

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА  
ЦЕНТРАЛЬНОУКРАЇНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ  
ВОЛОДИМИРА ВИННИЧЕНКА

*Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису*

**ТЕРЕХОВ ВІТАЛІЙ ЮРІЙОВИЧ**

УДК 342.951

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне  
право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

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

\_\_\_\_\_ В. Ю. Терехов

(підпис, ініціали та прізвище здобувача)

Кропивницький – 2024

## АНОТАЦІЯ

**Терехов В.Ю. Адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності в Україні.** – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Науково-дослідний інститут публічного права, Центральноукраїнський державний університет імені Володимира Винниченка. Кропивницький, 2024.

Наукові розробки дисертації спрямовані на вирішення наукової проблеми – побудови комплексу сучасних науково-обґрунтованих положень адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності як важливого компонента публічного управління у демократичній правовій державі. Авторська концепція переосмислює бачення правоохоронної діяльності в контексті адміністративної та правоохоронної реформ, розуміючи, що адміністративно-правове забезпечення діяльності правоохоронних органів буде ефективним тільки у разі служіння інтересам суспільства, на противагу застарілому підходу управління механізмом державного примусу.

У межах першого розділу розкрито поняття адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності, адміністративно-правові основи реалізації правоохоронної функції держави, а також характеризує зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання правоохоронної діяльності.

Зокрема, зауважується, що теоретичну категорію адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності необхідно розглядати як систему законодавчо закріплених адміністративно-правових засобів реалізації прав та свобод громадян за допомогою визначеного кола суб'єктів у рамках їх компетенції щодо реалізації правоохоронних функцій. Ознаками адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності вважається: сформована нормативно-правова база адміністративно-правового

забезпечення правоохоронної діяльності); визначене коло суб'єктів у рамках їх компетенції щодо забезпечення правоохоронних функцій; система адміністративно-правових засобів реалізації прав та свобод громадян у правоохоронній сфері; дотримання визначених адміністративних процедур; обов'язковість рішень суб'єктів правоохорони; застосування міжнародних стандартів в діяльності правоохоронних органів.

Виокремлено чинники, які впливають на розвиток правоохоронної діяльності на сучасному етапі: сучасна правоохоронна функція позбавлена надмірного інтересу до примусу; все більшої актуальності набувають функції з надання послуг, проведення просвітницької роботи, утвердження прозорості, підзвітності та підконтрольності громадському суспільству; поглибилась інтеграція правоохорони у сферу інформаційних, комерційних відносин; реалізація правоохоронної функції на місцях стала більш відповідальною перед місцевою громадою завдяки реформі децентралізації; змінились вимоги до якості нормативного забезпечення правоохоронної інфраструктури.

Із аналізу сучасних наукових доробків, узагальнено, що теоретичне підґрунтя адміністративно-правового регулювання правоохоронної функції держави може базуватися на наступних тезах: синергія догм державного управління, управлінських відносин та нормативної діяльності держави у сфері правоохорони; вплив правових норм у сфері державного управління на охорону прав, свобод та інтересів людини і громадянина; позитивне зобов'язання держави утверджувати та захищати права людини через відповідну діяльність правоохоронних інституцій, регламентованих нормативними адміністративними актами та ін.

Зазначається, що адміністративно-правове регулювання правоохоронної діяльності у країнах Європи та США передбачає обов'язкову побудову державних стратегій розвитку та впровадження міжнародних стандартів громадської безпеки і охорони правопорядку, а також належне нормативне забезпечення діяльності системи правоохоронних органів цих країн.

Аналіз адміністративно-правового регулювання правоохоронної діяльності у європейських країнах та США показав наявність наступних спільних рис: врегулювання питань правоохоронної діяльності на рівні норм Конституцій держав, загальних та спеціальних законів; впровадження антикорупційного, антитерористичного напрямів у діяльності поліції як пріоритетних для ефективної реалізації правоохоронної функції держав; прийняття Кодексів поліцейської етики для регламентування протидії злочинності та корупції.

У межах другого розділу розкрито питання державної політики у сфері правоохоронної діяльності, правової природи сервісу в діяльності правоохоронних органів, а також правових основ забезпечення доступності правоохоронної допомоги (сервісу) в контексті реформування органів правопорядку.

Нового бачення набула теоретична конструкція категорії «державна політика у сфері правоохоронної діяльності», а також проаналізовано джерела адміністративно-правового забезпечення державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Зроблено висновок про відсутність єдиної програми розвитку правоохоронної інфраструктури для усіх суб'єктів, залучених про виконання правоохоронної функції.

Виокремлено особливості державної політики у сфері правоохоронної діяльності з доктринальної точки зору: охоплює коло суспільно-правових відносин, які виникають, змінюються та припиняються у сфері правопорядку, запобігання, протидії, припинення правопорушенням та роботою правоохоронних органів; правоохоронна функція держави, реалізується через державну політику; має бути зафіксована в єдиному нормативному документі загальнодержавного значення (стратегія, концепція, програма тощо); положення програми охоплені певним часовим проміжком; мета державної політики – формування програми дій у майбутньому; правоохоронні органи є суб'єктами, які формують та реалізують політику держави у сфері правоохорони, натомість суб'єктами залученими до реалізації державної

політики у сфері правоохоронної діяльності є й інші органи державної влади та місцевого самоврядування, громадське суспільство. Зокрема, зазначений тезис може слугувати критерієм класифікації суб'єктів державної політики.

Також нового бачення набуло питання сервісу в правоохоронній діяльності як виконання правоохоронними органами функцій, що спрямовані на обслуговування соціальних, економічних, особистих потреб, інтересів та охорону прав фізичних та юридичних осіб. Визначені такі політико-правові та організаційні чинники становлення сервісу в роботі правоохоронних органів: необхідність трансформації з карально-примусової на обслуговуючу модель інституційного розвитку правоохоронної системи; закритість та замкненість правоохоронної системи; негативне ставлення суспільства до правоохоронної системи; розвиток та впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій в державний механізм; посилення демократичного контролю над правоохоронними інституціями.

Надання послуг у сфері правоохорони та правопорядку спрямовано на задоволення потреб фізичних та юридичних осіб у сфері безпеки, порядку, захисту від протиправних посягань інших інтересів, пов'язаних із реалізацією функцій правоохоронних органів.

Наратив, за яким ототожнення поліцейської держави та поліцейських послуг має діалектичну єдність, помилковий. Поліцейська форма державного керівництва опирається на примус та адміністративну силу. У той же час, поліцейські послуги необхідно розуміти як результат втілення засад «доброго урядування (good governance)» та «держави для людини». Від цього відштовхується ідея ініціювання послуги, а саме - перехід від контрольної-наглядової форми перевіркової роботи на адміністративну роботу типу «запит-послуга». Адресатом (бенефіціаром) правоохоронних послуг не може бути інший правоохоронний орган чи посадова особа, оскільки сервіс в такому випадку є предметом відносин міжвідомчої взаємодії.

Запропонований методологічний підхід, за яким кожна правоохоронна послуга відповідає правоохоронній функції. Він має ряд переваг: по-перше,

концептуалізує вже наявну в законі догму про публічно-сервісний підхід до виконання правоохоронних функцій, тобто, закріплює уявлення того, що кожна правоохоронна функція може бути трансформована в ту чи іншу послугу; по-друге, має універсальний характер дії на всю систему правоохоронних органів та органів, які виконують правоохоронні функції; по-третє, дає підґрунтя для широкої підзаконної нормопроектної роботи; по-четверте, не потребує наявності жорсткого підходу до класифікації правоохоронних органів в законодавстві України.

Запропоновано в системі адміністративно-правового механізму реалізації правоохоронної діяльності розглядати питання доступності як невід'ємний її елемент. Сутність категорії «доступність правоохоронної допомоги (сервісу)» визначають наступні ознаки: є першочерговим кроком на шляху до реалізації права на захист; забезпечує використання усієї правоохоронної інфраструктури для утворення, захисту, відновлення прав та інтересів, протидії та припинення правопорушень, охорони майна тощо; відмежовується від доступу до професії працівника правоохоронного органу, оскільки кадрова політика є окремим (самостійним) напрямком управління правоохоронною функцією; має багато спільних рис із доступністю судового захисту, натомість пороговий бар'єр прийнятності позовних заяв при доступі до останнього є значно вищим порівняно із зверненням до правоохоронних органів; обсяг доступу до правоохоронного сервісу виступає її обов'язковим атрибутом, який характеризує наявність такого рівня доступу, який буде достатнім та ефективним для отримання необхідної правоохоронної допомоги.

Правильний підхід до тлумачення змісту термінів «сервіс», «допомога», «послуга» в контексті доступу до правоохоронної функції держави забезпечується, виходячи із наступних уявлень: по-перше, тотожність понять обумовлюється змістовою направленістю усієї сукупності правоохоронної інфраструктури для охорони гарантованих прав, свобод та законних інтересів шляхом звернення до правоохоронних органів; по-друге, виходячи із класичного уявлення в адміністративному праві про «сервісний» підхід в

публічному адмініструванні (ідея good government), терміном «сервіс» охоплено весь функціональний потенціал правоохорони, що необхідний для забезпечення відповідних потреб; по-третє, термін «допомога» є більш вузьким, оскільки тяжіє до суміжних понять «підтримка», «сприяння», «захист» і передбачає вжиття активних дій для досягнення бажаного результату; по-четверте, доступ до правоохоронної системи є початковим кроком в отриманні правоохоронної допомоги або правоохоронного сервісу як більш широкого поняття.

У третьому розділі аналізуються питання правового забезпечення інформаційно-аналітичних досліджень у сфері правоохоронної діяльності, прозорості в діяльності керівників, внутрішньої безпеки та захисту працівників правоохоронних органів, антикорупційних процедур в правоохоронній діяльності.

Процес проведення інформаційно-аналітичного дослідження, як і аналітичної розвідки є формою аналітичної роботи. Для всіх термінів характерна системність, творчо-інтелектуальний характер, новизна результатів тощо. Аналітичне та інформаційно-аналітичне дослідження відносяться одне до одного як загальне до спеціального. Інформаційно-аналітичним є аналітичне дослідження, у якому роль інформаційної обробки має суттєве значення для досягнення завдань такого дослідження. Для роботи із такою інформацією, як правило, недостатньо класичних прийомів, а необхідні знання спеціаліста із технічного збору/обробки відомостей. Інформаційно-аналітичним є і ті дослідження, обсяг даних у яких є великим, що потребує застосування методів обробки інформації технічними засобами. Результат дослідження на відміну від аналітичної роботи, повинен дати відповіді на точні/конкретні питання, що являється його основною відмінністю від діяльності інформаційно-аналітичного характеру. Дослідження, як цілеспрямована інтелектуальна робота, більш широка за методами/варіаціями, але, водночас, вужча щодо предмету.

До передумов впровадження інформаційно-аналітичних досліджень в правоохоронній діяльності відносяться: підвищення ролі інформації в суспільно-політичних процесах, демократичних перетвореннях та розвитку громадського суспільства; вчинення правопорушень із використанням новітніх інформаційно-телекомунікаційних інструментів; потреба у ліквідації викликів, пов'язаних із кібербезпекою та веденням війни з боку РФ; необхідність підвищення функціональної спроможності правоохоронних органів у протидії правопорушенням, особливо, транскордонного характеру, перехід та ризик-орієнтовну модель розслідування злочинів у сфері економіки; цифровізація процесуально-доказової діяльності, впровадження е-суду та дистанційного методу збору доказів, перевага камерального аудиту (робота з базами даних) над методом збору інформації шляхом листування.

Нового бачення набув феномен «прозорості керівника правоохоронних органів» як складний механізм менеджменту правоохоронної системи, що охоплює низку організаційно-правових засобів, методів та способів дотримання вимог інституційної (в межах підрозділу/органу) та персональної прозорості рішень, дій, оскільки це необхідно для ефективного функціонування системи правопорядку в демократичній державі.

Досліджено особливості реалізації принципу прозорості та гласності в діяльності керівників різних рівнів в органах прокуратури, Національної поліції України, Національного антикорупційного бюро, Бюро економічної безпеки, Державного бюро розслідувань. За результатами виокремлено наявність особливого виду публічної звітності – криміногенного аналізу сфери правоохорони. Поширення зазначеної інформації характерно виключно для керівників органів поліції, економічної безпеки та прокуратури.

Констатується, що у системі правового регулювання забезпечення безпеки та захисту працівників правоохоронних органів слід відмітити, з одного боку, сформовану інституцію державного захисту працівників суду та правоохоронних органів, а з іншого, широкий підхід до безпекової політики, що не охоплюється виключно спеціальним законом, а передбачає застосування дії



усього законодавства та підвідомчих нормативних актів, що регулюють діяльність правоохоронних органів.

Виокремлено наступні екстремальні умови роботи правоохоронців, які формують несприятливий психологічний клімат: наслідки використання вогнепальної зброї, спеціальних засобів та людські втрати, що пов'язані із цим під час професійної діяльності; загибель колег, часте споглядання та людське горе і страждання; перебування у постійному напруженні та конфліктних ситуаціях в результаті реагування на позарамкову поведінка громадян (паніку, істерію, підвищену агресивність тощо); участь у великій кількості кримінальних подій, усвідомлення своєї особистої причетності до них; високий поріг відповідальності за прийнятті процесуальні та управлінські рішення; наявність бюрократично-управлінської залежності та підконтрольності керівництву, необхідність представлення постійних звітів; підкуп, обіцянки, погрози.

Абсолютне співвідношення термінів «захист» та «гарантії» професійної діяльності працівників правоохоронних органів не зовсім коректно, так як, існують певні розбіжності у легітимній меті правового впливу. Якщо забезпечення безпеки та захисту це створення сприятливих від ураження зовнішніми чинниками умов з метою виконання повноважень, то гарантії роботи – це законом передбачені чіткі юридичні формальності, які обов'язкові до виконання та за невиконання яких передбачається відповідальність. Гарантії виконання правоохоронних завдань мають більш широку мету – забезпечення ефективності правоохоронної функції держави через управлінські рішення посадових осіб. Правовий захисту – це норми, які, в тому числі через правові гарантії, спрямовані на недопущення та ліквідацію чинників протиправного впливу на посадових осіб, створюючи таким чином стан правової захищеності.

Проведено аналіз антикорупційних процедур в правоохоронній діяльності з урахуванням відсутності чіткого розуміння інструкційних норм серед працівників правоохоронних органів щодо дотримання ними антикорупційного законодавства.

Запропоновано зміст поняття антикорупційної процедури як виду юридичної процедури, що охоплює сукупність процесуальних норм, які встановлюють порядок дотримання антикорупційних обмежень та прийняття управлінських рішень щодо них. Дослідженню піддавались джерела та види антикорупційних процедур в правоохоронній діяльності.

Виокремлюється вузький та широкий підходи до розуміння антикорупційної процедури, виходячи з діалектичного умовиводу про вузький та широкий підхід до визначення адміністративної процедури. За вузьким підходом, антикорупційні процедури охоплюються виключно межами управлінського процесу і позбавлені дії поза таким. У широкому розумінні, охопленість антикорупційного процесуального права виходить за межі внутрішньо управлінських процесів та утворює відносини самостійного (замкнутого) характеру. Онтологічну сутність антикорупційної процедури потрібно розцінювати як законом встановлену реакцію (в тому числі працівників правоохоронних органів) у відповідь на корупціогенні фактори. В залежності від дії останніх можливо прогнозувати подальші рішення, зокрема, це - пасивне утримання, інформування безпосереднього керівника або прийняття рішення самостійно.

У межах четвертого розділу розкриваються питання впливу практики ЄСПЛ на діяльність правоохоронних органів, а також аналізу адміністративно-правових засобів дотримання меж демократичного контролю та недопущення втручання (тиску) в законну роботу правоохоронних органів.

Нового наукового бачення набуло питання впливу практики ЄСПЛ на діяльність правоохоронних органів та її використання при здійсненні правоохоронної діяльності.

Убачається, що використання практики ЄСПЛ в правоохоронній діяльності можливе на двох рівнях: інституційному – у трактуванні принципів правоохоронної діяльності на основі міжнародних конвенційних положень; кейсовому (індивідуальному) – у конкретних службових ситуаціях, пов'язаних із оцінкою правомірності втручання у приватне життя (право), застосуванням

попереджувальних та припиняючих заходів, спеціальних засобів та вогнепальної зброї, пропорційності адміністративних санкцій, дотримання критеріїв розумності строків, забезпечення доступу до правоохоронної інформації та ін.

Обґрунтовується застосування широкого та вузького підходу до впливу практики ЄС на національну правозастосовну та правоохоронну функції. Вузький кореспондується із виконанням вимог Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та передбачає такі форми: обов'язковість виконання рішень ЄСПЛ у справах проти України; усунення причин порушення Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї; впровадженням в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини; створенням передумов для зменшення числа заяв до ЄСПЛ. Широкий передбачає трансляцію досвіду ЄСПЛ через ухвалені ним рішення на соціальний, культурний, інформаційний, виховний контекст правозастосовної та правоохоронної функції держави.

Наслідування практики ЄСПЛ для застосування в правових принципах правоохоронної роботи обумовлено тим, що: забезпечується єдиний підхід до розуміння усталених фундаментальних засад, що може знайти конкретне застосування в процесуальній та управлінській правоохоронній роботі; аналіз справ проти України є індикатором порушень, неправильного застосування принципів та вектором подальшого розвитку правоохоронної системи; дотримання міжнародних стандартів національними правоохоронними органами – це втілення проєвропейського курсу держави, визначеного Основним Законом; відбувається інтеграція інших функцій правової держави (соціальна, аксіологічна) у відносини із виконання обов'язку перед громадським суспільством; підвищується рівень освіченості та правової культури посадових осіб правоохоронних органів.

У роботі правоохоронних органів практика ЄСПЛ може бути правовим орієнтиром для: застосування принципів правоохоронної, адміністративної та

кримінальної процесуальної діяльності; правил поведження із особами, які перебувають під контролем держави; стандартів медичного, побутового забезпечення осіб, воля яких тимчасово обмежена; дотримання критерію «розумності строків» в ході проведення процесуальних дій; дотримання умови легітимної мети при застосування правообмежувальних заходів; якості сервісної роботи.

Запропоновано сучасне бачення концепції дотримання меж контролю та недопущення втручання (тиску) в законну діяльність правоохоронних органів як комплексне завдання державної політики, реалізація якої потребує застосування низки адміністративно-правових, організаційних, інформаційних засобів: всеохопне дотримання принципу незалежності правоохоронних органів; максимальну поінформованість, прозорість та транспарентність, що включає недопустимість приховування неетичних, протизаконних внутрішніх фактів та вчинків серед правоохоронців; законність застосування обмежень при наданні доступу до правоохоронних відомостей та інформацію про роботу правоохоронного органу, зокрема дотримання «трискладового тесту»; дотримання стандартів допустимої критики правоохоронної діяльності; невідворотність, реальність відповідальності за перешкоджання законній діяльності правоохоронців; протидія необґрунтованим, неправдивим висловлюванням в адресу правоохоронної інституції на системному рівні; психологічна підготовка та створення сприятливих корпоративних психологічних умов професійної діяльності правоохоронців.

У п'ятому розділі аналізуються правові засоби забезпечення гарантій та ефективної роботи правоохоронних органів в умовах несприятливої епідеміологічної ситуації (на прикладі протидії гострій респіраторній хворобі Covid-19), розкривається діяльність правоохоронних органів України у час війни, а також сучасні тенденції та виклики реформування правоохоронних органів.

Проведено аналіз правових засобів забезпечення гарантій роботи правоохоронних органів в умовах несприятливої епідеміологічної ситуації (на

прикладі протидії гострій респіраторній хворобі COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2) та зазначається, що метою правових засобів забезпечення гарантій роботи правоохоронних органів є забезпечення безпеки, захищеності та інституційної спроможності діяльності органів безпеки, правопорядку в екстримальних умовах, зокрема, при поширенні захворювань.

Встановлено, що будь-який правовий режим обмежень, який виникає в результаті дії чинників техногенного чи антропогенного походження, передбачає застосування сил та засобів органів правопорядку, а також військових формувань з правоохоронними функціями для його комплексного подолання. Констатується, що фактором ефективності правоохоронної функції та гарантій виконання завдань забезпечення правопорядку та карантинної дисципліни в умовах, які склались в умовах протидії Covid-19, є правовий режим пандемії в загальнонаціональному правовому полі.

Адміністративно-правовий режим карантину в умовах Covid-19 в Україні в контексті діяльності органів правоохорони, безпеки та правопорядку слід розглядати як сукупність обмежувальних заходів, які залежно від рівня епідеміологічної обстановки, застосовуються уповноваженими суб'єктами протиепідеміологічної діяльності задля дотримання карантинної дисципліни.

Участь правоохоронних органів в умовах пандемії необхідно розглядати у наступних сценаріях:

- перший – застосування адміністративно-юрисдикційних повноважень для виявлення та припинення фактів недотримання карантинних обмежень шляхом складання адміністративних матеріалів та розслідування фактів вчинення злочинів в межах повноважень;

- другий – підсилення правоохоронного моніторингу та контролю за недопущенням, виявленням та припиненням протизаконних дій, які супроводжуються режимом карантинних обмежень (наприклад, домашнє насилля, кіберправопорушення, вандалізм, мародерство, хуліганство, тощо);

- третє – посилення процесів безпекової та правоохоронної взаємодії поліції, санітарно-епідеміологічної служби, служби охорони здоров'я та

надзвичайних ситуацій, прикордонної служби, Національної гвардії, органів національної безпеки, муніципальних варт, громадських об'єднань задля забезпечення життєдіяльності країни в умовах Covid-19.

Зауважується, що в силу відсутності нормативного оголошення війни та введення воєнного стану у час збройного конфлікту, ініційованого російською державою щодо України категорія існування (функціонування) державних правоохоронних органів в умовах (залучення) до подій воєнного та іншого безпекового зіткнення двох держав має розглядатися у адміністративній діяльності як тотожна юридично урегульованій системі залучення до воєнного стану.

Шляхом посилення ефективності участі правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення національної та громадської безпеки у збройному конфлікті вважаємо уніфікування термінів у законодавчих актах, що врегульовують правові відносини у час війни. Для цього пропонується єдиним законом внести зміни у численні закони, що регулюють дії правоохоронних органів, у якому визначити єдине формулювання, що охоплює термінологію та період дії цих актів, визначить за потреби правовий режим відбудовного (або також інших періодів, що будуть пов'язані із війною), встановить обов'язок інших нормотворців (підзаконних, юрисдикційних) привести термінологічну уніфікацію прийнятих ними актів до єдиних обґрунтованих формулювань.

Зауважується, що сучасними тенденціями до реформування системи правоохоронних органів в Україні мають стати: демілітаризованість, децентралізованість та політична незалежність. Для досягнення цих пріоритетів, враховуючи європейський досвід та спрямованість на міжнародні стандарти у правоохоронній сфері, у першу чергу слід розглядати реформу тих органів, існуюча структура та функції яких наразі не дають належного результату через дублювання повноважень, особливості підслідності, неналежне кадрове забезпечення тощо. Звідси і спроби законотворців удосконалити діюче законодавство та провести реорганізацією правоохоронних органів.

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, правоохоронна діяльність, правоохоронні органи, правоохоронна функція, правоохоронний сервіс, доступність правоохоронної допомоги (сервісу), інформатизація, транспарентність, безпека, реформа правоохоронної діяльності.

## SUMMARY

**Terekhov V. Administrative and legal support of law enforcement activities in Ukraine.** – *Qualifying scientific work on manuscript rights.*

Thesis for the scientific degree of Doctoral of legal sciences, specialty 12.00.07 «Administrative law and process; finance law; information law». – Scientific Institute of Public Law, Central Ukrainian State University named after Volodymyr Vinnichenko. Kropyvnytskyi, 2024.

The scientific developments of the dissertation include a generalization of the theoretical and methodological nature of law enforcement activity and its foundations, the systematic use of international experience and relevant experience of foreign countries regarding the reform of the law enforcement sector and law and order, specific aspects of substantive and legislative administrative-legal regulation of the formed concept of law enforcement activity in Ukraine in peacetime and during extraordinary circumstances.

Within the first section, the concept of administrative and legal provision of law enforcement activities, the administrative and legal foundations of the implementation of the law enforcement function of the state, as well as the foreign experience of administrative and legal regulation of law enforcement activities are described.

In particular, it is noted that the theoretical category of administrative-legal provision of law enforcement activities must be considered as a system of legally established administrative-legal means of realizing the rights and freedoms of citizens with the help of a defined circle of subjects within the framework of their competence for the implementation of law enforcement functions. Signs of administrative and legal support of law enforcement activities are considered to be: a formed regulatory and legal base for administrative and legal support of law enforcement activities); a

defined circle of subjects within their competence to ensure law enforcement functions; a system of administrative and legal means of implementing the rights and freedoms of citizens in the law enforcement sphere; compliance with specified administrative procedures; the binding nature of decisions of law enforcement entities; application of international standards in the activities of law enforcement agencies.

Factors affecting the development of law enforcement activities at the current stage are singled out: the modern law enforcement function is devoid of excessive interest in coercion; the functions of providing services, carrying out educational work, and establishing transparency, accountability and control of civil society are becoming more and more relevant; the integration of law enforcement in the sphere of informational and commercial relations deepened; implementation of the law enforcement function on the ground became more responsible to the local community thanks to the decentralization reform; requirements for the quality of regulatory support of law enforcement infrastructure have changed.

It is noted that the administrative and legal regulation of law enforcement activities in the countries of Europe and the USA provides for the mandatory construction of state strategies for the development and implementation of international standards of public safety and law enforcement, as well as proper regulatory support for the activities of the law enforcement agencies of these countries.

The analysis of administrative and legal regulation of law enforcement activities in European countries and the USA showed the presence of the following common features: regulation of law enforcement activities at the level of norms of state constitutions, general and special laws; introduction of anti-corruption, anti-terrorist directions in police activities as priorities for the effective implementation of the law enforcement function of states; adoption of Codes of police ethics to regulate the fight against crime and corruption.



In the second section, the issue of state policy in the field of law enforcement, the legal nature of the service in the activity of law enforcement agencies, as well as the legal basis for ensuring the availability of law enforcement assistance (service) in the context of reforming law enforcement agencies is disclosed.

The theoretical construction of the category "state policy in the field of law enforcement" acquired a new vision, and the sources of administrative and legal support of state policy in the field of law enforcement were also analyzed. It was concluded that there is no single program for the development of law enforcement infrastructure for all entities involved in the performance of law enforcement functions.

The peculiarities of state policy in the field of law enforcement are highlighted from a doctrinal point of view: it covers the range of social and legal relations that arise, change and cease in the field of law and order, prevention, countermeasures, termination of offenses and the work of law enforcement agencies; the law enforcement function of the state is implemented through state policy; must be fixed in a single regulatory document of national significance (strategy, concept, program, etc.); the provisions of the program are covered by a certain time interval; the goal of state policy is the formation of a program of actions in the future; law enforcement bodies are subjects that form and implement state policy in the field of law enforcement, on the other hand, other bodies of state power and local self-government, civil society are also subjects involved in the implementation of state policy in the field of law enforcement activities. In particular, the mentioned thesis can serve as a criterion for the classification of subjects of state policy.

Also, the issue of service in law enforcement activity as the performance by law enforcement bodies of functions aimed at serving social, economic, personal needs, interests and protection of the rights of individuals and legal entities has acquired a new vision. The following political, legal and organizational factors of the formation of the service in the work of law enforcement bodies were determined: the need to transform from a punitive and coercive model to a service model of the institutional development of the law enforcement system; closedness and closure of the law

enforcement system; society's negative attitude towards the law enforcement system; development and implementation of information and telecommunication technologies in the state mechanism; strengthening democratic control over law enforcement institutions.

The third section analyzes the issues of legal support for information and analytical research in the field of law enforcement, transparency in the activities of managers, internal security and protection of law enforcement officers, anti-corruption procedures in law enforcement.

The process of information and analytical research, as well as analytical intelligence, is a form of analytical work. All terms are characterized by systematicity, creative-intellectual nature, novelty of results, etc. Analytical and information-analytical research relate to each other as general to special. Information-analytical research is analytical research in which the role of information processing is essential for achieving the goals of such research. To work with such information, as a rule, classical techniques are not enough, and the knowledge of a specialist in technical collection/processing of information is required. Informational and analytical studies are also those studies in which the volume of data is large, which requires the application of information processing methods by technical means. The result of research, unlike analytical work, must provide answers to precise/specific questions, which is its main difference from activities of an informational and analytical nature. Research, as a purposeful intellectual work, is broader in methods/variations, but, at the same time, narrower in subject matter.

Prerequisites for the implementation of information and analytical research in law enforcement activities include: increasing the role of information in socio-political processes, democratic transformations and development of public society; committing offenses using the latest information and telecommunication tools; the need to eliminate challenges related to cyber security and the conduct of war by the Russian Federation; the need to increase the functional capacity of law enforcement agencies in combating crimes, especially those of a cross-border nature, the transition and risk-oriented model of investigation of crimes in the economic sphere; digitization

of procedural and evidentiary activities, introduction of e-court and remote method of evidence collection, advantage of chamber audit (working with databases) over the method of information collection by correspondence.

The phenomenon of "transparency of the head of law enforcement agencies" has acquired a new vision as a complex mechanism of the management of the law enforcement system, which includes a number of organizational and legal means, methods and ways of complying with the requirements of institutional (within the subdivision/organization) and personal transparency of decisions and actions, as this is necessary for effective functioning of the law and order system in a democratic state.

The peculiarities of the implementation of the principle of transparency and openness in the activities of managers of different levels in the prosecutor's office, the National Police of Ukraine, the National Anti-Corruption Bureau, the Bureau of Economic Security, and the State Bureau of Investigation have been studied. According to the results, the presence of a special type of public reporting - criminogenic analysis of the sphere of law enforcement - is highlighted. Dissemination of the specified information is characteristic exclusively for the heads of the police, economic security and prosecutor's offices.

It is noted that in the system of legal regulation of security and protection of law enforcement officers, on the one hand, the formed institution of state protection of court and law enforcement officers should be noted, and on the other, a broad approach to security policy, which is not covered exclusively by a special law, but provides application of all legislation and sub-departmental normative acts regulating the activities of law enforcement agencies.

Within the framework of the fourth section, the question of the impact of the practice of the ECHR on the activities of law enforcement agencies, as well as the analysis of administrative and legal means of observing the limits of democratic control and preventing interference (pressure) in the legal work of law enforcement agencies is revealed.

The question of the impact of the practice of the ECHR on the activities of law enforcement agencies and its use in the implementation of law enforcement activities has acquired a new scientific vision.

It is seen that the use of the practice of the ECHR in law enforcement activities is possible at two levels: institutional – in the interpretation of the principles of law enforcement activities based on international convention provisions; case (individual) - in specific official situations related to the assessment of the legality of interference in private life (law), the use of preventive and stopping measures, special means and firearms, the proportionality of administrative sanctions, compliance with the criteria of reasonableness of terms, ensuring access to law enforcement information etc.

The application of a broad and narrow approach to the impact of EU practice on national law enforcement and law enforcement functions is substantiated. Narrowly corresponds to the fulfillment of the requirements of the Law of Ukraine "On the Implementation of Decisions and Application of Practice of the European Court of Human Rights" and provides for the following forms: mandatory implementation of ECtHR decisions in cases against Ukraine; elimination of the causes of Ukraine's violation of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its protocols; introduction of European human rights standards into the Ukrainian judiciary and administrative practice; creating prerequisites for reducing the number of applications to the ECHR. Shiroky provides for the translation of the ECtHR's experience through its decisions to the social, cultural, informational, educational context of the law enforcement and law enforcement function of the state.

Following the practice of the ECtHR for application in the legal principles of law enforcement work is due to the fact that: a unified approach to understanding established fundamental principles is provided, which can find specific application in procedural and managerial law enforcement work; the analysis of cases against Ukraine is an indicator of violations, incorrect application of principles and a vector of further development of the law enforcement system; compliance with international standards by national law enforcement bodies is the embodiment of the pro-European course of the state, defined by the Basic Law; there is an integration of other functions

of the legal state (social, axiological) into the relationship of fulfilling the duty to public society; the level of education and legal culture of law enforcement officials increases.

In the work of law enforcement agencies, the practice of the ECHR can be a legal reference for: applying the principles of law enforcement, administrative and criminal procedural activity; rules for dealing with persons under state control; standards of medical and household support for persons whose will is temporarily limited; compliance with the criterion of "reasonable deadlines" in the course of procedural actions; compliance with the condition of a legitimate purpose when applying restrictive measures; quality of service work.

A modern vision of the concept of observing the limits of control and preventing interference (pressure) in the legal activities of law enforcement bodies is proposed as a complex task of state policy, the implementation of which requires the use of a number of administrative, legal, organizational, and informational means: comprehensive observance of the principle of independence of law enforcement bodies; maximum awareness, transparency and transparency, including the inadmissibility of hiding unethical, illegal internal facts and actions among law enforcement officers; the legality of applying restrictions when providing access to law enforcement information and information about the work of a law enforcement agency, in particular compliance with the "three-part test"; compliance with the standards of permissible criticism of law enforcement activities; inevitability, the reality of responsibility for obstructing the lawful activities of law enforcement officers; counteracting unsubstantiated, false statements directed at the law enforcement institution at the systemic level; psychological training and creation of favorable corporate psychological conditions for the professional activity of law enforcement officers.

The fifth chapter analyzes the legal means of ensuring guarantees and effective work of law enforcement agencies in the conditions of an unfavorable epidemiological situation (using the example of combating the acute respiratory disease Covid-19), the

activities of law enforcement agencies of Ukraine during the war, as well as modern trends and challenges of reforming law enforcement agencies are revealed .

An analysis of the legal means of guaranteeing the work of law enforcement agencies in the conditions of an unfavorable epidemiological situation (using the example of combating the acute respiratory disease COVID-19 caused by the SARS-CoV-2 coronavirus) was carried out, and it is noted that the purpose of the legal means of guaranteeing the work of law enforcement agencies is to ensure safety, security and institutional capacity of security agencies, law and order in extreme conditions, in particular, during the spread of diseases.

It has been established that any legal regime of restrictions that arises as a result of man-made or anthropogenic factors requires the use of forces and means of law enforcement agencies, as well as military formations with law enforcement functions to comprehensively overcome it. It is stated that the factor of the effectiveness of the law enforcement function and the guarantees of the fulfillment of the tasks of ensuring law and order and quarantine discipline in the conditions that have developed in the conditions of combating Covid-19 is the legal regime of the pandemic in the national legal field.

The administrative-legal regime of quarantine in the conditions of Covid-19 in Ukraine in the context of the activities of law enforcement, security and law enforcement agencies should be considered as a set of restrictive measures, which, depending on the level of the epidemiological situation, are applied by the authorized subjects of anti-epidemiological activity in order to observe quarantine discipline.

The participation of law enforcement agencies in the conditions of a pandemic should be considered in the following scenarios:

- the first - the application of administrative and jurisdictional powers to identify and stop the facts of non-compliance with quarantine restrictions by compiling administrative materials and investigating the facts of crimes committed within the limits of the powers;

- the second – strengthening law enforcement monitoring and control over the prevention, detection and termination of illegal actions that are accompanied by the

regime of quarantine restrictions (for example, domestic violence, cybercrime, vandalism, looting, hooliganism, etc.);

- the third - strengthening the processes of security and law enforcement cooperation of the police, sanitary and epidemiological service, health and emergency services, border service, National Guard, national security agencies, municipal guards, public associations in order to ensure the vital activities of the country in the conditions of Covid- 19.

It is noted that due to the absence of a normative declaration of war and the introduction of martial law during the armed conflict initiated by the Russian state against Ukraine, the category of existence (functioning) of state law enforcement agencies in the conditions of (involvement) in the events of a military and other security conflict between two states should be considered in administrative activities as identical to the legally regulated system of involvement in martial law.

We consider the unification of terms in legislative acts regulating legal relations during war as a way to increase the effectiveness of the participation of law enforcement agencies as subjects of ensuring national and public security in an armed conflict. For this purpose, it is proposed to amend the numerous laws regulating the actions of law enforcement agencies by a single law, in which to define a single wording covering the terminology and the period of validity of these acts, which will determine, if necessary, the legal regime of the reconstruction period (or other periods that will be associated with war), will establish the obligation of other rule-makers (sub-legal, jurisdictional) to bring the terminological unification of the acts adopted by them to uniform justified formulations.

It is noted that the following trends in reforming the law enforcement system in Ukraine should be: demilitarization, decentralization, and political independence. In order to achieve these priorities, taking into account the European experience and focus on international standards in the field of law enforcement, the reform of those bodies whose existing structure and functions currently do not provide adequate results due to the duplication of powers, peculiarities of investigation, inadequate

staffing, etc. should be considered first of all. Hence the attempts of lawmakers to improve the current legislation and reorganize law enforcement agencies.

**Keywords:** administrative and legal support, law enforcement activity, law enforcement agencies, law enforcement function, law enforcement service, availability of law enforcement assistance (service), informatization, transparency, security, law enforcement reform.

## **СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### **Наукові праці, в яких опубліковано основні результати дисертації:**

1. Терехов В. Ю. Правоохоронна діяльність в Україні: сучасна концепція адміністративно-правового забезпечення. Монографія. Київ: Арттек, 2023. 350с.
2. Терехов В. Поняття адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності. Право UA. №3. 2020. С. 65-69.
3. Терехов В. Питання інформаційно-аналітичних досліджень у сфері правоохоронної діяльності. Актуальні проблеми правознавства. №3. 2021. С. 103-110.
4. Vitaliy Terekhov, Vladyslav Teremetskyi, Serhiy Hrechaniyuk, Larysa Nalyvaiko, Salmanova Olena, Iryna Chuprikova, Nazarenko Maryna Law Enforcement Function of the State in the Taxation Sphere in Ukraine. Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues. Volume 24, Special Issue 2, p. 1-12.
5. Терехов В. Сучасні аспекти теоретико-правового забезпечення реалізації правоохоронної функції держави. Наукові записки. Серія: Право. 2021. Випуск 11. Кропивницький, 2021. С. 91-96.
6. Терехов В. Адміністративно-правові засоби недопущення втручання (тиску) в законну роботу правоохоронних органів на інституційному рівні. Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право № 2 (13), 2021. С. 89-101.



7. Терехов В. Джерела адміністративно-правового забезпечення державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право № 3 (14), 2021. С. 44-57.

8. Терехов В. Нормативно-правовий аналіз роботи правоохоронних органів в умовах несприятливої епідеміологічної ситуації (на прикладі протидії гострій респіраторній хворобі Covid-19). Науковий часопис національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 18. Право. Журнал / М-во освіти і науки України, Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова. – Випуск 36. – Одеса: Видавничий дім “Гельветика”, 2021. С. 65-71.

9. Терехов В. Правові основи забезпечення доступності правоохоронної допомоги (сервісу) в контексті реформування органів правопорядку. Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право: 2022. № 1 (15). С. 49-62.

10. Терехов В. Аналіз антикорупційних процесуальних відносин в системі управління органами правопорядку. Юридичний бюлетень. Одеський державний університет внутрішніх справ. Випуск 25. 2022. С. 90-97.

11. Терехов В. Правові засади використання спеціальних інформаційних знань при реалізації завдань правоохоронної діяльності. Юридичний бюлетень. Одеський державний університет внутрішніх справ. Випуск 26. 2022. С. 181-187.

12. Терехов В. Інформаційно-правові засади забезпечення незалежності правоохоронних органів. Право і суспільство. № 4. 2022. С. 329-334.

13. Терехов В. Підвищення законності в діяльності посадовців органів правопорядку. Право і суспільство № 5. 2022. С. 183-188.

14. Терехов В. Дотримання вимог принципу прозорості в роботі керівника правоохоронного органу через призму його правового статусу. Юридичний науковий електронний журнал. № 7. 2022. С. 288-291.

15. Терехов В. Захищеність працівників правоохоронних органів: окремі питання нормативно-правового регулювання. Юридичний науковий електронний журнал. № 9. 2022. С. 376-378.

16. Терехов В. Правова природа сервісу в діяльності правоохоронних органів. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління. Електронне наукове видання: збірник. № 4 (22). 2022. С. 108-118.

17. Терехов В. Деякі питання роботи правоохоронних органів України в умовах дії права Європейського Союзу. Науковий вісник публічного та приватного права. Випуск 2. 2022. С. 136-141.

18. Терехов В. Теоретико-правові засади ідентифікації та протидії неправомірному впливу на правоохоронну діяльність. Науковий вісник публічного та приватного права. Випуск 3. 2022. С.157-162.

19. Терехов В. Правоохоронні відносини у сфері економічної безпеки (в контексті роботи Бюро економічної безпеки України). Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. Том 33 (72) № 3. 2022. С. 29-33.

20. Terekhov Vitaliy., Kotiash Iryna, Shevchuk Iryna, Borysonok Maksym, Matviienko Iryna, Popov Mykyta, Kuchai Oleksandr Possibilities of Using Multimedia Technologies in Education. International Journal of Computer Science and Network Security, VOL.22 No.6, June 2022. P. 727-732.

21. Terekhov V., Hrechaniuk S., Udalova L., Shchyhol Y., Khablo O. Problematic aspects of the serving of sentences by specific groups of convicted persons. Vol. 41 No. 79 (2023): Cuestiones Políticas: Octubre-Diciembre 2023. P. 600-613.

22. Терехов В. Діяльність правоохоронних органів України під час війни. Право та державне управління. № 3. 2022. С. 352-357.

23. Терехов В. Сучасні тенденції реформування правоохоронних органів. Держава та регіони. Серія: Право. № 3 (77). 2022. С. 206-210.

24. Терехов В. Правові засади допомоги поліції у забезпеченні місцевої безпеки. Проблеми сучасного права. Збірка матеріалів науково-практичної конференції. Київ: Асоціація юридичних клінік, 2018. С.68-73.

25. Терехов В. Правові основи забезпечення доступності правоохоронної допомоги (сервісу). Сучасні дискурси щодо реформування правової системи. Матеріали науково-практичного семінару. Тернопіль, Тернопільський

національний економічний університет, 12 жовтня 2018 р. Тернопіль: Економічна думка, 2018. С. 41-46.

26. Терехов В. Правові основи забезпечення доступності правоохоронної допомоги (сервісу). Сучасні дискурси щодо реформування правової системи України. Матеріали науково-практичного семінару. Тернопіль, Тернопільський національний економічний університет, 10 листопада 2019 р. Тернопіль: Економічна думка, 2019. С.89-91.

27. Терехов В. Теоретико-правові основи реалізації правоохоронної функції держави. Шляхи удосконалення законодавства щодо обмеження конституційних прав людини і громадянина в кримінальному провадженні. Збірка матеріалів науково-практичного семінару. Київ, Науково-дослідний центр правових досліджень, 2020. С. 75-80.

28. Терехов В. Значення практики ЄСПЛ для реалізації правоохоронної функції в Україні. Трансформація сучасного права (Київ, 08 лютого 2021). Збірка матеріалів науково-практичної конференції. Київ, Київський правозахисний альянс, 2021. С.31-34.

29. Терехов В. Державна політика у сфері правоохоронної діяльності. Трансформація сучасного права (Київ, 19 вересня 2021). Збірка матеріалів науково-практичної конференції. Київ, Київський правозахисний альянс, 2021. С.31-34.

