезпечення правопорядку на 2016–2020 роки, ухвалених обласними й районними радами в географічно різних регіонах України.

Викладений у вступі науковий апарат дає можливість цілісно уявити авторське бачення розв'язання досліджуваної проблеми, його алгоритм, інструментарій, способи інтерпретації отриманих результатів. Одержанню достовірних і обґрунтованих результатів сприяло застосування комплексу теоретичних і емпіричних методів наукового дослідження. Новизна і вірогідність загальних висновків дисертації підтверджуються результатами дослідження, здійснених дисертантом, і не викликають сумніву.

Зміст автореферату відображає зміст дисертації та досить цілісно висвітлює суттєві її аспекти, основні положення та висновки. Рівень апробації результатів дослідження є також достатнім і підтверджується участю дисертанта у наукових і науково-практичних конференціях різного рівня (міжнародних, всеукраїнських, регіональних), засіданні у форматі «круглого столу».

Основні положення дисертації А. Л. Бобрицького достатньо повно висвітлені в 14 наукових працях, а саме: у 6 одноосібних статтях у наукових фахових виданнях із державного управління України; 1 статті (одноосібній) у періодичному зарубіжному виданні; 7 (із яких 6 – одноосібних) – у збірниках матеріалів науково-практичних конференцій.

Структурна побудова і зміст автореферату ідентичні основним положенням дисертації. Наукові положення, висновки й рекомендації, наведені в авторефераті, належним чином розкриті й обґрунтовані в рукописі дисертації А. Л. Бобрицького.

Дисертацію А. Л. Бобрицького написано на належному науковому рівні. Здобувач володіє теорією проблеми і методами її дослідження. Позитивне

враження справляє оформлення роботи, вміщені в ній схеми та табличні матеріали.

5. Значення для науки і практики отриманих автором результатів

Значення одержаних результатів для науки державного управління визначається, передусім тим, що основні теоретичні положення, висновки та рекомендації дисертаційного дослідження А. Л. Бобрицького позитивно впливатимуть на подальший розвиток теорії та практики державного управління для вирішення завдань і досягнення поставлених цілей із забезпечення правопорядку на місцевому рівні, слугуватимуть теоретичною основою для формування ефективних механізмів взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) у різних регіонах України з урахуванням специфіки їх цілей і програми забезпечення правопорядку, а також при розробленні освітніх програм підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що результати дослідження А. Л. Бобрицького впроваджено в діяльності Комітету з питань запобігання і протидії корупції Верховної Ради України в частині запропонованого здобувачем практико-орієнтованого підходу щодо вдосконалення антикорупційного законодавства, а саме поліпшення механізмів державного управління на місцевому рівні (довідка від 20.05.2019 року № 04-19/11-982); Міністерства внутрішніх справ України при підготовці методичних рекомендацій з організації взаємодії територіальних органів Національної гвардії України та центральних органів виконавчої влади (довідка від 14.05.2019 року № 6624/10-2019); Полтавської районної державної адміністрації Полтавської області у ході реалізації завдань стратегічних і програмних документів із питань виконання Районної комплексної програми профілактики злочинності на 2016–2020 роки (довідка від 22.04.2019 року № 1189/01-27); Гребінківської районної ради Полтавської області під час засідань сесій районної ради (упродовж 2017 року автор дисертації обіймав посаду заступника начальника поліції Гребінківського відділу поліції), де розглядалися актуальні проблеми взаємодії правоохоронних органів з органами місцевого самоврядування (довідка від 02 травня 2019 року № 02-26/71); Краснопільської селищної ради Краснопільського району Сумської області в ході реалізації завдань, визначених «Комплексною програмою профілактики правопорушень та боротьби із злочинністю на території Краснопільської селищної ради на 2016–2020 роки» (довідка від 08.05.2019 року № 02-32/786); Національної академії внутрішніх справ у освітньому процесі при підготовці та проведенні лекцій, семінарських і практичних занять із курсантами, студентами та слухачами під час вивчення навчальних дисциплін «Публічне адміністрування», «Контрольна діяльність публічної адміністрації», «Державне управління» (акт впровадження

від 16.05.2019 року); Національної академії внутрішніх справ у науково-дослідній роботі, зокрема в діяльності профільних кафедр, наукових лабораторій, під час підготовки науково-методичних рекомендацій, аналітичних оглядів, пропозицій щодо внесення змін до законів України та нормативно-правових актів (акт впровадження від 17.05.2019 року).

6. Оцінка змісту дисертації та її завершеність

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації А. Л. Бобрицького, значною мірою забезпечуються структурою роботи. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел та 9 додатків. Повний обсяг роботи становить 273 сторінок, із них 177 сторінок – основного тексту. Робота містить 19 рисунків, 9 таблиць. Логіка і послідовність викладу тексту праці відповідає вирішенню поставлених завдань дослідження.