30. Терехов В. Антикорупційні процедури в правоохоронній діяльності. Актуальні проблеми модернізації законодавства та освіти в умовах євроінтеграційного поступу України. Збірка матеріалів науково-практичного семінару. Чернігів: ГО Правозахисна спільнота, 2021. С. 14-18.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>30</b>
<b>РОЗДІЛ 1</b>	
<b>ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....</b>	<b>44</b>
<b>1.1. Поняття адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності.....</b>	<b>44</b>
<b>1.2. Адміністративно-правові основи реалізації правоохоронної функції держави.....</b>	<b>59</b>
<b>1.3. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання правоохоронної діяльності.....</b>	<b>77</b>
<b>Висновки до розділу 1.....</b>	<b>94</b>
<b>РОЗДІЛ 2</b>	
<b>ПРАВООХОРОННИЙ СЕРВІС ЯК КЛЮЧОВА ЗАСАДА ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ .....</b>	<b>101</b>
<b>2.1. Державна політика у сфері правоохоронної діяльності .....</b>	<b>101</b>
<b>2.2. Правова природа сервісу в діяльності правоохоронних органів.....</b>	<b>120</b>
<b>2.3. Правові основи забезпечення доступності правоохоронної допомоги (сервісу) в контексті реформування органів правопорядку.....</b>	<b>138</b>
<b>Висновки до розділу 2.....</b>	<b>158</b>
<b>РОЗДІЛ 3</b>	
<b>АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕТОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ІНФОРМАТИЗАЦІЯ, ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ, БЕЗПЕКА.....</b>	<b>169</b>
<b>3.1. Правове забезпечення інформаційно-аналітичних досліджень у сфері правоохоронної діяльності.....</b>	<b>169</b>

<b>3.2. Забезпечення прозорості в діяльності керівників правоохоронних органів.....</b>	<b>189</b>
<b>3.3. Внутрішня безпека та захист працівників правоохоронних органів..</b>	<b>206</b>
<b>3.4. Антикоруційні процедури в правоохоронній діяльності .....</b>	<b>225</b>
<b>Висновки до розділу 3.....</b>	<b>246</b>

## **РОЗДІЛ 4**

<b>ПІДВИЩЕННЯ СТАНДАРТІВ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ .....</b>	<b>262</b>
<b>4.1. Вплив практики ЄСПЛ на діяльність правоохоронних органів.....</b>	<b>262</b>
<b>4.2. Адміністративно-правові засоби дотримання меж демократичного контролю та недопущення втручання (тиску) в законну роботу правоохоронних органів .....</b>	<b>280</b>
<b>Висновки до розділу 4.....</b>	<b>299</b>

## **РОЗДІЛ 5**

<b>ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ В ОСОБЛИВИХ УМОВАХ: ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ, МОЖЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ.....</b>	<b>306</b>
<b>5.1. Правові засоби забезпечення гарантій та ефективної роботи правоохоронних органів в умовах несприятливої епідеміологічної ситуації (на прикладі протидії гострій респіраторній хворобі covid-19).....</b>	<b>306</b>
<b>5.2. Діяльність правоохоронних органів України у час війни.....</b>	<b>330</b>
<b>5.3. Реформа правоохоронних органів: сучасні тенденції та виклики.....</b>	<b>355</b>
<b>Висновки до розділу 5.....</b>	<b>371</b>
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>379</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>400</b>
<b>ДОДАТКИ .....</b>	<b>452</b>

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Питання оновлення підходів до діяльності правоохоронних органів залишається актуальним і, значною мірою, невирішеним концептуально елементом усіх реформ публічного управління від часу відновлення незалежності України.

На усіх критичних етапах українського державотворення діяльність правоохоронних інституцій визнавалась суспільством та патріотично налаштованими вченими протирічивою своєму призначенню, а численні проведені реформи критикувались. Так, у останній довоєнний 2013 рік за рівнем довіри судово-правова система перебувала на останньому місці (за даними опитувань фонду «Демократичні ініціативи»). У часи війни і, особливо, після початку повномасштабного вторгнення рівень довіри зріс до рекордно високих показників. Проте уже в кінці 2023 року, за дослідженням Київського міжнародного інституту соціології, МВС довіряють 42%, не довіряють – 39%; ДБР – 39% проти 32%; лише 33% вважають антикорупційні органи ефективними, а 31-38% респондентів оцінюють суди і прокуратуру як здатних діяти справедливо.

Отже, якщо суспільні дискусії і відсутність консенсусу у чіткому векторі реформування або розвитку правоохоронної моделі України і її адміністративно-правового забезпечення у стійкій постреволюційній Україні 2004 та 2014 років пояснювались об'єктивними складнощами тягlosti радянського спадку та широкими експертними обговореннями про реформи, – відсутність конструктивних і обґрунтованих кроків щодо системної побудови нових правоохоронних правил та процедур діяльності державних інституцій в часи пандемії Covid19 та повномасштабного збройного вторгнення складає одну з чітких загроз існування України як держави та її суспільства.

Сучасна правоохоронна функція в демократичних державах має на меті не лише протидію правопорушенням, а й надання послуг, проведення просвітницької роботи, забезпечення прозорості та підзвітності громадському

суспільству. Правоохоронні органи повинні бути інтегровані у сферу інформаційних та комерційних відносин, а також відповідальними перед місцевою громадою. Для цього необхідно переосмислити правоохоронні стандарти та сформувати нову модель роботи суб'єктів правоохоронної діяльності, яка відповідала б кращим практикам іноземних держав.

При пандемії COVID-19 публічно-управлінською системою України як і багатьох інших країн було продемонстровано відсутність комплексного підходу до управління правоохоронною діяльністю. Критично важливим стало удосконалення правоохоронної функції в частині забезпечення гарантій безпеки, захищеності та інституційної спроможності діяльності органів правопорядку в екстремальних умовах епідемії.

На обох етапах російсько-української війни правоохоронна система України отримала ще більше викликів сталому ефективному функціонуванню. Правоохоронні органи за допомогою законотворчого органу та вищих політичних та військових органів державного управління, а також самостійно долають нормативні та управлінські прогалини у власному функціоналі, впроваджують раніше відсутні або неповноцінно випробувані форми й інструменти діяльності. Їхній персонал працює в умовах безпрецедентних складнощів та емоційної напруги, приймаючи рішення, від яких залежать життя людей.

Все це показало нам потребу провести комплексне адміністративно-правове наукове дослідження цього питання. У основу нашого бачення сучасної концепції правоохоронної діяльності як специфічної форми публічної служби покладено підхід упорядкування засад діяльності та її реформування з пріоритету верховенства права та прогресивної парадигми доброго врядування, регулюючи правовідносини між правоохоронними органами та їх службовцями й іншими суб'єктами адміністративного права.

Серед учених, представників науки адміністративного права та публічного управління, які досліджували концептуальні питання правоохоронної діяльності в сучасний період державотворення важливо

виділити таких науковців як Н. Армаш, Ю. Битяк, В. Білоус, О. Беспалова, С. Братель, С. Гончарук, С. Гусаров, С. Гречанюк, С. Зінченко, Р. Калюжний, М. Ковалів, В. Колпаков, Т. Коломоєць, О. Литвак, М. Лошицький, І. Петрішак, Д. Приймаченко, В. Пузирний, Є. Соболю, А. Суббот, В. Тацій, А. Янчук.

Теоретично-правові аспекти діяльності правоохоронних органів, а також відображення у діяльності правоохоронних органів питань загального адміністративного права розглядали у своїх працях такі вчені як Р. Алімов, В. Баштанник, В. Боняк, В. Варенко, В. Гірич, Г. Грянка, М. Джафарова, Є. Замковий, С. Зливко, Н. Золотарьова, О. Клименюк, С. Константинов, Д. Лазарева, Н. Лебедєва, В. Микитенко, А. Мовчан, Г. Писаренко, О. Полковніченко, М. Сіцінська, Ю. Собко, О. Соколенко, П. Хамула, Л. Чистоклетов, Р. Шай, І. Ярмиш.

Питання діяльності окремих правоохоронних органів та їхніх груп були розглянуті завдяки працям О. Баранця, М. Голомші, М. Іванця, А. Комзюка, К. Короля, С. Мазурика, С. Мельника, О. Нестеренка, В. Ортинського, Д. Осмолівського, В. Поливанюка, О. Синєгубова, Д. Тичини, В. Трояновського, П. Чистякова, Д. Швеця, С. Яценка та інших дослідників.

Іноземний досвід провідних країн світу був вивчений завдяки працям С. Буяджи, А. Біласа, І. Григоренко, Р. Кравченка, М. Криштановича, О. Проневича, А. Пугача, Х. Солнцевої, О. Федченко та інших вчених.

Особливості діяльності органів публічної влади під час надзвичайних ситуацій було опрацьовано на основі праць А. Вознюк, С. Чернявського, М. Колеснікова, О. Комісарова, Б. Логвиненка, В. Сокурєнка, О. Шевчука та інших авторів.

Серед наукових робіт щодо удосконалення правоохоронної діяльності з позиції сервісності та транспарентності варто виділити праці О. Беспалової, Р. Ботвінова, А. Гаврюшенко, С. Гайдая, А. Галая, С. Денисюк, І. Зозулі, Є. Крапивіна, А. Кубасєнка, К. Меліхова, І. Мінаєвої, І. Охріменка, Я. Павлович-Сенети, С. Петрова, О. Пухкал, Г. Терещук, В. Трояна, О. Циганова.



За результатами проведеного аналізу праць вчених, практиків, констатовано відсутність єдиної узгодженої позиції щодо концепції сучасної правоохоронної діяльності та її модернізації в Україні. Представлені у сучасній літературі з адміністративного права засади правоохоронної діяльності частково походять із радянського погляду на систему державного управління як системи монополії державного примусу. Також як показує перелічене вище коло авторських робіт лише незначна частина з них враховує сервісний характер правоохоронної діяльності та реалії функціонування в умовах пандемії та воєнного стану.

Зазначені положення свідчать про актуальність теми та доцільність її розробки у межах обраної наукової спеціальності.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Дисертаційне дослідження відповідає цілям реформи публічної служби та її підходів діяльності, визначеним у Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020» (указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015); Стратегії національної безпеки України (указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020), Воєнної доктрини України (указ Президента України № 555/2015), Концепції боротьби з тероризмом в Україні (указ Президента України від 05.03.2019 № 53/2019), Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки (указ Президента України від 1 червня 2021 року № 231/2021), а також враховує пріоритети низки напрямів реформування публічного управління, зумовлених Євроінтеграцією України. Тема дисертації затверджена Вченою радою Науково-дослідного інституту публічного права від 19 жовтня 2022 р., протокол № 13.

**Мета та завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі дослідження теорії, а також актуальної національної і зарубіжної практики, аналізу законодавства та практики його реалізації, комплексно розкрити адміністративно-правові засади правоохоронної діяльності, засновані на подальшому впровадженні принципів

сервісності та транспарентності, прозорості та підзвітності, також суспільної безпеки та запропонувати шляхи удосконалення практичної діяльності правоохоронних органів в Україні.

Для досягнення зазначеної мети в дисертації були поставлені такі основні завдання:

- переосмислити поняття адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності відповідно до сучасного етапу українського державотворення;

- викласти основні засади реалізації правоохоронної функції держави;

- навести авторську позицію удосконалення державної політики у сфері правоохоронної діяльності;

- розкрити крізь призму актуальних рішень Європейського суду з прав людини вимоги змістової перебудови правоохоронних органів в Україні;

- охарактеризувати іноземний досвід адміністративної діяльності правоохоронних органів у країнах Англосаксонської правової сім'ї та країнах континентальної Європи з метою модернізації такої діяльності в Україні;

- запропонувати авторське бачення правової природи сервісу в діяльності правоохоронних органів;

- обґрунтувати адміністративно-правовий зміст принципу доступності сервісів, що забезпечуються правоохоронними органами в Україні;

- охарактеризувати правове забезпечення інформаційно-аналітичних досліджень у сфері правоохоронної діяльності;

- навести систему побудови діяльності правоохоронних органів України на основах доброчесності;

- розкрити адміністративно-правові засади реалізації принципу прозорості у діяльності керівників правоохоронних органів;

- запропонувати систему положень забезпечення внутрішньої безпеки та захисту працівників правоохоронних органів;

- оновити відповідно до сучасної доктрини адміністративного права бачення меж демократичного контролю та недопущення втручання (тиску) в законну роботу правоохоронних органів;

- охарактеризувати шляхи забезпечення гарантій та ефективної роботи правоохоронних органів в умовах несприятливої епідеміологічної ситуації;

- розкрити виклики і потреби змін у діяльності правоохоронних органів України у час війни;

- сформулювати конкретні пропозиції щодо удосконалення нормативних основ та практичної діяльності правоохоронних органів в Україні.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, які виникають при формуванні та реалізації адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності в Україні.

*Предметом дослідження* є теоретичні положення та концептуальні підходи щодо адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності в Україні в умовах існуючих викликів та загроз, національне законодавство та правозастосовна практика, підходи інших держав щодо інституту публічного управління правоохоронними органами.

**Методи дослідження.** Методологічну основу роботи склали філософсько-світоглядні принципи і підходи, загальнонаукові та спеціально-наукові методи пізнання правових явищ, використання яких дозволило отримати науково-обґрунтовані результати.

На основі положень діалектики досліджено еволюцію поглядів на базові засади адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності, основи побудови та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, опрацьовано іноземний досвід (що розкрито у підрозділах 1.1, 1.3, 2.1, розділи 3 та 5).

Комплекс застосованих методів дослідження включав низку загальнонаукових методів пізнання – аналіз і синтез, дедукцію й індукцію, а також спеціально-наукові методи, а саме: 1) системний і структурно-функціональний методи були використані для з'ясування форм та

методів діяльності правоохоронних органів в особливих умовах (підрозділи 5.1 -5.3); 2) методи компаративістики – для порівняння діяльності правоохоронних органів в Україні та інших країнах (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1-2.3, 4.2); 4) семантичний, гносеологічний та аксіологічний методи було застосовано для визначення поняттєво-категоріального апарату, зокрема таким чином були оновлені поняття правоохоронної діяльності, правоохоронного сервісу, інформаційної та інформаційно-аналітичної діяльності та інші категорії (підрозділи 1.1, 2.2, 3.1), досліджено зміст забезпечення прозорості в діяльності керівників правоохоронних органів та антикорупційні процедури (підрозділи 3.2, 3.4); 5) методи моделювання і прогнозування, а також синергетичний підхід використовувалися при побудові інноваційних за змістом напрямів діяльності правоохоронних органів з метою сервісності, законності, транспарентності (підрозділи 2.2, 2.3, 3.1-3.4), визначення шляхів удосконалення законодавства України та практики його застосування.

Діяльність правоохоронних органів розглядалась у взаємозв'язку теорії і практики, що відповідає вимогам до сучасних комплексних та новітніх наукових досліджень. Обґрунтування авторської концепції здійснювалось шляхом дослідження теоретичного та емпіричного матеріалу. Була опрацьована широка джерельна база щодо теорії та практики діяльності правоохоронних органів в Україні та за кордоном. Особливої уваги було приділено особливостям роботи персоналу правоохоронних органів в умовах нових безпрецедентних викликів пандемії та великої війни.

**Наукова новизна отриманих результатів.** Дисертаційне дослідження є одним із перших в адміністративному праві України комплексних монографічних досліджень адміністративно-правових основ сервісного концепту правоохоронної діяльності, що враховує надзвичайні кризові обставини функціонування та проведення реформ у часи пандемії та повномасштабної оборонної війни на території України.

Сучасний науково-обґрунтований погляд на призначення адміністративної діяльності правоохоронних органів та їх функціонування у

зазначених кризових умовах дозволив сформулювати авторські підходи до змістової перебудови публічно-сервісної діяльності органів правопорядку відповідно до оновлених засад та процедур. Такий підхід дозволив отримати якісно нові результати науково-теоретичного та прикладного характеру щодо удосконалення положень науки адміністративного права та практики діяльності органів публічної влади як його суб'єктів.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Зокрема,

*уперше:*

1) сформовано концепт безпечних умов (безпечного середовища) виконання правоохоронних повноважень, що забезпечуються наступними вимогами до професії осіб уповноважених на здійснення правоохоронних функцій: знанням положень законодавства з питань правоохоронної діяльності умінням його застосування; фізичною підготовленістю, наявністю навичок володіння вогнепальною зброєю, спеціальними засобами, прийомами рукопашного бою; психологічною стресостійкістю, здатністю ефективно діяти в складних (екстремальних) умовах; високим рівнем мотивації у реалізації правоохоронних завдань тощо; наявністю логічного мислення, умінням прогнозувати криміногенну поведінку та вчасно вживати заходів, спрямованих на припинення протиправних посягань;

2) обґрунтовано в якості сталого методу діяльності правоохоронних органів інформаційно-аналітичну дослідницьку (пошукову) діяльність та запропоновано види інформаційно-аналітичних досліджень: за характером: оперативні, експертні, стратегічно-управлінські; за правовими наслідками для досягненні правоохоронних завдань: можуть бути використані в якості доказів в судовому процесі; не є судовим доказом, мають значення для прийняття процесуально-слідчих, управлінських рішень.

Також обґрунтовано, що інформаційно-аналітична робота в правоохоронних органах може здійснюватися виключно в межах та спосіб передбачений законом;

3) запропоновано переглянути концепцію діяльності правоохоронних органів як інституцій публічного сервісу шляхом запровадження підходу ініціювання послуги, а саме: перейти від контрольної-наглядової форми перевіркової роботи на адміністративну роботу типу «запит-послуга». Доступність правоохоронної допомоги (сервісу) у такому бачення складає сукупність умов, при яких особа може скористатися правом на захист прав, свобод та законних інтересів шляхом звернення до правоохоронних органів;

4) запропоноване комплексне бачення адміністративної антикорупційної процедури. За вузьким підходом, антикорупційні процедури охоплюються виключно межами управлінського процесу і позбавлені дії поза таким. У широкому розумінні, охопленість антикорупційного процесуального права виходить за межі внутрішньо управлінських процесів та утворює відносини самостійного (замкнутого) характеру. Антикорупційні процедури в управлінні правоохоронною діяльністю можуть проявлятися в: створенні бар'єрів для корупційних обмежень; урегулюванні порядку вчинення процесуальних дій; дотриманні меж допустимого втручання в законні права та інтереси приватних осіб; веденні способу життя службовців, який відповідає офіційним задекларованим доходам; відмежуванні публічної служби та приватних інтересів правоохоронців; гарантіях законності діяльності через інструкційну модель реагування на корупційні ризики; підвищенні дисципліни, морально-етичної складової правоохоронної служби; розвитку правоохоронного сервісу; підвищенні ефективності контролю

5) систематизовано сучасні форми (прояви) інституційного спротиву в практичній діяльності правоохоронних відомств (особливо антикорупційного спрямування) з метою їх викорінення на вищих, координаційному та політичному, рівнях;

б) визначено в адміністративно-правовій доктрині термінологічний ряд, яким характеризуються обмеження, спричинені пандемією COVID-19: «адміністративно-правовий режим пандемії COVID-19», «режим повної ізоляції», «адміністративно-правовий режим забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя», «режим самоізоляції» та запропоновано систему шляхів удосконалення адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності в умовах пандемії;

*удосконалено:*

7) концепцію теоретико-правової характеристики правоохоронної функції модерної України, зокрема необхідність розглядати серед її характеристик сервіс у сфері правоохорони, інформаційно-телекомунікаційне забезпечення та цифровізацію відносин правопорядку; комунікацію, міжсуб'єктну взаємодію, контроль;

8) наукове бачення комплексних вад сучасного стану реформування правоохоронних органів в Україні: поява нових правоохоронних органів без попередньо спланованих, очікуваних рішень, що мали б бути результатом стратегічного курсу держави; нез'ясований зміст терміну «правоохорона» та недосконалий зміст терміну «правоохоронні органи» в чинному законодавстві є одними із нормативно-правових детермінантів дисгармонії у вирі державної правоохоронної політики; відсутність єдиного органу державної влади, що відповідає за реалізацію державної правоохоронної політики як центру ухвалення стратегічних рішень та політичної відповідальності держави у сфері реалізації правоохоронної функції; відсутність єдиного нормативно-встановленого документу із покроковим планом заходів щодо впровадження та реалізації засад державної правоохоронної діяльності;

9) наукову характеристику незаконного впливу на діяльність правоохоронних органів та їх працівників. Такий вплив запропоновано класифікувати як інституційний (тиск на роботу відомства чи окремої правоохоронної функції) та функціональний (перешкоджання індивідуальній оперативній чи управлінській діяльності посадових осіб);

10) практичну характеристику потреби розмежування повноважень підрозділів правоохоронних органів, що забезпечують безпеку; попереджують неправомірні дії з боку персоналу; а також тих, які здійснюють антикорупційні функції. Адже у низці правоохоронних органів чіткої межі повноважень таких структур не встановлено і вони працюють на засадах змагальності, близькості від керівництва, захисту «честі мундира» замість інтересів суспільства;

11) систему адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності в умовах воєнного часу, зокрема: надано пропозиції до термінологічної характеристики функціонування правоохоронних органів у таких умовах; систематизовано об'єкти впливу загроз на правоохоронний сервіс; визначено ключові недоліки та запропоновано шляхи удосконалення законодавчого регулювання діяльності окремих правоохоронних органів в умовах воєнного стану;

*- дістали подальшого розвитку:*

12) система форм та методів коригування правоохоронної діяльності згідно до практики ЄСПЛ, що комплексно усуває констатовану Судом проблему порушення прав та демонструє позитивні зусилля держави утримуватись від таких порушень у подальшому;

13) напрями удосконалення транспарентності керівників правоохоронних органів. Такими напрямами запропоновано розглядати підвищення прозорості оцінки роботи керівників та їх управлінських рішень, а також прозорість кадрових процесів по відношенню до керівників правоохоронних органів;

14) адміністративно-правові характеристики безпеки та захисту працівників правоохоронних органів;

15) класифікація негативних наслідків екстремальних умов роботи правоохоронців, які впливають на якість правоохоронної діяльності в сучасній Україні.



**Практичне значення одержаних результатів.** Дисертаційне дослідження має як науково-теоретичний, так і прикладний інтерес. Одержані результати можуть бути використані:

- у науково-дослідній сфері – як основа для удосконалення засад правоохоронної діяльності як комплексного інституту адміністративного права в контексті сучасних подій та складностей воєнного періоду, з урахуванням положень реформи Євроінтеграції та низки спеціалізованих реформ публічного сектору в Україні (довідка про впровадження Пенітенціарної академії України від 01.12.2023 р.);

- у правореалізації – для удосконалення діяльності ключових правоохоронних органів з урахуванням сучасних загроз стійкості Української держави та проголошених реформ (довідка про впровадження в практичну діяльність Державної кримінально-виконавчої служби України від 08.11.2023 р.);

- у навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», та інших, що стосуються сфери публічного управління та правоохоронної діяльності (довідка про впровадження Пенітенціарної академії України від 01.12.2023 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Викладені в науковій роботі положення, що виносяться на захист, є результатом праці авторки дисертації. Наукові ідеї та розробки, які належать співавторам опублікованих праць, у дисертаційному дослідженні не використовувались.

Особистий внесок до опублікованих колективних наукових праць визначений у їхньому змісті.

У тих спільних наукових працях, де авторський доробок не конкретизовано, особистий внесок дисертанта, стосувався наступного: у статті «Law Enforcement Function of the State in the Taxation Sphere in Ukraine», опублікована спільно Vladyslav Teremetskyi, Serhiy Hrechaniyuk, Larysa Nalyvaiko, Salmanova Olena, Iryna Chuprikova, Nazarenko Maryna авторський внесок полягав у характеристиці правоохоронної складової фіскальної

діяльності в Україні, зокрема, серед іншого, автором аналізується сучасний стан реалізації податкової політики в Україні; у статті «Possibilities of Using Multimedia Technologies in Education», опублікованої спільно з Kotiash Iryna, Shevchuk Iryna, Borysonok Maksym, Matviienko Iryna, Popov Mykyta, Kuchai Oleksandr, авторський внесок полягав у з'ясуванні можливостей інтерактивних мультимедійних методик, які є складовою освітянського процесу; у статті «Problematic aspects of the serving of sentences by specific groups of convicted persons», опублікованої у співавторстві з Hrechaniuk S., Shchyhol Y., Udalova L., Khablo O. авторський внесок полягав у опрацюванні статистичних даних щодо кількості та складу засуджених та ув'язнених осіб, а також статусу Державної кримінально-виконавчої служби України.

Повторно на захист не виносяться положення, ідеї та висновки дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.

**Апробація результатів дисертації.** Результати дослідження обговорювалися на засіданні фахового семінару відділу проблем публічного права від 12 лютого 2024 року.

Теоретичні та практичні положення дисертації було оприлюднено на міжнародних, всеукраїнських, регіональних науково-практичних конференціях, круглих столах. Серед них: «Проблеми сучасного права» (Київ, 14 вересня 2018 р.); «Сучасні дискурси щодо реформування правової системи» (Тернопіль, 12 жовтня 2018 р.); «Сучасні дискурси щодо реформування правової системи України» (Тернопіль, 10 листопада 2019 р.); «Шляхи удосконалення законодавства щодо обмеження конституційних прав людини і громадянина в кримінальному провадженні» (Київ, 15 грудня 2020 р.); «Трансформація сучасного права» (Київ, 08 лютого 2021р.); «Трансформація сучасного права» (Київ, 19 вересня 2021р.); «Актуальні проблеми модернізації законодавства та освіти в умовах євроінтеграційного поступу України» (Чернігів, 22 жовтня 2021 р.).

**Публікації.** Основні положення та висновки дисертації опубліковано в одноосібній монографії; 22 наукових статтях, з яких: у зарубіжних наукових періодичних виданнях та прирівняних до них – 3, у вітчизняних фахових наукових виданнях – 19; 7 тезах конференцій та інших публікаціях.

**Структура роботи.** Робота складається зі вступу, п'яти розділів, які об'єднують п'ятнадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 457 сторінки, список використаних джерел – 43 сторінок (448 найменувань).

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

#### 1.1. Поняття адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності

Згідно Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (далі – Стратегія), серед першочергових пріоритетів її реалізації визначається необхідність реформи правоохоронної системи [373, с. 8]. Аналізуючи Стратегію, ми бачимо, що метою державної політики в цій сфері є коригування завдань та функцій правоохоронних органів для підвищення рівня захисту прав і свобод людини. Тобто, необхідно зробити систему забезпечення правопорядку максимально прозорою та дружньою для суспільства за допомогою впровадження дієвих механізмів громадського контролю та принципу законності.

Одразу постає необхідність створення такого механізму забезпечення правоохоронної діяльності, за допомогою якого і буде досягнуто мету Стратегії та положень адміністративної реформи.

На нашу думку, мова тут повинна йти про формулювання об'єктивного бачення адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності та його ознак.

Почнемо з того, що дослідження сутності правоохоронної діяльності Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний та інші [382], пов'язують, у першу чергу, із примусовою функцією, про що свідчить необхідність встановлення для людей громадського порядку в державі.

Проте, аналізуючи низку праць дослідників з цього питання, бачимо, що кожен окремий науковець додає до тлумачення поняття правоохоронної діяльності власні важливі складові.

Так, І. В. Сажнев наголошує у своїх дослідженнях на правоохоронній функції як на пряму діяльність держави для забезпечення охорони конституційного ладу, прав та свобод громадян, законності та правопорядку, всіх врегульованих правом суспільних відносин; А. Б. Сахаров – на діяльності спеціалізованих державних органів, які покликані здійснювати безпосередню боротьбу зі злочинністю; А. Ф. Гранін – на державно-владній діяльності компетентних державних органів; О. Ф. Скакун – на правовій формі діяльності держави, спрямована на охорону суспільних відносин; О. М. Бандурка – на діяльності з метою охорони права спеціально уповноваженими органами; І. В. Солов'євич – на державно-владній діяльності, що базується на примусі та здійснюється компетентними органами, виданні (прийнятті) державно-владних приписів; О. В. Негодченко – на владній діяльності уповноважених державою органів шляхом застосування правових заходів впливу; О. В. Тюріна – на різновиді правозастосовної діяльності, активної організаційно-владної діяльності компетентних органів, які діють від імені держави за її повноваженнями. В. Є. Студенікін додає до вищевказаних елементів попередження (профілактику) злочинів, де зазначені функції притаманні державним органам і громадським об'єднанням (організаціям) [382].

Водночас, Р. Я. Шай розглядає поняття правоохоронної діяльності через призму основних завдань тих органів, які здійснюють таку діяльність та їх функцій [413, с. 11], а О. І. Безпалова бачить під правоохоронною діяльністю форму здійснення функцій держави за допомогою владної оперативної роботи державних органів з охорони норм права від порушень [25, с. 120].

Отже, узагальнене поняття правоохоронної діяльності розглядається як форма реалізації функцій держави, яка має владний характер і полягає у захисті інтересів держави, безпеки суспільства, прав та свобод фізичних та юридичних осіб шляхом застосування примусових заходів спеціально уповноваженими державою органами та службовими особами у регламентованих законодавством процедурних межах і процесуальному порядку [419, с. 7].

З точки зору широкого розуміння правоохоронна діяльність – це діяльність всіх державних органів та недержавних організацій щодо забезпечення дотримання прав і свобод громадян, їх реалізації, забезпечення законності та правопорядку. З точки зору вузького розуміння цього терміну – діяльність спеціально уповноважених органів (державних та недержавних) з метою охорони прав і свобод громадян, правопорядку та забезпечення законності, що реалізується в установленій законом формі та в межах повноважень, наданих цим органам [212].

Сучасні реалії адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності вказують на те, що досягти певної ефективності можливо тільки завдяки забезпеченню реформи правоохоронної сфери та, відповідно, удосконаленій нормативній базі, що призведе до потрібної сьогодні адаптації самих органів до змін у суспільстві.

Термін «забезпечення» передбачає наявність соціальних факторів, що створюють умови для задоволення матеріальних і духовних потреб, інтересів людини [35, с. 158]. Аналізуючи правоохоронну функцію держави на сучасному етапі, Р. Ботвінов розглядає термін «забезпечення» в контексті забезпечення правопорядку, де його проявом виступає діяльність держави, направлена на створення умов для ефективною реалізації прав, надання гарантій та створення юридичних засобів забезпечення правопорядку.

Підтверджує думку вказаного автора і О. І. Беспалова, яка досліджуючи адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави, вважає використання поняття «забезпечення» здійсненням діяльності, спрямованої на створення належних умов функціонування будь-чого чи будь-кого [25, с. 154].

Також, термін «забезпечення» розглядається як система заходів, факт діяльності суб'єкта охорони правопорядку, низка способів та засобів функціонування явищ [403, с. 56]. Правове забезпечення правопорядку, виходячи з цих міркувань, може виступати системою законодавчих актів та сукупністю спільних дій органів державної влади і правопорядку.

Отже, правове забезпечення містить у собі: 1) сукупність правових норм, які регламентують правові взаємини та юридичний статус; 2) сукупність гарантій реалізації прав громадян та діяльність органів державної влади зі створення умов, необхідних для реалізації цих прав; 3) діяльність уповноважених державою органів щодо здійснення своїх функцій та фактична реалізація правових приписів, прав і свобод громадян. Проте, останні роки прослідковується тенденція до нового розуміння цього терміну, а саме – адміністративно-правового забезпечення як одного з видів правового забезпечення за допомогою правових (юридичних) засобів» [206, с. 54-55].

Аналізуючи дослідження відомих адміністративістів, приходимо до висновку, що поняття «забезпечення правоохоронної діяльності», у першу чергу, асоціюється у нас із: законністю, правопорядком, дотриманням та реалізацією прав людини, державними гарантіями і юридичними засобами, правовими приписами, примусом та спеціальними органами держави, що його забезпечують.

Тобто, досліджуване поняття необхідно вивчати в контексті адміністративної та правоохоронної реформ, розуміючи, що адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності буде ефективним тільки у разі служіння інтересам суспільства, не обмежуючись а державним примусом, як це прослідковується у багатьох наукових дослідженнях.

На підставі проаналізованих праць виводимо поняття «адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності» як системи законодавчо закріплених адміністративно-правових засобів реалізації прав та свобод громадян за допомогою визначеного кола суб'єктів у рамках їх компетенції щодо забезпечення правоохоронних функцій.

Що стосується ознак адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності, ми їх сформуємо, орієнтуючись на загальні ознаки правоохоронної діяльності та особливості сучасного бачення ролі правоохоронних органів у контексті адміністративної реформи.

Отже, науковці розглядають ознаки правоохоронної діяльності у різних аспектах.

Зокрема, досліджуючи правову та соціальну природу правоохоронної діяльності, В. Є. Студенікін [382] узагальнює її ознаки: особливий вид соціальної діяльності; наявність специфічних способів забезпечувати спільну життєдіяльність людей; необхідність впливу на суспільні відносини; використання правових приписів; системний характер; визначене коло суб'єктів (держава, різні її органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян). Визначаючи місце правоохоронної діяльності в системі органів державної влади, В. М. Скрипнюк до основних ознак додає: дотримання спеціальних процедур, владність такої діяльності та загальнообов'язковий характер.

До ознак також можна віднести різноманітність діяльності залежно від виконуваних функцій, взявши за основу позицію Р. Я. Шая щодо сутності та змісту правоохоронної діяльності [413, с. 14].

Дослідники А. П. Гель [55, с. 5-6] та В. В. Микитенко [170, с. 241] серед ознак правоохоронної діяльності акцентують увагу на таких: застосуванні юридичних заходів впливу, чіткій регламентації цих заходів на законодавчому рівні, дотриманні певних процедур, наявності спеціальних органів для реалізації такого виду діяльності тощо. В. В. Микитенко додає ще одну ознаку – обов'язковість рішень і дій правоохоронних органів, їх посадових осіб, прийнятих у межах їх компетенції та відповідно до закону, для громадян, органів і організацій, яким вони адресовані. Зі свого боку В. Г. Лукашевич, працюючи над визначенням правоохоронної діяльності, виокремлює таку ознаку як наявність заходів запобігання порушень у майбутньому [25, с. 120].

Основними ознаками адміністративно-правового забезпечення реалізації правоохоронної функції держави є: тісний зв'язок з державою; доцільність; комплексний характер та системність; владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування; поєднання нормативно-правового та індивідуального регулювання; адресність та вибіркового впливу; процесуальний



характер реалізації; тривалість у часі та стадійність; цілеспрямований, організований та результативний характер; упорядкованість; нормативність [25, с. 160-162].

Додаємо сюди також якісне надання публічних послуг правоохоронними органами та впровадження міжнародних стандартів в діяльності правоохоронних органів.

Таким чином, орієнтуючись на проаналізовані наукові праці та власне дослідження, робимо висновок, що адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності обов'язково включає у себе такі ознаки:

- 1) сформовану нормативно-правову базу адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності);
- 2) визначене коло суб'єктів у рамках їх компетенції щодо забезпечення правоохоронних функцій;
- 3) систему адміністративно-правових засобів (заходів) задля реалізації прав та свобод людини і громадянина у правоохоронній сфері;
- 4) дотримання визначених адміністративних процедур;
- 5) обов'язковість рішень суб'єктів правоохорони;
- 6) застосування міжнародних стандартів в діяльності правоохоронних органів.

Розглянемо детальніше основні ознаки, які потребують роз'яснення та удосконалення.

Отже, адміністративно-правове забезпечення правоохоронної функції полягає у формуванні правової бази, яка створює умови для функціонування правоохоронної сфери, розподілу функцій між окремими суб'єктами та специфіку виконання ними покладених на них обов'язків [25, с. 156]

Забезпечення правоохоронної діяльності несе в собі неухильне дотримання та виконання усіма державними органами та громадянами вимог правових норм [36, с. 46-47].

Одразу відмітимо, що в нормативному забезпеченні правоохоронної діяльності не існує єдиного кодифікованого нормативного акту, в якому б

містилося поняття правоохоронної діяльності, система правоохоронних органів чи зміст адміністративно-правових засобів забезпечення правоохоронної діяльності.

Сьогодні існує тільки низка окремих міжнародних документів (напр., Європейський кодекс поліцейської етики 2001 року, Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку 1979 року тощо) [86; 121], законів та підзаконних актів, визначаючих правовий статус та регулюючих діяльність суб'єктів правоохорони, а також окремі закони, де є згадування про правоохоронні органи в контексті антикорупційної діяльності чи сфери захисту правоохоронних органів. Наприклад, це Закони України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [244], «Про запобігання корупції» (ст. 3 Закону) [250] тощо.

Тому, з метою закріплення на законодавчому рівні поняття «адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності», пропонуємо розкрити зміст цієї дефініції у частині 2 статті 17 Конституції України.

Необхідно відмітити, що спроби законодавчого врегулювання сфери правоохорони взяв на себе створений ще 4 грудня 2014 року Постановою Верховної Ради України № 22-VIII Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності [130]. Проте, за тривалий час не проявив себе на ефективному рівні і в серпні 2019 року він припинив своє існування.

Так, аналізуючи офіційний веб-портал Верховної Ради України, звертаємо увагу на те, що на сторінці «Законотворча діяльність в комітетах Верховної Ради України. Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності» [193] станом на 07.08.2020 р. не зазначено жодного документа, прийнятого комітетом.

Сьогодні проблемами правових реформ правоохоронної сфери займається Комітет з питань правоохоронної діяльності, створений в серпні 2019 року (далі- Комітет) [129].

Судячи зі звітів за вересень 2019-січень 2020 року [101] та лютий-липень 2020 року [102] про підсумки роботи Комітету, очевидно, що основними напрямками його роботи стали: створення робочих груп із законопроектної роботи (зокрема, опрацювання змін до ККУ та КПКУ, КУпАП, внесення змін до окремих законодавчих актів щодо реформи прокуратури), міжпарламентське співробітництво, напрацювання практичних рекомендацій з імплементації міжнародних стандартів, контроль за виконанням законів у правоохоронній сфері.

За друге півріччя 2020 року Комітетом було зроблено акцент у діяльності саме на здійсненні законопроектної функції (з розглянутих на засіданнях Комітету 144 питань – 82 пов'язані з законопроектами) [102].

Водночас, викликає сумнів продуктивність і новоствореного Комітету з огляду на такий показник у звітності як «актуальні питання, що залишаються не вирішеними у роботі Комітету» (розділ звіту «Висновки та пропозиції»).

З року в рік не вирішеними залишається низка тих самих питань. Зокрема, це питання, що стосуються: 1) підготовки законопроектів щодо реформування правоохоронної системи та діяльності Національної поліції України, ДБР, прокуратури та інших органів; 2) законодавчого забезпечення функціонування ДБР, НГУ, системи військової юстиції тощо.

Отже, щодо першої ознаки адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності, робимо висновок про відсутність сформованої нормативно-правової бази для правового регулювання адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності.

Щодо другої ознаки адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності, то реформування правоохоронної системи та розбудова її функціональної спроможності показує на безпосередній зв'язок забезпечення правоохоронної діяльності з функціонуванням системи правоохоронних органів [56].

Дійсно, переважній більшості досліджень щодо сутності правоохоронної діяльності притаманна прив'язка до змісту таких термінів як «правоохоронні органи» та «система правоохоронних органів».

Ми підтримуємо цю позицію з огляду на необхідність формулювання поняття «адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності», розуміючи, що діяльність правоохоронних органів має безпосередній зв'язок з механізмом забезпечення правоохоронної діяльності загалом.

Необхідно взяти до уваги, що основою визначення понять «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи» є правоохоронні функції держави [360, с. 114].

Можна сказати, що саме з держави і її правоохоронної функції починається будова того механізму, який буде основою для адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності.

Отже, держава і є основним суб'єктом правоохоронної діяльності, відрізняється своїм примусовим характером, адже виключно держава має виняткове право, монополію на примус [93].

На думку С. Г. Брателя [38, с. 52, 54], існування правоохоронної сфери окреслюють правоохоронні функції, забезпечення яких покладається на органи виконавчої влади.

Дослідники В. Баштанник та Ю. Земляков [21] додають, що правоохоронна діяльність виходить за межі діяльності лише правоохоронних органів. Тобто, окремі її функції виконують і органи законодавчої влади, і громадянські інститути.

Дійсно, забезпечуючи режим законності, реалізацію прав громадян та відстоюючи законні інтереси держави, вищеназвані органи та організації тим самим опосередковано беруть участь у правоохоронній діяльності, тобто сприяють охороні права від порушень [170, с. 241].

Водночас, наше дослідження не буде повним без аналізу співвідношення понять «правоохоронні органи» та «органи правопорядку», про які згадується у змінах до Конституції України 2016 року у статті 131-1 [238], де використання

цього терміну показано виключно у контексті «нагляду прокуратури за слідчими і розшуковими діями органів правопорядку».

Аналізуючи поняття органів правопорядку за змінами до Конституції України, Н. Ярмиш [426, с. 83] припускається думки, що вживаний ст. 131-1 термін «органи правопорядку» доцільно розглядати як аналог терміну «органи охорони правопорядку» та вважати, що такими є органи, які у своєму складі мають силові, озброєні підрозділи та працівники яких наділені правом застосовувати примушування.

Зарубіжний досвід застосування терміну «law-enforcement» («правоохоронний, правопорядок») [438], наприклад в англійських країнах, таких як США, передбачає також використання термінів «law enforcement activity» та «law enforcement agencies» [56], що звучить у перекладі як «діяльність із застосуванням законного примусу». До «law enforcement agencies» належать поліцейні органи і спецслужби (поліція, жандармерія, органи безпеки тощо) які виконують функцію забезпечення впровадження і підтримання спеціальних правових режимів (надзвичайного стану, надзвичайної екологічної або техногенної ситуації, антитерористичної операції та ін.).

Отже, до категорії «law-enforcement», у першу чергу, відносяться органи забезпечення правопорядку, що певною мірою звужує коло їх функціональних можливостей в правоохоронній сфері.

Тому, на нашу думку, термін «law-enforcement» зокрема, та правоохоронні органи загалом є складовими елементами адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності, бо забезпечення передбачає наявність певного механізму та залучення усіх дотичних правоохоронних органів для його реалізації, тоді як «правоохоронна діяльність» є більш широким, узагальнюючим терміном.

Третя ознака адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності – система адміністративно-правових засобів.

Чому ми вносимо пропозицію вважати третьою ознакою саме засоби забезпечення правоохоронної діяльності?

У лексичному значенні поняття «засіб» означає прийом, спосіб дій для досягнення чогось; знаряддя, предмет, сукупність пристроїв для здійснення якоїсь діяльності [409].

А. І. Денисов бачить засоби уже як безпосередньо заходи щодо гармонізації законодавства та уніфікації певних процедур [72, с. 113].

Науковці припускаються думки, що до правових засобів відносяться певні правові явища, які:

1) виявляються в інструментах встановлення суб'єктивних прав, обов'язків, пільг, заборон, заохочування, нагородження та ін. [409];

2) допомагають досягти цілей правового регулювання, забезпечивши при цьому реалізацію інтересів і потреб суб'єктів права [1, с. 300].

Наприклад, правові засоби щодо забезпечення прав людини, на думку Р. Г. Авдюгіна [1, с. 300], – це матеріально-правові і процесуальні норми і процедури, що використовуються юрисдикційними органами на вимогу правомочної особи для примусового поновлення її порушеного права.

Теорія адміністративного права дозволяє нам стверджувати, що адміністративно-правове регулювання правоохоронної сфери передбачає сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини та, безпосередньо, застосування адміністративного впливу [38, с. 54-55], а також здійснюється правове регулювання суспільних відносин [61].

Адміністративно-правові засоби розглядаються як сукупність прийомів і способів, урегульованих нормами права [409].

Адміністративно-правові засоби виступають також інструментом забезпечення законності та дисципліни та дієвим способом адміністративно-правового впливу [157, с. 79].

Відповідно, такі засоби позиціонують як процедури (заходи) при регламентації суспільних відносин (заохочувально-попереджувальні та

примусово-каральні заходи впливу) [92, с. 48] чи більш конкретно – як заходи адміністративного попередження, адміністративного припинення та адміністративні стягнення [111, с. 49]. Тобто, адміністративно-правові заходи – це у першу чергу урегульовані нормами права взаємопов'язані між собою дії компетентних органів держави та їх посадових осіб, що включають адміністративний примус [64].

Таким чином, ми розглядаємо систему адміністративно-правових засобів реалізації прав та свобод громадян у правоохоронній сфері як сукупності відповідних заходів, процедур та інструментів для забезпечення правоохоронної діяльності, які відповідають реалізації адміністративної реформи України, з урахуванням міжнародних стандартів.

Отже, правове регулювання правоохоронної діяльності відбувається завдяки визначеним правомірним заходам та засобам охорони, серед яких П. І. Хамула [403, с. 55] називає забезпечення законності та державний контроль.

Серед спеціальних заходів адміністративно-правового регулювання, у першу чергу, С. Г. Братель бачить наявність адміністративного примусу [38, с. 54-55], а О. М. Резнік додає сюди також переконання як спосіб впливу на свідомість і поведінку суб'єктів правоохорони [346, с. 322].

До системи заходів для забезпечення ефективної реалізації правоохоронної функції держави О. І. Безпалова [25, с. 176] додає: виявлення і усунення причини та умов вчинення окремих правопорушень; визначення порядку взаємодії відповідних суб'єктів та координації їх діяльності; процедура проведення окремих заходів, спрямованих на протидію злочинності та забезпечення правопорядку; визначення особливостей правового та соціального захисту осіб, що беруть участь у зазначених заходах; визначення меж відповідальності уповноважених суб'єктів за неналежне виконання покладених на них обов'язків.

Щодо останнього, то О. М. Резнік, аналізуючи юридичну відповідальність в структурі адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, також

називає її необхідним правовим засобом забезпечення належного виконання обов'язків правоохоронного органу [346, с. 144].

Процес гарантування безпеки громадянам відбувається у рамках забезпечення правопорядку шляхом попередження і запобігання правопорушень, прийняття відповідних заходів для припинення порушень закону [91] та залучення до виконання відповідних правоохоронних органів. Також, важливою складовою для забезпечення правопорядку є громадський контроль (громадські ради, моніторинг тощо).

Не можна обійти стороною і фактор включення до організаційно-правових засобів адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності і юридичних гарантій, які, на думку Д. І. Бородіна, являють собою діяльність певних державних органів, громадських організацій та їх посадових осіб по забезпеченню прав і свобод) [346, с. 143].

Наприклад, гарантії безпеки учасників процесу, тобто не тільки громадян, але і працівників при виконанні професійних обов'язків у сфері правоохорони, про що мова йде, зокрема, у Законах України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [244], «Про Національне антикорупційне бюро України» [293], «Про Національну поліцію» [296] тощо.

Також, розуміємо, що правове забезпечення у правоохоронній сфері, на нашу думку, це не тільки засоби примусу, але і надання правоохоронних послуг.

Правоохоронними органами при виконанні правоохоронних функцій надаються правоохоронні послуги, що є різновидом публічних послуг [19, с. 552]. Сферою послуг є інтереси держави і суспільства, охорона прав людини, забезпечення безпеки і порядку, протидія злочинності та ін.

Наприклад, Закон України «Про Національну поліцію» [296], де Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Під час вивчення іноземного досвіду, О. Г. Цигановим встановлено, що під правоохоронною послугою «Law Enforcement Services» [408, с. 21-22]



передбачено традиційні заходи сфери громадської безпеки та окремо лабораторні, кримінально-правові інформаційні, навчальні та інші послуги. Н. С. Юзікова додає сюди науковий супровід, інформаційно-аналітичне і науково-технічне забезпечення правоохоронної діяльності [419, с. 10].

Ще одним засобом забезпечення правоохоронної діяльності є міжнародне співробітництво, яке є, на думку С. А. Константинова, важливим профілактичним засобом [134, с. 48].

Отже, до системи адміністративно-правових засобів реалізації прав та свобод громадян у правоохоронній сфері можемо віднести:

- 1) забезпечення законності;
- 2) державний та громадський контроль;
- 3) адміністративний примус;
- 4) забезпечення правопорядку;
- 5) визначення меж відповідальності уповноважених суб'єктів; державні гарантії безпеки учасників процесу;
- 6) надання правоохоронних послуг як особливої групи публічних послуг;
- 7) інформаційне та науково-технічне забезпечення правоохоронної діяльності;
- 8) міжнародне співробітництво у правоохоронній сфері.

Висновки.

1. Поняття «адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності» необхідно розглядати як систему законодавчо закріплених адміністративно-правових засобів реалізації прав та свобод громадян за допомогою визначеного кола суб'єктів у рамках їх компетенції щодо реалізації правоохоронних функцій.

2. Ознаками адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності вважаємо:

- 1) сформовану нормативно-правову базу адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності);

2) визначене коло суб'єктів у рамках їх компетенції щодо забезпечення правоохоронних функцій;

3) систему адміністративно-правових засобів реалізації прав та свобод громадян у правоохоронній сфері;

4) дотримання визначених адміністративних процедур;

5) обов'язковість рішень суб'єктів правоохорони;

6) застосування міжнародних стандартів в діяльності правоохоронних органів.

3. До системи адміністративно-правових засобів реалізації прав та свобод громадян у правоохоронній сфері відносимо:

1) забезпечення законності;

2) державний та громадський контроль;

3) адміністративний примус;

4) забезпечення правопорядку;

5) визначення меж відповідальності уповноважених суб'єктів; державні гарантії безпеки учасників процесу;

6) надання правоохоронних послуг;

7) інформаційне та науково-технічне забезпечення правоохоронної діяльності;

8) міжнародне співробітництво у правоохоронній сфері.

## **1.2. Адміністративно-правові основи реалізації правоохоронної функції держави**

Державно-владні процеси дають чітке усвідомлення того, що реалізація будь-якої функції держави повинна мати належне адміністративно-правове підґрунтя. Це основа не просто стабільного функціонування, а й базис генезису соціуму, невід'ємна складова забезпечення та утвердження прав та свобод людини і громадянина.

У світлі практичної реалізації Українською державою охоронних функцій відбуваються постійні реформи ще з моменту проголошення незалежності та становлення органів безпеки та правопорядку. Трансформація та поява нових «гравців» невід'ємним чином відображається у повсякденному житті різних прошарків суспільства.

Особливої актуальності тематика набула у зв'язку із подіями, які розгортаються у сусідній Республіці Білорусь, де процес узурпації влади відбувається із залученням сил правоохоронних органів. Відверте зловживання владними повноваженнями та їх перевищення супроводжується антигуманним поведінням із людьми, катуванням, тортурами з порушення їх усіх прав, свобод та гарантій. Такий стан речей є недопустимим в правовій державі. А зазначені події для України повинні стимулювати підвищення прозорості, підзвітності правоохоронних органів, забезпечити особисту невідворотну відповідальність за незаконні дії та рішення особливо, які спрямовані проти основоположних прав та свобод людини.

Довгий період розвитку вітчизняної теоретичної думки обумовив те, що акценти науковців щодо правоохоронної функції держави були згорнуті в русло запобігання, припинення та боротьби із правопорушеннями, застосуванням примусу. Об'єктивно, наукову спільноту рухали надбання ще радянського періоду, в основі яких лежали ідеї центристської ролі держави та домінування адміністративного впливу.

Сучасна правоохоронна функція позбавлена надмірного інтересу до примусу. Сьогодні правоохоронні відносини охоплюють площину не тільки владно наказової діяльності із протидії правопорушень. Для них все більшої актуальності набувають функції з надання послуг, проведення просвітницької роботи, утвердження прозорості, підзвітності та підконтрольності громадському суспільству. Осторонь не залишилася інтеграція правоохорони у сферу інформаційних, комерційних відносин. Реалізація правоохоронної функції на місцях стала більш відповідальною перед місцевою громадою завдяки реформі децентралізації. Змінились вимоги до якості законодавчого, нормативного забезпечення правоохоронної інфраструктури.

З урахуванням зазначених тенденцій та чинників, правоохоронні стандарти в сучасній демократичній державі потребують переосмислення своєї адміністративно-правової природи, формування нової моделі роботи суб'єктів правоохоронної діяльності, яка задовільнила б вимоги суспільства.

Конституційно-правовий вплив на природу правоохоронної функції держави розкриває напрямки законодавчої та відомчої нормопроектної діяльності. Основним джерелом будь-яких відносин адміністративно-правового регулювання є Основний Закон. Суто буквальний зміст державної правоохоронної функції пов'язує її із сферою безпеки і з діяльністю правоохоронних та військових органів в конституційно-правовій площині. Такий тезис випливає із тлумачення статті 17 Конституції України, згідно з якою забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [137]. Тотожним за змістом є положення законодавства у сфері національної безпеки, де правоохоронні органи належать до блоку сил безпеки та сил оборони, як правоохоронні та розвідувальні органи, а також державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями [294]. Ґрунтовне пояснення щодо охопленості відносин правопорядку сферою національної безпеки надав В. Я. Тацій зауваживши, що вперше термін «правоохоронний орган» згадується

в політичних документах колишнього СРСР, в яких такі органи називалися адміністративними [381, с. 287] та забезпечували, здебільшого, громадський порядок та безпеку. На наш погляд, «консервативне забарвлення» конституційної природи правоохоронних органів можливо модернізувати, зокрема, прийняттям Закону про правоохоронні органи. Останній слугував би одним із системоутворюючих в адміністративно-правовому забезпеченні правоохоронної функції.

Неспростовуючим аргументом є розуміння правоохоронної функції як напрямку державної політики. Важливо погодитись із позицією колективу авторів (за заг. ред. М. В. Ковалю) посібника «Правове регулювання правоохоронної діяльності» про те, що правоохоронна функція держави, реалізується через державну політику, як комплексний пріоритетний напрямок державної політики, її змістом є забезпечення охорони права і правовідносин, а також захист основ конституційного ладу [119, с. 155-156].

О. Л. Соколенко, децентралізуючись від «суб'єктивістського підходу» констатує, що така політика покликана забезпечити реальність (підкреслено мною) прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в умовах демократичної соціальної правової держави. Це вимагає не просто формування системи правоохоронної діяльності, але й її реалізації у відповідності із певними властивими такій державі та громадянському суспільству вихідними засадами і принципами [362, с. 848]. Перевагами такої позиції є її актуальність в будь-який час, незважаючи на суб'єктів правоохоронної діяльності та методів досягнення завдань правоохорони. Оцінка правоохоронної функції – це якісний показник реальності, дієвості стану охорони державою прав людини. Слід погодитись із Р. Г. Ботвіновим, що одним із ознак сучасної державної функції правоохоронної діяльності є те, що правозахисну функцію, крім органів державної влади, також виконують інституції громадянського суспільства (громадські організації та рухи, ЗМІ тощо), здійснюючи її “замість” або навіть “всупереч” діям органів державної влади, зокрема правоохоронних [35, с. 161].

Слід піддати критиці термінологічні підходи правників, які в ключову роль «правоохоронної функції держави» закладають діяльність правоохоронних органів. Але разом з цим, не помилковим є судження, зокрема, як зазначає Р. Я. Шай, що зміст правоохоронної діяльності охоплює здійснення функцій держави шляхом владної оперативної діяльності державних органів, спрямованої на забезпечення охорони норм права від порушень, на захист наданих громадянам суб'єктивних прав та забезпечення виконання покладених на них юридичних обов'язків [414, с. 3]. Терміни «правоохоронна функція держави» та «правоохоронна діяльність» різняться між собою хоча і переслідують єдину мету. Правоохоронна функція – це комплексний напрямок державної політики, за допомогою якого досягається охорона прав, свобод та інтересів людини і громадянина, забезпечення законності, конституційного ладу, правопорядку та безпечного існування суспільства, його елементів.

Адміністративно-правове регулювання як легітимне середовище втілення завдань правоохоронної функції.

Із аналізу сучасних наукових доробків, слід узагальнити, що теоретичне підґрунтя адміністративно-правового регулювання правоохоронної функції держави може базуватися на наступних тезах:

- синергія догм державного управління, управлінських відносин та нормативної діяльності держави у сфері правоохорони;
- вплив правових норм у сфері державного управління на охорону прав, свобод та інтересів людини і громадянина;
- позитивне зобов'язання держави утверджувати та захищати права людини через відповідну діяльність правоохоронних інституцій, регламентованих нормативними адміністративними актами та ін.

Н. І. Золотарьова додає, що адміністративно-правове регулювання і його механізм спрямоване на упорядкування управлінських відносин галузі державного управління, надання адміністративних послуг та утворення правових режимів для забезпечення спільних інтересів суспільства і держави [109, с. 102]. Можна додати, що вказане регулювання не тільки упорядковує, а

й сприяє розвитку правозабезпечення та правоохорони, а отже і правоохоронної функції держави.

У методологічному контексті заслуговує на увагу структурування правоохоронної функції держави здійснене Р. А. Шаєм. Напрямки загалом можна укрупнити на наступні: профілактичний; захисний; охоронний; ресоціалізаційний; виявлення та розслідування злочинів; судовий розгляд справ та виконання рішень судів [414, с. 14].

Також елементи державної правоохоронної функції в науковій літературі інколи іменують ще «цільові програми». До останніх, О. М. Полковніченко відносить систему заходів із забезпечення, охорони громадського порядку [210, с. 42]. Такий підхід поза всяких сумнівів є вузьким та охоплює інших напрямків. Сучасні реалії вимагають розширення правоохоронного впливу на суспільні відносини. Тому їх можна доповнити складовими адміністративно-правової природи:

- сервіс у сфері правоохорони, який супроводжується наданням відповідних послуг суб'єктам звернення;
- інформаційно-телекомунікаційне забезпечення та цифровізація відносин правопорядку;
- комунікація, міжсуб'єктна взаємодія, контроль.

Відсутність змісту центробіжних дефініцій «правоохорона», «правоохоронні органи», «правопорядок» в чинному законодавстві є суттєвим недоліком адміністративно-правового механізму правоохоронної функції.

Нормативно-правовий аспект при розумінні сутності державно-правової політики є ключовим у практичній реалізації охорони прав та свобод людини і громадянина. Адміністративно-правове забезпечення правоохоронної функції держави – складний правовий феномен з точки зору урегулювання участі держави та інших інституцій, суб'єктів та посадових осіб у реалізації правоохоронних завдань. Без нормативно встановлених та закріплених державною правил поведінки неможливим є захист прав та свобод суб'єктів від протиправних дій інших осіб. Більше того, санкціоновані державою норми

встановлюють межі дозволеної поведінки уповноважених на застосування примусу посадових осіб. Узагальнюючи, можна стверджувати, що правове забезпечення правоохоронної функції держави має на меті упорядкувати зазначений масив суспільних відносин, надати йому легітимності та загальнообов'язковості.

Не секрет, що у доктрині національної функції правоохорони ще з початку становлення незалежності відсутній не те, щоб єдиний підхід до системи правоохоронних органів, а й зміст такої діяльності в законодавчих та нормативних актах різних років. Такий тезис не тільки спільна думка науковців, а й формально-закріплене узагальнення. Наприклад, у Стратегії боротьби з організованою злочинністю, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2020 року № 1126-р, констатується, що однією із причин незадовільного стану боротьби зі злочинністю є «...застаріле та розбалансоване нормативно-правове забезпечення з питань боротьби з організованою злочинністю [325]».

Юридична невизначеність категоріального апарату породжує несприятливі організаційно-управлінські наслідки. Так, Ю.В. Собко зазначає, що відсутність чіткого визначення правоохоронної діяльності обумовлює низку проблем, однією з яких є некоординованість (неузгодженість) правоохоронної діяльності, що має як зовнішній, так і внутрішній характер [360, с. 112]. О. Дефенюк констатує, що відсутнє визначення поняття та переліку правоохоронних функцій не дає можливості доповнення системи правоохоронних органів України новими структурними елементами [85, с. 138]. Погодитися слід також із А. О. Янчук у тому, що суперечливе вживання законодавцем термінів «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи держави», «правоохоронна система» свідчить про відсутність єдиного підходу в його розумінні в законодавстві та ускладнює розв'язання проблем реформування всієї правоохоронної системи, що в кінці-кінців негативно впливає на нормативне регулювання компетенції правоохоронних органів,



інституційну та функціональну складові правоохоронної системи України [425, с. 109].

На нормативно-стратегічному рівні адміністративно-правового забезпечення реалізації напрямків правоохоронної функції також прослідковуються низка розбіжностей між планами та реальністю.

Слід наочно навести окремі положення Указу Президента України від 08.04.2008 № 311/2008, яким введено Рішення РНБО «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів». Документ одним із перших визнав, що система органів, яку традиційно називають «правоохоронними» (органи внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державна прикордонна служба України, податкова міліція та інші органи, що мають повноваження провадити дізнання, слідство, застосовувати адміністративні санкції), створена як механізм переслідувань і репресій, не була трансформована в інститут захисту і відновлення порушених прав осіб [313]. Концепцією запропоновано створення в Україні наступних суб'єктів кримінальної юстиції упродовж декількох років: національну поліцію, фінансову поліцію, військову поліцію, слідчий підрозділ Служби безпеки України, спеціально утворений орган досудового розслідування корупційних правопорушень (антикорупційний орган) [313]. Як видно, станом на середину 2021 року, система правоохоронних органів із повноваженнями у сфері кримінальної юстиції суттєво відрізняється від пропонованої в стратегії: слідчі органів Національної поліції, слідчі органів безпеки, слідчі органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, слідчі органів державного бюро розслідувань, детективи Національного антикорупційного бюро України (ст. 216 КПК України) [145].

Неабияким чином на розвиток стандартів правоохоронної діяльності та правоохоронних органів впливає намагання України стати членом НАТО. Наприклад, в рамках конструктивного партнерства з Організацією Північноатлантичного договору, Указом Президента України від 19.04.2012 № 273/2012 затверджено Річну національну програму співробітництва Україна

– НАТО на 2012 рік [277]. У середньострокових цілях останньої зазначається про реформування системи правоохоронних органів у відповідності до міжнародних стандартів, всебічного забезпечення прав, гарантій та соціального захисту правоохоронців, реформування Державної прикордонної служби та внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ, підвищення боєздатності Збройних сил [277].

У Плані дій Ради Європи для України на 2011-2014 рр. виокремлювалися заходи для утвердження прав людини шляхом зміцнення національного потенціалу у сфері боротьби з жорстоким поведінням з боку співробітників правоохоронних органів і пенітенціарних установ, у тому числі шляхом підвищення ефективності розслідування заяв про жорстоке поведіння; розширення застосовування європейських стандартів в галузі прав людини у своїй повсякденній роботі працівників правоохоронних органів; розширення транскордонного співробітництва [204].

У Протоколі № 6 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань від 9 грудня 2002 року передбачалась інтеграція європейських стандартів адвокатської діяльності в національну систему кримінального процесу [335]. Документом передбачається низка заходів організаційно-правового змісту, спрямованих на підвищення ролі адвоката у кримінальному процесі, гарантій його діяльності.

Досить важливим для національної системи правоохоронних органів є не тільки міжнародні документи-зобов'язання, а й Настанови авторитетних міжнародних установ щодо побудови ефективної правоохоронної системи. Зокрема до таких можна віднести:

- Рекомендації Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя [343];

- низка спеціальних рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо стандартів правоохоронної діяльності служб безпеки № 1466 (2005) “Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною”, № 1713 (2005) “Про

демократичний надзір за положенням у сфері безпеки в країнах - членах”, № 1722 (2005) “Про виконання обов’язків та зобов’язань Україною”. Також органам влади України запропоновано швидко ратифікувати, зокрема, Конвенцію про корупцію у контексті кримінального права, № 1755 (2010) “Функціонування демократичних інституцій в Україні”;

- Звіт правил «Міжнародної амністії» «10 міжнародних стандартів правоохоронної діяльності» [171];

- інші кодекси, правила поведінки, рекомендації для працівників правоохоронних органів, служб безпеки, розроблені ООН, Радою Європи, Комітетом Міністрів Ради Європи та ін.

На наш погляд, відсутність спеціального закону не є суттєвим недоліком на шляху ефективності врегулювання відносин правоохорони, оскільки обсяг загальних засад державної функції правоохорони є досить широким в теоретичному аспекті. З позиції юридичної техніки, нормопроекування та систематизація відносин правоохорони є настільки складним завданням, що не виправдовує мети існування самого закону чи зводу законів.

Проте, слід відмітити, що законопроектне поле не позбавлене спроб реалізувати таку ідею. Зокрема проектом Закону України від 17.12.2009 № 5446, «Про концепцію реформування правоохоронних органів України» передбачаються загальні принципи діяльності усіх правоохоронних органів, що є спробою уніфікації їх діяльності на інституційному рівні: законність, додержання прав і свобод людини і громадянина, захист демократичних цінностей суспільства, деполітизація та позапартійність, єдиноначальність і колегіальність при розробці і прийнятті важливих рішень, поєднання гласних і негласних методів і засобів діяльності, пріоритетність функцій попередження і профілактики правопорушень, взаємодія з державними органами, органами місцевого самоврядування і військовими формуваннями. співпраця з громадянами, об’єднаннями громадян та неурядовими організаціями, відкритість для демократичного цивільного контролю [331].

Загалом, законодавча база з питань правоохоронної функції є настільки розширеною, що її норми знаходяться в десятках законодавчих актах, які, подекуди, діють ще з 90-х років. За таких обставин невиключеною є наявність чисельних розбіжностей, неузгодженостей та протиріч.

Спроби узагальнення та систематизації актів законотворення неодноразово відмічалися у світлі адміністративно-правової доктрини. Втім, більшість із них піддаються обґрунтованій критиці, а тому не можуть претендувати на абсолютність. Наприклад, О. І. Беспалова пропонує законодавчу базу із означеного предмету розділити на закони, що визначають загальні засади реалізації правоохоронної функції держави; закони, що визначають окремі напрямки реалізації правоохоронної функції держави; закони, що визначають правовий статус суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави [23, с. 27]. Щодо першого блоку, зокрема, вчена відносить до нього Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». Незрозумілим видається такий підхід, оскільки означений Закон лише поверхнево визначає заходи державного захисту спеціальних суб'єктів, які потребують таких в силу виконання особливих державницьких завдань. Єдиним системноутворюючим елементом в Законі є термін «правоохоронні органи», який, до речі, надає тільки перелік останніх. В іншому випадку, погоджуємось із обґрунтованістю віднесення О. І. Беспаловою Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 № 975-IV до групи *загальних* законодавчих джерел регулювання правоохоронної функції, втім останній вже втратив свою чинність в результаті прийняття Закону України «Про національну безпеку» від 21.06.2018 № 2469-VIII.

На наш погляд, для включення до критерію загальноправових актів у сфері адміністративно-правового регулювання правоохоронної функції можуть претендувати, положення, наприклад, Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового

розслідування, прокуратури і суду» від 01.12.1994 № 266/94-ВР. Натомість, процедурний характер його норм позбавляє претензії на системність та інституційне значення. Закон не містить принципів правовідновлюючої діяльності об'єкта посягання та загалом інших обов'язків держави за результатами заподіяння шкоди незаконними діями правоохоронних органів.

Відомче нормотворення утворює найбільший масив положень з питань правоохоронної діяльності, забезпечення правопорядку, захисту прав та свобод учасників правовідносин, охорони державних інтересів, забезпечення національної безпеки та ін. О. І. Безпалова доповнює, що саме на рівні відповідних нормативно-правових актів формуються пріоритетні напрямки реалізації правоохоронної функції держави, визначається коло суб'єктів, відповідальних за її реалізацію за окремими напрямками, закріплюються шляхи взаємодії зазначених суб'єктів, окреслюються проблемні питання, пов'язані із забезпеченням реалізації правоохоронної функції, та пропонуються шляхи їх вирішення [27]. У межах встановлених законом повноважень, уповноважені суб'єкти реалізують свої функції шляхом прийняття відповідних адміністративних актів. Роль відомчих нормативних актів важко недооцінити. О. І. Безпалова зазначає, що саме за їх допомогою створюються необхідні умови для ефективної діяльності уповноважених суб'єктів щодо реалізації правоохоронної функції держави, що у результаті має призвести до належного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зниження рівня криміналізації суспільства, підвищення рівня довіри населення до правоохоронних органів [27].

Президент України є гарантом дотримання прав і свобод людини (ст. 102 Конституції України). Конституційний статус передбачає участь в активній та пасивній формі у питаннях правоохорони. Невдаючись до системного аналізу правоохоронного призначення Глави держави, слід відмітити його безпосередній вплив на реалізацію іншими органами діяльності у сфері правоохорони. Наприклад, Указом Президента України «Про додержання прав людини під час проведення оперативно-технічних заходів»

від 07.11.2005 № 1556/2005 ініційовано подання до Верховної Ради України пропозиції про внесення змін до законодавчих актів України щодо забезпечення додержання конституційних прав громадян при здійсненні оперативно-розшукових заходів [245].

У найбільш загальному вигляді систему відомчого нормативного регулювання у сфері правоохоронної функції держави доцільно класифікувати на дві групи.

Перша – організаційно-управлінське (внутрішнє) нормативне забезпечення – властиве виключно суб'єктам правоохоронної діяльності, яке деталізує їх повноваження, встановлює порядок прийняття та виконання управлінських рішень, здійснення публічної служби, звітності та громадського контролю тощо. Суб'єктом прийняття таких актів може бути як правоохоронне відомство, так і Кабінет Міністрів України, а в окремих випадках Президент України. Наприклад, фактично усі відомчі нормативні акти у формі постанов було прийнято з метою набування публічної правосуб'єктності тим органом із правоохоронними функціями, які підзвітні та підконтрольні КМУ: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 28 жовтня 2015 року № 878; Положення про Державну податкову службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 року № 227; Постанова від 20 грудня 2017 року № 1086 «Питання Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань»; Розпорядження від 7 травня 2015 року № 438-р «Про забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України» та ін. Відомчими НПА організаційно-управлінського змісту встановлюються:

- питання добору кадрів (наприклад, Наказ №123-О від 31.05.2017 «Про затвердження Порядку проведення відкритого конкурсу для призначення на посади у Національному антикорупційному бюро України»);

- внутрішній контроль, аудит та забезпечення діяльності (Наказ ДБР №147 від 27.04.2020 «Про затвердження Порядку організації та здійснення внутрішнього контролю в Державному бюро розслідувань»; Наказ ДБР № 74 від

28.01.2021 «Про затвердження Порядку організації та здійснення внутрішнього контролю в Державному бюро розслідувань»);

- правила етичної поведінки (наприклад, Наказ ДФС України від 03.04.2019 № 257 «Про затвердження Правил етичної поведінки в органах Державної фіскальної служби»);

- антикорупційна робота (наприклад, Наказ № 153 від 14.06.2016 «Про затвердження Порядку здійснення контролю за дотриманням працівниками Національного антикорупційного бюро України законодавства про конфлікт інтересів») тощо.

Друга – нормативне забезпечення основних напрямків правоохоронної діяльності (зовнішнє) – це загальнообов'язкові для виконання нормативні акти із загальнодержавною сферою поширення, які розкривають порядок, способи, засоби досягнення завдань в діяльності правоохоронних органів та суб'єктів, залучених до завдань правоохорони. Наприклад, Наказом Офісу Генерального прокурора України «Про особливості виконання функцій прокуратури з питань захисту інтересів дітей та протидії насильству» від 04.11.2020 № 509, основними принципами правоохоронної діяльності у сфері захисту інтересів дітей є: отримання дітьми інформації про їхні права, забезпечення вільного доступу дітей до правосуддя та можливості повідомляти про факти порушення їхніх прав; забезпечення найкращих інтересів дитини; повагу до гідності дитини та її захист від дискримінації; захист дитини від усіх форм насильства, зловживань, включаючи сексуальні, особливо з боку батьків, опікунів (піклувальників) чи інших осіб, які турбуються про дитину, а також її експлуатації [300].

Наказом Офісу Генерального прокурора від 07.08.2020 № 365 встановлюються форми взаємодії між прокуратурою та правоохоронними органами, зокрема, передбачається систематичність проведення координаційних нарад з керівниками правоохоронних органів, на яких заслуховується інформація щодо їхньої діяльності з протидії злочинності, використовуються інші форми координації [300]. Суб'єктами координаційної

діяльності у сфері правоохорони є правоохоронні органи, на які законодавством України покладено функції здійснення дізнання, досудового слідства та проведення оперативно-розшукової діяльності, а в необхідних випадках - інші державні органи за їх згодою [272].

Одним із спеціальних суб'єктів, який найбільшим чином приймає участь у формуванні засад політики правоохоронної функції, є Комітет Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності. Його повноваження охоплюють наступне коло питань: формування стратегії функціонування правоохоронної системи України; кримінальне законодавство; кримінальне процесуальне законодавство; законодавство про адміністративні правопорушення; організація та діяльність органів прокуратури, поліції, Національної гвардії, прикордонної служби, Державного бюро розслідувань, інших правоохоронних органів; оперативно-розшукова діяльність; організація та діяльність органів досудового розслідування; протидія організованій злочинності і міжнародній злочинності, протидія кіберзлочинності; протидія нелегальній (незаконній) міграції; запобігання злочинам та здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; організація охорони громадської безпеки і порядку; охоронна і детективна діяльність; обіг зброї у цивільному обороті; державний захист учасників кримінального судочинства та державний захист суддів, працівників правоохоронних органів; соціальний захист працівників правоохоронних органів та членів їх сімей; міжнародне співробітництво та координація з питань правоохоронної діяльності [304].

Інститут адвокатури є особливим в системі адміністративно-правового регулювання правоохоронної діяльності, а адвокат – спеціальним суб'єктом, який в силу законодавчо наданих повноважень сприяє реалізації та покращенню втілення досліджуваної функції.

На перший погляд, таке твердження може видатися дискусійним в силу того, що доволі часто діяльність правоохоронних органів та адвокатів проходить в різних векторах правових контраверз. Так, до прикладу в роботі правоохоронних органів щодо набуття особою статусу підозрюваного чи



обвинуваченого буде опонент – адвокат (захисник), правове поле діяльності якого спрямовуватиметься на доведення протиправності та безпідставності дій правоохоронного органу.

Попри це, квінтесенція адвокатської діяльності і передбачає, що саме інститут адвокатури створює баланс у державно-правому житті, формує змагальність та недопущення свавілля в системі правоохоронних органів та порушення ними прав, свобод і законних інтересів осіб.

Якщо звернутися до положень Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», стає очевидно, що адвокатська діяльність є незалежною, професійною діяльністю адвоката щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту (ч. 1 ст. 1 Закону).

У той же час, за визначенням Закону, такий аспект адвокатської діяльності як захист передбачає забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування у кримінальному провадженні, особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію), а також особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення. Деталізуються професійні права адвоката у ст. 20 Закону, серед яких звернення з адвокатськими запитам; складання заяв, клопотань, скарг; збирання відомостей про факти, що можуть бути використані як докази тощо [223].

З цього можна підкреслити наступні способи участі адвоката у правоохоронній функції держави в системі суб'єктів без наявності владних повноважень:

- 1) адвокат може виявляти недоліки, правопорушення у діяльності правоохоронних органів;

2) адвокат сприяє недопущенню порушення прав, свобод та законних інтересів осіб, їх відновлення, у разі порушення;

3) адвокат забезпечує змагальність у кримінальному процесі;

4) адвокат сприяє притягненню винних осіб до відповідальності;

5) адвокат забезпечує утвердження принципів верховенства права, законності, соціальної справедливості та транспарентності державно-правового життя.

Громадське суспільство, залучене до правоохоронної функції держави не менш значиме ніж інші суб'єкти. Його вплив помітний на всіх рівнях, стадіях та формах реалізації напрямків правоохоронної політики. Втім важливість участі громадян у правоохоронній діяльності кореспондується із необхідністю забезпечення контролю та підзвітності суб'єктів наділених правоохоронними повноваженнями. Саме це є рушієм еволюції реальності охорони прав та свобод людини, недопущення узурпації влади.

Висновки.

У підрозділі досліджуються аспекти адміністративно-правового забезпечення правоохоронної функції в контексті сучасних тенденцій реформування правоохоронної системи.

1. Виокремлено чинники, які впливають на розвиток правоохоронної діяльності на сучасному етапі:

- сучасна правоохоронна функція позбавлена надмірного інтересу до примусу;
- все більшої актуальності набувають функції з надання послуг, проведення просвітницької роботи, утвердження прозорості, підзвітності та підконтрольності громадському суспільству;
- поглибилась інтеграція правоохорони у сферу інформаційних, комерційних відносин;
- реалізація правоохоронної функції на місцях стала більш відповідальною перед місцевою громадою завдяки реформі децентралізації;

- змінились вимоги до якості нормативного забезпечення правоохоронної інфраструктури.

2. Правоохоронна функція – це комплексний напрямок державної політики, за допомогою якого досягається охорона прав, свобод та інтересів людини і громадянина, забезпечення законності, конституційного ладу, правопорядку та безпечного існування суспільства, його елементів.

Правове забезпечення правоохоронної функції держави має на меті упорядкувати зазначений масив суспільних відносин, надати йому легітимності та загальнообов'язковості.

3. Із аналізу сучасних наукових доробків, слід узагальнити, що теоретичне підґрунтя адміністративно-правового регулювання правоохоронної функції держави може базуватися на наступних тезах:

- синергія догм державного управління, управлінських відносин та нормативної діяльності держави у сфері правоохорони;
- вплив правових норм у сфері державного управління на охорону прав, свобод та інтересів людини і громадянина;
- позитивне зобов'язання держави утверджувати та захищати права людини через відповідну діяльність правоохоронних інституцій, регламентованих нормативними адміністративними актами та ін.

4. Сучасні реалії вимагають розширення правоохоронного впливу на суспільні відносини. Тому правоохоронна функція може бути доповнена наступними складовими адміністративно-правової природи:

- сервіс у сфері правоохорони, який супроводжується наданням відповідних послуг суб'єктам звернення;
- інформаційно-телекомунікаційне забезпечення та цифровізація відносин правопорядку;
- комунікація, міжсуб'єктна взаємодія, контроль.

5. Юридична невизначеність категоріального апарату породжує несприятливі організаційно-управлінські наслідки, які впливають як на систему

правоохоронних органів, так і на реалізацію завдань охорони правопорядку, безпеки.

Зроблено висновок, що відсутність спеціального закону у сфері правоохоронної функції не є суттєвим недоліком на шляху ефективності врегулювання відносин правоохорони, оскільки обсяг загальних засад державної функції правоохорони є досить широким в теоретичному аспекті. З позиції юридичної техніки, нормопроекування та систематизація відносин правоохорони є настільки складним завданням, що не виправдовує мети існування самого закону чи зводу законів.

6. У найбільш загальному вигляді систему відомчого нормативного регулювання у сфері правоохоронної функції держави доцільно класифікувати на дві групи: організаційно-управлінське (внутрішнє) нормативне забезпечення; нормативне забезпечення основних напрямків правоохоронної діяльності (зовнішнє).

Способами участі адвоката у правоохоронній функції держави в системі суб'єктів без наявності владних повноважень є: виявлення недоліків, правопорушень у діяльності правоохоронних органів; сприяння недопущенню порушення прав, свобод та законних інтересів осіб, їх відновлення, у разі порушення; забезпечення змагальності у кримінальному процесі; сприяння притягненню винних осіб до відповідальності; забезпечення утвердження принципів верховенства права, законності, соціальної справедливості та транспарентності державно-правового життя.

### **1.3. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання правоохоронної діяльності**

Кожна правова держава має серед пріоритетів напрями безпеки та охорони громадського порядку, завдяки яким забезпечується належне дотримання прав людини та громадянина.

Дослідження основних аспектів адміністративно-правового регулювання правоохоронної діяльності важливе з точки зору забезпечення правових засад діяльності правоохоронних органів та розробки і впровадження міжнародних стандартів поведінки правоохоронців.

На думку А. М. Кучука [151, с. 60], загальні засади правоохоронної діяльності впливають на суспільні відносини саме шляхом правового регулювання та впливу на рівень правосвідомості громадян.

Тісний зв'язок між здійсненням правоохоронної діяльності держави та встановленими особливостями її правового регулювання відмічають у своїх роботах і Ю. А. Ведерніков та О. Д. Тихомиров [29, с. 36].

У такому випадку виникає потреба у аналізі особливостей правового регулювання здійснення правоохоронної діяльності зарубіжних країн з метою отримання необхідного досвіду для впровадження правових реформ у кожній конкретній державі.

Отже, узгоджена робота усіх гілок державної влади становить зміст правоохоронної діяльності держави, яка охороняє право та правопорядок, а регламентація діяльності правоохоронних органів певною мірою залежить від запроваджених стандартів поведінки [37, с. 95].

Мова йде, зокрема, про розроблені міжнародні документи глобального значення як Кодекс поведінки службовців органів правопорядку Організації Об'єднаних Націй 1979 р. [121], Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 р. [133], Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти

незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 р. [131], Основоположні принципи застосування сили та вогнепальної зброї службовцями органів правопорядку Організації Об'єднаних Націй 1990 р. тощо [191].

Нами проаналізовано практику низки зарубіжних країн різних правових систем світу в контексті формування правових основ діяльності органів правоохоронної системи. Дослідницький інтерес викликало реформування правоохоронної системи європейських країн та Сполучених Штатів Америки (далі – США) з виокремленням особливостей адміністративно-правового регулювання правоохоронної діяльності у цих країнах.

Таку думку підтримує і А. Суббот [376], який у своєму дослідженні передових світових стандартів організації ефективної діяльності правоохоронних органів вказує на безпосередній вплив міжнародних стандартів при реформуванні поліцейських систем в європейських країнах.

З огляду на необхідність проаналізувати у аспекті досліджуваної тематики систему адміністративно-правового регулювання правоохоронної діяльності (починаючи від законів і завершуючи угодами, правилами корпоративної етики тощо), розкриємо окремі особливості з урахуванням окремих моделей організації правоохоронної діяльності, внутрішньої безпеки для країн Європи, які привели до формування такої системи.

Таких моделей декілька, але сутність їх організації та правової регламентації пов'язана з наступними особливостями.

У першу чергу, це централізована модель з домінуючою роллю міністерства внутрішніх справ і підпорядкуванням низових ланок центральним органам (напр., Швеція, Данія, Норвегія, Франція, Іспанія, Італія, Словенія, Польща) та децентралізована модель, де передбачено множинність поліцейських сил та зосередження важелів управління в руках обласних (регіональних) органів державної влади та органів місцевого самоврядування (напр., Швейцарія, Болгарія, Чехія, Румунія). Окремо існує і комбінована

модель управління (напр., Великобританія, ФРН, Нідерланди), де поєднуються ознаки двох уже згаданих моделей [146].

Серед виявлених особливостей правоохоронної системи для країн Євросоюзу [30, с. 201-202] є поширення компетенції того чи іншого правоохоронного органу тільки на певну територію держави, залежно від адміністративно-територіального поділу, що, відповідно регламентується окремими правовими актами.

Ще однією важливою особливістю є те, що, досліджуючи правоохоронну діяльність в країнах Європи, науковці визнають найближчим терміном до «правоохоронних органів» саме «поліцейські органи» та приводять результати соціологічних опитувань, за яким до 50% опитаних вважають поліцію однією з найбільш досконалих державних організацій [119, с. 331, 350].

Вважаємо що узагальнення досвіду країн Європейського Союзу щодо управління діяльністю національних поліцейських структур та їх правове закріплення є важливим кроком і для вітчизняної правоохоронної сфери у світлі впровадження адміністративної реформи [146].

Базовими документами для регламентації діяльності правоохоронних органів більшості європейських країн стали Договір про Європейський Союз 1992р. [448] та Лісабонський договір про внесення змін до Договору про ЄС та Договору про заснування ЄС, 2009 р., в якому зазначено, що найбільші зміни відбулися щодо правових засад функціонування простору свободи, безпеки та правосуддя Європейського Союзу (Area of freedom, security and justice), а саме – розширення повноваження ЄС у сферах прикордонного контролю, політичного притулку і захисту біженців та переміщених осіб; судового співробітництва у кримінальних справах; співробітництва правоохоронних органів [155].

Співробітництво правоохоронних органів європейських країн згідно до Лісабонської угоди відбувалося завдяки координаційному інституту – Постійному комітету оперативного співробітництва з внутрішньої безпеки, створеному за даною угодою, де важливою умовою ефективної взаємодії стало

забезпечення оперативного обміну інформацією (у т.ч. конфіденційною), та створення спільних баз даних [115, с. 193].

Завдяки впровадженню європейських стандартів державного управління, нових рекомендацій Ради Європи щодо удосконалення правоохоронної діяльності, з'явилися такі необхідні нормативно-правові акти як Європейська конвенція з прав людини [132], Декларація про поліцію (Рада Європи, 1979 р.) [68], де зазначаються вимоги до персоналу поліції, дотримання ними верховенства права та інших принципів під час захисту прав людини від протиправних посягань.

Зокрема, досвід реформування поліцейської системи в країнах Центральної та Східної Європи (Німеччини, Угорщини, Польщі, Словенії, Чехії, Болгарії) свідчить про вплив таких стандартів та норм на сферу управління органами внутрішніх справ, оскільки його результатом стали процеси демілітаризації, демократизації, деполітизації поліцейських органів та нові вимоги до правоохоронних органів загалом [412, с. 222-223].

Регламентация процесів запровадження фінансової підтримки для поліцейської співпраці, запобігання і боротьби зі злочинністю та антикризового управління як частини Фонду внутрішньої безпеки, запровадженого з 1 січня 2014 р. до 31 грудня 2020 р. [345, с. 14-16] знайшла відображення у низці регламентів Євросоюзу, зокрема мова йде про: Регламент (Євросоюз) № 513/2014 Європейського Парламенту і Ради від 16 квітня 2014 року, Регламент (Євросоюз) № 514/2014 Європейського Парламенту і Ради від 16 квітня 2014 року, Регламент (Євросоюз) № 515/2014 Європейського Парламенту і Ради від 16 квітня 2014 року [441-442]. Регламентування особливостей захисту персональних даних, пов'язаних із поліцейськими розслідуваннями, передбачено Регламентом Європейського парламенту і Ради (ЄС) 2016 р. за № 2016/679 [285] тощо.

Діяльність таких спеціальних наднаціональних органів, які необхідні для боротьби зі злочинністю та забезпечення правоохорони [31, с. 109-110], а саме: Європол, Євроюст, Генеральний директорат внутрішніх справ, Європейський



офіс із боротьби із шахрайством, Європейська інформаційна мережа у сфері правосуддя, Постійний комітет оперативного співробітництва з внутрішньої безпеки та ін. регламентована важливими міжнародними документами.

Серед цих документів зазначимо Європейський кодекс поліцейської етики 2001 р. [432], який застосовується до традиційних підрозділів і служб державної поліції або до інших контрольованих публічною владою органам, головною метою яких є забезпечення підтримки закону і порядку в громадянське суспільство; Рішення про створення Європейського поліцейського відомства (Європол) [317]; Угоду «Agreement between Euro just and Europol» 2004 р., завдяки якій було вирішено низку завдань щодо поліпшення координації дій та підвищення ефективності протидії тяжким міжнародним злочинам, уникнення дублювання в роботі цих органів через обмін стратегічною інформацією, проведення консультацій та зустрічей між представниками обох сторін [115, с. 192].