У першому розділі «Теоретико-методологічні засади взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів» дисертантом здійснено аналіз поняттєво-термінологічного апарату дослідження та сучасного стану наукової розробленості проблеми взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів; визначено й обґрунтовано історико-правові та управлінські засади формування системи правоохоронної діяльності органів публічної влади на місцевому рівні; проаналізовано зарубіжний досвід та визначено пріоритетні напрями його імплементації у вітчизняній практиці взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні.

Автором акцентовано увагу на тому, що до першочергових питань державного управління у будь-якій країні, зокрема Україні, входять охорона встановленого законом правопорядку та протидія злочинності. Ці завдання покладаються на спеціально створені державою органи – поліцію, і на представницькі органи місцевої влади. Для успішного вирішення завдань у сфері протидії злочинності необхідною є не лише швидка та злагоджена дія усіх поліцейських органів та підрозділів, а й ефективна їх взаємодія з представницькими органами місцевої влади.

Позитивне враження справляє другий розділ дисертації – «Програмно-цільовий підхід до взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні», у якому схарактеризовано регіональний аспект взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) у правоохоронній діяльності; визначено напрями формування правоохоронної політики на районному рівні; обґрунтовано правоохоронну діяльність об'єднаної територіальної громади.

Нам імпонує точка зору дослідника, який стверджує, що взаємодія органів публічної влади й правоохоронних органів (поліції) має базуватися на суб'єкт-суб'єктних відносинах, що передбачає самодостатність і рівнозначність кожного

із суб'єктів правоохоронної діяльності, і, водночас, здійснення узгоджених дій на підставі визначених законодавством їх повноважень щодо реалізації спільної мети із забезпечення правопорядку.

У третьому розділі – «Перспективні підходи, методи і засоби організації взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні» дисертантом розроблено й обґрунтовано модель взаємодії місцевих органів публічної влади і правоохоронних органів (поліції) на засадах програмно-цільового підходу; надано рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення механізмів взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні; сформульовано пропозиції стосовно запровадження моделі результативної взаємодії органів публічної влади і правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні.

Ми поділяємо науковий підхід А. Л. Бобрицького щодо розроблення й обґрунтування системи взаємодії органів публічної влади і правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні через визначення мети, базових принципів, ключових пріоритетів, програмно-цільового підходу до їх реалізації, моделі взаємодії місцевих органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) й забезпечення результату – досягнення результативної взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні щодо забезпечення правопорядку на засадах програмно-цільового підходу як сучасної системи суспільних відносин.

Заслуговує на схвалення логіка й зміст розробленої автором моделі взаємодії місцевих органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на основі програмно-цільового підходу, осердям якої визначено тристоронню співпрацю суб'єктів правоохоронної діяльності (органів державної влади, органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів).

Суттєвим науковим доробком вважаємо визначені та схарактеризовані А. Л. Бобрицьким механізми взаємодії місцевих органів публічної влади і правоохоронних органів (поліції) в умовах запровадження програмно-цільового підходу, а саме: 1) організаційний (узгодженість дій із реалізації державної політики у сфері забезпечення правопорядку); 2) представницький (органи публічної влади та правоохоронні органи (поліція) представляють перед суспільством інтереси місцевих громад); 3) ресурсний (розподіл ресурсів, адекватний цілям і завданням забезпечення правопорядку на місцевому рівні); 4) інформаційний (інформування громадськості про діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки та порядку); 5) інституційний (створення спільних інституцій із вироблення узгоджених дій у сфері забезпечення правопорядку).

Схвально відзначаємо також визначені дисертантом критерії оцінювання результативності взаємодії суб'єктів правоохоронної діяльності на місцевому рівні у вигляді добірки таких ознак: 1) єдність системи принципів, відповідно до яких людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями й

визначають зміст і спрямованість діяльності означених органів; 2) спільність цілей, алгоритмічність схем їх реалізації; 3) взаємодоповнюваність важелів і засобів управлінського впливу у розв'язанні нагальних проблем правопорядку на місцевому рівні; 4) узгодженість ресурсного забезпечення реалізації цілей та програмних завдань із дотримання правопорядку на місцевому рівні.

Заслуговує на увагу визначена автором формула для кількісного обрахування Індексу результативності взаємодії ($I_{вз}$) місцевих органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції), що дало змогу здобувачу визначити рівень цієї взаємодії – низький, середній, високий. Емпіричним шляхом А. Л. Бобрицьким було встановлено доцільність формування середнього/або високого рівня взаємодії суб'єктів забезпечення правопорядку на місцевому рівні.