Необхідність держав-членів Європейського Союзу забезпечити належне врахування оперативних запитів правоохоронних органів при розвитку та запровадженні у співробітництві із постачальниками послуг зв'язку будь-яких заходів, що можуть мати вплив на здійснення законних форм перехоплення телекомунікацій регламентовано Резолюцією Ради Європейського Союзу «Про оперативні запити правоохоронних органів стосовно громадських телекомунікаційних мереж та послуг (ENFOPOL) 2001 р. [297].

Вивчаючи зарубіжний досвід правоохоронної діяльності Р. Г. Ботвінов [37, с. 99] до основних джерел, які забезпечують правове регулювання правоохоронної діяльності європейських країн, відносить: Конституції, загальне (державне, громадське) та спеціальне (спеціальні умови) законодавство для правоохоронних служб.

Дійсно, окрім регламентації правоохоронної діяльності у конституціях зарубіжних країн, великий пласт нормативного регулювання приходить на низку законів та підзаконних правових актів, що дозволяють оцінити кожену

окрему правоохоронну систему і особливості її організації та використання задля захисту безпеки громадян.

Важливо відмітити, що кожна країна створює національну законодавчу базу регулювання правоохоронної діяльності, яка базується на особливостях різних моделей для її організації.

Погоджуючись з іншими науковцями, зокрема Т. С. Чубарою [411], який виділяє органи поліції як головний елемент при формуванні системи органів внутрішніх справ, прослідковуємо цю тенденцію, враховуючи низку прийнятих різними країнами законодавчих актів у сфері правоохоронної діяльності.

Наприклад, з моменту утворення ФРН та формування Основного закону 1949 року [190], питання безпеки мали чималий пріоритет та були втілені у тому числі завдяки створенню поліцейських органів та визначенню її обсягів компетенції. Проаналізувавши положення Конституції, знаходимо окремі статті, присвячені формуванню поліцейських органів: ст.73 (створення Федерального відомства кримінальної поліції), ст. 87 (створення центральних відомств поліцейської інформації та зв'язку, кримінальної поліції), ст. 91 (захист Федерації та землі), ст. 104 (повноваження поліції) тощо.

Як зауважує І. А. Григоренко [63, с. 54], досліджуючи Основний закон ФРН, останній закріплює пріоритетність федерального права над земельним, і, водночас, поліцейська система ФРН ґрунтується на поєднанні елементів централізації і децентралізації, де суб'єкти німецької федерації уповноважені на «здійснення державних повноважень та виконання державних завдань».

Реформа правоохоронної системи Румунії ознаменована прийняттям Конституції 1991 р. [135], де, згідно ст. 129, поліція знаходиться на службі судових інстанцій. Органи прокуратури у судовій діяльності представляють інтереси суспільства і захищають правопорядок та права громадян.

У 1997 році відбулося створення Національного антикорупційного директорату в межах Міністерства адміністрації та внутрішніх справ, наслідком чого стало змінення структури міністерства, до якого увійшли: Генеральна інспекція румунської поліції; Інспекція з надзвичайних ситуацій; жандармерія;

Генеральна інспекція прикордонної поліції; Служби розвідки та внутрішньої безпеки; Національний антикорупційний директорат; Національне митне управління; Національний архів [29, с. 121].

На думку М .В. Коваліва, С. С. Єсімова та Ю. Р. Лозинського [119, с. 87] пізніше, під час формування нових законів поліцейської діяльності у 2002 році, органи поліції Румунії закріпили за собою сервісну функцію, пройшли процес демілітаризації за вагомої підтримки європейської поліцейської профспілки. Це у подальшому допомогло утвердитися концепції охорони правопорядку за активної допомоги громадськості та затвердити антикорупційний напрям у особі Національного антикорупційного директорату в межах Міністерства адміністрації та внутрішніх справ.

Схожий сервісний контекст надання представниками правоохоронних органів послуг громадянам мають і інші європейські країни.

Зокрема, сучасна поліцейська система Естонії визнана в Європі як ефективно діюча модель, яка увібрала в себе не тільки органи поліції і прикордонної охорони (Закон «Про поліцію і прикордонну охорону»), а й органи державної безпеки, органи із захисту інформації, структури контролю за міграційними процесами, рятувальними роботами; з організації цивільної оборони, з контролю за діяльністю місцевих органів влади та правового захисту населення [119, с. 88-89].

Великобританія у своїй поліцейській системі має поєднання повноважень держави та органів місцевого самоврядування і, за законом 1964 року, встановлено, що міністр внутрішніх справ Великобританії не керує місцевою поліцією, але має право нагляду за роботою управлінь місцевих поліцейських органів, звільнення констеблів тощо [37, с. 97, 99].

Реорганізація органів внутрішніх справ Польщі у 1990 р. [119, с. 75-77] призвела до прийняття таких законів як: про організацію та діяльність інституту міністра внутрішніх справ (Управління охорони держави та поліції), про Прикордонну охорону, про поліцію 1990 р., де було також зроблено акцент на підтримання публічної безпеки і порядку та співпрацю правоохоронців з

місцевим самоврядуванням. В подальшому, згідно законодавчих змін 1995 р., було доповнено завдання поліції у сфері забезпечення порядку на громадському транспорті, на воді, а також запроваджені кримінальна служба, служба охорони громадського порядку, служба тилу і судова служба. До складу поліції ввійшла система поліцейської освіти, спеціальні загони правопорядку й антитерористичні підрозділи.

Це, зокрема, Закони Польщі «Про безпеку масових заходів» та «Про поділ урядової адміністрації» [334, с. 825-826], де передбачено виконання завдань з охорони публічної безпеки віднесено до підпорядкованого Міністру внутрішніх справ і адміністрації сегменту «внутрішні справи» урядової Адміністрації.

Подібний адміністративний підхід запроваджено і в Словенії, де згідно Закону про поліцію Словенії від 18 липня 1998 р. [146], всі поліцейські служби країни були підпорядковані Міністерству внутрішніх справ.

Завдання у сфері правоохорони виконували створені спеціальні мілітаризовані формування (поліція, прикордонна сторожа, мисливська сторожа, риболовна сторожа, сторожа національного парку, інспекція дорожнього транспорту), щодо яких було прийнято низку законів: Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r., Ustawa o Strazy Granicznej z dnia 12 pazdziernika 1990 r., Ustawa z dnia 13 pazdziernika 1995 r., Ustawa o rybactwie śródlądowym z dnia 18 kwietnia 1985 r., Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r., Ustawa o transporcie drogowym z dnia 6 wczesnia 2001 r. [334, с. 825, 828].

Діяльність суб'єктів поліцейської діяльності, що не мали статусу обмундированих і озброєних органів публічної адміністрації, та виконували окремі завдання у сфері правоохорони (фармацевтична інспекція, санітарна інспекція, ветеринарна інспекція, органи державної геологічної служби, геодезична та картографічна служба) регулювалася такими законами як: Ustawa z dnia 6 wczesnia 2001 r., Ustawa o Panstwowej Inspekcji Sanitarnej z dnia 14 marca 1985 r., Ustawa o Inspekcji Weterynarnej z dnia 29 stycznia 2004 r., Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r., Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. [334, с. 825, 828].

У Франції прийнято низку законодавчих актів щодо сфери правоохоронної діяльності: внутрішня безпека регламентується Законом «Про основи внутрішньої безпеки країни та програми її забезпечення» 2002 р. [398, с.75], функції окремих суб'єктів визначено у Кримінально-процесуальному кодексі [119, с. 75], наприклад, право працівника поліції щодо затримання осіб для отримання необхідних відомостей чи для перевірки.

Німеччина регламентувала діяльність органів поліції за Законом «Про чиновників Федеральної поліції» 1976 р. [30, с. 203-204] та, пізніше, за Законом Мекленбургу-Верхньої Померанії «Про публічну безпеку та порядок» 1998 р., де на інституційному рівні було розмежовано поліцію і органи порядку (управлінську поліцію) [334, с. 824].

Останні декілька років у Німеччині відбувається реформа, яка призведе до змін у внутрішньому законодавстві і в тому числі щодо розширення повноважень поліції [380]. Зокрема, Законом про боротьбу з тероризмом надається право поліції без письмової вказівки судової інстанції здійснювати обшуки громадян, їх житла, автотранспорту і затримувати підозрюваних [29, с. 109].

Також, національним законодавством було регламентовано поліцейську діяльність і таких країн як: Австрія (Федеральний Закон Австрійської Республіки про створення та організацію Федеральної кримінальної служби 2002 р.), Нідерланди (Поліцейський закон Королівства Нідерланди 1993 р.), Бельгія (Закони Королівства Бельгії про діяльність поліції 1992 р. та про дисциплінарний статут персоналу поліцейських служб 1999 р.), Чехія (Закони Чеської Республіки про поліцію громади 1991 р. та про поліцію Чеської Республіки 2008 р.) [30, с. 203-204], Італія (Закон про боротьбу з тероризмом) [37, с. 109] тощо.

Серед інших адміністративно-правових джерел регулювання правоохоронної діяльності виділимо статути, угоди про співпрацю, розпорядження, програми, судову практику тощо.

Це, зокрема, спеціальні статuti для різних категорій державної служби, зокрема, і для поліції, передбачені законодавством Великобританії [37, с. 99].

Відповідно до Статуту про поліцію Великобританії 1996 р. та інших актів [119, с. 81] визначено, що основним обов'язком поліцейської влади забезпечення сил у кожному районі під її контролем. Загалом, статут містить засади внутрішньо-організаційної діяльності поліції. Окремі види діяльності поліції, насамперед адміністративної, регламентовані судовими прецедентами.

Взаємодія у особливій структурі поліцейських сил Німеччини першого (федеральний) та другого (суб'єкти федерації (землі)) рівнів здійснюється через спільні угоди між МВС Німеччини і МВС земель, а також через постійно функціонуючу раду міністрів внутрішніх справ земель [119, с. 82-83]. Наприклад, для оптимізації управління поліцейськими формуваннями ще у 1989 р. між МВС ФРН і міністерствами внутрішніх справ земель було укладено угоду щодо утворення головного і земельних штабів поліції.

У 2001 р. Польща уклала як держава-кандидат у члени ЄС договір з Європолем про співробітництво у боротьбі з організованою злочинністю [29, с. 112].

У державній програмі забезпечення внутрішньої безпеки ФРН 1974 р. було наголошено на закріпленні за поліцією повноважень у сфері захисту від небезпеки, боротьби зі злочинністю і забезпечення безпеки дорожнього руху [334, с. 823].

Окремі питання щодо організації діяльності польської поліції було визначено розпорядженням Ради Міністрів «Про визначення випадків, а також умов і способів застосування поліцейськими засобів безпосереднього примусу» від 17.09.1990 р., розпорядженням Міністра внутрішніх справ і адміністрації «Про озброєння поліції» від 15.11.2000 р., розпорядження Ради Міністрів «Про особливі умови та способи провадження при застосуванні поліцейськими вогнепальної зброї та засади застосування вогнепальної зброї відділами та підвідділами поліції» від 19.07.2005 р., розпорядженням Ради Міністрів «Про способи провадження при виконанні деяких повноважень поліцейських» від

26.07.2005 р., розпорядженням Міністра внутрішніх справ і адміністрації «Про обмундирування поліцейських» від 20.05.2009 р. [119, с. 345-346].

Важливим аспектом аналізу сутності правоохоронної діяльності у досліджуваних країнах, на нашу думку, є трактування терміну «правоохоронна діяльність».

Правоохоронна діяльність загалом та правоохоронні органи як сукупність інститутів визначаються терміном «law enforcement». В американській конституційній системі «law enforcement» у широкому розумінні є завданням виконавчої гілки влади, а вузьке визначення цього терміну запроваджено для позначення одного з трьох елементів системи кримінальної юстиції США. Тут термін «law enforcement» еквівалентний за змістом «поліцейській діяльності» в Європейському Союзі [119, с. 350-351].

Конституцією США 1787 року [136] було регламентовано окремі положення щодо правоохоронної діяльності, зокрема право Конгресу (Ст.1. Р. 8) передбачати порядок призову міліції для забезпечення виконання законів Союзу, придушення повстань і відбиття вторгнень на його територію; організацію, озброєння і правила дисципліни міліції та керівництва тією її частиною, яка може бути використана на службі Сполучених Штатів, зберігаючи за відповідними штатами право призначення офіцерів і підготовки міліції на основі правил дисципліни, запропонованих Конгресом. Пізніше було внесено Поправку №2 до Конституції, де зазначалося, що «належним чином організована міліція необхідна для безпеки вільної держави».

Аналізуючи організаційні аспекти діяльності поліції в США, окремі науковці стверджують, що на загально федеральному рівні відсутній єдиний нормативний акт щодо регулювання діяльності поліції, тому це питання врегульоване у розділах або статтях федеральних галузевих законів, а також відповідними інструкціями, наказами, настановами стосовно окремо взятих функцій поліції. Нормативними актами, які регулюють діяльність поліції штатів та місцевих правоохоронних агентств, є конституції та закони відповідних

штатів, окружне законодавство, міські хартії та поліцейські ордонанси місцевих департаментів [40, с. 64].

Серед нормативно-правових актів, що складають правову основу сучасної системи організації і діяльності правоохоронних органів США, Р.М. Кравченко в виділяє також акти Президента США (виконавчі накази, директиви, меморандуми) та акти органів, підпорядкованих Президенту [140, с. 113].

Додаємо до цього переліку рішення судів як елемент прецедентного права, Статути та Кодекси поліцейської етики, які регламентують певні напрямки діяльності щодо протидії злочинності та охорони громадського порядку [431; 364, с. 71].

Окремим пунктом стало заключення низки угод у рамках міжнародного співробітництва США.

Наприклад, важлива для України Угода між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про допомогу у галузі правоохоронної діяльності та кримінальної юстиції [393], за умовами якої відбулося виконання програми Урядом Сполучених Штатів Америки та Урядом України щодо забезпеченням підтримки реформ і зміцнення потенціалу правоохоронних органів. Проекти у цій галузі спрямовані на сприяння реалізації важливих реформ в правоохоронній галузі й зміцнення потенціалу органів внутрішніх справ, охорони кордону, боротьби з транснаціональною та організованою злочинністю, тероризмом, торгівлею людьми, наркотиками, розвитку кримінального аналізу і криміналістичних експертиз та використання кращих міжнародних практик правоохоронної діяльності.

Сьогодні законодавча автономія штатів США щодо Федерації спричинила значну децентралізацію поліцейської системи США. Поліцейські структури штатів вважаються незалежними від Федеральної поліції. Важливим є факт того, що досудове слідство в США може проводитися не тільки Федеральне бюро розслідувань, а й іншими поліцейськими службами, спеціальними слідчими комісіями (постійними і тимчасовими) [4]. Дійсно, на Федеральне бюро розслідувань покладається розслідування всіх кримінальних злочинів



проти федеральних законів за винятком тих, розслідування яких доручено іншим службам.

Федеральне бюро розслідувань одержало назву згідно із законом 1935 р. [397]. Відповідно до ухвалених Конгресом США дев'яти статутів (законів), відомих як «федеральний закон про злочинність», до юрисдикції бюро було віднесено розслідування широкого кола федеральних злочинів. Федеральне бюро розслідувань функціонує у складі Міністерства юстиції США в ролі спеціального агентства.

Серед підзаконних нормативно-правових актів правоохоронної сфери та безпеки громадян можна виділити накази, статuti, директиви Армії США щодо контррозвідувальної діяльності: Наказ № 381-20 в Армії США [140, с. 114] щодо введення в дію Контррозвідувальної програми, прийнятої з метою, спрямованою на виявлення, перевірку, оцінку, протидію та припинення іноземної розвідувальної діяльності, саботажу, диверсій, терористичної діяльності та посягань з боку іноземних держав; Бойовий статут Армії США № 34-60 «Контррозвідка»; Директиви Армії США № 195-6 щодо здійснення досліджень із використанням поліграфа, Директиви Армії США № 381-12 «Розвідувально-підбивна діяльність проти Армії США», Директиви Армії США № 380-5, 525-13, 380-19 щодо тероризму чи втручання в комп'ютерні мережі [140, с. 117-118] та ін.

Досліджуючи детальніше особливості адміністративно-правового регулювання правоохоронної діяльності у США, нами виділено окремі напрями такого регулювання, що є актуальними у світлі адміністративних реформ.

По-перше, це напрям антикорупційної політики.

Його було впроваджено, наприклад, завдяки необхідності поставити поза законом підкуп зарубіжними посадовими особами американських громадян і компаній. З приводу цього було прийнято у 1977 році законодавчий акт про зарубіжну корупційну практику [60, с. 20].

Також прийнято низку антикорупційних законів щодо урегулювання питань відповідальності за корупційні правопорушення іноземних компаній,

дотримання посадовими особами питань етики, порушення стандартів поведінки, питань сумісництва, діяльності після виходу на пенсію посадовців тощо [82, с. 104-105].

Антикорупційні програми приймаються і в рамках міжнародного співробітництва, наприклад, згідно Угоди між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про допомогу у галузі правоохоронної діяльності та кримінальної юстиції [393] одним з основних завдань у проектах для спільної реалізації сторін в рамках угоди стало запобігання внутрішній корупції та зміцнення внутрішньої дисципліни.

По-друге, це напрям боротьби з кіберзлочинністю, який став актуальним з часів появи мережі а необхідності дотримання міжнародних стандартів захисту прав громадян у цій сфері.

Для врегулювання цього питання на державному рівні було сплановано залучення органів виконавчої влади та правоохоронних органів, що потребувало відповідного нормативного закріплення.

Відповідно, для протистояння кіберзлочинам, а особливо кібертероризму, у США було сформовано низку спеціалізованих органів, серед яких [42, с. 137]: комп'ютерна команда екстреної готовності США (частина Національного відділу кіберзахисту Міністерства внутрішньої безпеки США), відділ комп'ютерної злочинності та інтелектуальної власності (відділ у кримінальних справах Міністерства юстиції США з розслідування комп'ютерних злочинів).

Врегулювання цих питань було покладено на Закони «Про національну безпеку», «Про дослідження та розвиток кібербезпеки», «Про інформаційну безпеку» [97, с. 4], а також на інші законодавчі акти, зокрема, «Про електронний підпис» (2000 р.), «Про забезпечення безпеки ЕОМ» у сфері авторського права, несанкціонованого доступу до інформації убезпечення ліній зв'язку та автоматизованих систем [42, с. 136].

Окремо було прийнято кримінальне законодавство у сфері кіберзлочинності: Закон «Про боротьбу зі спамом» (Controlling the Assault of Non-solicited Pornography and Marketing, 2003), Закон «Про злочини, пов'язані з

засобами доступу» (Fraud and related activity in connection with access devices), Закон «Про злочини, пов'язані з комп'ютерами» (Fraud and related activity in connection with computers), Закон «Про злочини, пов'язані з електронною поштою» (Fraud and related activity in connection with electronic mail), Закон «Про перехоплення електронних повідомлень та прослуховування переговорів» (Wire and Electronic Communications in Terception and Interception of Oral Communications), Закон «Про зберігання повідомлень та доступ до записів транзакцій» (Stored Wire and Electronic Communications and Transactional Record Access) [97, с. 4].

Сьогодні Міністерство національної безпеки та Міністерство Оборони США опікується питаннями кібербезпеки завдяки таким стратегічним документам як: Міжнародна стратегія для кіберпростору «Процвітання, безпека, відкритість у мережевому світі» 2011 р. [437], Кіберстратегія Міністерства оборони 2015 р. [447], Міжвідомчий план дій з кібербезпеки систем управління [430], План дій з посилення кібербезпеки найважливіших об'єктів інфраструктури (2014) [443], План дій з забезпечення кібербезпеки систем енергопостачання [444].

#### Висновки.

1. Адміністративно-правове регулювання правоохоронної діяльності у країнах Європи та США передбачає обов'язкову побудову державних стратегій розвитку та впровадження міжнародних стандартів громадської безпеки і охорони правопорядку, а також належне нормативне забезпечення діяльності системи правоохоронних органів цих країн.

Міжнародні стандарти у правоохоронній сфері базуються на таких міжнародних документах як: Кодекс поведінки службовців органів правопорядку Організації Об'єднаних Націй 1979 р., Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 р., Конвенція про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 р., Основоположні

принципи застосування сили та вогнепальної зброї службовцями органів правопорядку Організації Об'єднаних Націй 1990 р. та ін.

2. Серед виявлених особливостей адміністративно-правового регулювання правоохоронної діяльності європейських країн відмітимо такі:

1) створення нормативно-правової бази регулювання правоохоронної діяльності на основі низки базових документів: Договір про Європейський Союз 1992 р., Лісабонський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського Союзу 2009 р., а також Європейська конвенція з прав людини 1950 р., Декларація про поліцію 1979 р., Європейський кодекс поліцейської етики 2001 р.;

2) питання фінансової підтримки, співпраці, запобігання і боротьби зі злочинністю, роботи антикризового управління, захисту персональних даних, пов'язаних із поліцейськими розслідуваннями, поліпшення координації дій та підвищення ефективності протидії тяжким міжнародним злочинам передбачені спеціальні нормативно-правовими актами правоохоронної сфери: Рішенням про створення Європейського поліцейського відомства (Європол), Регламентами Європейського Парламенту і Ради від 16 квітня 2014 року № 513/2014, № 514/2014 та № 515/2014, Регламентом Європейського парламенту і Ради (ЄС) 2016 р. за № 2016/679, Резолюцією Ради ЄС «Про оперативні запити правоохоронних органів стосовно громадських телекомунікаційних мереж та послуг (ENFOPOL) 2001 р., Угодою між Євроюстом та Європолом («Agreement between Euro just and Europol») 2004 р. та ін.;

3) вплив міжнародних стандартів на реформування поліцейської системи європейських країн призвів до встановлення демілітаризації, демократизації, деполітизації поліцейських органів та закріплення сервісних функцій за правоохоронними органами, їх тісний взаємозв'язок з місцевим самоврядуванням;

4) правова регламентація компетенції того чи іншого правоохоронного органу сформована у межах тільки певної території держави, в залежності від адміністративно-територіального поділу;

5) асоціювання правоохоронних органів саме з поліцейськими органами держави підтверджується прийняттям спеціальних окремих законодавчих актів, зокрема: Закон про поліцію Польщі 1990 р., Закон про поліцію Словенії 1998 р., Закон Про основи внутрішньої безпеки країни та програми її забезпечення Франції 2002 р., Закон Мекленбургу-Верхньої Померанії Про публічну безпеку та порядок 1998 р., Закони Королівства Бельгії про діяльність поліції 1992 р. та про дисциплінарний статут персоналу поліцейських служб 1999 р., Закони Чеської Республіки про поліцію громади 1991 р. та про поліцію Чеської Республіки 2008 р.

3. Особливості адміністративно-правового регулювання правоохоронної діяльності США полягають у наступному:

1) відсутність єдиного нормативного документу, що регламентує правоохоронну діяльність, та, відповідно, врегулювання цього питання на рівні конституцій і законів відповідних штатів, окружного законодавства, напр., ухвалених Конгресом США дев'яти статутів (федеральних законів про злочинність);

2) правова регламентація пріоритетних напрямів правоохоронної сфери на законодавчому рівні – антикорупційна політика (Про зарубіжну корупційну практику 1977 р., а також закони з питань відповідальності за корупційні правопорушення іноземних компаній, дотримання посадовими особами питань етики, порушення стандартів поведінки тощо) та кіберзлочинність (кібертероризм) (Міжнародна стратегія для кіберпростору «Процвітання, безпека, відкритість у мережевому світі» 2011 р., Кіберстратегія Міністерства оборони 2015 р., Закони про національну безпеку, про дослідження та розвиток кібербезпеки, про інформаційну безпеку, про боротьбу зі спамом, про злочини, пов'язані з засобами доступу, про злочини, пов'язані з комп'ютерами та ін.).

4. Аналіз адміністративно-правового регулювання правоохоронної діяльності у європейських країнах та США показав наявність наступних спільних рис:

- 1) врегулювання питань правоохоронної діяльності на рівні норм Конституцій держав, загальних та спеціальних законів;
- 2) впровадження антикорупційного, антитерористичного напрямів у діяльності поліції як пріоритетних для ефективної реалізації правоохоронної функції держав;
- 3) прийняття Кодексів поліцейської етики для регламентування протидії злочинності та корупції.

### *Висновки до розділу*

1. Поняття «адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності» необхідно розглядати як систему законодавчо закріплених адміністративно-правових засобів реалізації прав та свобод громадян за допомогою визначеного кола суб'єктів у рамках їх компетенції щодо реалізації правоохоронних функцій.

2. Ознаками адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності вважаємо:

- 1) сформовану нормативно-правову базу адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності);
- 2) визначене коло суб'єктів у рамках їх компетенції щодо забезпечення правоохоронних функцій;
- 3) систему адміністративно-правових засобів реалізації прав та свобод громадян у правоохоронній сфері;
- 4) дотримання визначених адміністративних процедур;
- 5) обов'язковість рішень суб'єктів правоохорони;
- 6) застосування міжнародних стандартів в діяльності правоохоронних органів.

3. До системи адміністративно-правових засобів реалізації прав та свобод громадян у правоохоронній сфері відносимо:

- 1) забезпечення законності;
- 2) державний та громадський контроль;

- 3) адміністративний примус;
- 4) забезпечення правопорядку;
- 5) визначення меж відповідальності уповноважених суб'єктів; державні гарантії безпеки учасників процесу;
- 6) надання правоохоронних послуг;
- 7) інформаційне та науково-технічне забезпечення правоохоронної діяльності;
- 8) міжнародне співробітництво у правоохоронній сфері.

4. З метою закріплення на законодавчому рівні поняття «адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності», розкрити зміст цієї дефініції у частині 2 статті 17 Конституції України.

5. Виокремлено чинники, які впливають на розвиток правоохоронної діяльності на сучасному етапі:

- сучасна правоохоронна функція позбавлена надмірного інтересу до примусу;
- все більшої актуальності набувають функції з надання послуг, проведення просвітницької роботи, утвердження прозорості, підзвітності та підконтрольності громадському суспільству;
- поглибилась інтеграція правоохорони у сферу інформаційних, комерційних відносин;
- реалізація правоохоронної функції на місцях стала більш відповідальною перед місцевою громадою завдяки реформі децентралізації;
- змінились вимоги до якості нормативного забезпечення правоохоронної інфраструктури.

6. Правоохоронна функція – це комплексний напрямок державної політики, за допомогою якого досягається охорона прав, свобод та інтересів людини і громадянина, забезпечення законності, конституційного ладу, правопорядку та безпечного існування суспільства, його елементів.

Правове забезпечення правоохоронної функції держави має на меті упорядкувати зазначений масив суспільних відносин, надати йому легітимності та загальнообов'язковості.

7. Із аналізу сучасних наукових доробків, слід узагальнити, що теоретичне підґрунтя адміністративно-правового регулювання правоохоронної функції держави може базуватися на наступних тезах:

- синергія догм державного управління, управлінських відносин та нормативної діяльності держави у сфері правоохорони;
- вплив правових норм у сфері державного управління на охорону прав, свобод та інтересів людини і громадянина;
- позитивне зобов'язання держави утверджувати та захищати права людини через відповідну діяльність правоохоронних інституцій, регламентованих нормативними адміністративними актами та ін.

8. Сучасні реалії вимагають розширення правоохоронного впливу на суспільні відносини. Тому правоохоронна функція може бути доповнена наступними складовими адміністративно-правової природи:

- сервіс у сфері правоохорони, який супроводжується наданням відповідних послуг суб'єктам звернення;
- інформаційно-телекомунікаційне забезпечення та цифровізація відносин правопорядку;
- комунікація, міжсуб'єктна взаємодія, контроль.

9. Юридична невизначеність категоріального апарату породжує несприятливі організаційно-управлінські наслідки, які впливають як на систему правоохоронних органів, так і на реалізацію завдань охорони правопорядку, безпеки.

Зроблено висновок, що відсутність спеціального закону у сфері правоохоронної функції не є суттєвим недоліком на шляху ефективності врегулювання відносин правоохорони, оскільки обсяг загальних засад державної функції правоохорони є досить широким в теоретичному аспекті. З позиції юридичної техніки, нормопроекування та систематизація відносин



правоохорони є настільки складним завданням, що не виправдовує мети існування самого закону чи зводу законів.

10. У найбільш загальному вигляді систему відомчого нормативного регулювання у сфері правоохоронної функції держави доцільно класифікувати на дві групи: організаційно-управлінське (внутрішнє) нормативне забезпечення; нормативне забезпечення основних напрямків правоохоронної діяльності (зовнішнє).

Способами участі адвоката у правоохоронній функції держави в системі суб'єктів без наявності владних повноважень є: виявлення недоліків, правопорушень у діяльності правоохоронних органів; сприяння недопущенню порушення прав, свобод та законних інтересів осіб, їх відновлення, у разі порушення; забезпечення змагальності у кримінальному процесі; сприяння притягненню винних осіб до відповідальності; забезпечення утвердження принципів верховенства права, законності, соціальної справедливості та транспарентності державно-правового життя.

11. Адміністративно-правове регулювання правоохоронної діяльності у країнах Європи та США передбачає обов'язкову побудову державних стратегій розвитку та впровадження міжнародних стандартів громадської безпеки і охорони правопорядку, а також належне нормативне забезпечення діяльності системи правоохоронних органів цих країн.

Міжнародні стандарти у правоохоронній сфері базуються на таких міжнародних документах як: Кодекс поведінки службовців органів правопорядку Організації Об'єднаних Націй 1979 р., Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 р., Конвенція про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 р., Основоположні принципи застосування сили та вогнепальної зброї службовцями органів правопорядку Організації Об'єднаних Націй 1990 р. та ін.

12. Серед виявлених особливостей адміністративно-правового регулювання правоохоронної діяльності європейських країн відмітимо такі:

1) створення нормативно-правової бази регулювання правоохоронної діяльності на основі низки базових документів: Договір про Європейський Союз 1992 р., Лісабонський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського Союзу 2009 р., а також Європейська конвенція з прав людини 1950 р., Декларація про поліцію 1979 р., Європейський кодекс поліцейської етики 2001 р.;

2) питання фінансової підтримки, співпраці, запобігання і боротьби зі злочинністю, роботи антикризового управління, захисту персональних даних, пов'язаних із поліцейськими розслідуваннями, поліпшення координації дій та підвищення ефективності протидії тяжким міжнародним злочинам передбачені спеціальні нормативно-правовими актами правоохоронної сфери: Рішенням про створення Європейського поліцейського відомства (Європол), Регламентами Європейського Парламенту і Ради від 16 квітня 2014 року № 513/2014, № 514/2014 та № 515/2014, Регламентом Європейського парламенту і Ради (ЄС) 2016 р. за № 2016/679, Резолюцією Ради ЄС «Про оперативні запити правоохоронних органів стосовно громадських телекомунікаційних мереж та послуг (ENFOPOL) 2001 р., Угодою між Євроюстом та Європолом («Agreement between Euro just and Europol») 2004 р. та ін.;

3) вплив міжнародних стандартів на реформування поліцейської системи європейських країн призвів до встановлення демілітаризації, демократизації, деполітизації поліцейських органів та закріплення сервісних функцій за правоохоронними органами, їх тісний взаємозв'язок з місцевим самоврядуванням;

4) правова регламентація компетенції того чи іншого правоохоронного органу сформована у межах тільки певної території держави, в залежності від адміністративно-територіального поділу;

5) асоціювання правоохоронних органів саме з поліцейськими органами держави підтверджується прийняттям спеціальних окремих законодавчих актів, зокрема: Закон про поліцію Польщі 1990 р., Закон про поліцію Словенії 1998 р., Закон Про основи внутрішньої безпеки країни та програми її забезпечення

Франції 2002 р., Закон Мекленбургу-Верхньої Померанії Про публічну безпеку та порядок 1998 р., Закони Королівства Бельгії про діяльність поліції 1992 р. та про дисциплінарний статут персоналу поліцейських служб 1999 р., Закони Чеської Республіки про поліцію громади 1991 р. та про поліцію Чеської Республіки 2008 р.

13. Особливості адміністративно-правового регулювання правоохоронної діяльності США полягають у наступному:

1) відсутність єдиного нормативного документу, що регламентує правоохоронну діяльність, та, відповідно, врегулювання цього питання на рівні конституцій і законів відповідних штатів, окружного законодавства, напр., ухвалених Конгресом США дев'яти статутів (федеральних законів про злочинність);

2) правова регламентація пріоритетних напрямів правоохоронної сфери на законодавчому рівні – антикорупційна політика (Про зарубіжну корупційну практику 1977 р., а також закони з питань відповідальності за корупційні правопорушення іноземних компаній, дотримання посадовими особами питань етики, порушення стандартів поведінки тощо) та кіберзлочинність (кібертероризм) (Міжнародна стратегія для кіберпростору «Процвітання, безпека, відкритість у мережевому світі» 2011 р., Кіберстратегія Міністерства оборони 2015 р., Закони про національну безпеку, про дослідження та розвиток кібербезпеки, про інформаційну безпеку, про боротьбу зі спамом, про злочини, пов'язані з засобами доступу, про злочини, пов'язані з комп'ютерами та ін.).

14. Аналіз адміністративно-правового регулювання правоохоронної діяльності у європейських країнах та США показав наявність наступних спільних рис:

1) врегулювання питань правоохоронної діяльності на рівні норм Конституцій держав, загальних та спеціальних законів;

2) впровадження антикорупційного, антитерористичного напрямів у діяльності поліції як пріоритетних для ефективного реалізації правоохоронної функції держав;

3) прийняття Кодексів поліцейської етики для регламентування протидії злочинності та корупції.

## РОЗДІЛ 2

### ПРАВООХОРОННИЙ СЕРВІС ЯК КЛЮЧОВА ЗАСАДА ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

#### 2.1. Державна політика у сфері правоохоронної діяльності

Становлення та розвиток правової держави в Україні невід’ємно пов’язані з розвитком правоохоронної функції. Орієнтування на європейські стандарти та принципи функціонування правоохоронних органів потребує якісного нормативного забезпечення та, відповідно, оптимального державницького механізму реалізації задумів законотворця. Підвищений рівень внутрішніх та зовнішніх загроз ускладнює роботу правоохоронців, а управління ними стає чуттєвим до професійності, здатності враховувати ризики та прогнозувати їх наслідки. За таких умов, одним із ключових завдань держави є побудова сучасної практично-орієнтованої державної правоохоронної політики як єдиного вектору розвитку національної правоохоронної функції, об’єднаної спільними цілями та способами їх досягнення.

Протягом усього періоду незалежності України силові відомства та їх діяльність користувалися пристальною увагою. Втім, на жаль, політичний підтекст такого інтересу нівелював далекоглядність у побудові ефективної правоохоронної системи в обмін на короткострокові амбіції. На сьогодні очевидним є лише той факт, що стабільна, професійно-неупереджена робота правоохоронних органів є індикатором рівня захищеності прав людини, іміджу держави на міжнародній арені та довіри громадськості до державницького механізму.

У першу чергу, вивчення адміністративно-правових аспектів державної політики у сфері правоохоронної діяльності базується на категоріальному апараті, що дозволяє з’ясувати онтологічну сутність понять та встановити їх співвідношення із суміжними категоріями правової дійсності.

Поняття «державна політика» розглядалося в різних концептуально-теоретичних аспектах, а її загальні риси пояснювалися вітчизняною доктриною в розрізі багатьох напрямків реалізації.

Проблематично знайти єдиний підхід до інтерпретації державної політики в сфері правоохоронної діяльності.

Загалом державну політику пояснюють як управлінську категорію та як систему. Щодо державної політики як управлінської категорії, то це сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни. При цьому, розглядаючи державну політику як систему науковці доводять, що це практична діяльність політичних суб'єктів і органів державної влади з реалізації виробленого політичного курсу та досягнення конкретних політичних цілей [74, с. 8, с.12].

В. І. Андріяш, з-поміж інших вважає, що державна політика є напрямком дій (або бездіяльності), що обирає державна влада (або орган державної влади, що має повноваження: правові, політичні, фінансові) для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем, тобто це реакція держави на конкретні проблеми суспільства, або груп у цьому суспільстві, наприклад, громадян, неурядових організацій, що покликана погоджувати інтереси, знаходити консенсус, необхідний для стабільності суспільства [13].

Проводячи дослідження державної політики, І. Ф. Прокопенко та Ю. О. Олійник не оспорюють уже визнані її атрибути, що надають терміну адміністративно-правового контексту:

- письмово зафіксована;
- ратифікована однією із структур влади – законодавчою, виконавчою чи судовою;
- керується процесом прийняття рішень і водночас є результатом процесу;
- практична орієнтованість (її уряд повинен насправді виконувати, а не лише мати намір щодо такого виконання [333, с. 7]).

Говорячи про державну політику у правоохоронній сфері, можна констатувати, що вона є частиною державної політики, але в силу специфіки правоохоронного вектору функціонування держави, цей вид державної політики залишається одним з найбільш специфічних та чутливих для усіх верств суспільства.

Свого часу, змістовно пояснила значення поняття «державна політика у правоохоронній сфері» О. І. Беспалова, вказавши, що під нею слід розуміти цілеспрямовану державно-владну діяльність тактичного та стратегічного характеру органів державної влади та громадськості, що регламентується нормами чинного національного законодавства та спрямована на охорону й захист прав, свобод і законних інтересів особи, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорону державного кордону, забезпечення пожежної безпеки, розроблення та реалізацію державної міграційної політики, проведення досудового слідства у кримінальних справах, формування правової свідомості та правової культури населення, формування позитивного іміджу правоохоронних органів. На думку вченої, основна мета державної політики у правоохоронній сфері полягає у приведенні діяльності органів державної влади, що функціонують у правоохоронній сфері, у відповідність до кращих світових стандартів та внутрішньодержавних потреб, забезпечення соціально-сервісного характеру діяльності зазначених органів шляхом оптимізації їх завдань і функцій, структури та чисельності, вдосконалення правового, кадрового, соціального, матеріально-технічного та фінансового забезпечення [24, с. 88].

Дехто з вчених розглядає правоохоронну функцію як напрямок державної політики, що додатково вказує на такі її ознаки як організованість та цілеспрямованість на вирішення актуальних питань суспільного життя, що істотною мірою доповнює характеристику правоохоронної функції держави. Така функція покликана забезпечити реальність прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в умовах демократичної соціальної правової держави, що у свою чергу, вимагають не просто формування системи

правоохоронної діяльності, але й її реалізації у відповідності із певними властивими такій державі та громадянському суспільству вихідними засадами і принципами [362].

У політології можна знайти визначення правоохоронної політики як цілеспрямованої діяльності владних структур і органів державного управління різних рівнів, що спрямована на забезпечення правопорядку, як об'єктивної потреби розвитку держави й суспільства, на запобігання і припинення правопорушень [208].

Важливо погодитись із позицією авторів навчального посібника «Правове регулювання правоохоронної діяльності» (за заг. ред. М. В. Коваля) про те, що правоохоронна функція держави, реалізується через державну політику, як комплексний пріоритетний напрямок державної політики; її змістом є забезпечення охорони права і праввідносин, а також захист основ конституційного ладу [119, с. 155-156]. Суб'єктами державної політики є правоохоронні органи, які як розробляють, так і реалізують правоохоронну політику.

З іншого боку, правові феномени «правоохоронна діяльність» та «діяльність правоохоронних органів» не тотожні за змістом категорії. Діалектичний аналіз повноважень деяких інституцій державницького механізму яскраво засвідчує цей факт. Наприклад, із Постанови Кабінету Міністрів України від 29.08.2019 № 19-ІХ «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» предметом відання Комітету з питань правоохоронної діяльності є наступні питання: формування стратегії функціонування правоохоронної системи України; кримінальне законодавство; кримінальне процесуальне законодавство; законодавство про адміністративні правопорушення; організація та діяльність органів прокуратури, поліції, Національної гвардії, прикордонної служби, Державного бюро розслідувань, інших правоохоронних органів; оперативно-розшукова діяльність; організація та діяльність органів досудового розслідування; протидія організованій злочинності і міжнародній



злочинності, протидія кіберзлочинності; протидія нелегальній (незаконній) міграції; запобігання злочинам та здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; організація охорони громадської безпеки і порядку; охоронна і детективна діяльність; обіг зброї у цивільному обороті; державний захист учасників кримінального судочинства та державний захист суддів, працівників правоохоронних органів; соціальний захист працівників правоохоронних органів та членів їх сімей; міжнародне співробітництво та координація з питань правоохоронної діяльності [304]. Таким чином, державна політика у сфері правоохоронної діяльності охоплює публічні відносини, що виникають у сфері роботи правоохоронних органів.

Отже, резюмуючи позиції вчених, можливо визначити наступні ознаки категорії «державна політика у сфері правоохоронної діяльності», які, водночас, дають можливість співставити суміжний термінологічний апарат:

- правоохоронна функція держави реалізується через державну політику;
- має бути зафіксована в єдиному нормативному документі загальнодержавного значення (Стратегія, Концепція, Програма чи ін.). Варто погодитись із думкою В. Ортинського, що Стратегія – це офіційно визнана система стратегічних пріоритетів, цілей і заходів у галузі внутрішньої та зовнішньої політики, що визначають стан національної безпеки та рівень розвитку держави на довгострокову перспективу [188, с. 6];
- положення охоплені певним часовим проміжком;
- охоплює коло суспільно-правових відносин, які виникають, змінюються та припиняються у сфері правопорядку, запобігання, протидії, припинення правопорушенням та роботою правоохоронних органів;
- мета державної політики – формування програми дій у майбутньому;
- правоохоронні органи є суб'єктами, які формують та реалізують політику держави у сфері правоохорони, натомість суб'єктами, залученими до реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, є й інші органи державної влади та місцевого самоврядування, громадське

суспільство. Зокрема, зазначений тезис може слугувати критерієм класифікації суб'єктів державної політики.

На сучасному етапі розвитку системи органів правоохорони, на жаль, слід констатувати про відсутність єдиної державної політики у сфері правоохоронної діяльності.

На побутовому рівні така закономірність прослідковується, наприклад, у появі нових правоохоронних органів без попередньо спланованих, очікуваних рішень, що мали б бути результатом стратегічного курсу держави. Так, наприклад, створення Національного антикорупційного бюро України є результатом реформи антикорупційної інфраструктури держави, а Державного бюро розслідувань – органів прокуратури.

Відсутність змісту терміну «правоохорона», та недосконалий зміст терміну «правоохоронні органи» в чинному законодавстві є одними із нормативно-правових детермінантів дисгармонії у вирі державної правоохоронної політики.

Натомість до політичних причин можна віднести відсутність єдиного центрального органу державної влади з питань правоохоронної роботи (як центру політичної відповідальності у сфері правоохоронної функції), на кшталт, Національного агентства із запобігання корупції, як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику (ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції») [250].

Важливим для спільного змісту державної правоохоронної політики є з'ясування сфери її застосування. Конституція України місію правоохоронних органів встановлює спільно із військовою справою. Такий тезис прямо впливає із ст. 17 Конституції України, згідно з якою забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [137]. Із буквального аналізу положень законодавства про національну безпеку, впливає, що правоохоронні органи

належать до блоку сил безпеки та сил оборони, як правоохоронні та розвідувальні органи, а також державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями [294]. Незважаючи на складну класифікацію, очевидним є факт того, що забезпечення національної безпеки неможливе без державних органів із наявністю у них правоохоронних функцій. Тому, правоохоронна політика є складовою сфери національної безпеки.