Особливо цінними, на наш погляд, є пропозиції А. Л. Бобрицького щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення та запровадження моделі результативної взаємодії органів публічної влади й правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні, зокрема щодо: усунення наявних протиріч, неузгодженості і прогалин у чинних законах та інших нормативно-правових актах із питань взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів на місцевому рівні, а саме в Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997), «Про місцеві державні адміністрації» (1999); внесення уточнень до Закону України «Про Національну поліцію» (2015); удосконалення механізмів залучення інститутів громадянського суспільства до процесів прийняття управлінських рішень, здійснення контролю за роботою органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) у сфері забезпечення правопорядку на місцевому рівні.

Слід зазначити, що у мовностилістичному оформленні дисертації враховано особливості наукового стилю мовлення. Логічну структурованість роботи забезпечують висновки та узагальнення, а також унаочнюють таблиці та рисунки.

7. Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації

Загалом позитивно оцінюючи наукове і практичне значення здобутих дисертантом результатів, слід назвати деякі дискусійні положення, а також висловити окремі побажання:

1. У першому розділі дисертації (п. 1.4) автором здійснено аналіз зарубіжного досвіду правоохоронної діяльності органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні. Доцільно було б, нашу думку, розширити спектр країн для порівняльного аналізу: не обмежуватися лише досвідом Сполучених Штатів Америки, Ізраїлю, Німеччини та Польщі, а долучити продуктивні практичні нароби країн Прибалтики,

- Чехії, Словаччини тощо. Окрім того, слід було б чіткіше схарактеризувати критерії, на основі яких здійснювався добір зарубіжних країн для аналізу.
2. У другому розділі дисертації, зокрема під час аналізу змісту й напрямів взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні слід було б більшою мірою зупинитися на конкретних прикладах з досвіду діяльності дисертанта, який обіймав управлінські посади різного рівня в правоохоронних органах (поліції) у декількох районах Полтавської області. Це додало б, на нашу думку, більшої обґрунтованості теоретичним висновкам й узагальненням у дисертації.
 3. Дисертантом у п. 2.3 (с. 128-129) визначено пріоритетні заходи щодо нормативно-правового регулювання взаємодії муніципальної поліції та органів публічної влади щодо забезпечення правопорядку на місцевому рівні. Проте, ці пропозиції виглядають дещо окремішно, оскільки їх не долучено до узагальнених рекомендацій п. 3.3, та висновків роботи (с. 16 автореферату, с. 195 дисертації).
 4. У третьому розділі (п. 3.3) автором представлено порівняльний аналіз норм законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Національну поліцію» у табл. 3.3, 3.4, 3.5. На нашу думку, ці таблиці переобтяжують змістове тло підрозділу, а тому їх доцільно було б розмістити в додатках дисертації.

Висловлені зауваження не знижують загального позитивного враження від дисертаційного дослідження, не зменшують його наукової й практичної цінності.

8. Висновок про відповідність дисертації вимогам Порядку присудження наукових ступенів

Аналіз дисертації, автореферату та опублікованих праць дає підстави для висновку про те, що дослідження Андрія Леонідовича Бобрицького «Механізми взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні: програмно-цільовий підхід» є завершеним, оригінальним, самостійним науковим дослідженням, яке має наукову новизну, теоретичне і практичне значення. У роботі отримано нові науково обґрунтовані результати, які дали змогу автору здійснити комплексне вирішення актуального наукового завдання, що яке полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні та розробленні рекомендацій щодо практичного впровадження в Україні механізмів взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні на основі програмно-цільового підходу в умовах децентралізації влади.

Враховуючи актуальність, новизну, значущість результатів дослідження для педагогічної науки й практики, дисертація А. Л. Бобрицького заслуговує на позитивну оцінку, відповідає вимогам п. 9, 11, 12, 13 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 24.07.2013 р. зі змінами та доповненнями згідно з Постановою

Кабінету Міністрів України № 656 від 19.08.2015 р. щодо кандидатських дисертацій, Наказу Міністерства освіти і науки України «Про затвердження вимог до оформлення дисертацій» № 40 від 12 січня 2017 р. (зареєстр. в Міністерстві юстиції України 03 лютого 2017 р. за № 155/30023) та іншим інструктивним вимогам МОН України щодо кандидатських дисертацій, паспорту спеціальності, а її автор – Андрій Леонідович Бобрицький – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

Офіційний опонент –

доктор наук з державного управління, професор
Заслужений діяч науки і техніки України,
директор Інституту вищих керівних кадрів
Національної академії державного управління
при Президентіві України

А. І.Семенченко

Учений секретар

Національної академії державного управління
при Президентіві України,
доктор наук з державного управління, професор

А.П.Рачинський