Загалом джерелами нормативно-правового регулювання державної політики у сфері правоохоронної діяльності є різноманітні за видами, типами, сферою охопленості акти. Наприклад, у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 № 2411-VI правоохоронна діяльність є предметом політики із розбудови державності, а саме:

- посилення відкритості та прозорості процесів підготовки і прийняття державних рішень та здійснення будь-яких дій, пов'язаних із формуванням і використанням бюджетних коштів, кадровими призначеннями на керівні посади в правоохоронних органах;

- удосконалення системи демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами, забезпечення їх відповідності вимогам європейських інституцій;

- забезпечення реалізації гарантій соціального захисту військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, працівників правоохоронних органів, інших прирівняних до них осіб та членів їхніх сімей [252].

Разом з цим, ключовий масив положень висвітлений в нормативних актах Президента України. Останній відповідно до ст. 106 Конституції України здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави та очолює Раду національної безпеки і оборони України [137].

Так, Стратегія сталого розвитку «Україна - 2020», затверджена Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення

та розвитку України [319]. У зазначеній Стратегії реформа правоохоронної системи визначена як вектор розвитку держави у сфері безпеки. Зокрема, у п. 4 Розділу 3 Стратегії визначається досить обширна мета державної політики в цій сфері, а саме, коригування завдань та функцій правоохоронних органів, упровадження нових засад проходження служби, нових критеріїв оцінки роботи правоохоронців для підвищення рівня захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави від протиправних посягань [319]. Передбачається, що втілення державної політики в досліджуваній сфері має проходити в дусі загальнонаціональної політики ґрунтовної децентралізації та впровадження дієвих механізмів громадського контролю [319]. Останнім чином, на нашу думку, закріплюється важливий для єдиної державної політики принцип системного зв'язку.

Стратегія національної безпеки України, що затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020, є спеціальним нормативним документом, що прямо стосується напрямків розвитку правоохоронної інфраструктури. Нею встановлено ряд пріоритетних безпекових завдань правоохоронної природи: активна та ефективна протидія розвідувально-підбивній діяльності, спеціальним інформаційним операціям та кібератакам, російській та іншій підбивній пропаганді; запобігання, виявлення та припинення проявів сепаратизму, тероризму, екстремізму, припинення діяльності незаконних збройних формувань, політично мотивованого насильства та інших зазіхань на конституційний лад; отримання повної і достовірної упереджувальної інформації про ситуацію в Україні та світі, протидія зовнішнім загрозам національній безпеці України, сприяння реалізації національних інтересів України [312]. Окрім цього, відповідно до положень вищезазначеної Стратегії декларується пріоритет роботи правоохоронних органів у сфері захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, зокрема щодо ведення бізнесу, а також забезпечення реалізації правоохоронними органами завдань кримінального провадження, зокрема, пов'язаних із розслідуванням кримінальних правопорушень, вчинених на тимчасово

окупованій території України, а також у районах здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій і Луганській областях [312].

Концепція боротьби з тероризмом в Україні, затверджена Указом Президента України від 05.03.2019 № 53/2019, визначає мету, завдання, основні принципи та напрями вдосконалення загальнодержавної системи боротьби з тероризмом з огляду на сучасні терористичні загрози національній безпеці України та прогноз їх розвитку [291]. Очевидним є ідентифікація місця правоохоронних органів для реалізації зазначеної мети. Як один із ключових шляхів подолання загрози є встановлена у Розділі V Концепції налагоджена та скоординована діяльність суб'єктів боротьби з тероризмом, в тому числі, за участю міжнародних організацій та правоохоронних органів іноземних держав [291].

У 2015 році Указом Президента України № 555/2015 було затверджено нову редакцію Воєнної доктрини України, в якій правоохоронні органи спеціального призначення віднесено до суб'єктів забезпечення національної безпеки, збройного захисту національних інтересів держави, пов'язаних із запобіганням воєнним конфліктам [314].

Досягнення єдності та координованості дій суб'єктів правопорядку видається складним завданням для державної правоохоронної політики навіть, виходячи із протилежних за вектором соціальних завдань органів правоохорони, визначених законом. Вірно відмічає Р. Ботвінов, що, з одного боку, правоохоронна мета пов'язана із заходами охоронного, превентивного і захисного порядку, а з іншого – з об'єктивною необхідністю забезпечення прав та свобод людини і громадянина як пріоритетного завдання [35, с. 162]. З цього приводу, органам прокуратурам слід віднести одну із ключових позицій.

Хоча законодавство про прокуратуру не містить буквального пояснення прокуратури як правоохоронного органу, А. Т. Комзюк впевнений, що органи прокуратури займають у цій системі особливе, незалежне та самостійне місце. Це дозволяє визначити їх як єдину систему державних органів зі спеціальним

конституційним та адміністративно-правовим статусом, який наділяє їх процесуальною незалежністю для ефективного та неупередженого виконання покладених на них обов'язків, основним функціональним призначенням яких є охорона та захист прав, свобод та інтересів людини та громадянина, утвердження режиму законності та правопорядку в суспільстві та державі [127].

У ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» встановлюється одна із найважливіших, на наш погляд, форм безпосереднього управління правоохоронними органами в державі – координаційна. Основною формою координації є проведення координаційних нарад прокурорів з керівниками правоохоронних органів, на яких заслуховується інформація щодо їхньої діяльності у сфері протидії злочинності. Рішення координаційної наради є обов'язковим до виконання всіма зазначеними в ньому правоохоронними органами [309].

Наголошуємо, що конституційна трансформація функцій прокуратури позбавила її невластивих та неналежних функцій, таким чином принципово змінивши їх роль у державній правоохоронній діяльності. На сьогодні розвиток системи прокуратури концептуально виражає нові підходи для забезпечення не тільки органів прокуратури, їх посадових та службових осіб, а й є прикладом для наслідування іншими правоохоронними органами.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19.09.2019 року вміщує низку положень перехідного та стратегічного характеру, які спрямовані на запровадження першочергових і, багато в чому, тимчасових заходів, пов'язаних передусім із кадровим перезавантаженням органів прокуратури шляхом атестації чинних прокурорів, а також надання можливості всім добросовісним кандидатам, які мають належні теоретичні знання та практичні навички, на конкурсних засадах зайняти посаду прокурора у будь-якому органі прокуратури [217].

Такі стратегічні напрямки розвитку системи прокуратури на офіційному сайті Офісу Генерального прокурора окреслено як «реформа», яка, на їх погляд,

і відображає сучасне бачення політики держави, зокрема, у розвитку органів прокуратури та правоохоронної системи в цілому [195]. Зазначається, що реформа спрямована на докорінну зміну стандартів діяльності. Відповідні зміни будуть відбуватися як у внутрішніх процесах (єдині стандарти, уніфікація, оптимізація, чесність та прозорість в оцінці та розвитку, в акценті на навчанні), так і у зовнішніх процесах (в сервісній функції для суспільства, ефективній роботі з громадянами) [195]. На наш погляд, концептуальне бачення інституційного та функціонального розвитку прокуратури повинне бути затверджено у формі нормативно-правового акту. Загалом же, можливо виокремити деякі принципи реалізації державної політики, щодо реформування органів прокуратури:

1) підвищення транспарентності (становлення прокуратури як більш прозорої та відповідно, відкритої для громадськості);

2) фаховості (підвищення ролі кадрової спроможності в органах прокуратури);

3) оптимізація процедур та сервісу (збалансування правоохоронного призначення та підвищення сервісності у роботі з громадськістю).

Незважаючи на те, що органи прокуратури виконують значний обсяг правоохоронних завдань, предметний масив управлінських стратегій удосконалення наглядової інституції тяжіє до сфери правосуддя. Зокрема, Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, що затверджена Указом Президента України від 20.05.2015 № 276/2015, передбачено приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів в числі напрямків реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів [318]. Під європейським вектором розуміються системні кадрові, управлінські, процесуальні, етичні, інформаційно-телекомунікаційні перетворення в роботі прокуратури.

Внаслідок відсутності єдиного суб'єкта управління в системі правоохоронної діяльності, джерелами нормативного забезпечення державної

політики все частіше стають відомчі акти управлінсько-стратегічного змісту. Так званий «феномен відомчих програм у сфері правоохоронної діяльності» описаний Е. В. Третьяк [390], дійсно має місце. З цього приводу є ряд особливостей як позитивного, так і негативного характеру. Формування загальнонаціональної державної політики правоохоронної діяльності обов'язково включає спеціальні програми окремих відомств. Саме в таких документах описується дійсний стан речей, потреби та напрямки розвитку правоохоронної інституції. З іншого боку, суттєвим недоліком залишається той факт, що рівень спільного міжінституційного зв'язку таких Програм низький, а то й взагалі відсутній. Вироблення єдиної моделі роботи інституцій неможливе, оскільки нормативні документи стратегічного призначення, розробляються, ухвалюються та виконуються, як правило, самими ж відомствами.

Так, Стратегією розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року визначено наступні стратегічні пріоритети для відомства:

- створення безпечного середовища;
- протидія злочинності;
- дотримання та забезпечення прав людини;
- ефективне інтегроване управління державним кордоном і збалансована міграційна політика;
- забезпечення якості і доступності адміністративних послуг;
- ефективне врядування, прозорість і підзвітність;
- розвиток кадрового потенціалу та соціальний захист працівників [327].

Окрім цього акту, Міністерство внутрішніх справ має й інші більш вузькі за предметом плани та напрямки розвитку. Наприклад, Рішенням колегії МВС 05 листопада 2018 року № 18 КМ було затверджено Концепцію програми інформатизації системи Міністерства внутрішніх справ України на 2018–2020 роки [138], якою унормовано засади інформаційного прогресу в управління органів внутрішніх справ. Так, у Документі зазначається, що метою програми



інформатизації є запровадження нової моделі єдиного спільного інтегрованого інформаційного середовища, побудованого на інтероперабельності електронних інформаційних ресурсів, а також повнофункціональна реалізація загальнодержавного сервісу електронної ідентифікації особи на базі єдиного «наскрізного» ідентифікатора, з одночасним комплексним захистом інформації та дотриманням технологічної незалежності, використання єдиних інтерфейсів та протоколів взаємодії і обміну інформацією у режимі реального часу [138].

Державне бюро розслідувань України, як відносно нова правоохоронна інституція, також опублікувала свою Стратегічну програму діяльності на 2017-2020 роки. На відміну від попередніх актів, Програма діяльності Державного бюро розслідувань є практично-орієнтованою, оскільки містить прогнозовані строки виконання завдань: формування структури, штату Центрального апарату та територіальних управлінь, ухвалення змін до законодавства та затвердження нормативно-правових актів, співпраця з іншими державними органами, підвищення кваліфікації та стажування працівників Бюро, контроль громадськості та підзвітність, міжнародне співробітництво, підготовка до початку розслідувань тощо [371].

Джерелами формування засад державної політики у сфері правоохоронної діяльності виступають й інші державні політики.

Так, наприклад, на виконання Антикорупційної стратегії (Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки»), кожен публічний орган, а саме міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, державні цільові фонди, а також інші державні органи та органи місцевого самоврядування зобов'язані розроблювати на реалізовувати положення власних антикорупційних програм. Зокрема такі програми являються документом стратегічного характеру, виконання якого сприяє формуванню негативного ставлення працівників державних органів та юридичних осіб до корупції. Він визначає правила, стандарти і процедури щодо виявлення, протидії та запобігання корупції [16]. Правоохоронні органи не стали виключенням необхідності розробки та впровадження таких програм як

невід'ємних елементів їх внутрішньої та зовнішньої правоохоронної роботи. Наприклад, антикорупційною Програмою Національного антикорупційного бюро України передбачено наступні заходи з реалізації засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції:

- створення спеціального підрозділу, на який покладено здійснення заходів з реалізації загальної відомчої політики Національного бюро щодо запобігання та протидії корупції;
- забезпечення контролю за дотриманням правил щодо доброчесності працівниками;
- контроль за фінансово-господарською діяльністю Національного бюро;
- забезпечення прозорості та підзвітності [14].

Кабінет Міністрів України приймає пряму участь у розробці засад правоохоронної діяльності.

Метою Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України 23.11.2015 № 1189 р, є забезпечення ефективної реалізації політики у сфері безпеки державного кордону, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [326]. Мета Стратегії деталізована напрямками: забезпечення розвитку інтегрованого управління кордонами з урахуванням досвіду держав - членів Європейського Союзу; підвищення рівня боєздатності органів Держприкордонслужби та їх спроможності до виконання завдань із захисту державного кордону; забезпечення готовності Держприкордонслужби до охорони тимчасово неконтрольованих ділянок державного кордону після відновлення контролю над ними; підвищення рівня довіри населення до Держприкордонслужби та її особового складу [326]. Позитивним відмічається факт наявності термінів виконання плану стратегії, які класифікуються на близьку перспективу (2017 рік) та середню перспективу (2020 рік) [326].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 654-р схвалено Концепцію реформування (розвитку) пенітенціарної системи

України, яка передбачає цілковиту реформу органів виконання покарань, зокрема: залучення нових кадрів у систему на всіх рівнях — насамперед за рахунок підвищення рівня заробітної плати; розроблення законодавства у сфері функціонування слідчих ізоляторів та установ виконання покарань відповідно до законодавства Європейського Союзу; підвищення операційної ефективності 100 державних підприємств в пенітенціарній системі за рахунок створення виробничих об'єднань за галузевим принципом, проведення закупівель через електронну систему “ProZorro”; будівництво нових слідчих ізоляторів та установ виконання покарань у великих містах України в рамках державно-приватного партнерства [322]. Як зазначається в Концепції, докорінне переосмислення функціонування відомства (реформа) обумовлена не тільки необхідністю удосконалення функцій, а й невідповідністю роботи інституції запитам держави на реалізацію функцій у сфері виконання покарань. Так, внаслідок зменшення чисельності засуджених, яке відбулося протягом останнього часу, установи виконання покарань стали напівпорожніми (станом на 1 квітня 2017 р. планова наповненість становила 88807 осіб, фактична - 41800 осіб, або 47,1 відсотка), а деякі з них майже порожні [322].

Однією із особливостей відомчих політик правоохоронної роботи була та залишається проблема різного підходу до моделі розробки програм. Так, на відміну від попередніх, Програма концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну митну політику містить лише окремо виписані плани заходів без загальносистемного бачення розвитку відомства у майбутньому [77], що ставить під сумнів практичну орієнтованість Документа та його роль у формуванні правоохорони у сфері митної діяльності.

Нормативно-правова діяльність органів місцевого самоврядування також належить до джерел загальнодержавної політики, оскільки, може містити положення прогностично-стратегічного характеру правоохоронної діяльності на місцях. Так, Рішенням Миколаївської міської ради від 20 грудня 2019 № 56/64 затверджено комплексну Програму «Сприяння діяльності правоохоронних органів на території міста Миколаєва на 2020-2022 роки».

Метою даної Програми є реалізація на території міста державної політики в питаннях зміцнення законності і правопорядку, оздоровлення криміногенної обстановки, забезпечення профілактики правопорушень, громадської безпеки громадян, захисту їхніх законних прав та інтересів, вирішення питань щодо матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів міста Миколаєва. Документом встановлено наступні напрямки місцевої правоохоронної роботи сприяння діяльності правоохоронних органів, громадських формувань з охорони громадського порядку, організація їх взаємодії з органами місцевого самоврядування, іншими установами та організаціями з питань планування та реалізації спільних заходів щодо забезпечення громадського порядку, законних прав громадян на території міста, здійснення профілактичних заходів з протидії рецидивній злочинності та проведення планової роботи з населенням міста, заходи з протидії терористичним загрозам; вирішення нагальних проблем матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів у місті Миколаєві, а також фінансову підтримку громадських пунктів охорони правопорядку [260].

#### Висновки.

У підрозділі нового бачення набуло поняття «державна політика у сфері правоохоронної діяльності», проаналізовано джерела адміністративно-правового забезпечення державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Зроблено висновок про відсутність єдиної програми розвитку правоохоронної інфраструктури для усіх суб'єктів, залучених про виконання правоохоронної функції.

1. Виокремлено особливості державної політики у сфері правоохоронної діяльності з доктринальної точки зору:

- охоплює коло суспільно-правових відносин, які виникають, змінюються та припиняються у сфері правопорядку, запобігання, протидії, припинення правопорушенням та роботою правоохоронних органів;

- правоохоронна функція держави, реалізується через державну політику;

- має бути зафіксована в єдиному нормативному документі загальнодержавного значення (Стратегія, Концепція, Програма чи ін.);
- положення програми охоплені певним часовим проміжком;
- мета державної політики – формування програми дій у майбутньому;
- правоохоронні органи є суб'єктами, які формують та реалізують політику держави у сфері правоохорони, натомість суб'єктами залученими до реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності є й інші органи державної влади та місцевого самоврядування, громадське суспільство. Зокрема, зазначений тезис може слугувати критерієм класифікації суб'єктів державної політики.

2. Констатується відсутність єдиної державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні, чому свідчать наступні чинники:

1) поява нових правоохоронних органів без попередньо спланованих, очікуваних рішень, що мали б бути результатом стратегічного курсу держави;

2) нез'ясований зміст терміну «правоохорона» та недосконалий зміст терміну «правоохоронні органи» в чинному законодавстві є одними із нормативно-правових детермінантів дисгармонії у вирі державної правоохоронної політики;

3) відсутність єдиного центрального органу державної влади з питань правоохоронної роботи (як центру політичної відповідальності у сфері правоохоронної функції);

4) відсутність єдиного нормативно-встановленого документу із покроковим планом заходів щодо впровадження та реалізації засад державної правоохоронної діяльності.

3. Загалом джерелами нормативно-правового регулювання державної політики у сфері правоохоронної діяльності є різноманітні за видами, типами, сферою охопленості акти:

- закони (наприклад, Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» визначає правоохоронну діяльність предметом політики із розбудови державності, а Закон України «Про внесення змін до деяких

законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19.09.2019 № 113-ІХ вміщує низку положень перехідного та стратегічного характеру, які спрямовані на реформування органів прокуратури);

- укази Президента України, який здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави та очолює Раду національної безпеки і оборони України (укази, якими затверджено Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020» від 12.01.2015 № 5/2015, Стратегію національної безпеки України від 14.09.2020 № 392/2020, Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки від 20.05.2015 № 276/2015, Концепцію боротьби з тероризмом в Україні від 05.03.2019 № 53/2019, нову редакцію Военної доктрини України від 24.09.2015 № 555/2015);

- постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України (Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року від 15.11.2017 № 1023-р, Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби від 23.11.2015 № 1189-р, Про схвалення Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України від 13.09.2017 № 654-р, Деякі питання реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну митну політику від 13.05.2020 № 569-р та ін);

- відомчі нормативно-правові акти правоохоронних органів (наприклад, Концепція програми інформатизації системи Міністерства внутрішніх справ України, затверджена Рішенням колегії МВС 05 листопада 2018 року № 18 КМ);

- експертні висновки до законопроектів, протоколи Комітету з питань правоохоронної діяльності;

- рішення органів місцевої влади та самоврядування (наприклад, Рішення Миколаївської міської ради від 20 грудня 2019 № 56/64 «Про затвердження комплексної Програми «Сприяння діяльності правоохоронних органів на території міста Миколаєва на 2020-2022 роки»).



## 2.2. Правова природа сервісу в діяльності правоохоронних органів

Переосмислення ролі правоохоронного механізму вже відбулось у вітчизняному суспільстві. За останні часи все більше уваги приділяється розвитку правоохоронних органів в дусі підзвітності, підконтрольності громадськості. Нове бачення реформи правоохоронної системи спостерігається через призму соціального діалогу. В минуле швидкими темпами відходять системи показників, поборів та самоуправства. Більш цивілізованою та фаховою відмічається робота працівників правоохоронних органів.

Втім, в загальносистемному вимірі, оцінка роботи правоохоронних органів має все ще дуже низький рейтинг в суспільстві. Так, за даними загальнонаціонального опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва з 14 по 19 травня 2021 року, баланс довіри до всіх правоохоронних органів лишається негативним [370]. Домінування каральних дій, закритість та замкненість правоохоронної системи є чинниками, що детермінують негативне ставлення суспільства до системи правоохорони. Сервісний підхід у роботі відомств та інституцій правопорядку – рушійна сила прогресу та модернізації правоохоронної функції.

Проблема якості правоохоронної роботи потребує широкої наукової дискусії з огляну на відсутність чіткого розуміння форм реалізації, так званого, «правоохоронного сервісу» в умовах реформування інституцій правопорядку. Гостро піднімає проблему професор І. В. Зозуля, аналізуючи положення Закону України «Про Національну поліцію», а саме, у ч. 1 ст. 2 визначає, що завданнями поліції є надання поліцейських послуг [108, с. 22]. Аналогічні норми містяться в Положенні про Національну поліцію, де в пп. 3 п. 1 зазначається, що завданнями Національної поліції є надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин, або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [264].



І. В. Зозуля вірно відмічає дилему у виборі терміну, за яким сфера забезпечення публічної безпеки і порядку законом кваліфікується як простір для надання суспільству Національною поліцією поліцейських послуг [108, с. 22].

Проблема надмірно широкого змісту дефініції «послуга» в теоретичному розумінні породжує багато питань у практичній реалізації поліцейських функцій. Але чи слід позбавляти органи правопорядку сервісного напрямку їх розбудови?

Відповідь на це питання досить ґрунтовно дає Т. І. Гудзь, який підкреслює, що важливим аспектом реалізації Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ має стати демілітаризація МВС та перехід до виконання соціально – сервісних функцій правоохоронними органами з метою розв’язання проблем населення [65, с. 163].

На наш погляд, якісне надання правоохоронних послуг та забезпечення їх доступності не тільки підвищить ступінь суспільної довіри, а й сприятиме подальшому становленню системи правоохорони як професійної, соціально-орієнтованої публічної служби. З іншого боку, правоохоронні органи не можуть бути позбавлені правозастосовних повноважень, адже саме таким чином втілюється воля держави у дотримання правого порядку.

Таким чином, до політико-правових та організаційних чинників становлення сервісу в роботі правоохоронних органів належать:

- необхідність трансформації з карально-примусової на обслуговуючу модель інституційного розвитку правоохоронної системи;
- закритість та замкненість правоохоронної системи;
- негативне ставлення суспільства до правоохоронної системи;
- розвиток та впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій в державний механізм;
- посилення демократичного контролю над правоохоронними інституціями.

Отже, основним завданням у з’ясуванні сутності природи правоохоронного сервісу є визначення балансу у гармонійному співіснуванні

адміністративного примусу, та забезпечення потреб громадян та юридичних осіб у сфері відносин правопорядку.

Питання сервісної діяльності давно є предметом наукових дискусій. Онтологічні дослідження змісту терміну «сервіс», у більшості випадків, наближують його до обслуговування, задоволення потреб, надання послуг. Натомість, в доктрині адміністративно-правової науки по-різному розглядається сервісна діяльність органів влади. Вчені вдаються до вивчення різних сторін даного правового явища. Наприклад, Г. М. Писаренко адміністративні послуги визначає як правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [203, с. 4]. О. О. Гапонюк вважає, що адміністративно-правове регулювання надання адміністративних послуг – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи [53, с. 75]. При цьому слід відзначити, що регулювання надання послуг у сфері правоохорони та правопорядку спрямовано на задоволення потреб фізичних та юридичних осіб у сфері безпеки, порядку, захисту від протиправних посягань інших інтересів, пов'язаних із реалізацією функцій правоохоронних органів.

Є. Ю. Соболев адміністративні послуги визначає як результат нормативно визначеної діяльності суб'єктів надання адміністративної послуги шляхом здійснення ними владних повноважень, спрямованих на реалізацію прав та забезпечення законних інтересів суб'єктів звернення на підставі їх заяви, що реалізується у прийнятті індивідуального адміністративного акта [361, с. 51].

О. В. Джафарова міркує, що саме публічно-сервісні відносини становлять основний зміст діяльності органів публічної адміністрації у сприянні фізичним та юридичним особам публічного і приватного права реалізовувати свої права. Для пересічного громадянина у більшості випадків має значення задоволення

його приватного інтересу [79, с. 177]. В. А. Троян додає, що публічно-сервісна діяльність – це діяльність державних інституцій щодо надання публічних послуг, а публічно-сервісна діяльність Національної поліції пов'язана з видачею документів дозвільного характеру щодо вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів у сфері дорожнього руху; у сфері охоронної діяльності (охорона майна громадян, організацій, а також об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні, тощо) [391, с. 93].

О. М. Калюк пропонує публічно-сервісну діяльність поліції розуміти як діяльність з обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх стосунках з органами публічної адміністрації – органами внутрішніх справ [3, с. 3].

Створення поліції, саме як сервісної служби, відображає реалізацію на практиці концепції «публічно-сервісної» держави. Основним завданням формування органів виконавчої влади за європейським зразком є вироблення принципу служіння держави перед громадянами [114, с. 28].

Наратив, за яким ототожнення поліцейської держави та поліцейських послуг має діалектичну єдність, помилковий. Поліцейська форма державного керівництва опирається на примус та адміністративну силу. У той же час, поліцейські послуги необхідно розуміти як результат втілення ідеї «доброго урядування (good governance)» та «держави для людини». Від цього відштовхується ідея ініціювання послуги, а саме - перехід від контрольної-наглядової форми перевіркової роботи на адміністративну роботу типу «запит-послуга».

Поліцейською послугою Я. П. Павлович-Сенета називає визначену законодавством публічно-владну діяльність органу чи структурного підрозділу органу поліції, згідно виконуваних органом поліції функцій, що пов'язані з реалізацією прав та свобод людини і громадянина, публічних інтересів суспільства та держави, що спрямовані на запобігання, профілактику і боротьбу зі злочинністю, охороною публічного порядку і громадської безпеки, та передбачає здійснення дій або оформлення рішень через взаємодію з фізичною

або юридичною особою за її зверненням до органу поліції, посадової або службової особи з метою реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, чи виконання покладених на особу обов'язків у межах законодавчо визначеної компетенції органів Національної поліції України [197, с. 39].

Також ґрунтовним є поняття «поліцейська послуга», запропоноване О. Г. Цигановим, як передбачена законом публічно-владна діяльність органу або підрозділу поліції, що ґрунтується й впливає з виконуваних цим органом (підрозділом) поліцейських функцій, безпосередньо пов'язаних із забезпеченням прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидією злочинності, підтриманням публічної безпеки і порядку [407, с. 187].

Адресат (бенефіціар) правоохоронних послуг не може бути іншим правоохоронним органом чи службовою посадовою особою державних інституцій. Потрібно звернути увагу на таке розмежування, оскільки деякий сервіс надається як вид міжвідомчої взаємодії. Наприклад, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 16 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10.11.2015 № 772-VIII, Національне агентство вживає, відповідно до звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури, судів, заходів до виявлення та розшуку активів, взаємодіє з цими органами з метою накладення арешту на такі активи та їх конфіскації чи стягнення в дохід держави, внаслідок визнання необґрунтованими активів [292]. Відповідь на звернення, адресоване Національному агентству, є комплексним дослідженням, що містить готовий продукт, необхідний суб'єкту кримінального провадження для накладення арешту. Також прикладом сервісу як форми взаємодії за участю Національного агентства із запобігання корупції з правоохоронними органами, є надання їх посадовим особам роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги в сфері застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [250].

Певний контекст правоохоронної адміністративної послуги надано законодавством. Класичне розуміння запропоновано Законом України «Про адміністративні послуги», де адміністративну послугу визначено як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону [224]. Важливо відмітити, що зазначений Закон обмежує дію на певні функції правоохоронних органів як дізнання, досудове слідство, оперативно-розшукову діяльність [224]. Такий підхід очевидний, виходячи з того, що питання досудового розслідування регламентуються іншими нормативними актами, зокрема, Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність», Кримінальним процесуальним кодексом та ін.

Слід погодитись із думкою О. Циганова про те, що суб'єктами правовідносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності виступають конкретні учасники вказаних відносин, що є носіями, передбачених відповідними адміністративно-правовими нормами, прав і обов'язків щодо надання або отримання таких послуг і здатні ці права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [406, с. 134].

Отже, надання інших послуг, не передбачених законом, для конкретної інституції правоохорони забороняється, незважаючи на корисний посил.

Таким чином, сервіс у сфері правоохоронної діяльності – це виконання правоохоронними органами функцій, які спрямовані на обслуговування соціальних, економічних, особистих потреб, інтересів та охорону прав фізичних та юридичних осіб.

У широкому сенсі сервіс необхідно розуміти не тільки як надання правоохоронними органами адміністративних послуг, а й як інфраструктуру фактичного доступу до правоохоронної функції, яка реалізується через компетенцію конкретних службових осіб, належне виконання завдань. Простота, зрозумілість, інтерабельність, комунікативний потенціал правоохоронної інституції обумовлює якість та ефективність її функціонування.

Міжвідомчу взаємодію правоохоронних органів навіть у формі сприяння, надання певного готового продукту не слід ототожнювати із загалом сервісно-публічною роботою у сфері правоохоронної діяльності. Правоохоронний сервіс адресований для громадян, фізичних та юридичних осіб, що потребують задоволення певного інтересу, який пов'язаний із реалізацією державних правоохоронних функцій та виконання службовими особами своїх повноважень.

Зважаючи на той факт, що правоохоронний сервіс охоплюється широким колом завдань системи органів правоохорони та правопорядку, досить складно однозначно класифікувати види правоохоронних послуг, які можуть бути реалізованими. З урахуванням відсутності єдиного документу, яким класифікуються послуги правоохоронних органів, пропонується виокремлювати послуги, які випливають із правоохоронних функцій. Такий підхід має ряд переваг:

по-перше, концептуалізує вже наявну в законі догму про публічно-сервісний підхід до виконання правоохоронних функцій, тобто, закріплює уявлення того, що кожна правоохоронна функція може бути трансформована в ту чи іншу послугу;

по-друге, має універсальний характер дії на всю систему правоохоронних органів та органів, які виконують правоохоронні функції;

по-третє, дає підґрунтя для широкої підзаконної нормопроектної роботи;

по-четверте, не потребує наявності жорсткого підходу до класифікації правоохоронних органів в законодавстві України.

Доступ громадян до правоохоронної інформації є загальною послугою, властивою для усіх суб'єктів владних повноважень. Специфіка задоволення інформаційних потреб у сфері правоохоронної роботи пов'язана, в першу чергу, із тим, що надання правоохоронної інформації на звернення громадян врегульовано не тільки Законом України «Про звернення громадян», а й кримінально-процесуальними, цивільно-процесуальними, адміністративними та іншим законодавчими актами. Також окремими законами передбачено

порядок дотримання вимог про нерозголошення відомостей, оскільки це може завдати шкоди охоронюваним законом інтересам. Тому, правове забезпечення інформаційного сервісу необхідно охарактеризувати як результат задоволення інформаційних потреб у сфері правоохорони, а саме - набір складних нормативно-врегульованих процедур надання відомостей у сфері безпеки, правопорядку, захищеності та інших даних індивідуального чи публічного змісту, які циркулюють в інституціях правоохоронних органів.

Статтею 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачається, що доступ до інформації забезпечується шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації та надання її за запитами. Робота службової особи з розгляду запитів – це задоволення інтересу суб'єкта звернення щодо інформації, яка не обмежена в обігу. Процедура включає у себе як безпосередній розгляд запитів на інформацію, які надійшли до правоохоронних органів, а також надання інформаційного продукту при здійсненні прийому запитувачів [246]. Інформаційний продукт, як результат послуги, повинен характеризуватись наступними ознаками, які властиві для правоохоронної інформації:

- законністю, що в першу чергу передбачає дотримання заборони розголошення відомостей, обіг яких охороняється законом;
- зрозумілістю;
- своєчасністю та адекватністю;
- доступністю, що передбачає можливість отримання відомостей у будь-якому зручному для запитувача.

Особливо актуальним є вид інформаційного продукту, який передбачає отримання відомостей про суб'єкт звернення. З урахуванням положень Закону України «Про захист персональних даних» [284], а також Цивільного кодексу України [405] слід зазначити, що кожна особа має право:

- знати, які відомості про неї та з якою метою збираються правоохоронними органами, як, ким і з якою метою вони

використовуються, передаються чи поширюються, з урахуванням обмежень, встановлених процесуальним законом;

- отримати доступ до інформації про себе, яка накопичується, зберігається, поширюється працівниками правоохоронних органів;
- вимагати виправлення неточної, неповної, застарілої інформації про себе, знищення інформації про себе, збирання, використання чи зберігання якої здійснюється з порушенням вимог закону;
- на ознайомлення за рішенням суду з інформацією про інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав та законних інтересів;
- на відшкодування шкоди у разі розкриття інформації про цю особу з порушенням законних вимог.

Відмова особі в доступі до інформації про неї, приховування, незаконне збирання, використання, зберігання чи поширення інформації можуть бути оскаржені до суду, або в адміністративному порядку до керівника відповідного правоохоронного органу.

Розвиток правового регулювання правоохоронного сервісу прослідковується досить давно, втім найбільш вагомими є норми нормативно-стратегічного характеру, які простимулювали широкі інституційні зміни.

Слід відзначити, що ще у 2017 році урядом було засвідчено необхідність удосконалення діючої моделі надання адміністративних послуг в органах внутрішніх справ у зв'язку із:

- низькою якістю і недостатньою прозорістю процесу надання адміністративних послуг;
- застарілими формами і підходами до надання адміністративних послуг, недостатньою орієнтацією на потреби людини;
- закритістю і непрозорістю у роботі, корупційними ризиками;
- відсутністю відкритих стандартів та регламентів надання адміністративних послуг [327].

Прогнозувалося, що сервісний підхід міг бути удосконалений: шляхом спрощення доступу, дерегуляцією процедури отримання послуг від органів



МВС України; впровадженням системи оцінювання якості надання адміністративних послуг; розширенням обсягу послуг; збільшенням кількості адміністративних послуг, що надаються в режимі реального часу; популяризації таких послуг і стимулюванням населення до їх отримання; шляхом побудови ефективної системи комунікації, пов'язаної з наданням адміністративних послуг; розробленням і здійсненням ефективних антикорупційних заходів, пов'язаних з наданням адміністративних послуг органами системи МВС [327].

У розрізі забезпечення правового захисту для кожної особи, що зазнала неналежного поведіння з боку працівників правоохоронних органів, у Плані дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року пропонувалося запровадження механізму автоматизованої реєстрації відвідувачів у всіх адміністративних будівлях правоохоронних органів [327], що необхідно розцінювати як посилення впливу сервісного вектору розвитку правоохоронних органів.

На наш погляд, розвиток сервісної функції має бути обов'язковим елементом роботи правоохоронних органів у сфері управління кордонами на сучасному етапі. Зокрема, враховуючи євроінтеграційні процеси та надання Україні кандидата на членство в ЄС, робота вітчизняних служб правопорядку має бути наближена до наших європейських сусідів. З цього приводу пропонується, що у завданні №3 Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року від 24 липня 2019 року, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р, підвищення спроможності правоохоронних органів може бути забезпечено, в тому числі, шляхом підвищення стандартів якості, оперативності надання адміністративних послуг правоохоронними органами під час перетину кордонів.

Іншим прикладом сучасного розвитку сервісу у сфері правоохорони є скасування довідок про несудимість. Зазначене рішення прийняте у зв'язку із розширенням потенціалу інформаційно-аналітичного забезпечення органів внутрішніх справ. Наказом Міністерства внутрішніх справ від 30.03.2022 № 207 «Деякі питання ведення обліку відомостей про притягнення особи до

кримінальної відповідальності та наявності судимості» визначаються основні завдання, структура, мета, функції та порядок роботи інформаційно-аналітичної системи «Облік відомостей про притягнення особи до кримінальної відповідальності та наявності судимості». Відповідно до розділу IV Порядку доступу до відомостей інформаційно-аналітичної системи «Облік відомостей про притягнення особи до кримінальної відповідальності та наявності судимості», фізична особа, яка досягла 14-річного віку, має право на отримання відомостей про себе в паперовій або електронній формі. Відомості з інформаційно-аналітичної системи надаються заявнику у формі Витягу в паперовій або електронній формі [213].

Для переходу від каральної до соціально-сервісної моделі та напрямку функціонування органів внутрішніх справ в системі Міністерства внутрішніх справ України створюється Головний та територіальні сервісні центри МВС України.

С. Є. Петров, аналізуючи адміністративно-правовий статус Головного сервісного центру МВС та його елементи, зазначає, що особливості утворення, структура органу, його права та обов'язки, визначена державою компетенція, завдання та функції, повноваження та відповідальність сприймаються через конструкцію юридичної особи публічного права, наділену державновладними повноваженнями, що є основною ознакою державного органу [202, с. 411]. На наш погляд, зазначена інституція є свого роду концентратом сервісних послуг поліції, а не загалом органів внутрішніх справ. Згідно з розділом II Положення про територіальний сервісний центр МВС від 29.12.2015 № 1646, територіальний сервісний центр надає платні та безоплатні послуги у сфері реєстрації, перереєстрації, обліку транспортних засобів, а також послуги, пов'язані із експлуатацією останніх [266]. Втім, подальший розвиток сервісу в органах внутрішніх справ має передбачати інтеграцію та централізацію усіх видів послуг, що можуть надаватися системою органів внутрішніх справ в єдиний координаційний центр.

Питанням, що потребує нагального врегулювання, є правове супроводження платних послуг, які надаються правоохоронними органами. Відсутність єдиного нормативного акта є досить негативним чинником, який:

- дезорієнтує отримувачів у переліку та вартості/оплатності тої чи іншої послуги;
- створює корупційні ризики у діяльності посадових осіб;
- створює режим «закритості» та непоінформованості населення про можливості та сервісний потенціал правоохоронного органу.

Наприклад, в органах МВС України Постановою від 4 червня 2007 р. № 795 затверджено перелік платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби [261]. Натомість, зазначений перелік містить суттєвий недолік, що проявляється у невірному підході до класифікації послуг. Зокрема, Переліком визначаються послуги, критерієм групування яких є певний підрозділ. Так, інформаційні підрозділи забезпечують надання юридичним особам доступу до бази даних про втрачені паспорти та розшук осіб [261]. Натомість, класифікація за сферою є більш зрозумілою та доступною для отримувачів. Удосконалити інтерабельність пошуку необхідної послуги доцільно з використанням сучасних інформаційно-телекомунікаційних засобів пошуку, гіперпосиланням на деталізовану інформацію, з використанням сервісів персонального кабінету, мобільного застосунку «Дія».

Особливо актуальним питанням на сьогодні є надання правоохоронних послуг в умовах воєнного стану. Проблема потребує правового врегулювання, оскільки існує низка факторів забезпечення безпеки:

- отримувачів послуги, які перебувають в сервісних центрах, будівлях правоохоронних органів, інших місцях скупчення людей;
- персональних даних, витік яких може завдати суттєвої шкоди інтересам громадян в результаті несанкціонованого доступу;
- працівників та технологій, які знаходяться на територіях, де проводяться воєнні дії, або окупованих територіях;

- забезпечення кібербезпеки автоматизованих інформаційних систем, держателем яких є правоохоронні органи.

У Міністерстві юстиції України, яке є адміністратором низки державних сервісів та послуг, зауважують, що з метою збереження цілісності та конфіденційності інформації, недопущення несанкціонованого втручання та спотворення даних, недопущення випадків рейдерства Міністерством юстиції України та ДП «Національні інформаційні системи» було припинено функціонування державних реєстрів та баз даних, що адмініструються державою [75], відповідно припинилося і надання послуг, пов'язаних із функціонуванням електронних реєстрів. Головний сервісний центр МВС України повідомляє, що через чисельні кібератаки на початку війни довелося тимчасово відключити електронну чергу [58]. Загалом такі рішення є виправданими, але політика безпеки може бути переглянута, виходячи із загальної ситуації в країні або в окремих її регіонах. Для підвищення ефективності системи правоохоронного сервісу до чинних нормативних актів мають бути внесені доповнення з урахуванням воєнного стану:

- надати пріоритет на послуги та доступ до правоохоронних функцій для задоволення інтересів та потреб, які пов'язані із діями окупаційних військ;
- забезпечити посилену ідентифікацію та автентифікацію користувачів реєстрів, адміністратором яких є правоохоронні органи;
- забезпечити будівлі укриттями цивільного захисту з урахуванням розрахунку на прогнозовану кількість відвідувачів;
- прийом громадян рекомендовано перевести в режим он-лайн;
- посилити контроль за наданням адміністративних послуг та виконанням правоохоронними органами своїх сервісних функцій, забезпечити утвердження права на інформацію в умовах дії обмежень, пов'язаних із режимом воєнного часу, забезпечити поінформованість отримувачів послуг у разі неможливості надання останніх;

- передбачити можливість постійного чергування в будівлях та зонах відвідування приміщення працівників служб медичної та психологічної допомоги.

Висновки. У підрозділі нового бачення набуло питання сервісу в правоохоронній діяльності як виконання правоохоронними органами функцій, що спрямовані на обслуговування соціальних, економічних, особистих потреб, інтересів та охорону прав фізичних та юридичних осіб.

1. У широкому сенсі сервіс необхідно розуміти не тільки як надання правоохоронними органами адміністративних послуг, а й як інфраструктуру фактичного доступу до правоохоронної функції, яка реалізується через компетенцію конкретних службових осіб, належне виконання завдань. Стверджується, що простота, зрозумілість, інтерабельність, комунікативний потенціал правоохоронної інституції обумовлює якість та ефективність її функціонування.

2. Політико-правові та організаційні чинники становлення сервісу в роботі правоохоронних органів:

- необхідність трансформації з карально-примусової на обслуговуючу модель інституційного розвитку правоохоронної системи;
- закритість та замкненість правоохоронної системи;
- негативне ставлення суспільства до правоохоронної системи;
- розвиток та впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій в державний механізм;
- посилення демократичного контролю над правоохоронними інституціями.

3. Пошук оптимального балансу в гармонійному співіснуванні адміністративного примусу та забезпеченні інтересів/потреб громадян у сфері відносин правопорядку має бути ключовим завданням стратегічного планування розвитку правоохоронних інституцій.

Надання послуг у сфері правоохорони та правопорядку спрямовано на задоволення потреб фізичних та юридичних осіб у сфері безпеки, порядку,

захисту від протиправних посягань інших інтересів, пов'язаних із реалізацією функцій правоохоронних органів.

4. Наратив, за яким ототожнення поліцейської держави та поліцейських послуг має діалектичну єдність, помилковий. Поліцейська форма державного керівництва опирається на примус та адміністративну силу. У той же час, поліцейські послуги необхідно розуміти як результат втілення засад «доброго урядування (good governance)» та «держави для людини». Від цього відштовхується ідея ініціювання послуги, а саме - перехід від контрольної-наглядової форми перевіркової роботи на адміністративну роботу типу «запит-послуга».

Адресатом (бенефіціаром) правоохоронних послуг не може бути інший правоохоронний орган чи посадова особа, оскільки сервіс в такому випадку є предметом відносин міжвідомчої взаємодії.

5. Запропонований методологічний підхід, за яким кожна правоохоронна послуга відповідає правоохоронній функції. Він має ряд переваг: по-перше, концептуалізує вже наявну в законі догму про публічно-сервісний підхід до виконання правоохоронних функцій, тобто, закріплює уявлення того, що кожна правоохоронна функція може бути трансформована в ту чи іншу послугу; по-друге, має універсальний характер дії на всю систему правоохоронних органів та органів, які виконують правоохоронні функції; по-третє, дає підґрунтя для широкої підзаконної нормопроектної роботи; по-четверте, не потребує наявності жорсткого підходу до класифікації правоохоронних органів в законодавстві України.

6. Констатується, що доступ громадян до правоохоронної інформації є загальною послугою, властивою для всіх суб'єктів владних повноважень. Специфіка задоволення інформаційних потреб у сфері правоохоронної роботи пов'язана, в першу чергу із тим, що надання правоохоронної інформації на звернення громадян врегульовано не тільки Законом України «Про звернення громадян», а й кримінально-процесуальними, цивільно-процесуальними, адміністративними та іншим законодавчими актами. Також окремими законами

передбачено порядок дотримання вимог про нерозголошення відомостей, оскільки це може завдати шкоди охоронюваним законом інтересам.

Запропоновано термін «правове забезпечення інформаційного сервісу» як результат задоволення інформаційних потреб у сфері правоохорони, а саме - набір складних нормативно-врегульованих процедур надання відомостей у сфері безпеки, правопорядку, захищеності та інших даних індивідуального чи публічного змісту, які циркулюють в інституціях правоохоронних органів.

7. Зроблено висновок про те, що інформаційний продукт, як результат послуги, повинен характеризуватись наступними ознаками, властивими для правоохоронної інформації:

- законність, що, в першу чергу, передбачає дотримання заборони розголошення відомостей, обіг яких охороняється законом;
- зрозумілість;
- своєчасність та адекватність;
- доступність, що передбачає можливість отримання відомостей у будь-який спосіб, зручний для запитувача.

До об'єктів впливу загроз на правоохоронний сервіс в умовах воєнного часу належать:

- отримувачі послуги, які перебувають в сервісних центрах, будівлях правоохоронних органів, інших місцях скупчення людей;
- кібербезпека автоматизованих інформаційних систем, держателем яких є правоохоронні органи;
- персональні дані, витік яких може завдати суттєвої шкоди інтересам громадян в результаті несанкціонованого доступу;
- життя та здоров'я працівників правоохоронних органів, засобів та технологій, які знаходяться та розміщуються на територіях, де проводяться воєнні дії, або на окупованих територіях.

8. Для підвищення ефективності системи правоохоронного сервісу до чинних нормативних актів мають бути внесені доповнення з урахуванням воєнного стану:

- надати пріоритет на послуги та доступ до правоохоронних функцій для задоволення інтересів та потреб, які пов'язані із діями окупаційних військ;
- забезпечити посилену ідентифікацію та автентифікацію користувачів реєстрів, адміністратором яких є правоохоронні органи;
- забезпечити будівлі укриттями цивільного захисту з урахуванням розрахунку на прогнозовану кількість відвідувачів;
- прийом громадян рекомендовано перевести в режим он-лайн;
- посилити контроль за наданням адміністративних послуг та виконанням правоохоронними органами своїх сервісних функцій, забезпечити утвердження права на інформацію в умовах дії обмежень, пов'язаних із режимом воєнного часу, забезпечити поінформованість отримувачів послуг у разі неможливості надання останніх;
- передбачити можливість постійного чергування в будівлях та зонах відвідування приміщення працівників служб медичної та психологічної допомоги.

9. Розвиток сервісної функції має бути обов'язковим елементом роботи правоохоронних органів у сфері управління кордонами на сучасному етапі. Зокрема, враховуючи євроінтеграційні процеси та надання Україні кандидата на членство в ЄС, робота вітчизняних служб правопорядку має бути наближена до наших європейських сусідів. З цього приводу пропонується, що у завданні №3 Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року від 24 липня 2019 року, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р, підвищення спроможності правоохоронних органів може бути забезпечено, в тому числі, шляхом підвищення стандартів якості, оперативності надання адміністративних послуг правоохоронними органами під час перетину кордонів.

Питанням, що потребує нагального врегулювання, є правове супроводження платних послуг, які надаються правоохоронними органами. Відсутність єдиного нормативного акта є досить негативним чинником, який:



- дезорієнтує отримувачів у переліку та вартості/оплатності тої чи іншої послуги;
- створює корупційні ризики у діяльності посадових осіб;
- створює режим «закритості» та непоінформованості населення про можливості та сервісний потенціал правоохоронного органу.

Подальший розвиток сервісу в органах внутрішніх справ має передбачати інтеграцію та централізацію усіх видів послуг, що можуть надаватися системою МВС України в єдиному координаційному центрі.

### **2.3. Правові основи забезпечення доступності правоохоронної допомоги (сервісу) в контексті реформування органів правопорядку**

Статтею 3 Конституції України передбачено, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [137], яке здійснюється, у тому числі, через реалізацію правоохоронними органами своїх функцій.

Зміст правоохоронної діяльності важко недооцінити в аспектах розбудови правової держави в Україні. Підвищення якості розслідування, протидії та припинення правопорушень, удосконалення стандартів охорони прав людини, ліквідація загроз національній безпеці, цивільний контроль над правоохоронною роботою є сучасними трендами реформування правоохоронної функції державно-владного механізму. Стрімкий розвиток правоохоронної системи відображає прагнення держави забезпечити виконання нею обов'язку щодо всебічного захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина, що закріплені в Основному Законі. Висока мета правоохоронної функції уособлює в собі глибоку цінність для суспільства, його громадян, оскільки саме для останніх і спрямоване настання її корисної дії. Втім, у прагненні побудувати ефективну правоохоронну систему та продемонструвати результати її роботи суспільству часто ігнорується першочерговий принцип її функціонування – доступність.

Питання доступності не є новим в правовій науці, особливо в контексті судового захисту. Так, статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод передбачено право особи на справедливий суд як процедуру розгляду справи у будь-якому суді справедливо, публічно, упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом [132]. Статтею 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [137]. Доступ до суду є

першочерговим елементом на шляху забезпечення права на правовий захист. З цього приводу цілком закономірним видається увага наукової спільноти та практиків щодо удосконалення умов, за яких доступ до судового правосуддя стане більш простим та водночас ефективнішим.

У свою чергу, доступність правоохоронної функції забезпечує використання усієї правоохоронної інфраструктури для утвердження, захисту, відновлення прав та інтересів, протидії та припинення правопорушень, охорони майна тощо. У цьому випадку важливо провести розмежування у тому, що доступність правоохоронної допомоги не корелюється із доступністю професії правоохоронця. Незважаючи на наявність спільних рис, кадрова політика є окремим (самостійним) напрямком управління правоохоронною функцією.

Актуальність предметного підходу до вивчення доступності саме державної правоохоронної функції полягає у відсутності зазначеної тематики не тільки на теренах сучасної доктрини адміністративного права, а й нормативно-правових актах з питань діяльності правоохоронних органів, а також їх реформування. Більше того, в непоодиноких випадках прослідковується невірне тлумачення доступності в контексті можливості скористатися правоохоронними послугами. Так, С. Ф. Денисюк розглядає питання доступності в контексті статті 19 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», зазначаючи при цьому, що існують усі підстави для доступності правоохоронних органів, оскільки громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю над правоохоронними органами ж через громадські організації, членами яких вони є [73, с. 62-63]. Наведений тезис належить до предмету контролю та громадської участі в управлінні правоохоронною діяльністю. Натомість відносини доступності виникають поза управлінськими процесами - при отриманні правоохоронної послуги.

Також не зовсім коректний підхід до тлумачення доступності застосовано О. І. Безпаловою, яка стверджує, що в умовах формування та розвитку інформаційного суспільства важливого значення набуває необхідність

об'єктивного та доступного інформування населення про проблеми, що стоять перед правоохоронними органами щодо реалізації правоохоронної функції держави [25, с. 412].

Колективом авторів посібника «Методологічні засади адміністративно-правового механізму реалізації правоохоронної функції держави» дається, на перший погляд, ґрунтовне визначення поняття «адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави» як системи взаємопов'язаних і взаємозалежних адміністративно-правових засобів, за допомогою яких уповноважені на те суб'єкти здійснюють цілеспрямований вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації правоохоронної функції держави. Натомість, серед характерних ознак такого механізму як «системність, виконання кожним елементом механізму своєї специфічної функції, особливий склад суб'єктів, на які покладено обов'язок реалізації правоохоронної функції держави...», вченими не виокремлено «доступність» [26], що є суттєвим недоліком.

У свою чергу, П. М. Чистяков питання доступності правоохоронної допомоги для громадян пропонує віднести до ключових положень Концепції реформування органів внутрішніх справ [410, с. 309.], що, без сумніву, заслуговує на підтримку.

Розуміння змісту термінів «сервіс», «допомога», «послуга» в контексті доступу до правоохоронної функції держави можна тлумачити наступним чином. По-перше, тотожність даних понять обумовлюється змістовою направленістю усієї сукупності правоохоронної інфраструктури для охорони гарантованих прав, свобод та інтересів шляхом звернення до правоохоронних органів. По-друге, виходячи із класичного уявлення в адміністративному праві про «сервісний» підхід в публічному адмініструванні, терміном «сервіс» охоплено весь функціональний потенціал правоохорони, що необхідний для забезпечення відповідних потреб. По-третє, термін «допомога» є більш вузьким, оскільки тяжіє до суміжних понять «підтримка», «сприяння», «захист» і передбачає вжиття активних дій для досягнення бажаного результату. Таким

чином, провівши паралелі, слід відмітити, що доступ до правоохоронної системи є початковим кроком в отриманні правоохоронної допомоги або правоохоронного сервісу як більш широкого поняття.

Вивчення змісту категоріального апарату складає основу для формування інституційного уявлення про феномен доступності правоохоронного сервісу в сучасних умовах здійснення правоохоронної діяльності.

Онтологічна суть поняття «доступність» відображає певний стан, оцінка якого відбувається через наявність або відсутність доступу. У тлумачному словнику поняття доступу асоціюється із «можливістю, здатністю входити куди-небудь, відвідувати кого-, що-небудь, зустрічатися з ким-небудь», «можливість користуватися, займатися чим-небудь», «можливість проникання куди-небудь» [357].

Категорія доступності у світлі правової дійсності більшою мірою стосується не питань фізичного доступу, а реальної можливості отримати певне бажане благо. Наприклад, С. П. Погребняк доступність нормативно-правового законодавства як зрозумілість текстів нормативно-правових актів, пояснює тим, що вони мають бути максимально простими, стислими (точними й однозначними), системними й послідовними [205, с. 46]. Загальнотеоретичне уявлення про доступність зроблено Д. В. Лученко, який провів паралелі між досліджуваним терміном та гнучкістю, стверджуючи, що, якщо процесуальний закон містить ознаки гнучкості, то це значить, що для нього характерна доступна процесуальна форма, тобто, присутні процесуальні гарантії реалізації права на захист, економічність, науковість, варіативність вибору поведінки [159, с. 212]. Як слідує із зазначеного, загалом, вчені намагаються концентрувати увагу на доступності як певному абстрактному стані, при якому право слугує засобом соціальної справедливості та загального благоденства і має бути максимально наближеним до реальних умов, за яких є можливість його використання для отримання бажаного результату. В протилежному випадку нівелюється суть права як мірила соціальної справедливості.

С. Демченко, розмірковуючи над рішеннями Європейського суду з прав людини, приходять до думки, що Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод спрямована на те, щоб гарантувати не теоретичні (ілюзорні права), а реальні правореалізаційні можливості [71]. Ось саме тому, «закон не повинен існувати для закону», а, в першу чергу, для людей, їх індивідуальних прав, інтересів, охоронюваних законом. Гарантування захисту основоположних прав має бути здійснено, зокрема, через можливість звернення до правоохоронних органів та отримання правоохоронної послуги.

Зміст та деякі особливості доступності правоохоронної державницької функції можна визначити із доктрини права на доступ до судового захисту. Так, ряд вчених феномен доступності розглядають як принцип, що також може місце. Так, О. М. Овчаренко вважає, що доступність правосуддя необхідно віднести до інституційних принципів, які стосуються організації та діяльності судової влади в цілому, а також відіграють роль системоутворюючих чинників, що виражають сутність і призначення останньої, служать фундаментом, на якому ґрунтується устрій судової системи і процес вирішення юридично значущих справ, що належать до юрисдикції суду [186, с. 33]. М. Н. Грень стверджує, що доступ до суду – це фізична, юридична, процесуальна та економічна безперешкодна можливість звернення до суду та отримання справедливого рішення, без попередніх спеціальних дозволів, проходження певних процедур, досудових засобів врегулювання спорів, інших додаткових обтяжень для заявника [62, с. 136]. С. О. Якимчук принцип доступності визначає як забезпечену державою можливість будь-якої заінтересованої особи звернутися в порядку, встановленому цивільним процесуальним законом, до суду за захистом своїх прав та інтересів і відстоювати їх у судовому процесі, або з широкими і різноманітними процесуальними гарантіями заінтересованих осіб, які забезпечують їм реальну можливість активно брати участь у захисті прав протягом усього процесу [423, с. 184]. В. М. Сидоренко міркує над тим, що доступність є самостійним принципом цивільного процесуального права, вбачаючи його зміст в забезпеченій можливості для зацікавлених осіб

безперешкодно звернутися до суду за захистом своїх прав і отриманні судового захисту [352, с. 9]. І. С. Колеснікова додає, що принцип доступності правосуддя як «принцип судової влади» має у своєму змісті як процесуальні, так і судоустрійні складові [126, с. 112].

Класичним для практики Європейського суду з прав людини є утверджене бачення того, що право на суд за будь-яких обставин включає право на доступ до суду [187; 429; 435].

Отже, доступність правоохоронної допомоги (сервісу) – це сукупність умов, при яких особа може скористатися правом на захист прав, свобод та законних інтересів шляхом звернення до правоохоронних органів.

Незважаючи на спільний підхід до розуміння доступності у вимірі правоохоронного сервісу та правосуддя, засоби їх досягнення суттєво відрізняються. Наприклад, універсальний принцип допустимих умов прийнятності скарги однаково існує як для звернення до суду, так і до правоохоронного органу. Натомість критерії прийнятності звернення до суду є значно ширшими, оскільки суб'єкту звернення потрібно коректно обґрунтувати суть порушення з використанням правової систематики та з посиланням на правовстановлюючі норми, які обґрунтовують, наприклад, суть порушення, вину і т.д. Також необхідно правильно визначити повноважний суд, до юрисдикції якого віднесений розгляд позовної заяви/скарги процесуальним законом, дотриматися строків, форми звернення і т.д. У той же час, для прийняття скарги щодо правопорушення до правоохоронного органу достатньо вказати час, місце та інші обставини (за наявності) його вчинення. Згідно з пунктом 1 Розділу II Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події, передбачено, що прийняття заяв (повідомлень) незалежно від місця і часу їх учинення, повноти отриманих даних, особи заявника здійснює цілодобово, безперервно та невідкладно орган (підрозділ) поліції, до якого надійшла така інформація [268]. Тому, пороговий бар'єр прийнятності позовних заяв при доступі до судового захисту є значно вищим порівняно із зверненням до

правоохоронних органів. З іншого боку, реальність задоволення правоохоронних вимог буде значно вищою в судовій інституції, оскільки справа, щодо якої призначений розгляд, буде вирішена по суті. В правоохоронній системі, результати задоволення звернень, наприклад, щодо встановлення правопорушника та відновлення порушених прав мають низький коефіцієнт успішності. Тому в останньому випадку, ефективність доступності, в першу чергу, необхідно оцінювати за допомогою організаційної складової, тобто, швидкість реагування, оперативність вжиття заходів тощо.

Першочерговою перешкодою, яка блокує доступ до правоохоронної допомоги є організаційно-нормативні процедури прийому, реєстрації, обліку повідомлень, звернень.

Організація ведення обліку скарг, повідомлень про правопорушення адміністративної та кримінально-караної поведінки регламентується законодавчими та підзаконними нормативним актами. Закон України «Про звернення громадян» визначає загальні засади організації звернень, в тому числі до правоохоронних органів із пропозицією, заявою чи скаргою з метою забезпечення власних потреб у сфері правоохорони. Законом також регламентуються строки, способи звернень та засоби реагування [288].

Згідно з пунктом 2 Розділу I Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події від 08.02.2019 № 100 джерелом інформації про кримінальні правопорушення та інші події, зокрема, є: заяви (повідомлення) осіб, які надходять до органу (підрозділу) поліції, особи, уповноваженої на здійснення досудового розслідування, або службової особи, уповноваженої на прийняття та реєстрацію заяв (повідомлень); самостійно виявлені слідчим або іншою посадовою особою органу поліції з будь-якого джерела обставини кримінального правопорушення; повідомлення осіб, які затримали підозрювану особу під час учинення або замаху на вчинення кримінального правопорушення чи безпосередньо після вчинення кримінального правопорушення, чи під час безперервного переслідування особи, яка підозрюється в його вчиненні [268].



Згідно з Розділом II вищезазначеного Порядку в органах поліції джерелами надходження заяв (повідомлень) про правопорушення можуть бути усні або письмові звернення. Так, усні заяви (повідомлення) від осіб уповноважена службова особа органу (підрозділу) поліції або інший поліцейський, до повноважень якого це належить, вносить до протоколу прийняття заяви про кримінальне правопорушення та іншу подію. Під час особистого звернення заявника до органу (підрозділу) поліції із письмовою заявою (повідомленням) уповноважена службова особа органу (підрозділу) поліції її (його) приймає і реєструє [268]. Зважаючи на функціонування електронних звернень, які практично використовуються в якості інформаційного каналу та, водночас, з метою додаткового поінформування громадськості про способи звернення, необхідно деталізувати положення про електронні звернення у спеціальному підзаконному нормативно-правовому акті. З цією метою необхідно модернізувати чинне нормативне регулювання доступності до правоохоронної інституції, а саме пропонується абзац перший пункту першого Розділу II Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події, затвердженого Наказом Міністерства внутрішніх справ від 08.02.2019 № 100, викласти в наступній редакції:

«Прийняття заяв (повідомлень) про кримінальні правопорушення та інші події незалежно від місця і часу їх учинення, повноти отриманих даних, особи заявника здійснює цілодобово, безперервно та невідкладно орган (підрозділ) поліції, до якого надійшла така інформація. Формами джерел отримання заяв (повідомлень) є: усна (шляхом особистого прийому уповноваженими особами або телефонного дзвінка на гарячу лінію Національної поліції), письмова (в тому числі, електронна шляхом надсилання електронних листів, повідомлень через месенджери Viber, Whatsapp, Facebook Messenger, повідомлення в соціальних мережах, повідомлення з використанням порталу чи мобільного додатку «Дія»».

Вважаємо, що зазначені зміни підвищать обізнаність громадськості у сфері доступності правоохоронних послуг та відповідно до цього полегшать доступ до них.

Важливим аспектом для оптимізації залучення ресурсів правоохоронних органів в процесі реагування на повідомлення про правопорушення є ризик-орієнтовний підхід. Такий підхід застосовується в органах Національної поліції України. Відповідно до Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України від 27.04.2020 № 357 виділяють наступні рівні (ступені) загрози: мають високий ступінь загрози особам та поліцейським (повідомлення категорії «Альфа»); потребують негайного оперативного реагування (повідомлення категорії «Бета»); відпрацьовуються в звичайному режимі (повідомлення категорії «Гамма»); не потребують оперативного реагування (повідомлення категорії «Дельта») [257].

Обсяг доступу до правоохоронного сервісу виступає обов'язковим атрибутом, який характеризується наявністю такого рівня доступу, який буде ефективним для захисту прав.

Європейським судом з прав людини атрибут обсягу доступності до суду оцінюється закріпленістю в національному законодавстві, достатністю для забезпечення права особи з огляду на принцип верховенства права в демократичному суспільстві та ефективністю, коли особа повинна мати чітку практичну можливість оскаржити дії, які становлять втручання у її права [187]. За аналогією, зазначені критерії доцільно застосувати і до обсягу правоохоронного доступу в теоретичному аспекті.

Наступним важливим атрибутом є строк внесення відомостей про правопорушення. Згідно з частиною 1 статті 214 Кримінального процесуального кодексу України звернення реєструється невідкладно уповноваженим суб'єктом та не пізніше 24 годин після подання заяви,

повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення шляхом внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань [145].

Недотримання строків є фактичним позбавленням права на доступ до правозахисту, оскільки це може означати неактуальність реагування на звернення у зв'язку із втратою чинників протиправної дії. Ю. Марат акцентує увагу на тому, що право на доступ до правосуддя впливає із принципу міжнародного права, який забороняє відмову у правосудді та є одним із найважливіших елементів права на захист [162, с. 23]. Аналогічним чином констатація відмови у доступі до правоохоронної функції не може мати місця в контексті забезпечення державою верховенства права та взяття обов'язку із охорони прав, свобод та інтересів громадян.

Однією із важливих функцій Єдиного реєстру досудових розслідувань в контексті забезпечення доступності є забезпечення єдності реєстраційної політики про кримінальні події. Із цього впливає необхідність контролю обліково-реєстраційної діяльності при роботі із повідомленнями особливо потенційно криміногенного характеру.

Як зазначається у Методичних рекомендаціях з питань організації перевірок об'єктивності обліку внесених до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про кримінальні правопорушення, осіб, які їх вчинили, руху кримінальних проваджень, інституційна перевірка об'єктивності, всебічності реєстрації повідомлень про злочини здійснюється стосовно наступного предмету обліково-реєстраційної дисципліни:

- своєчасності обліку кримінальних правопорушень, осіб, які їх вчинили, та руху кримінальних проваджень;
- повноти та достовірності обліку кримінальних правопорушень, осіб, які їх вчинили, та руху кримінальних проваджень;
- достовірності формування даних про матеріальні збитки та їх відшкодування;
- повноти та достовірності відомостей про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення [168].

В органах прокуратури вживають заходів за результатами виявлення порушень обліково-реєстраційної дисципліни. Враховуючи наслідки перевірки, поряд з організаційними вживаються і правові заходи, спрямовані на усунення порушень обліково-реєстраційної дисципліни, причин та умов, що їм сприяли, а також попередження можливих порушень у майбутньому, зокрема, внесення акту прокурорського реагування [168, с. 49]. Застосування індивідуальної відповідальності за халатне чи умисне порушення правил прийняття, реєстрації та обліку повідомлень, заяв, звернень до правоохоронних органів є своєрідною гарантією розгляду повідомлень.

Підсумовуючи, слід відмітити, що критерій обліково-реєстраційної дисципліни при роботі із повідомленнями, заявами (скаргами) на правопорушення сприяє ефективній доступності правоохоронної допомоги за умов:

- швидкості, оперативності, всебічності, строковості реєстрації та прийняття до розгляду повідомлень;
- контролю щодо обліково-реєстраційної дисципліни та дотримання гарантій прийняття заяви до провадження;
- гнучкості форм заяв (повідомлень) та способів їх отримання уповноваженими службовими особами;
- наявності стійкого каналу взаємодії із уповноваженими особами у питанні розгляду звернення;
- автоматичності розподілу за підвідомчістю шляхом забезпечення розгляду скарги щодо інтересів у сфері правоохорони належною інституцією за будь-яких обставин.

З метою недопущення системності порушень обліково-реєстраційної дисципліни як спосіб забезпечення доступності до правоохоронних послуг необхідно регулярно підвищувати нормативну обізнаність та правову культуру працівників правоохоронних органів шляхом проведення тренінгів, семінарів, інших заходів підвищення кваліфікації.

Децентралізація є сучасним трендом диспергування публічної влади, передачею її на місця. В умовах реформування правоохоронних органів ці процеси не можуть пройти повз правоохоронної діяльності. З цього приводу думки вчених розділитись.

Так, І. М. Охріменко дотримується думки про те, що за сучасних умов можна говорити, що найбільший вплив на управління поліцейськими організаціями здійснюють важелі (засоби) поєднання централізації та децентралізації органів управління, які враховують специфіку регіону та конкретної держави загалом [196, с. 13].

Деякі науковці, зокрема, П. І. Хамула навпаки вважають, що центральне місце серед принципів реформування правоохоронної системи України займає децентралізація правоохоронних органів, стверджуючи що при цьому підвищується рівень доступності інформації про їх функціонування, про процеси прийняття рішень й використання ресурси тощо [402, с. 6]. Аргументи обох сторін є прийнятними, оскільки це перевірено досвідом європейських країн, у яких централізація правоохоронної системи діє із аналогічною ефективністю як і децентралізація (де правоохоронно-безпекові функції на місцях здійснюються муніципальною поліцією) вже десятки років.

На наш погляд, децентралізація правоохоронної функції для вітчизняних реалій у формі посилення територіальних правоохоронних органів є перспективним шляхом підвищення доступності правоохоронної функції. Збалансований перерозподіл фінансування, підвищення організаційного, інформаційно-технічного потенціалу, кадрового забезпечення, розширення адміністративних послуг правоохоронних органів на місцях з акцентом на регіональний розвиток сприяє гармонізації, уніфікації та стандартизації системи правоохоронних органів та виконання правоохоронних завдань загалом. Слід виокремити низку інших позитивних чинників, які в сукупності сприяють підвищенню ефективності доступу правоохоронної допомоги на місцях:

- підвищення інституційної спроможності територіальних органів правопорядку;

- збільшення впливу та підсилення комунікації місцевих органів влади із правоохоронними органами;

- підвищення рівня транспарентності та довіри до органів правопорядку на місцях.

Одним із найбільш складних з практичної точки зору та водночас дієвих показників доступності до державницької інфраструктури правоохоронного сервісу є реальність правоохоронної допомоги.

Саме правоохоронна допомога є кінцевою формою результату реалізації конкретних правоохоронних повноважень в індивідуальних випадках звернення. На сьогоднішній день масштаби шкоди, завданої неправомірними діями третіх осіб шляхом вчинення правопорушень та злочинів є неприйнятно великими. Розслідування та встановлення винних осіб може тягнутися роками і є лише одним із кроків до реального відновлення порушених прав, яке в більшості випадків виражене у формі матеріальної компенсації.

За даними Офісу Генерального прокурора України, за перше півріччя 2021 року у Єдиному реєстрі досудових розслідувань зареєстровано 369 040 кримінальних правопорушень. При цьому рівень кримінальної протиправності на 10 тис. населення зафіксовано вищим, ніж минулого року (45,7 проти 51,5) за аналогічний період [8]. Питома вага відшкодованих збитків за перше півріччя 2021 року складає 6,5% (22 млн грн з 337,3 млн грн) проти 31,1% торік [8]. Негативна тенденція не в усіх випадках засвідчує бездієвість правоохоронної системи, але, в той же час, стверджувати про високу доступність реальної правоохоронної допомоги щодо відновлення майнового становища постраждалої особи об'єктивно неможливо.

Можна безкінечно вживати заходи щодо попередження правопорушень, правового виховання населення, впроваджувати сучасні засоби електронного відеонагляду, автоматичної фіксації фактів правопорушень, але навіть за умови встановлення винної особи та притягнення її до відповідальності, досягти

реального та повного відшкодування заподіяної шкоди не завжди вдається, що пояснюється низкою криміногенних факторів: латентність злочинності, наявність фінансових інструментів для приховування, трансформування активів, складність повернення, проблемність збереження вартості активів тощо.

Тому, єдиним цивілізованим шляхом досягнення найвищого ступеня доступності та реальності правоохоронної допомоги є компенсація потерпілій стороні шкоди, заподіяної протиправними діями третіх осіб через систему спеціального страхування при настанні злочинних випадків.

Об'єктивно, гарантувати відповідні виплати орган правопорядку не вимозі. Цьому повинна бути віддана роль незалежній, але, водночас, тісно пов'язаній із правоохоронною функцією страховій інституції. Зважаючи на масштаб національної злочинності страхування має носити обов'язковий характер.

Враховуючи новизну пропонованого інституту доцільно визначити наступні елементи механізму страхування цивільно-правової відповідальності при настанні наслідків у формі протиправних злочинних випадків:

- суб'єкти обов'язкового страхування;
- розміри страхування та компенсації, які корелюються із градацією завданої шкоди;
- інструменти забезпечення об'єктивності оцінки злочинної шкоди;
- гарантії реальності здійснення виплати потерпілій стороні за результатами розслідування правоохоронними органами та притягнення винних до відповідальності;
- порядок застосування регресу у відносинах адміністративно-виконавчої та кримінально-виконавчої сфери та ін;
- взаємодія органів державної влади (зокрема із Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів) у сприянні відшкодуванню завданої злочином шкоди шляхом швидкого виявлення злочинного майна, його арешту та збереження ринкової вартості.

З метою підвищення рівня доступності правоохоронної допомоги, в першу чергу, необхідно передбачити на національному рівні Стратегію розвитку правоохоронної діяльності в аспекті обов'язкового страхування фізичних осіб при настанні протиправних злочинних випадків як спосіб забезпечення реальності, повноти та швидкості відновлення порушених прав, а вже згодом внести зміни до цивільного законодавства України.

Доступність та зрозумілість інформації про правоохоронні органи – це комплексний чинник, що впливає із системи нормативних, організаційних та інформаційних факторів та уособлений принципом прозорості правоохоронної роботи.

Загалом доступність інформації відповідно до частини 1 статті 2 Закону України «Про інформацію» виокремлено в числі основних принципів інформаційних відносин, який реалізується шляхом належного та рівного порядку доступу до інформації [289]. Частиною 1 статті 6 Закону України «Про інформацію» встановлено, що гарантії права на інформацію діють через створення можливостей для вільного доступу до інформаційних масивів [289]. Доступність інформації у сфері правоохорони визначається атрибутами рівного, вільного, належного доступу до інформації. Отже, маючи доступ до інформації про правоохоронну роботу з'являються передумови у використанні правоохоронної інфраструктури для власних законом гарантованих потреб.

Загалом погоджуємось із І. М. Мінаєвою у тому, що вільний доступ громадян до інформації про діяльність органів державної влади являється основним показником інформаційної відкритості [173, с. 321]. М. Ю. Корченкова додає, що атмосфера відкритості і гласності дисциплінує суб'єктів влади, в значній мірі сприяючи запобіганню корупції та інших зловживань, підвищуючи ефективність управлінської діяльності. Та, навпаки, офіційна секретність розбещує бюрократію і призводить до стагнації державного і політичного механізму [139, с. 125].



На наш погляд, знак рівності між транспарентністю правоохоронної системи та доступністю власне правоохоронної функції можливий за наступних умов:

- забезпечується рівний доступ до інформації про діяльність органів правоохорони на всіх рівнях у встановлений законом термін. Наприклад, за даними Офісу Генерального прокурора України за перше півріччя 2021 року в органах прокуратури з порушенням встановленого порядку розгляду вирішено 31 звернення, а понад установлений термін вирішено 21 звернення [8];
- інформація про рівень офіційної криміногенної обстановки відповідає реальному та відображає достовірний стан протидії злочинності;
- наявна нормативна визначеність чітких та зрозумілих критеріїв обмеження доступу до публічної інформації, яка перебуває в обігу в органах правопорядку.

Висновки. У підрозділі вперше запропоновано в системі адміністративно-правового механізму реалізації правоохоронної діяльності розглядати питання доступності як невід'ємний її елемент.

1. Доступність правоохоронної допомоги (сервісу) – це сукупність умов, при яких особа може скористатися правом на захист прав, свобод та законних інтересів шляхом звернення до правоохоронних органів. Виокремлено наступні умови, які сприяють утвердженню ефективного доступу до правоохоронної функції держави:

- реальність правоохоронної допомоги, що є кінцевою формою результату реалізації конкретних правоохоронних повноважень в індивідуальних випадках звернення;
- забезпечення обліково-реєстраційної дисципліни звернень та контроль за її дотриманням;
- варіативність форм звернень (повідомлень) до правоохоронних органів та способів комунікації із уповноваженими службовими особами в процесі здійснення правоохоронних завдань;

- децентралізація правоохоронної інфраструктури у формі збалансованого перерозподілу фінансування, підвищення організаційного, інформаційно-технічного, кадрового потенціалу, розширення адміністративних послуг в роботі територіальних правоохоронних органів;

- доступність та зрозумілість інформації про інституційні та функціональні особливості роботи правоохоронних органів (принцип прозорості).

Розкривають сутність категорії «доступність правоохоронної допомоги (сервісу)» наступні ознаки:

- є першочерговим кроком на шляху до реалізації права на захист;

- забезпечує використання усієї правоохоронної інфраструктури для утвердження, захисту, відновлення прав та інтересів, протидії та припинення правопорушень, охорони майна тощо;

- відмежовується від доступу до професії працівника правоохоронного органу, оскільки кадрова політика є окремим (самостійним) напрямком управління правоохоронною функцією;

- має багато спільних рис із доступністю судового захисту, натомість пороговий бар'єр прийнятності позовних заяв при доступі до останнього є значно вищим порівняно із зверненням до правоохоронних органів;

- обсяг доступу до правоохоронного сервісу виступає її обов'язковим атрибутом, який характеризує наявність такого рівня доступу, який буде достатнім та ефективним для отримання необхідної правоохоронної допомоги.

2. Правильний підхід до тлумачення змісту термінів «сервіс», «допомога», «послуга» в контексті доступу до правоохоронної функції держави забезпечується, виходячи із наступних уявлень:

- по-перше, тотожність понять обумовлюється змістовою направленістю усієї сукупності правоохоронної інфраструктури для охорони гарантованих прав, свобод та законних інтересів шляхом звернення до правоохоронних органів;

- по-друге, виходячи із класичного уявлення в адміністративному праві про «сервісний» підхід в публічному адмініструванні (ідея good government),

терміном «сервіс» охоплено весь функціональний потенціал правоохорони, що необхідний для забезпечення відповідних потреб;

по-третє, термін «допомога» є більш вузьким, оскільки тяжіє до суміжних понять «підтримка», «сприяння», «захист» і передбачає вжиття активних дій для досягнення бажаного результату;

по-четверте, доступ до правоохоронної системи є початковим кроком в отриманні правоохоронної допомоги або правоохоронного сервісу як більш широкого поняття.

Важливим аспектом для оптимізації залучення ресурсів правоохоронних органів в процесі реагування на повідомлення про правопорушення є ризик-орієнтовний підхід.

3. Недотримання строків є фактичним позбавленням права на доступ до правоохоронного сервісу, оскільки це може означати неактуальність реагування на звернення у зв'язку із втратою чинників протиправної дії.

Критерій обліково-реєстраційної дисципліни при роботі із повідомленнями, заявами (скаргами) на правопорушення сприяє ефективній доступності правоохоронної допомоги за умов: швидкості, оперативності, всебічності, строковості реєстрації та прийняття до розгляду повідомлень; забезпечення контролю обліково-реєстраційної дисципліни та дотримання гарантій прийняття заяви до провадження; гнучкості форм заяв (повідомлень) та способів їх отримання уповноваженими службовими особами; наявності стійкого каналу взаємодії із уповноваженими особами у питанні розгляду звернення; автоматичності розподілу за підвідомчістю шляхом забезпечення розгляду скарги щодо інтересів у сфері правоохорони належною інституцією за будь-яких обставин.

З метою недопущення системності порушень обліково-реєстраційної дисципліни, що є способом підвищення доступності до правоохоронних послуг, необхідно регулярно підвищувати нормативну обізнаність та правову культуру працівників правоохоронних органів шляхом проведення тренінгів, семінарів, інших заходів підвищення кваліфікації.

4. Позитивними чинниками від процесів децентралізації правоохоронної інфраструктури, які в сукупності сприяють підвищенню ефективності доступу до правоохоронної допомоги на місцях, є:

- підвищення інституційної спроможності територіальних органів правопорядку;

- збільшення впливу та підсилення комунікації місцевих органів влади із правоохоронними органами;

- підвищення рівня транспарентності та довіри до органів правопорядку на місцях.

5. Реальність правоохоронної допомоги є одним із найбільш складних з практичної точки зору та водночас дієвих показників доступності до державницької інфраструктури правоохоронного сервісу. На сьогоднішній день масштаби шкоди, завданої неправомірними діями третіх осіб шляхом вчинення правопорушень та злочинів, є неприйнятно великими. Розслідування та встановлення винних осіб може тягнутися роками і є лише одним із кроків до реального відновлення порушених прав, яке в більшості випадків виражене у формі матеріальної компенсації. Негативна тенденція не в усіх випадках засвідчує бездієвість правоохоронної системи, але, в той же час, стверджувати про високу доступність реальної правоохоронної допомоги щодо відновлення майнового становища постраждалої особи об'єктивно неможливо.

6. Знак рівності між транспарентністю правоохоронної системи та доступністю правоохоронної функції можливий за наявності тих умов, коли: забезпечується рівний доступ до інформації про діяльність органів правоохорони на всіх рівнях у встановлений законом термін; рівень офіційної криміногенної обстановки відповідає реальному та відображається достовірний стан протидії злочинності; наявна нормативна визначеність чітких та зрозумілих критеріїв обмеження доступу до публічної інформації, які перебуває в обігу в органах правопорядку.

7. Зважаючи на функціонування електронних звернень, які впроваджені та використовуються в якості інформаційного каналу та, водночас, з метою

додакового поінформування громадськості про способи звернення, необхідно інструктивно деталізувати положення про електронні звернення у підзаконному нормативно-правовому регулюванні.

Із цією метою необхідно модернізувати чинне нормативне регулювання доступності до правоохоронної інституції, а саме:

пропонується абзац перший пункту першого Розділу II Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події, затвердженого Наказом Міністерства внутрішніх справ від 08.02.2019 № 100, викласти в наступній редакції:

«Прийняття заяв (повідомлень) про кримінальні правопорушення та інші події незалежно від місця і часу їх вчинення, повноти отриманих даних, особи заявника здійснює цілодобово, безперервно та невідкладно орган (підрозділ) поліції, до якого надійшла така інформація. Формами джерел отримання заяв (повідомлень) є: усна (шляхом особистого прийому уповноваженими особами або телефонного дзвінка на гарячу лінію Національної поліції), письмова (в тому числі, електронна шляхом надсилання електронних листів, повідомлень через месенджери Viber, Whatsapp, Facebook Messenger, повідомлення в соціальних мережах, повідомлення з використанням порталу чи мобільного додатку «Дія»»).

Єдиним цивілізованим шляхом досягнення найвищого ступеня доступності та реальності правоохоронної допомоги є компенсація потерпілій стороні шкоди, заподіяної протиправними діями третіх осіб через систему спеціального страхування при настанні злочинних випадків.

Об'єктивно, органи правопорядку забезпечити відповідні виплати не мають можливості. Цьому повинна бути віддана роль незалежній, але, водночас, тісно пов'язаній із правоохоронною функцією страховій інституції. Зважаючи на масштаб національної злочинності, страхування має носити обов'язковий характер.

Враховуючи новизну пропонованого інституту, доцільно визначити наступні елементи механізму страхування цивільно-правової відповідальності при настанні наслідків у формі протиправних злочинних випадків: суб'єкти обов'язкового страхування; розміри страхування та компенсації, які корелюються із градацією завданої шкоди; інструменти забезпечення об'єктивності оцінки злочинної шкоди; гарантії реальності здійснення виплати потерпілій стороні за результатами розслідування та притягнення винних до відповідальності; порядок застосування регресу у відносинах адміністративно-виконавчої та кримінально-виконавчої сфери; взаємодія органів державної влади (зокрема із Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів) у сприянні відшкодуванню завданої злочином шкоди шляхом швидкого виявлення злочинного майна, його арешту та збереження ринкової вартості.

### *Висновки до розділу*

1. У розділі нового бачення набуло поняття «державна політика у сфері правоохоронної діяльності», проаналізовано джерела адміністративно-правового забезпечення державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Зроблено висновок про відсутність єдиної програми розвитку правоохоронної інфраструктури для усіх суб'єктів, залучених про виконання правоохоронної функції. Виокремлено особливості державної політики у сфері правоохоронної діяльності з доктринальної точки зору:

- охоплює коло суспільно-правових відносин, які виникають, змінюються та припиняються у сфері правопорядку, запобігання, протидії, припинення правопорушенням та роботою правоохоронних органів;
- правоохоронна функція держави, реалізується через державну політику;

- має бути зафіксована в єдиному нормативному документі загальнодержавного значення (Стратегія, Концепція, Програма чи ін.);
- положення програми охоплені певним часовим проміжком;
- мета державної політики – формування програми дій у майбутньому;
- правоохоронні органи є суб'єктами, які формують та реалізують політику держави у сфері правоохорони, натомість суб'єктами залученими до реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності є й інші органи державної влади та місцевого самоврядування, громадське суспільство. Зокрема, зазначений тезис може слугувати критерієм класифікації суб'єктів державної політики.

2. Констатується відсутність єдиної державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні, чому свідчать наступні чинники:

1) поява нових правоохоронних органів без попередньо спланованих, очікуваних рішень, що мали б бути результатом стратегічного курсу держави;

2) нез'ясований зміст терміну «правоохорона» та недосконалий зміст терміну «правоохоронні органи» в чинному законодавстві є одними із нормативно-правових детермінантів дисгармонії у вирі державної правоохоронної політики;

3) відсутність єдиного центрального органу державної влади з питань правоохоронної роботи (як центру політичної відповідальності у сфері правоохоронної функції);

4) відсутність єдиного нормативно-встановленого документу із покроковим планом заходів щодо впровадження та реалізації засад державної правоохоронної діяльності.

3. У широкому сенсі сервіс необхідно розуміти не тільки як надання правоохоронними органами адміністративних послуг, а й як інфраструктуру фактичного доступу до правоохоронної функції, яка реалізується через компетенцію конкретних службових осіб, належне виконання завдань. Стверджується, що простота, зрозумілість, інтерабельність, комунікативний

потенціал правоохоронної інституції обумовлює якість та ефективність її функціонування.

4. Політико-правові та організаційні чинники становлення сервісу в роботі правоохоронних органів:

- необхідність трансформації з карально-примусової на обслуговуючу модель інституційного розвитку правоохоронної системи;
- закритість та замкненість правоохоронної системи;
- негативне ставлення суспільства до правоохоронної системи;
- розвиток та впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій в державний механізм;
- посилення демократичного контролю над правоохоронними інституціями.

Пошук оптимального балансу в гармонійному співіснуванні адміністративного примусу та забезпеченні інтересів/потреб громадян у сфері відносин правопорядку має бути ключовим завданням стратегічного планування розвитку правоохоронних інституцій.

Надання послуг у сфері правоохорони та правопорядку спрямовано на задоволення потреб фізичних та юридичних осіб у сфері безпеки, порядку, захисту від протиправних посягань інших інтересів, пов'язаних із реалізацією функцій правоохоронних органів.

5. Наратив, за яким ототожнення поліцейської держави та поліцейських послуг має діалектичну єдність, помилковий. Поліцейська форма державного керівництва опирається на примус та адміністративну силу. У той же час, поліцейські послуги необхідно розуміти як результат втілення засад «доброго урядування (good governance)» та «держави для людини». Від цього відштовхується ідея ініціювання послуги, а саме - перехід від контрольної-наглядової форми перевіркової роботи на адміністративну роботу типу «запит-послуга».



Адресатом (бенефіціаром) правоохоронних послуг не може бути інший правоохоронний орган чи посадова особа, оскільки сервіс в такому випадку є предметом відносин міжвідомчої взаємодії.

Запропонований методологічний підхід, за яким кожна правоохоронна послуга відповідає правоохоронній функції. Він має ряд переваг: по-перше, концептуалізує вже наявну в законі догму про публічно-сервісний підхід до виконання правоохоронних функцій, тобто, закріплює уявлення того, що кожна правоохоронна функція може бути трансформована в ту чи іншу послугу; по-друге, має універсальний характер дії на всю систему правоохоронних органів та органів, які виконують правоохоронні функції; по-третє, дає підґрунтя для широкої підзаконної нормопроектної роботи; по-четверте, не потребує наявності жорсткого підходу до класифікації правоохоронних органів в законодавстві України.

6. Констатується, що доступ громадян до правоохоронної інформації є загальною послугою, властивою для всіх суб'єктів владних повноважень. Специфіка задоволення інформаційних потреб у сфері правоохоронної роботи пов'язана, в першу чергу із тим, що надання правоохоронної інформації на звернення громадян врегульовано не тільки Законом України «Про звернення громадян», а й кримінально-процесуальними, цивільно-процесуальними, адміністративними та іншим законодавчими актами. Також окремими законами передбачено порядок дотримання вимог про нерозголошення відомостей, оскільки це може завдати шкоди охорнюваним законом інтересам.

Запропоновано термін «правове забезпечення інформаційного сервісу» як результат задоволення інформаційних потреб у сфері правоохорони, а саме - набір складних нормативно-врегульованих процедур надання відомостей у сфері безпеки, правопорядку, захищеності та інших даних індивідуального чи публічного змісту, які циркулюють в інституціях правоохоронних органів.

7. Зроблено висновок про те, що інформаційний продукт, як результат послуги, повинен характеризуватись наступними ознаками, властивими для правоохоронної інформації:

- законність, що, в першу чергу, передбачає дотримання заборони розголошення відомостей, обіг яких охороняється законом;
- зрозумілість;
- своєчасність та адекватність;
- доступність, що передбачає можливість отримання відомостей у будь-який спосіб, зручний для запитувача.

До об'єктів впливу загроз на правоохоронний сервіс в умовах воєнного часу належать:

- отримувачі послуги, які перебувають в сервісних центрах, будівлях правоохоронних органів, інших місцях скупчення людей;
- кібербезпека автоматизованих інформаційних систем, держателем яких є правоохоронні органи;
- персональні дані, витік яких може завдати суттєвої шкоди інтересам громадян в результаті несанкціонованого доступу;
- життя та здоров'я працівників правоохоронних органів, засобів та технологій, які знаходяться та розміщуються на територіях, де проводяться воєнні дії, або на окупованих територіях.

8. Для підвищення ефективності системи правоохоронного сервісу до чинних нормативних актів мають бути внесені доповнення з урахуванням воєнного стану:

- надати пріоритет на послуги та доступ до правоохоронних функцій для задоволення інтересів та потреб, які пов'язані із діями окупаційних військ;
- забезпечити посилену ідентифікацію та автентифікацію користувачів реєстрів, адміністратором яких є правоохоронні органи;
- забезпечити будівлі укриттями цивільного захисту з урахуванням розрахунку на прогнозовану кількість відвідувачів;
- прийом громадян рекомендовано перевести в режим он-лайн;
- посилити контроль за наданням адміністративних послуг та виконанням правоохоронними органами своїх сервісних функцій, забезпечити

утвердження права на інформацію в умовах дії обмежень, пов'язаних із режимом воєнного часу, забезпечити поінформованість отримувачів послуг у разі неможливості надання останніх;

- передбачити можливість постійного чергування в будівлях та зонах відвідування приміщення працівників служб медичної та психологічної допомоги.

9. Розвиток сервісної функції має бути обов'язковим елементом роботи правоохоронних органів у сфері управління кордонами на сучасному етапі. Зокрема, враховуючи євроінтеграційні процеси та надання Україні кандидата на членство в ЄС, робота вітчизняних служб правопорядку має бути наближена до наших європейських сусідів. З цього приводу пропонується, що у завданні №3 Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року від 24 липня 2019 року, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р, підвищення спроможності правоохоронних органів може бути забезпечено, в тому числі, шляхом підвищення стандартів якості, оперативності надання адміністративних послуг правоохоронними органами під час перетину кордонів.

Питанням, що потребує нагального врегулювання, є правове супроводження платних послуг, які надаються правоохоронними органами. Відсутність єдиного нормативного акта є досить негативним чинником, який:

- дезорієнтує отримувачів у переліку та вартості/оплатності тої чи іншої послуги;
- створює корупційні ризики у діяльності посадових осіб;
- створює режим «закритості» та непоінформованості населення про можливості та сервісний потенціал правоохоронного органу.

Подальший розвиток сервісу в органах внутрішніх справ має передбачати інтеграцію та централізацію усіх видів послуг, що можуть надаватися системою МВС України в єдиному координаційному центрі.

10. Доступність правоохоронної допомоги (сервісу) – це сукупність умов, при яких особа може скористатися правом на захист прав, свобод та законних

інтересів шляхом звернення до правоохоронних органів. Виокремлено наступні умови, які сприяють утвердженню ефективного доступу до правоохоронної функції держави:

- реальність правоохоронної допомоги, що є кінцевою формою результату реалізації конкретних правоохоронних повноважень в індивідуальних випадках звернення;

- забезпечення обліково-реєстраційної дисципліни звернень та контроль за її дотриманням;

- варіативність форм звернень (повідомлень) до правоохоронних органів та способів комунікації із уповноваженими службовими особами в процесі здійснення правоохоронних завдань;

- децентралізація правоохоронної інфраструктури у формі збалансованого перерозподілу фінансування, підвищення організаційного, інформаційно-технічного, кадрового потенціалу, розширення адміністративних послуг в роботі територіальних правоохоронних органів;

- доступність та зрозумілість інформації про інституційні та функціональні особливості роботи правоохоронних органів (принцип прозорості).

Розкривають сутність категорії «доступність правоохоронної допомоги (сервісу)» наступні ознаки:

- є першочерговим кроком на шляху до реалізації права на захист;

- забезпечує використання усієї правоохоронної інфраструктури для утвердження, захисту, відновлення прав та інтересів, протидії та припинення правопорушень, охорони майна тощо;

- відмежовується від доступу до професії працівника правоохоронного органу, оскільки кадрова політика є окремим (самостійним) напрямком управління правоохоронною функцією;

- має багато спільних рис із доступністю судового захисту, натомість пороговий бар'єр прийнятності позовних заяв при доступі до останнього є значно вищим порівняно із зверненням до правоохоронних органів;

-обсяг доступу до правоохоронного сервісу виступає її обов'язковим атрибутом, який характеризує наявність такого рівня доступу, який буде достатнім та ефективним для отримання необхідної правоохоронної допомоги.

11. Правильний підхід до тлумачення змісту термінів «сервіс», «допомога», «послуга» в контексті доступу до правоохоронної функції держави забезпечується, виходячи із наступних уявлень:

по-перше, тотожність понять обумовлюється змістовою направленістю усієї сукупності правоохоронної інфраструктури для охорони гарантованих прав, свобод та законних інтересів шляхом звернення до правоохоронних органів;

по-друге, виходячи із класичного уявлення в адміністративному праві про «сервісний» підхід в публічному адмініструванні (ідея *good government*), терміном «сервіс» охоплено весь функціональний потенціал правоохорони, що необхідний для забезпечення відповідних потреб;

по-третє, термін «допомога» є більш вузьким, оскільки тяжіє до суміжних понять «підтримка», «сприяння», «захист» і передбачає вжиття активних дій для досягнення бажаного результату;

по-четверте, доступ до правоохоронної системи є початковим кроком в отриманні правоохоронної допомоги або правоохоронного сервісу як більш широкого поняття.

Важливим аспектом для оптимізації залучення ресурсів правоохоронних органів в процесі реагування на повідомлення про правопорушення є ризик-орієнтовний підхід.

12. Недотримання строків є фактичним позбавленням права на доступ до правоохоронного сервісу, оскільки це може означати неактуальність реагування на звернення у зв'язку із втратою чинників протиправної дії.

Критерій обліково-реєстраційної дисципліни при роботі із повідомленнями, заявами (скаргами) на правопорушення сприяє ефективній доступності правоохоронної допомоги за умов: швидкості, оперативності, всебічності, строковості реєстрації та прийняття до розгляду повідомлень;

забезпечення контролю обліково-реєстраційної дисципліни та дотримання гарантій прийняття заяви до провадження; гнучкості форм заяв (повідомлень) та способів їх отримання уповноваженими службовими особами; наявності стійкого каналу взаємодії із уповноваженими особами у питанні розгляду звернення; автоматичності розподілу за підвідомчістю шляхом забезпечення розгляду скарги щодо інтересів у сфері правоохорони належною інституцією за будь-яких обставин.

З метою недопущення системності порушень обліково-реєстраційної дисципліни, що є способом підвищення доступності до правоохоронних послуг, необхідно регулярно підвищувати нормативну обізнаність та правову культуру працівників правоохоронних органів шляхом проведення тренінгів, семінарів, інших заходів підвищення кваліфікації.

13. Позитивними чинниками від процесів децентралізації правоохоронної інфраструктури, які в сукупності сприяють підвищенню ефективності доступу до правоохоронної допомоги на місцях, є:

- підвищення інституційної спроможності територіальних органів правопорядку;
- збільшення впливу та підсилення комунікації місцевих органів влади із правоохоронними органами;
- підвищення рівня транспарентності та довіри до органів правопорядку на місцях.

14. Реальність правоохоронної допомоги є одним із найбільш складних з практичної точки зору та водночас дієвих показників доступності до державницької інфраструктури правоохоронного сервісу. На сьогоднішній день масштаби шкоди, завданої неправомірними діями третіх осіб шляхом вчинення правопорушень та злочинів, є неприйнятно великими. Розслідування та встановлення винних осіб може тягнутися роками і є лише одним із кроків до реального відновлення порушених прав, яке в більшості випадків виражене у формі матеріальної компенсації. Негативна тенденція не в усіх випадках засвідчує бездієвість правоохоронної системи, але, в той же час, стверджувати

про високу доступність реальної правоохоронної допомоги щодо відновлення майнового становища постраждалої особи об'єктивно неможливо.

Знак рівності між транспарентністю правоохоронної системи та доступністю правоохоронної функції можливий за наявності тих умов, коли: забезпечується рівний доступ до інформації про діяльність органів правоохорони на всіх рівнях у встановлений законом термін; рівень офіційної криміногенної обстановки відповідає реальному та відображається достовірний стан протидії злочинності; наявна нормативна визначеність чітких та зрозумілих критеріїв обмеження доступу до публічної інформації, які перебуває в обігу в органах правопорядку.

15. Зважаючи на функціонування електронних звернень, які впроваджені та використовуються в якості інформаційного каналу та, водночас, з метою додаткового поінформування громадськості про способи звернення, необхідно інструктивно деталізувати положення про електронні звернення у підзаконному нормативно-правовому регулюванні.

Із цією метою необхідно модернізувати чинне нормативне регулювання доступності до правоохоронної інституції, а саме:

пропонується абзац перший пункту першого Розділу II Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події, затвердженого Наказом Міністерства внутрішніх справ від 08.02.2019 № 100, викласти в наступній редакції:

«Прийняття заяв (повідомлень) про кримінальні правопорушення та інші події незалежно від місця і часу їх вчинення, повноти отриманих даних, особи заявника здійснює цілодобово, безперервно та невідкладно орган (підрозділ) поліції, до якого надійшла така інформація. Формами джерел отримання заяв (повідомлень) є: усна (шляхом особистого прийому уповноваженими особами або телефонного дзвінка на гарячу лінію Національної поліції), письмова (в тому числі, електронна шляхом надсилання електронних листів, повідомлень через месенджери Viber, Whatsapp, Facebook Messenger, повідомлення в

соціальних мережах, повідомлення з використанням порталу чи мобільного додатку «Дія»».

Єдиним цивілізованим шляхом досягнення найвищого ступеня доступності та реальності правоохоронної допомоги є компенсація потерпілій стороні шкоди, заподіяної протиправними діями третіх осіб через систему спеціального страхування при настанні злочинних випадків.

Об'єктивно, органи правопорядку забезпечити відповідні виплати не мають можливості. Цьому повинна бути віддана роль незалежній, але, водночас, тісно пов'язаній із правоохоронною функцією страховій інституції. Зважаючи на масштаб національної злочинності, страхування має носити обов'язковий характер.

Враховуючи новизну пропонованого інституту, доцільно визначити наступні елементи механізму страхування цивільно-правової відповідальності при настанні наслідків у формі протиправних злочинних випадків: суб'єкти обов'язкового страхування; розміри страхування та компенсації, які корелюються із градацією завданої шкоди; інструменти забезпечення об'єктивності оцінки злочинної шкоди; гарантії реальності здійснення виплати потерпілій стороні за результатами розслідування та притягнення винних до відповідальності; порядок застосування регресу у відносинах адміністративно-виконавчої та кримінально-виконавчої сфери; взаємодія органів державної влади (зокрема із Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів) у сприянні відшкодуванню завданої злочином шкоди шляхом швидкого виявлення злочинного майна, його арешту та збереження ринкової вартості.



### РОЗДІЛ 3

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕТОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ІНФОРМАТИЗАЦІЯ, ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ, БЕЗПЕКА

### 3.1. Правове забезпечення інформаційно-аналітичних досліджень у сфері правоохоронної діяльності

Протягом останнього часу робота правоохоронної системи помітним чином модернізується з позиції інституційного та функціонального контекстів. Феномен та вектор реформ є не тільки політично актуальним лозунгом можновладців, а й вимогою сьогодення, свого роду, реакцією на потреби соціуму. Разом з цим, активні трансформаційні процеси в системі існуючих суб'єктів правоохоронної діяльності відбуваються у зв'язку із різними глобальними чинниками, одним із яких є інформаційний.

Інформатизація та цифровізація відносин, збільшення обсягу даних та поява нових інформаційних технологій підвищує продуктивність праці, впливає на розвиток бізнесу, сприяє його масштабуванню, розширенню соціальної комунікації тощо та подальшого утворення прозорого демократичного суспільства. Серед іншого, інформатизація дає чисельну кількість плодів в діяльності органів правопорядку, а подекуди, без інформаційної роботи неможливо реалізувати основну функцію із виявлення, розслідування та припинення правопорушень, особливо у сфері економічної безпеки держави.

Інформаційно-аналітична діяльність та аналітичні дослідження є новітнім напрямком роботи правоохоронних органів. Сфера застосування аналітики не охоплюється лише прийняттям управлінських рішень. Результати аналітичних досліджень мають суттєве значення для оцінки стану законності, прогнозування криміногенності, розшуку осіб та знарядь вчинення злочинів. Продукти

аналітичної роботи все більше використовуються в цілях стратегічного планування, підвищуючи ефективність та оптимізуючи роботу правоохоронних органів, їх посадових та службових осіб.

Бурхливий сплеск уваги та підвищення актуальності до інформаційної роботи в правоохоронній сфері обумовлено поживавленням продукування нових норм з регулювання зазначеного виду діяльності. Зокрема, мова йде про те, що інституційно нового рівня інформаційно-аналітична робота набула з прийняттям Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» від 28.01.2021 № 1150-IX. У статті 22 зазначеного Закону законодавчого регулювання набуває діяльність із створення аналітичних продуктів та інформаційних документів, як результатів інформаційно-аналітичної діяльності [225]. Поява положень про аналітичну складову в межах регулювання роботи Бюро економічної безпеки є новим кроком в урегулюванні зазначеного напрямку фахової діяльності загалом, оскільки до прийняття вищезазначеного Закону аналітичні дослідження та процедури їх проведення були урегульовані на підзаконному рівні.

Тому адміністративно-правове забезпечення проведення інформаційно-аналітичних досліджень є актуальним та необхідним питанням науково-практичного пізнання.

Поняття аналітичної, інформаційно-аналітичної діяльності не є новим для адміністративно-правової та управлінської науки. Неодноразово вченими були спроби визначити зміст суміжних категорій правової дійсності. Натомість єдиного підходу в адміністративно-правовій науці так і не вироблено.

До уваги слід взяти позицію автора сучасного навчального посібника «Інформаційно-аналітична діяльність» В. М. Варенка, що інформаційно-аналітична діяльність – це специфічний різновид інтелектуальної, розумової діяльності людини, в процесі якої внаслідок певного алгоритму послідовних дій з пошуку, накопичення, зберігання, обробки, аналізу первинної інформації утворюється нова, вторинна аналітична інформація у формі аналітичної довідки, звіту, огляду, прогнозу тощо [46, с. 14]. С. В. Мазурик дотримується

схожої думки, що інформаційно-аналітична діяльність – це вид соціальної діяльності, що полягає у роботі з інформацією з використанням сукупності логічних, математичних та інших прийомів, результатом якої є створення унікального інтелектуального інформаційного продукту, товару чи засобу [160].

С. Гайдай, вивчаючи роботу органів прокуратури міркує, що інформаційно-аналітична діяльність є важливим елементом системи інформатизації прокурорської діяльності, що дає можливість аналізувати, прогнозувати та давати висновки про дії, події, фактори та чинники, а також причинно-наслідковий зв'язок між ними, що має значення при реалізації посадових (службових) обов'язків конкретним прокурором [52, с. 123]. Терміном-синонімом є «аналітична робота», яка в Методичних рекомендаціях з питань організації аналітичної роботи в органах прокуратури України згадується у формі комплексу організаційних методів та методичних прийомів, використання яких має на меті поглиблене вивчення проблемних питань додержання законності та протидії злочинності, виявлення недоліків у роботі, помилок і прорахунків у здійсненні прокурорського нагляду та провадженні досудового розслідування, визначення заходів щодо їх усунення і недопущення у подальшій діяльності, прогнозування розвитку позитивних та негативних тенденцій [167, с. 7].

Дослідження правових передумов впровадження інформаційно-аналітичних досліджень в роботу правоохоронних відомств слід розпочати із документів стратегічного загальнодержавного характеру. Так, незважаючи на те, що єдиного спільного акту, який стосується всієї системи правоохоронних суб'єктів не існує, деякі аспекти аналітичного підходу згадувалися у положеннях різних актів, що стимулюють впровадження нових форм та методів правоохоронної роботи з використанням аналітичних інструментів та методів дистанційного аналізу. Пунктом 63 Стратегії національної безпеки України, введеної Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020, передбачається, що для системного захисту України від загроз національній безпеці необхідно впровадити комплексні системи відеоспостереження з

аналітичною складовою в інтересах громадської безпеки [324]. У сфері екологічної безпеки Концепцією розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 аналітичну роботу правоохоронних органів пропонується розвивати засобами стимулювання створення громадськістю та бізнесом цифрових мобільних додатків екологічного “патрулювання” природних ресурсів з можливістю оповіщення правоохоронних органів щодо протиправної діяльності (забруднення, браконьєрство, вирубка дерев, нелегальні сміттєзвалища) [324]. Однією із основоположних та важливих проблем проведення аналітичних досліджень в роботі правоохоронних органів є питання правового урегулювання цифрових компетентностей уповноважених осіб. Концепція розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації від 03.03.2021 № 167-р передбачає системний підхід до навчання, оцінки, меж, статусу роботи із цифровою інформацією [323]. Аналітики правоохоронних органів є носіями спеціального цифрового статусу, в межах якого вони здійснюють обробку інформації для цілей та завдань правоохорони.

У зв'язку із появою чисельних загроз в інформаційній сфері та середовищі інформаційного простору України, Стратегією національної безпеки України від 14.09.2020 № 392/2020 передбачаються наступні пріоритетні завдання правоохоронних органів відповідно до їх компетенції, а саме, активна та ефективна протидія спеціальним інформаційним операціям та кібератакам, російській та іншій підривній пропаганді комплексом засобів методів інформаційно-аналітичної роботи з використанням спеціальних технологій [312].

Система національного цифрового простору України є уразлива до кібератак. Зокрема відсутність дієвої системи інформаційно-аналітичного забезпечення кібербезпеки визначено указом Президента України однією із кіберзагроз національної безпеки, яка має бути ліквідована шляхом удосконалення аналітичного і криміналістичного забезпечення контррозвідувального захисту кібербезпеки держави за рахунок впровадження

інноваційних методик обробки та оцінки цифрових даних, формування електронних доказів [315].

Також низький рівень використання аналітичних інструментів у протидії злочинності і прогнозуванні відповідних загроз визначено викликом, який потребує подолання для підвищення спроможностей органів системи МВС у протидії злочинності, що було закріплено в Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року [327].

Аналітична робота, що виконується в правоохоронних органах може здійснюватися виключно в межах та спосіб передбачений законом. Тому на відміну від інших, такий діяльності властиві спеціальні правові ознаки, що охоплені правовим статусом співробітника правоохоронного органу. Заслуговує на увагу позиція В. Р. Білої, яка виокремлює деякі властивості правової форми аналітичної діяльності [28, с. 66]. Серед них вчена висловлює думку, що «...за своїм змістом інформаційно-аналітична діяльність є управлінським рішенням про наявність порушень чинного законодавства...» [28, с. 66]. Твердження може бути піддане критиці, виходячи із наступних міркувань:

по-перше, аналізуючи відомості у сфері правопорядку, суб'єкти правоохоронної діяльності не в усіх випадках можуть встановлювати вину чи констатувати наявність порушень. Відсутність вини є аналогічним за статусом правовим закінченням аналітичної роботи і відповідає концепції об'єктивності, неупередженості правоохоронної діяльності;

по-друге, аналітична робота не може мати форму управлінського рішення, оскільки управлінські рішення приймаються на основі проведеної аналітичної роботи. Більш коректним є висловлення про наявність в структурі управлінського рішення аналітичного дослідження. Таким чином, буде мати місце правильно розставлений акцент на «процес», а не на «результат».

На жаль, термін «інформаційно-аналітичне дослідження» не увінчався активним науковим дискусом, а тому потребує застосування онтологічних методів пізнання. Загалом термін «досліджувати» означає піддавати що-небудь

ретельному науковому розгляду з метою пізнання, в'яснення чогось [357]. У деяких нормативних актах це явище називають як процес пізнання матеріальних об'єктів, явищ і процесів [258]. Результат дослідження, на відміну від діяльності повинен дати відповіді на точні/конкретні питання, що вирізняє його від діяльності інформаційно-аналітичного характеру. Дослідження, як цілеспрямована інтелектуальна робота, на наш погляд, більш широка за методами/варіаціями, але, водночас, вужча щодо предмету.

Інколи дослідження вбачають як самостійний документ, в якому здійснюється аналіз певних фактів та подій, явищ і дається узагальнення, чим є відповіді на конкретні проблеми.

Н. Вітушко виокремлює наступні завдання інформаційно-аналітичного дослідження: виявлення проблемних ситуацій, прогнозування їх розвитку; вивчення поточної ситуації з певної проблеми з метою визначення причин і умов, що сприяють її появі; аналіз правових актів, що стосуються проблеми; моніторинг подій, які спричинили виникнення проблеми; підготовка рекомендацій з її вирішення [49].

Окрім цього терміну «дослідження» інколи властивий характер самостійності. Наприклад, організація FATF фінансове розслідування (англ. financial investigation) визначає як дослідження фінансових аспектів злочинної діяльності [433].

Також деякі особливості є у співвідношенні інформаційно-аналітичних та аналітичних розслідувань. Застосовуючи найбільш простий метод порівняння, слід зауважити, що інформаційно-аналітичним є аналітичне дослідження, у якому роль інформаційної обробки має суттєве значення для досягнення завдань такого дослідження. Для роботи із такою інформацією, як правило, недостатньо класичних прийомів, а необхідні знання спеціаліста із технічного збору/обробки відомостей. Інформаційно-аналітичними є і ті дослідження, обсяг даних у яких великий, що потребує застосування методів Big Data<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Big Data* окреслюють групу технологій та методів, за допомогою яких аналізують та обробляють величезну кількість даних, як структурованих так і неструктурованих, для отримання якісно нових знань. Якщо підсумувати, то це інформація, що не піддається обробці класичними способами через її величезний об'єм (джерело: <http://thefuture.news/bigdata>)

Іншим співвідносним терміном від нещодавнього часу виступає «аналітична розвідка», який набув широкого використання у полі розслідувань кримінальних правопорушень, пов'язаних із економікою. Слід погодитись із позицією А.В. Мовчана у тому, що аналітична розвідка – це один із основних напрямів інформаційно-аналітичного забезпечення, заснований на органічній єдності усіх форм інформаційно-аналітичної роботи, що застосовується, насамперед, у випадках, коли традиційні засоби й методи розслідування не можуть бути застосовані, є небезпечними або потребують значних зусиль чи витрат для їх реалізації [174]. На відміну від аналітичних досліджень, розвідка спрямована на пошук нових, додаткових ознак про дії, події, явища, які складно (довготривало) отримати іншим шляхом. Завданням розвідки не є отримання відповідей на проблему, питання, а здобуття абсолютно нової інформації, зміст якої важко спрогнозувати.

Отже, інформаційно-аналітичне дослідження у сфері правоохоронної діяльності – це творчо-інтелектуальна діяльність аналітика (експерта) з отримання нового знання (інформаційно-аналітичного продукту) на підставі зібраних та оброблених (переважно засобами автоматизації) даних про осіб, процеси, події, явища, ініційована уповноваженими особами з метою реалізації повноважень у сфері охоронюваних законом відносин безпеки та правопорядку.

Так як інформаційно-аналітичні дослідження є спеціальною формою інформаційно-аналітичної діяльності, для першої властиві усі родові ознаки інформаційно-аналітичної роботи (системність, творчо-інтелектуальний характер, новизна результатів тощо). Серед іншого, доцільно звернути увагу на певні ознаки, властиві інформаційно-аналітичним дослідженням в діяльності правоохоронних органів.

Суб'єктами інформаційно-аналітичної роботи є посадові (службові) особи, які безпосередньо здійснюють роботу із об'єктом досліджень. При цьому важливо розмежувати осіб, які приймають рішення про проведення досліджень та, безпосередньо, аналітиків. Статус аналітика в системі правоохоронних органів фактично не регламентований у правовий спосіб.

Виключно Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» встановлює статус аналітика Бюро економічної безпеки, яким є особа, яка має спеціальне звання Бюро економічної безпеки України, основним завданням якої є здійснення кримінального аналізу з метою виконання завдань Бюро економічної безпеки України [225]. Таке широке формулювання терміну фактично покладає на аналітиків обов'язок супроводження усіх функцій Бюро економічної безпеки, які пов'язані із необхідністю кримінального аналізу.

У положеннях інших законів з питань правоохоронної роботи лише відзначається про існування таких структурних одиниць в штаті, натомість їх повноваження, форми, методи аналітичної роботи не регламентовано. В Законі України «Про Національне антикорупційне бюро» встановлено, що до структури управлінь Національного бюро можуть входити, серед іншого, інформаційно-аналітичні підрозділи [293]. У п.5 ч.1 ст.16 Закону зазначається, що Національне антикорупційне бюро України здійснює інформаційно-аналітичну роботу з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро [293]. В структурі Національного антикорупційного бюро України в Управлінні аналітики та обробки інформації відповідно до наказу Директора Національного бюро від 26.04.2021 року № 57-ДСК нараховується 38 осіб, які здійснюють інформаційно-аналітичну роботу [182]. В структурі Державного бюро розслідувань теж міститься Інформаційно-аналітичне управління [278], проте його функціональних обов'язків, методів, а також статусу аналітиків ні в законі, ні в нормативно-правових актах із публічним доступом не розкрито. Законодавством про Національну поліцію України встановлено наступні повноваження поліції у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення: формує бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України; користується базами (банками) даних Міністерства внутрішніх справ України та інших органів державної влади; здійснює інформаційно-пошукову та інформаційно-аналітичну роботу; здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами



державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями; надає до Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів в електронній формі [296]. Розширений інформаційно-аналітичний потенціал та необхідність проведення інформаційно-аналітичних досліджень в системі Національної поліції обумовлені не тільки широким обсягом завдань, які покладаються на неї щодо протидії злочинам та правопорушенням, але й веденням у зв'язку із цим загальнодержавних інформаційних реєстрів та баз даних. У структурі апарату Національної поліції діють: Департамент кримінального аналізу (у складі кримінальної поліції), Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування та Департамент інформаційно-аналітичної підтримки [375]. Відповідно до Типового положення про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві від 22.01.2016 № 39 однією із форм здійснення аналітичної роботи є організація і проведення спільно із іншими підрозділами аналітичних та кримінологічних досліджень з актуальних питань забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності [280]. Суб'єктами аналітичної роботи в органах прокуратури відповідно до наказу Офісу Генерального прокурора України від 07.08.2020 № 365 є працівники Офісу Генерального прокурора та регіональних (обласних) прокуратурах із запровадженням нових форм та методів підготовки інформаційно-аналітичних матеріалів, використанням сучасних методологій та інформаційних ресурсів. У Наказі також зазначається, що за результатами аналітичних досліджень необхідно розробляти заходи щодо усунення недоліків, вносити конкретні пропозиції щодо підвищення ефективності роботи та координації діяльності у сфері протидії злочинності, удосконалення нормативних і відомчих актів, що стосуються організації діяльності прокуратури [365]. Натомість, в положеннях Наказу не визначається статус та повноваження суб'єктів проведення таких досліджень, якими в системі

прокуратури можуть бути як атестовані прокурори, так і державні службовці. Загалом аналітичні дослідження органів прокуратури мають ряд відмінностей на відміну від інших суб'єктів правоохорони: по-перше, спрямовані на узагальнення загальнодержавної роботи правоохоронних органів; по-друге, мають чітку періодичність, яка охоплює, як правило, рік, півріччя, квартал; по-третє, результати використовують в управлінсько-стратегічних цілях, а не для поточних оперативно-слідчих, судових завдань; об'єктом оцінки є широке коло відомостей, які стосуються результатів роботи правоохоронних органів, стану злочинності, криміногенної обстановки тощо.

У деяких правоохоронних органах взагалі відсутні інформаційно-аналітичні компетенції незважаючи на те, що природа повноважень потребує їх використання. Згідно з ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України», Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, яка призначена для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від кримінальних та інших протиправних посягань, охорони громадської безпеки і порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій [295]. Існує окрема думка, що відсутність аналітиків (в тому числі військових) в штаті не позбавляє можливості проведення аналітичних досліджень. Останніми можуть займатись підрозділи та інституції наукової діяльності або відомчі центри тренінгу. На наш погляд, залучення позаштатних працівників до аналітичної роботи несе в собі ряд загроз, особливо при виконанні правоохоронних безпекових завдань:

- ризик витоку інформації з обмеженим доступом в результаті ознайомлення із нею більшим колом осіб;

- відсутність оперативності, циклічності при виконанні поточних правоохоронних функцій, де потребується використання спеціальних інформаційно-аналітичних знань;
- потреба додаткового залучення фінансових та інших ресурсів для науково-технічного персоналу з метою проведення аналітичних досліджень;
- аналітичний підхід працівників не залучених до конкретних правоохоронних завдань не буде мати практично-орієнтованого результату, а в більшості випадків спрямований на прийняття рішень стратегічного характеру тощо.

Разом з цим аналітичні дослідження стратегічного характеру, до проведення яких залучені дослідні центри, мають загальнодержавне значення та орієнтир в процесі аналітичної роботи окремих правоохоронних інституцій. Джерелом стратегічного планування для розвитку правоохоронної діяльності є, зокрема, аналітичні дослідження, проведені аналітиками та фахівцями Національного інституту стратегічних досліджень. Дослідження питань правопорядку, безпеки суспільства, а також розвитку, концептуалізації, удосконалення роботи правоохоронних органів є не тільки джерелом прийняття управлінських рішень, а й новими фаховими знаннями якісної законопроектної роботи.

Проведення оперативних аналітичних досліджень у сфері правоохоронної діяльності потребує відповідних спеціальних знань. Наприклад, В. П. Кубрак виокремлює аналітичні дослідження кримінальних правопорушень, як особливу форму інформаційно-аналітичної роботи та інформаційного забезпечення. Такі дослідження, на його думку, дають можливість, серед іншого, визначення тенденцій розвитку кримінальних правопорушень, розробки статистичного прогнозу [149]. Законодавче підтвердження цього знайшло своє відображення, в першу чергу, в Законі України «Про Бюро економічної безпеки України», де у ч. 2 ст. 21 зазначається, що для виконання службових обов'язків аналітик має володіти спеціальними знаннями та

навичками у сфері економіки та кримінального аналізу [225]. Аналізуючи деякі вимоги до посади аналітика правоохоронного органу, можна виокремити наступні групи компетенційних обов'язків:

- здійснення заходів із збору, обробки інформації (даних), зчитування відомостей із пристроїв, серверів та ін., в тому числі з використанням знань сфери форензік;
- написання аналітичних довідок (висновків, досліджень, узагальнень) за результатами проведених досліджень або аналізу певного об'єкта, в тому числі в ході інформаційно-аналітичного супроводження інших видів правоохоронної діяльності;
- розробка, участь у розробці та провадженні нових методів та способів обробки та отримання інформації, пришвидшення та оптимізації аналітичної роботи;
- розробка, участь у розробці нових методів та способів документування вчинення правопорушень та отримання інформації про них;
- планування, участь у плануванні слідчо-оперативних заходів, прийняття управлінських рішень стратегічного та оперативного характеру;
- консультування, розробка методичного та методологічного забезпечення правоохоронних функцій, що потребує інформаційного забезпечення.

Якщо звернути увагу на дослідження, які здійснюються в рамках судового процесу (експертизи), то дослідженнями також називають, експертизи, наприклад, судовою експертизою є дослідження на основі спеціальних знань у галузі науки, техніки, мистецтва, ремесла тощо об'єктів, явищ і процесів з метою надання висновку з питань, що є або будуть предметом судового розгляду [320].

У більшості випадків підставами відкриття провадження із проведення досліджень є завдання, складене замовником. Так, згідно з ч. 3 ст. 22 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» аналітичний продукт містить опис проведених досліджень та зроблених за їх результатами висновків,

відповідей на запитання, поставлених замовником аналізу, або на запитання, поставлених за власною ініціативою під час аналізу наявної інформації [225].

Правовою формою завдання може бути відповідний процесуальний документ. У судово-експертних дослідженнях, такий документ повинен бути складений уповноваженою на те особою (органом), або у формі договору з експертом чи експертною установою, укладений за письмовим зверненням особи [259].

Деякі аналітичні дослідження комплексного змісту у сфері правоохорони мають форму узагальнених матеріалів, як от дослідження проведені спеціалістами Державної служби фінансового моніторингу. Відповідно до п. 61 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 № 361-IX узагальненими матеріалами є відомості про фінансові операції, що були об'єктом фінансового моніторингу і за результатами аналізу яких у спеціально уповноваженого органу виникли підозри [259].

Джерелами інформаційно-аналітичного дослідження – є сукупність певної інформації/відомостей, структурованої за певним об'єктом (родом), яка охоплюється завданнями охорони, правопорядку, громадської та національної безпеки. Наприклад, в органах прокуратури дослідження стану законності, причин та умов вчинення злочинів, класифікують за джерелами походження на наукову, офіційну, неофіційну, а за джерелами виникнення на оперативну, поточну [167, с. 18]. В органах фінансових розслідувань для аналітичних досліджень щодо фактів ухилення від сплати податків використовують: відомості із державних реєстрів та баз даних, публічну інформації із мережі Інтернет щодо ціноутворення, оперативну та архівну інформацію про правопорушення та осіб, які їх вчинили тощо. В органах Національної поліції, джерелами аналітичних досліджень умов та причин вчинення дорожньо-транспортних пригод є статистичні дані з місць правопорушень, осіб, що

вчинили подію, даних дорожньої інфраструктури, швидкісних та інших характеристик транспортних засобів.

Використання технологій, пов'язаних з інформаційною обробкою, є сучасним невід'ємним елементом виконання інформаційно-аналітичних досліджень. У науковій літературі вченими наголошується, що використання інформаційних технологій можливе при проведенні аналітичних досліджень, що ґрунтуються на нагромадженні і представленні евристичних експертних знань і прецедентів із ситуаційними аналогами. Основною проблемою при цьому є об'єктивна оцінка результатів, що отримані, і можливість подальшого використання створеної інформаційної системи незалежно від експертів, що приймали участь у відпрацюванні технології і створенні інформаційної бази прецедентів [83]. Аналітичні технології в правоохоронній діяльності мають досить обширну сферу застосування. Залежно від завдань та видів аналітичних досліджень, виокремлюють технології: кримінального аналізу, OSINT (розвідка по відкритим даних), цифрового (форензик) аналізу пристроїв тощо. Щодо останнього доречно зазначити, що за такими технологіями, аналітик правоохоронного відомства в ході аналітичного дослідження здатний:

- імпортувати та обробляти інформацію із закритих та відкритих джерел (баз даних);
- створювати схеми та інфограми з людьми, подіями (фактами) та зв'язками між ними;
- встановлювати та візуалізувати різні види пов'язаностей між активами від злочинів та підприємствами, людьми і подіями за спільними атрибутами;
- аналізувати соціальні мережі на предмет наявності ознак кримінальних елементів;
- імпортувати різні види інформаційних масивів на схему або в базу даних правоохоронних органів, зберігати їх на сервер та накопичувати.

*Об'єктивізація* результатів аналітичних досліджень в правоохоронній діяльності є малодослідженою, проте перспективною та необхідною для правового забезпечення функцій правопорядку та безпеки. Розуміння

«результатів» певного дослідження повинно спиратися на отримання нового знання або певного аналітичного продукту. Чітке бачення так званих «результатів аналітичної діяльності» серед правових актів наводив С. С. Алексєєв, який розглядав такий феномен у 3-вимірах: (1) дія (поведінка), як правило, правомірна, тобто юридичний факт, який є підставою для певних правових наслідків; (2) результат правомірної дії, тобто юридично значущий, змістовний елемент правової системи, а саме, індивідуальний припис, акт «автономного» регулювання, який увійшов до правової матерії внаслідок правотворчої, владної індивідуально-правової чи автономної діяльності суб'єктів; (3) юридичний документ, а саме, зовнішнє документальне оформлене вираження волі, яке закріплює правомірну поведінку та її результат [6, с. 192]. В. М. Варенко більш загально підходить до результатів аналітичної діяльності, яка, на його думку, зводиться до двох важливих чинників: по-перше, отримується прямий результат, що виникає як підсумок пошуків оптимального управлінського рішення; по-друге, є також і непрямий результат – це зміна уяви управлінців про той об'єкт чи явище, які вони аналізували [46, с. 18]. При цьому результати будь-якого інформаційно-аналітичного дослідження, незважаючи на їх фактичне використання, можуть бути пов'язані із такими функціями: пізнавальна або верифікаційна (діагностична).

У класичному правовому розумінні закінчене аналітичне дослідження повинно мати форму документа, яка регламентована певним актом або навіть законом. Наприклад, узагальнені матеріали Державної служби фінансового моніторингу, як результат аналітичного дослідження фінансових операцій відповідно до Закону є джерелом обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення та дають підстави слідчому, прокурору розпочати досудове розслідування. Узагальнені матеріали також можуть бути підставою для здійснення правоохоронними та розвідувальними органами України оперативно-розшукової і контррозвідувальної діяльності [251]. В Законі України «Про Бюро економічної безпеки України» зазначається, що висновки, що містяться в аналітичних продуктах, повинні ґрунтуватися на

всєбічному, повному і неупередженому дослідженні всіх ризиків у сфері економіки, у тому числі на матеріалах кримінальних проваджень та оперативно-розшукової діяльності [225].

Отже, серед чисельної класифікації правових форм результатів аналітичних досліджень, на наш погляд, доцільно виокремити два основних види таких результатів:

- 1) можуть бути використані в якості доказів в судовому процесі;
- 2) не є судовим доказом, мають оперативне значення для прийняття процесуально-слідчих, управлінських, стратегічних рішень.

Висновки.

1. Інформаційно-аналітичне дослідження у сфері правоохоронної діяльності – це творчо-інтелектуальна діяльність аналітика (експерта) з отримання нового знання (інформаційно-аналітичного продукту) на підставі зібраних та оброблених (переважно засобами автоматизації) даних про осіб, процеси, події, явища, ініційована уповноваженими особами з метою реалізації повноважень у сфері охоронюваних законом відносин безпеки та правопорядку.

Види інформаційно-аналітичних досліджень:

- 1) *за характером*: оперативні, експертні, стратегічно-управлінські;
- 2) *за правовими наслідками для досягненні правоохоронних завдань*: можуть бути використані в якості доказів в судовому процесі; не є судовим доказом, мають значення для прийняття процесуально-слідчих, управлінських рішень.

2. Розмежування суміжних термінів:

Процес проведення інформаційно-аналітичного дослідження, як і аналітичної розвідки є формою аналітичної роботи. Для всіх термінів характерна системність, творчо-інтелектуальний характер, новизна результатів тощо. Аналітичне та інформаційно-аналітичне дослідження відносяться одне до одного як загальне до спеціального. Інформаційно-аналітичним є аналітичне дослідження, у якому роль інформаційної обробки має суттєве значення для досягнення завдань такого дослідження. Для роботи із такою інформацією, як



правило, недостатньо класичних прийомів, а необхідні знання спеціаліста із технічного збору/обробки відомостей. Інформаційно-аналітичним є і ті дослідження, обсяг даних у яких є великим, що потребує застосування методів обробки інформації технічними засобами.

Результат дослідження на відміну від аналітичної роботи, повинен дати відповіді на точні/конкретні питання, що являється його основною відмінністю від діяльності інформаційно-аналітичного характеру. Дослідження, як цілеспрямована інтелектуальна робота, більш широка за методами/варіаціями, але, водночас, вужча щодо предмету.

3. До передумов впровадження інформаційно-аналітичних досліджень в правоохоронній діяльності відносяться:

- підвищення ролі інформації в суспільно-політичних процесах, демократичних перетвореннях та розвитку громадського суспільства;
- вчинення правопорушень із використанням новітніх інформаційно-телекомунікаційних інструментів;
- потреба у ліквідації викликів, пов'язаних із кібербезпекою та веденням інформаційної гібридної війни з боку РФ;
- необхідність підвищення функціональної спроможності правоохоронних органів у протидії правопорушенням, особливо, транскордонного характеру, перехід та ризик-орієнтовну модель розслідування злочинів у сфері економіки;
- цифровізація процесуально-доказової діяльності, впровадження е-суду та дистанційного методу збору доказів, перевага камерального аудиту (робота з базами даних) над методом збору інформації шляхом листування.

4. Аналітична робота, що виконується в правоохоронних органах може здійснюватися виключно в межах та спосіб передбачений законом. Тому, такій діяльності властиві **спеціальні правові ознаки**:

- вид та характер дослідження є відповідним до сфери напрямку правоохоронної роботи (наприклад, аналітик підрозділу економічної

розвідки здійснює кримінальний аналіз у сфері вчинення правопорушень пов'язаних із економічним шахрайством, ухиленням від оподаткування, легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом тощо);

- межі дослідження охоплюються правовим статусом співробітника правоохоронного органу, його компетенцією та межами завдання (колом питань), які поставлені для аналізу;
- аналізуючи факт присутності правопорушення (наявності вини), аналітики не в усіх випадках можуть встановлювати вину чи констатувати наявність порушень. Відсутність вини є аналогічним за статусом правовим закінченням аналітичної роботи і відповідає концепції об'єктивності, неупередженості правоохоронної діяльності;
- правовою формою аналітичного дослідження не може бути управлінське рішення, оскільки управлінські рішення приймаються на основі проведеної аналітичної роботи, як правило, ініціатором дослідження;

5. *Суб'єктами* інформаційно-аналітичної роботи є посадові (службові) особи, які безпосередньо здійснюють роботу із об'єктом досліджень. Вони можуть бути штатними та позаштатними. Доцільно розмежувати осіб, які приймають рішення про проведення досліджень та, безпосередньо, аналітиків, які проводять саме дослідження. Статус аналітика в системі правоохоронних органів фактично не регламентований у правовий спосіб, за виключенням Закону України «Про Бюро економічної безпеки України».

Залучення позаштатних працівників до аналітичної роботи несе в собі ряд загроз, особливо при виконанні правоохоронних безпекових завдань:

- ризик витоку інформації з обмеженим доступом в результаті ознайомлення із нею більшим колом осіб;
- відсутність оперативності, циклічності при виконанні поточних правоохоронних функцій, де потребується використання спеціальних інформаційно-аналітичних знань;

- потреба додаткового залучення фінансових та інших ресурсів для науково-технічного персоналу з метою проведення аналітичних досліджень;
- аналітичний підхід працівників не залучених до конкретних правоохоронних завдань не буде мати практично-орієнтованого результату, а в більшості випадків спрямований на прийняття рішень стратегічного характеру тощо. З іншого боку, залучення штатних аналітиків до експертної інформаційно-аналітичної діяльності ставить під сумнів дотримання принципу об'єктивності та неупередженості, що може бути підставою визнання результатів досліджень недопустимими доказами в судовому процесі.

б. Аналізуючи деякі вимоги до посади штатного аналітика правоохоронного органу, можна виокремити наступні компетенційні обов'язки:

- здійснення заходів із збору, обробки інформації (даних), зчитування відомостей із пристроїв, серверів та ін., в тому числі з використання знань сфери форензик;
- написання аналітичних довідок (висновків, досліджень, узагальнень) за результатами проведених досліджень або аналізу певного об'єкта в тому числі в ході інформаційно-аналітичного супроводження інших видів правоохоронної діяльності;
- розробка, участь у розробці та провадженні нових методів та способів обробки та отримання інформації, пришвидшення та оптимізації аналітичної роботи;
- розробка, участь у розробці нових методів та способів документування вчинених правопорушень та отримання інформації про них;
- планування, участь у плануванні слідчо-оперативних заходів, прийнятті управлінських рішень стратегічного та оперативного характеру;
- консультування, розробка методичного та методологічного забезпечення правоохоронних функцій, що потребує інформаційного забезпечення.

7. Окремим видом є аналітичні дослідження у сфері стратегічного характеру, до проведення яких залучені дослідні центри, що мають загальнодержавне значення та орієнтир в процесі аналітичної роботи окремих правоохоронних інституцій. Джерелом стратегічного планування для розвитку правоохоронної діяльності є, зокрема, аналітичні дослідження, проведені аналітиками та фахівцями Національного інституту стратегічних досліджень. Дослідження питань правопорядку, безпеки суспільства, а також розвитку, концептуалізації, удосконалення роботи правоохоронних органів є не тільки джерелом прийняття управлінських рішень, а й новими фаховими знаннями якісної законопроектної роботи.

*Джерелами* інформаційно-аналітичного дослідження – є сукупність певної інформації/відомостей, структурованої за певним об'єктом (родом), яка охоплюється завданнями охорони, правопорядку, громадської та національної безпеки.

*Цінність* результатів будь-якого інформаційно-аналітичного дослідження незважаючи на його наповнення, має характеризуватись: пізнавальністю та/або верифікаційною (діагностичною) складовою.

У класичному правовому розумінні закінчене аналітичне дослідження повинно мати вид документа (акта, рішення, висновків), форма якого регламентована певним актом або навіть законом. В чинному правовому регулюванні зустрічаються наступні форми, які матеріалізують результат аналітичного дослідження:

- висновки, довідки та інші (аналітичні дослідження аналітиків-працівників правоохоронних органів);
- висновок експерта (судові експертизи);
- узагальнені матеріали, якими є дослідження Державної служби фінансового моніторингу;
- висновки органів державної влади у разі виявлення ознак правопорушення, злочину в ході аналізу іншого предмету дослідження та ін.

### **3.2. Забезпечення прозорості в діяльності керівників правоохоронних органів**

«Коли все відкрито – нема чого приховувати». Такий лозунг насправді диктує сучасне намагання держави вибудувати політику публічно-правових відносин із громадським суспільством. Підвищення уваги суспільства до роботи правоохоронних органів є проявом розвитку демократії. За умов повноцінного цивільного контролю можливим є досягнення результатів реформ, подолання корупції та підвищення ефективності виконання правоохоронних завдань.

Прозорість органів правопорядку декларується як один із ключових принципів їх функціонування. В більшості законодавчих актів прозорість встановлено як засаду роботи правоохоронного органу. Наприклад, ст. 9 Закону України «Про Національну поліцію» встановлено наступні складові прозорості: інформування громадськості про свою діяльність; доступ до публічної інформації; відкритість публікації нормативно-правових актів поліції [296]. В п. 9 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» прозорість діяльності прокуратури забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання [309]. Втім, що стосується роботи службовців, тотальна відкритість не належить до їх обов'язків в силу необхідності дотримання вимог спеціального законодавства в рамках проведення розшукових процедур та розслідування. Статтею 34 Основного Закону встановлюються випадки допустимого обмеження інформаційної відкритості: в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам; для охорони здоров'я населення; для захисту репутації або прав інших людей; для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [137]. Розголошення такої інформації може завдати шкоди

суспільству, окремим особам чи державним інтересам. Завдання правоохоронних органів – охорона таких відомостей.

Враховуючи особливу відповідальність перед суспільством, повноваженнями щодо забезпечення прозорості правоохоронних інституцій наділені керівники. Наприклад, згідно з п. 15 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» Директор забезпечує відкритість та прозорість діяльності Національного бюро, а також звітує про діяльність Національного бюро в порядку, визначеному цим Законом [293].

Дотримання закону про нерозголошення та втілення прозорості – це складне завдання, яке лежить, більшою мірою, на особах, що займають адміністративні посади в органах правопорядку. Дотримання вимог прозорості та відкритості це, як зауважує Н. В. Гудима, «додатковий тягар, що передбачає збільшену навантаженість в роботі державних службовців через посилення вимог до її якості, а також підвищення контролю за обсягом та якістю результативних показників» [66, с. 448]. Незважаючи на підвищену актуальність правових досліджень адміністративно-правового статусу керівника в царині наукової доктрини, стрімкий розвиток інформаційно-телекомунікаційних процесів обумовлює необхідність пошуку відповідей на глобалізаційні виклики. Так, у 2020 році більш, ніж у половині випадків інформація про результати прокурорської діяльності оприлюднювалася у мережі Інтернет (55,4%) [9].

Атмосфера відкритості і гласності дисциплінує та мотивує суб'єктів владних повноважень, сприяючи запобіганню корупції та інших зловживань, підвищуючи ефективність управлінської діяльності та індивідуального фаху. Офіційна секретність детермінує бюрократію і призводить до занепаду суспільного та політико-правового життя.

Транспарентність правоохоронних органів займає особливе місце в державному апараті, оскільки:

- службові особи наділені дискреційними повноваженнями;

- наявна можливість широкого застосування заходів процесуального примусу;

- виконання правоохоронних завдань кореспондуються із втручанням в права та свободи;

- високий ризик корупційних проявів.

Тому, відкритість та прозорість правоохоронних органів створює передумови для залученості громадськості здійснювати цивільний контроль. М. І. Хавронюк акцентує увагу на тому, що цивільний контроль за діяльністю Національного антикорупційного бюро України повинен поширюватися на предмет:

- управлінських рішень з точки зору відповідності їх засадам внутрішньої і зовнішньої політики, міжнародним зобов'язанням України за укладеними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

- виконання загальнодержавних програм у сфері національної безпеки, правоохоронної діяльності;

- формування і реалізації кадрової політики в сфері діяльності Національного бюро;

- дотримання вимог Конституції та законів України стосовно прав і свобод громадян, які перебувають на службі в Національному бюро та членів їх сімей;

- формування, затвердження і використання визначених законом про Державний бюджет України видатків на потреби Національного бюро; дотримання бюджетного законодавства в цій сфері [401].

На наш погляд, участь керівника в інформаційно-публічній роботі необхідно розглядати через призму його правового статусу, елементи якого закріплено нормами визначеної компетенції, а також у зв'язку із дією положень нормативних актів про демократичний цивільний контроль над правоохоронними органами.

Вітчизняні науковці висловлюють наступну позицію з цього приводу. Цивільний контроль, на думку М. Сіцінської, передбачає дотримання обов'язку

правоохоронних органів інформувати громадян про свою діяльність, тобто діяти відкрито та прозоро [356, с. 211].

Адміністративно-правовий статус державного службовця правоохоронного органу, на думку О. О. Єрмака, це сукупність прав і обов'язків, гарантій, закріплених за державними службовцями правоохоронних органів нормами адміністративного права, положеннями, посадовими інструкціями, статутами [88, с. 76]. О. С. Нестеренко вважає, що керівник – це службова особа, призначена на посаду в порядку, передбаченому законодавством України, та наділена організаційними й іншими повноваженнями, визначеними чинним законодавством, підзаконними чи відомчими нормативно-правовими актами або відповідною службовою інструкцією [184, с. 130]. Н. О. Армаш вважає, що керівник – це посадова особа, наділена адміністративною владою щодо очолюваного ним певного формально-організованого колективу, яка здійснює внутрішньо-організаційне управління ним [17, с. 35].

Слід погодитись із Д. М. Тичиною, що управлінський персонал обслуговує складні механізми суспільних відносин та виступає необхідним і обов'язковим елементом будь-якої системи соціального управління [386, с. 165]. На думку С. Зливка, правовий статус керівників правоохоронних органів повинен забезпечувати їм незалежність у прийнятті рішень, які пов'язані із його професійною діяльністю, з метою досягнення поставлених перед конкретним правоохоронним органом завдань [106, с. 101]. Для керівників правоохоронних органів характерна посилена відповідальність як на нормативному рівні (підвищені заходи юридичної відповідальності), так і на рівні організації (усвідомлення правильності здійснення оперативного та стратегічного управління; розуміння цілей та завдань, якісний підбір засобів їхнього досягнення тощо) [106, с. 101].

Тому посада керівника може мати наступний вплив на інформаційно-публічну роботу:



- уповноважувати на особливий рід комунікацій із представниками ЗМІ, окремими громадянами та їх об'єднаннями;

- висловлювати офіційну думку, яка ідентифікує позицію правоохоронної інституції;

- надавати публічну оцінку фактам, діям, подіям;

- нести відповідальність за висловлювання підпорядкованих осіб.

Налагоджений механізм втілення прозорості упереджує появу низки негативних, в тому числі, корупційних чинників в роботі керівників правоохоронних органів. Практичне втілення принципу прозорості нейтралізує:

- антиправову корупціогенну діяльність керівників;

- надання несправедливих благ керівниками в індивідуальних справах шляхом отримання неправомірної вигоди чи зловживання владою;

- неправомірне використання публічних матеріальних та фінансових ресурсів, ввірених в підпорядкування;

- хабарництво та корупцію в умовах недосконалого процесуального закону;

- кадрові зловживання.

Діяльність керівників в органах прокуратури передбачає виконання особливих інформаційних обов'язків при реалізації функції нагляду за дотриманням законів. Повноцінне існування демократичних інституцій вимагає від прокуратури звітування не тільки про діяльність прокурорів, а й системи правоохоронних органів у їх боротьбі із злочинністю. За даними Офісу Генерального Прокурора за 2022 рік станом на квітень відзначається тенденція до зменшення кількості скерованих до державних органів влади інформацій про стан законності у порівнянні із попереднім періодом (з 652 до 462, або -29,1%), а також майже на половину зменшилася кількість виступів про результати службової діяльності в засобах масової інформації (8 263 проти 16 202, або - 49%) [10]. Також констатується досить низький рівень задоволеності індивідуальних скарг керівниками прокуратури. У 2022 році на особистому

прийомі прийнято 706 осіб, з них кожен шосту особу (111) – особисто керівником прокуратури, з яких задоволено звернення однієї особи (0,9%) [10].

Ч. 2. ст. 6 Закону встановлено, що Генеральний прокурор України особисто не менше одного разу на рік звітує перед Верховною Радою України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних [309].

Адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури – це врегульоване нормами адміністративного права правове становище прокурора, який займає адміністративну посаду в системі органів прокуратури, що характеризується спеціальними вимогами до посади, порядком призначення і звільнення, сукупністю прав, обов'язків, функцій, правообмежень, гарантій незалежності та відповідальності [388, с. 190]. З метою реалізації ст. 6 Закону України «Про прокуратуру», засад та специфіки втілення загальної транспарентності органів прокуратури було затверджено Наказ від 11.11.2020 № 520 «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури». Особливу увагу акцентуємо на тому, що дію нормативного акта адресовано першому заступнику та заступникам Генерального прокурора, заступнику Генерального прокурора – керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, керівникам обласних, місцевих (окружних), спеціалізованих на правах обласних і військових (спеціалізованих) на правах місцевих (окружних) прокуратур [299]. Метою інформаційно-публічної роботи визначено оперативне інформування громадськості та ЗМІ щодо діяльності органів прокуратури задля запобігання злочинності, зміцнення законності та формування у суспільстві об'єктивної думки про виконання органами прокуратури покладених на них завдань і функцій [299]. Пунктом 1.3. Наказу передбачається пріоритетність надання оприлюднення інформації суспільно важливого характеру з питань діяльності прокуратури, передусім про результати роботи, які реально сприяли відновленню або зміцненню законності та правопорядку. Забезпечувати ретельну перевірку матеріалів, які подаються для оприлюднення [299].

Дотримання вимог прозорості для керівників регіональних прокуратур передбачено у ч. 3 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру», в якій керівники обласних та окружних прокуратур на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, куди запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності на цій території шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних [309]. Така особливість є важливим елементом сегментування аудиторії, що засвідчує увагу до прокурорської інформації на місцях.

З розвитком процесів децентралізації, комунікація керівників правоохоронних органів із громадами на місцях має особливе значення. Специфіка керівництва на місцях залежить від моделі управлінської системи взаємовідносин із центральним органом управління. Наприклад, Міністр внутрішніх справ Великобританії безпосередньо не здійснює керівництво поліцією графств (місцевою поліцією) [118, с. 80]. В Україні правоохоронний менеджмент централізований, що відображається в необхідності узгоджувати регіональну інформаційну політику. Керівництво діяльністю поліції здійснюють в межах своєї компетенції керівник центрального органу виконавчої влади в сфері внутрішніх справ, керівники територіальних органів центрального органу виконавчої влади в сфері внутрішніх справ і керівники підрозділів поліції, які несуть персональну відповідальність за виконання покладених на поліцію обов'язків [118, с. 248].

В. Дерзська наголошує, що офіційне звітування керівників органів поліції щодо дотримання стану законності є основною формою реалізації контролю місцевими органами влади за дотриманням законності при здійсненні своїх повноважень працівниками поліції [76, с. 109].

Зміст адміністративно-правового статусу керівника ОВС характеризують найменування його посади, місце в службовій ієрархії, компетенція, функції, повноваження, які потребують нормативного вдосконалення [427, с. 448].

Частиною 2 статті 9 Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку [296]. Статтею 86 Закону України «Про Національну поліцію» встановлено, що з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції [296].

Пунктом 41 Положення про Національну поліцію від 28 жовтня 2015 р. № 877 передбачено повноваження щодо моніторингу оперативної обстановки в державі, вивчення, аналізу, узагальнення результатів та ефективності поліцейської діяльності, інформування у порядку та спосіб, які передбачені законом органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також громадськості про здійснення державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [264]. Інших повноважень керівників у Положенні про Національну поліцію з питань забезпечення прозорості не встановлено. На наш погляд, серйозним нормативним упущенням відомчого регулювання є відсутність деталізованих повноважень керівників щодо порядку, способів та строків реалізації принципу відкритості поліції. З урахуванням аналогічних нормативних положень для керівників інших правоохоронних органів існують обґрунтовані підстави вважати за необхідне внесення відповідних змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» в частині повноважень керівників органів поліції, в тому числі щодо забезпечення поінформованості громадськості.

Особливим публічним статусом, який невід’ємним чином включає інформаційну правосуб’єктність, наділені керівники правоохоронних органів. Їх зв’язок із суспільством, громадою, групою людей є більш глибоким та

стійким, аніж у службовців, які не обіймають адміністративних посад. Так, вірно відмічає Т. М. Тичина, керівник Національної поліції, як працівник поліції, відповідає за свою діяльність перед суспільством, має певне службове призначення, виступає у відносинах із населенням як професійний працівник, безпосередній представник державної влади, носій державно-владних повноважень [387, с. 165].

В правовій літературі вже неодноразово піднімається питання, так званої, «медіакомпетентності». Наприклад, А. В. Гаврюшенко, аналізуючи інформаційну діяльність органів прокуратури, приходять до висновку про наявність стійких зв'язків прокурорів, які обіймають адміністративні посади із ЗМІ. Робота по висвітленню матеріалів про діяльність органів прокуратури має за мету те, що гласність у цій сфері розглядається як важливий засіб запобігання злочинності, зміцнення законності та формування в суспільстві об'єктивної думки щодо виконання органами прокуратури покладених на них завдань і функцій [51].

Пунктом 19 частини 1 статті 17 Закону України «Про Бюро економічної безпеки» встановлено, що керівник Бюро економічної безпеки забезпечує відкритість і прозорість діяльності Бюро економічної безпеки України відповідно до цього Закону та інших законів України, звітує про діяльність Бюро економічної безпеки України у порядку, визначеному цим Законом. Статтею 35 Закону встановлено досить обширний перелік питань щорічного звіту Директора Бюро економічної безпеки. Їх умовно можна класифікувати на наступні групи:

- статистичні дані про результати інституційної та функціональної роботи відомства та досягнення;
- публічні фінанси та їх рух;
- відомості про міжвідомчу та міжнародну взаємодію;
- внутрішня антикорупційна робота в Бюро економічної безпеки;
- аналітичні дослідження про криміногенну обстановку у сфері економічної безпеки та прогноз, оцінка ризиків і загроз економіці держави.

Акцентуючи увагу на відомостях про криміногенну обстановку, які репрезентують правоохоронні органи у сфері їх відання, необхідно відмітити цінність таких даних для суспільства. За своєю природою такі відомості є результатом інтелектуальної роботи і містять конкретні узагальнення, висновки.

Тому можна запропонувати класифікацію відомостей публічного поширення за природою на: інформацію статистичного та експертного характеру. Останні дані містять конкретні узагальнення, а отже, мають особливу цінність. Вважаємо необхідним приділення особливої уваги розвитку криміногенної прозорості. Збір, аналіз та підготовка таких даних повинна здійснюватися спеціально створеними підрозділами, інститутами чи науковими установами за лінією роботи правоохоронного відомства.

Державне бюро розслідувань як правоохоронний орган, створений в результаті реформи органів прокуратури, також реалізує принцип відкритості через свого очільника. Пунктом 18 частини 1 статті 12 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» передбачено, що Директор забезпечує відкритість та прозорість діяльності Державного бюро розслідувань відповідно до цього Закону, звітує про діяльність Державного бюро розслідувань [243]. Статтею 23 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» також встановлено вимоги до переліку даних, які повинні міститися у письмовому звіті Директора Державного бюро розслідувань. Втім, на відміну від звіту Бюро економічної безпеки, Директор Державного бюро розслідувань публікує лиш статистичні дані про діяльність Державного бюро розслідувань. Це пов'язано із тим, що правоохоронна спрямованість ДБР України не охоплюється конкретним об'єктом суспільних відносин, а передбачає роботу по припиненню кримінальних правопорушень у статтях, які віднесені до підслідності ДБР України кримінальним процесуальним законодавством.

Окрім цього, Порядком забезпечення доступу до публічної інформації у Державному бюро розслідувань та його територіальних управліннях від 15.06.2020 року на керівників структурних підрозділів Державного бюро

розслідувань покладається відповідальність за виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» [214]. Таким чином, керівники структурних підрозділів несуть персональну відповідальність за опрацювання та оперативне надання у визначені строки достовірної, точної та повної інформації за запитами на інформацію, що надходять від фізичних та юридичних осіб, громадських об'єднань без статусу юридичної особи; актуальність інформації, розміщеної на офіційному вебсайті Державного бюро розслідувань; підготовку та надання відділу організації прийому громадян, розгляду звернень та запитів Управління забезпечення діяльності відповідних матеріалів для розміщення на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних та їх оновлення [214].

Важливим напрямком удосконалення транспарентності керівників правоохоронних органів є підвищення прозорості оцінки роботи керівників та їх управлінських рішень.

Саме рішеннями посадових осіб ідентифікується їх професійна діяльність в державних органах. Якість, законність, обґрунтованість управлінських рішень здатні породити високоефективну управлінську роботу, що в результаті знайде відображення в конкретних кейсах розслідування, підтримці правопорядку. Законопроектом «Про публічні консультації» №4254 від 23.10.2020 передбачається такий важливий інструмент забезпечення прозорості як попередні публічні консультації, що проводяться з питань формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, підготовки проєктів стратегічних та програмних документів (концепцій, стратегій, програм, планів заходів тощо), нормативно-правових актів для узгодження публічних та приватних інтересів [332]. Пунктом 1 статті 4 проєкту закону передбачено обов'язок організації та проведення публічних консультацій суб'єктів владних повноважень, що забезпечують формування державної, регіональної політики, вирішення питання місцевого значення та/або є розробником проєкту акта. [332]. Публічні консультації в роботі мають більш стратегічне значення, оскільки втручання в операційну діяльність суб'єкта розслідування заборонено. Тим не менш, публічні обговорення

управлінських рішень та нормативних актів керівників правоохоронних органів мають позитивну спрямованість, оскільки:

по-перше, передбачають участь та вплив громадськості на правоохоронну політику;

по-друге, дають можливість бути поінформованими у фундаментальних засадах розвитку правоохоронної інституції або її окремих функціях;

по-третє, забезпечують суспільну підтримку у дискусійних питаннях та проблемах, особливо це має значення у регіональному правоохоронному менеджменті;

по-четверте, підвищують довіру до рішень керівника та його управлінської роботи.

Додержання принципу гласності також включає прозорість кадрових процесів по відношенню до керівників. Не обмежуючись процесами відбору на посади керівників структурних підрозділів, оцінка подальших кадрових подій при проходженні служби має супроводжуватися участю незалежних осіб, наприклад, представників громадської ради. А. М. Куліш вірно відмічає, що у діяльності правоохоронної системи необхідно проводити обов'язкову трансляцію засідань органів влади, до компетенції яких входить звільнення та призначення на посади керівників правоохоронних органів, їх заступників, керівництва правоохоронних органів в областях та трансляція по телебаченню і радіо. При цьому автор вірно відмічає, що процедура звільнення та призначення на посади відповідних працівників має включати висвітлення причин та мотивів прийняття означених управлінських рішень [150, с. 59].

Слід погодитись із О. Пухкал, який вбачає, що самими реалістичними шляхами підвищення прозорості правоохоронної сфери видаються більш докладне й широкомасштабне висвітлення фактів корупції у силових структурах з метою формування обізнаності різних верств населення про найбільш «корупційні ділянки» в зазначеній сфері державного управління [337, с. 19].



Керівник, на думку К. В. Меліхова, повинен володіти високим рівнем інтелекту для забезпечення прозорості влади в умовах інформаційної глобалізації [165, с. 86]. Слід додати, що сучасні умови діяльності керівників правоохоронних органів диктують стандарти володіння іноземними мовами. Можна виділити наступні джерела участі керівників у взаємодії з іноземним елементом:

- прес-конференції, що проводяться за участю іноземних ЗМІ;
- спільна із європейськими партнерами участь у брифінгах, міжнародних конференціях;
- підведення підсумків спільних міжнародних розслідувань;
- публічна інформаційна діяльність в соціальних мережах для іноземної аудиторії;
- публічний діалог із міжнародними організаціями-донорами.

Сучасне бачення професійної культури керівника неможливо уявити без ділової активності, комунікації, володіння стратегічним мисленням, направленим на розвиток діалогу із громадським суспільством та зацікавленими об'єднаннями. Не слід ігнорувати такий напрямок, як підтримка освітньої транспарентності через системну участь в спільних конференціях у вищих навчальних закладах правоохоронного спрямування.

Отже, забезпечення прозорості в роботі керівників правоохоронних органів – це складний механізм менеджменту правоохоронної системи, що охоплює низку організаційно-правових засобів, методів та способів дотримання вимог інституційної (в межах підрозділу/органу) та персональної прозорості рішень, дій, оскільки це необхідно для ефективного функціонування системи правопорядку в демократичній державі. На сьогоднішній день сучасний керівник правоохоронного органу уявляється високоосвіченим фахівцем у галузі права, здатним не тільки приймати ефективні управлінські рішення для підтримання правопорядку, а й забезпечити останнім суспільне (громадське) погодження через призму відкритості та прозорості.

Напрямки розвитку прозорості керівників в правоохоронних органах впливають від рівня посади, яка обіймається та адміністративно-правового статусу, тобто компетенційної складової.

Висновки. У підрозділі нового бачення набув феномен «прозорості керівника правоохоронних органів» як складний механізм менеджменту правоохоронної системи, що охоплює низку організаційно-правових засобів, методів та способів дотримання вимог інституційної (в межах підрозділу/органу) та персональної прозорості рішень, дій, оскільки це необхідно для ефективного функціонування системи правопорядку в демократичній державі.

1. Досліджено особливості реалізації принципу прозорості та гласності в діяльності керівників різних рівнів в органах прокуратури, Національної поліції України, Національного антикорупційного бюро, Бюро економічної безпеки, Державного бюро розслідувань. За результатами виокремлено наявність особливого виду публічної звітності – криміногенного аналізу сфери правоохорони. Поширення зазначеної інформації характерно виключно для керівників органів поліції, економічної безпеки та прокуратури.

Участь керівника в інформаційно-публічній роботі необхідно розглядати через призму його правового статусу, елементи якого закріплено нормами визначеної компетенції, а також у зв'язку із дією положень про демократичний цивільний контроль над правоохоронними органами.

2. Дотримання закону про нерозголошення та втілення прозорості – це складне завдання, яке лежить, більшою мірою, на особах, що займають адміністративні посади в органах правопорядку.

3. Транспарентність правоохоронних органів займає особливе місце в державному апараті, оскільки: службові особи наділені дискреційними повноваженнями; наявна можливість широкого застосування заходів процесуального примусу; виконання правоохоронних завдань кореспондуються із втручанням в права та свободи; наявний високий ризик корупційних проявів.

Посада керівника може мати наступний вплив на інформаційно-публічну роботу: уповноважувати на особливий рід комунікацій із представниками ЗМІ, окремими громадянами та їх об'єднаннями; висловлювати офіційну думку, яка ідентифікує позицію правоохоронної інституції; надавати публічну оцінку фактам, діям, подіям; нести відповідальність за висловлювання підпорядкованих осіб.

4. Налагоджений механізм втілення прозорості упереджує появу низки негативних, в тому числі, корупційних чинників в роботі керівників правоохоронних органів. Практичне втілення принципу прозорості нейтралізує: антиправову корупціогенну діяльність керівників; надання керівниками несправедливих благ в індивідуальних справах шляхом отримання неправомірної вигоди чи зловживання владою; неправомірне використання публічних матеріальних та фінансових ресурсів, ввірених в підпорядкування; хабарництво та корупцію в умовах недосконалого процесуального закону; кадрові зловживання.

Особливим публічним статусом, який невід'ємним чином включає інформаційну правосуб'єктність, наділені керівники правоохоронних органів. Їх зв'язок із суспільством, громадою, групою людей є більш глибоким та стійким, аніж у службовців, які не обіймають адміністративних посад. В правовій літературі вже неодноразово піднімається питання, так званої, «медіакомпетентності».

Акцентуючи увагу на відомостях про криміногенну обстановку, які репрезентують правоохоронні органи у сфері їх відання, необхідно відмітити цінність таких даних для суспільства. За своєю природою такі відомості є результатом інтелектуальної роботи і містять конкретні узагальнення, висновки.

5. Запропоновано класифікувати інформацію, якою звітують керівники правоохоронних органів за критерієм природи на інформацію статистичного та експертного характеру. Останні дані містять конкретні узагальнення, а отже, мають особливу цінність. Вважаємо за необхідне приділення особливої уваги

розвитку криміногенної прозорості. Збір, аналіз та підготовка таких даних повинна здійснюватися спеціально створеними підрозділами, інститутами чи науковими установами за лінією роботи правоохоронного відомства.

Напрямами удосконалення транспарентності керівників правоохоронних органів є підвищення прозорості оцінки роботи керівників та їх управлінських рішень. Саме рішеннями посадових осіб ідентифікується їх професійна діяльність в державних органах. Якість, законність, обґрунтованість управлінських рішень здатні породити високоефективну управлінську роботу, що в результаті знайде відображення в конкретних кейсах розслідування, підтримці правопорядку. Додержання принципу гласності також включає прозорість кадрових процесів по відношенню до керівників. Не обмежуючись процесами відбору на посади керівників структурних підрозділів, оцінка подальших кадрових подій при проходженні служби має супроводжуватися участю незалежних осіб, наприклад, представників громадської ради.

6. Публічні консультації в правоохоронній роботі мають стратегічне значення. Публічні обговорення управлінських рішень та нормативних актів керівників правоохоронних органів мають позитивну спрямованість, оскільки:

по-перше, передбачають участь та вплив громадськості на правоохоронну політику;

по-друге, дають можливість буди поінформованими у фундаментальних засадах розвитку правоохоронної інституції або її окремих функціях;

по-третє, забезпечують суспільну підтримку в дискусійних питаннях та проблемах, особливо це має значення у регіональному правоохоронному менеджменті;

по-четверте, підвищують довіру до рішень керівника та його управлінської роботи.

7. Сучасні умови діяльності керівників правоохоронних органів диктують стандарти володіння іноземними мовами. Виділяємо наступні джерела участі керівників органів правопорядку у взаємодії з іноземним елементом:

- прес-конференції, що проводиться за участю іноземних ЗМІ;

- спільна із європейськими партнерами участь у брифінгах, міжнародних конференціях;
- підведення підсумків спільних міжнародних розслідувань;
- публічна інформаційна діяльність в соціальних мережах для іноземної аудиторії;
- публічний діалог із міжнародними організаціями-донорами.

Сучасне бачення професійної культури керівника неможливо уявити без ділової активності, комунікації, володіння стратегічним мисленням, направленим на розвиток діалогу із громадянським суспільством та зацікавленими об'єднаннями. Не слід ігнорувати такий напрямок, як підтримка освітньої транспарентності через системну участь в спільних конференціях у вищих навчальних закладах правоохоронного спрямування.

#### 8. Недоліки нормативного регулювання та пропозиції.

Констатується відсутність правового забезпечення інформаційно-публічних повноважень для керівників органів поліції на рівні відомчого нормативного регулювання. На наш погляд, відсутність деталізованих повноважень керівників щодо порядку, способів та строків реалізації принципу відкритості поліції є фактором, який детермінує появу чинників недотримання принципу прозорості в органах поліції. З урахуванням аналогічних нормативних положень, які характерні для керівників інших правоохоронних органів, існують обґрунтовані підстави вважати за необхідне внесення відповідних змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» в частині повноважень керівників органів поліції, в тому числі, щодо забезпечення поінформованості громадськості.

### 3.3. Внутрішня безпека та захист працівників правоохоронних органів

Сучасна робота органів правоохорони визначальним чином залежить від умов та діяльності, які сформовані навколо їх функціонування. Здатність протистояти загрозам та викликам забезпечується ефективною, мобільною правоохоронною інфраструктурою. Елементом останньої є внутрішня безпека та захищеність працівників.

Питання безпечних умов діяльності органів правопорядку досить давно набуло розголосу не тільки на теренах наукової доктрини. Цікаво, що ще у 1999 році Верховним Судом України визначалось, що стан забезпечення безпеки суддів, працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у судочинстві, є незадовільним і не гарантує об'єктивний та неупереджений розгляд справ, захист прав і свобод громадян [253]. Натомість, визначаючи недоліки державної політики у сфері захисту суддів, працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у судочинстві, Верховним судом України більшою мірою акцентовано увагу саме на безпеці суддів. При цьому, обов'язком забезпечення останніх приходиться на правоохоронні органи. Таким чином, філософія забезпечення захисту працівників органів правопорядку полягає у тому, що їх безпека це міра їх відповідальності.

За даними Міністерства внутрішніх справ, тільки у 2019 році стосовно працівників поліції вчинено 575 злочинів, пов'язаних з опором, насильством щодо поліцейських та посяганням на їх життя [100]. Це обумовило необхідність утворення в системі Департаменту внутрішньої безпеки Управління розкриття злочинів, учинених стосовно поліцейських [100].

У ідеальному розумінні об'єктом забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів є людина, яка обіймаючи посаду виконує правоохоронні функції. Конструкція об'єкта безпекової спрямованості досить широка та охоплює коло відносин, які можуть виникати у зв'язку з дією будь-

яких загрозливих чинників. У статті 3 Конституції України передбачено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [137]. Тому забезпечення безпеки людини та громадянина є одним із завдань держави. Об'єкт захисту як життя, здоров'я, інтереси працівників правоохоронних органів є складнішим для реалізації. По-перше, середовище ускладнюється дією чинників професійного характеру. Таким чином вплив політики захисту повинен охоплювати як сферу приватного життя так і службової діяльності. По-друге, діяльність правоохоронних органів спрямовується як для забезпечення безпеки (національної, особистої, громадської, інформаційної, економічної тощо), так і є умовою, яка необхідна для виконання правоохоронних завдань. Тому забезпечення безпеки в діяльності правоохоронних органів передбачає посилення вимог як до державної політики, так і до компетенції. Загалом, безпечні умови виконання правоохоронних повноважень забезпечуються наступними вимогами до професії:

- знанням положень законодавства з питань правоохоронної діяльності уміння його застосування;
- фізичною підготовленістю, наявністю навичок володіння вогнепальною зброєю, спеціальними засобами, прийомами рукопашного бою;
- психологічною стресостійкістю, здатністю ефективно діяти в складних (екстремальних) умовах;
- високим рівнем мотивації у реалізації правоохоронних завдань тощо.

Грунтовними виглядають деякі визначення змісту безпеки у відомчому нормативно-правового регулюванні. Безпека уособлює собою відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з можливістю завдання будь-якої шкоди для життя, здоров'я та майна громадян [286], властивість об'єкта забезпечувати відсутність ризику, стан, при якому ризик шкоди чи ушкодження обмежений до прийняттого рівня [267].

На наш погляд, під безпекою працівників правоохоронних органів необхідно розуміти стан захищеності від посягань, процесів, явищ (чинників) що загрожують життю, здоров'ю, майну, інтересам, репутації осіб уповноважених на реалізацію правоохоронних функцій (а також членів їх сім'ї).

При цьому нормативно-правовий зміст даного терміну охоплює систему правових норм, які на рівні законодавчого, підзаконного регулювання та судового тлумачення забезпечують гарантії такого стану захищеності.

Різноманітні думки вчених спостерігаються при визначенні суміжних дефініцій у відносинах безпеки та захисту правоохоронних органів.

К. Ю. Мельник правовий захист працівників органів внутрішніх справ розглядає як правотворчу та правозастосовчу діяльність державних органів щодо захисту життя, здоров'я, честі, гідності, особистої недоторканності, інших громадянських та політичних прав а також майна працівників органів внутрішніх справ та їх близьких, як осіб, наділених відповідним спеціальним правовим статусом, з метою досягнення стану правової захищеності [166, с. 12]. О. В. Синегубов вважає, що правовий захист має на меті насамперед гарантування прав, які сприяють забезпеченню нормальної реалізації правового статусу посадової особи, а також його захисту у випадку порушення [353].

Соціальний захист працівників правоохоронних органів, на думку А. І. Суббота, це система цілеспрямованих заходів, передбачених спеціальними нормативно-правовими актами, які здійснюються державою (її окремими вповноваженими на те органами), з метою забезпечення обов'язкових мінімальних, але достатніх умов, що гарантуватимуть подальше гідне життя [377, с. 75]. Зазначений термін, незважаючи на обґрунтованість, містить недолік, який не враховує статус та природу посади працівника правоохоронного органу. Рівень соціальної підтримки та захищеності останніх має бути вищим, оскільки, виконуючи правоохоронні функції держави, правоохоронці піддаються ризикам життю та здоров'ю.

Особиста безпека є формою реалізації політики захищеності працівників правоохоронних органів. З цього приводу думки вчених розділились.



Наприклад, А. В. Буданов виділяє три головних аспекти цього поняття, а саме: фізична, психологічна та професійно-моральна безпека. Відповідно, на його думку, дії працівника щодо забезпечення особистої безпеки повинні включати володіння тактикою, методами та прийомами з цих головних напрямків [39].

Автори посібника «Особиста безпека працівників правоохоронних органів, залучених до патрулювання» вважають, що *особиста безпека* працівників правоохоронних структур – система організаційно-правових, тактико-психологічних, фізичних заходів, покликана не тільки зберегти життя та здоров'я працівників правоохоронних структур, а й підтримати високий рівень ефективності їхніх професійних дій [192, с. 25].

Особиста безпека правоохоронців залежить від тактики дій співробітника в умовах дії небезпечних чинників. Слід взяти до уваги та впровадити у вітчизняній практиці підготовки із розвитку навичок та умінь спілкування з правопорушниками, що активно впроваджується у Великій Британії. Як зауважує О. М. Ситніченко для британських поліцейських обов'язковим елементом будь-якої програми по тактиці спілкування є вивчення мови рухів тіла та реакцій у відповідь в умови стресу, що дає можливість поліцейським краще зрозуміти противника та передбачити його дії, а також правильно реагувати на них [392, с. 75].

В національній практиці службової підготовки з метою забезпечення особистої безпеки активно впроваджуються системи індивідуальної фізичної підготовки бойових видів рукопашного бою. Е. А. Єрмоєнко аналізує передумови для впровадження системних програм із бойового хостингу для працівників правоохоронних органів: низький рівень фізичної підготовленості молоді, яка вступає до силових структур, і це складає певні труднощі при засвоєнні спеціальних та професійно-прикладних навичок; відсутність єдиної типової програми з фізичної та спеціальної підготовки у закладах вищої освіти системи МВС України та інших правоохоронних органів, що на практиці створює ризики неправомірного використання сили в реальних бойових ситуаціях; низька мотивація правоохоронців до занять із фізичної прикладної

підготовки [90, с. 473]. На наш погляд, впровадження єдиної загальнонаціональної програми рукопашного бою в системі підготовки та підвищення кваліфікації працівників правоохоронних органів сприяє не тільки підвищенню їх фізичної готовності а дає можливість отримати достатні знання для правомірності та ефективності застосування сил в реальних бойових обставинах.

Схожою є думка О. Г. Комісарова та В. В. Богуславського щодо структури безпекової політики по відношенню до працівників правоохоронних органів: організаційно-правовий – комплекс об'єктивних передумов для ефективного і безпечного здійснення професійної діяльності; мотиваційно-особистісний – морально-поведінкові установки, психологічна готовність «на виживання», тобто дотримання норм, правил і спеціальних процедур, що гарантують особисту безпеку [128, с. 84].

Незрозумілими видаються зміст політики щодо забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів, які випливають із формулювання А. І. Суббота. Вчений зазначає, що серед основних напрямів забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів є демократизація, соціалізація та взаємокоординація напрямів реформ у сфері підвищення якості безпеки, а також формування принципово нового підходу до якості надання державних послуг правоохоронними органами для підтримання правопорядку [379]. Натомість, практично орієнтованими видається система заходів забезпечення особистої фізичної безпеки прокурорів прокуратур запропонована М. Іванець: проведення гласних та негласних оперативно-розшукових та кримінально-процесуальних заходів щодо осіб, які погрожують чи застосовують насилля у відношенні до працівників прокуратури; за наявності правових підстав та обґрунтованих підозр обрання стосовно фігурантів запобіжних заходів; залучення конфіденційних співробітників до перевірки інформації про реальність небезпек щодо працівників прокуратури та членів їхніх сімей тощо [110, с. 93].

Інформаційна безпека та захищеність є одним із сучасних складових особистої безпеки працівників правоохоронних органів.

О. О. Тихомиров приходять до висновку, що за аспектами розуміння інформаційної безпеки, діяльнісний аспект її змісту охоплює забезпечення інформаційно-психологічної безпеки, забезпечення інформаційно-технічної (технологічної) безпеки, а також інформаційної безпеки у сфері прав і свобод людини [385, с. 166].

Метою заходів інформаційної безпеки в органах прокуратури, на думку С. В. Мазурик, є забезпечення безперебійного функціонування, розміщення, обміну та захисту інформації і безпеки використання інформаційних баз даних [161]. Натомість С. В. Мазурик не виокремлює інформаційну безпеку прокурорів в ракурсі загальної мети безпекової інформаційної політики органів прокуратури в чому, на наш погляд, є суттєве упущення.

Забезпечення інформаційної безпеки полягає не лише в захисті безпосередніх інформаційних відомостей, а і в обмеженні доступу до самих місць та технічних систем, де ця інформація знаходиться (в тих чи інших носіях).

Такими місцями, як правило, є:

- службові кабінети працівників;
- інші службові приміщення, де проводяться наради, озвучується та розміщується службова інформація;
- приміщення, де зосереджені, засоби оргтехніки, на якій обробляється вказана інформація, включаючи комп'ютерні сервери;
- приміщення канцелярії;
- сховища, архіви;
- приміщення охорони [198, с. 5].

Важливим є елемент психологічного здоров'я працівників правоохоронних органів в системі безпеки. Можна виділити наступні екстремальні умови роботи правоохоронців, які формують несприятливий психологічний клімат:

- наслідки використання вогнепальної зброї, спеціальних засобів та людські втрати, що пов'язані із цим під час професійної діяльності;
- загибель колег, часте споглядання та людське горе і страждання;
- перебування у постійному напруженні та конфліктних ситуаціях в результаті реагування на позарамкову поведінка громадян (паніка, істерія, підвищена агресивність тощо);
- участь у великій кількості кримінальних подій, усвідомлення своєї особистої причетності до них;
- високий поріг відповідальності за прийнятті процесуальні та управлінські рішення;
- наявність бюрократично-управлінської залежності та підконтрольності керівництву, необхідність представлення постійних звітів;
- підкуп, обіцянки, погрози – у критичних ситуаціях правопорушники та злочинці ладні пообіцяти, запропонувати, надати працівнику певні матеріальні вигоди, щоб уникнути відповідальності.

Вищезазначені чинники породжують необхідність формування професійних якостей, які забезпечують стабільність та психологічну стійкість:

- загострення почуття обов'язку, відповідальності та рішучості, поєднаного з бажанням ефективно вирішувати завдання;
- самообілізація;
- енергійність та активність, наполегливість та завзятість у досягненні мети;
- домінування мотивації досягнення успіху;
- підвищені пильність, уважність, спостережливість;
- зібраність і постійна готовність до несподіванок, швидкість реакцій при зміні обставин та виникненні небезпеки;
- стійкість до тимчасових труднощів і перешкод [169, с. 12-13].

Переходячи до аналізу правових положень щодо забезпечення безпеки та захисту працівників правоохоронних органів слід відмітити, з одного боку, сформовану інституцію державного захисту працівників суду та

правоохоронних органів. З іншого боку, широкий підхід до безпекової політики не охоплюється виключно зазначеним вище законом, а передбачає застосування дії усього законодавства та підвідомчих нормативних актів що регулюють діяльність правоохоронних органів.

Із статті 3 Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» випливає наступна елементи формула державного захисту, виражена через реалізацію права на:

- фізичний захист шляхом застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і зброї;
- одержання допомоги фізичного, фінансового, організаційно-технічного характеру;
- матеріальну компенсацію у певних випадках [244].

До спеціальних заходів забезпечення безпеки Законом віднесено: особисту охорону, охорону житла і майна; видачу зброї, засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку; встановлення телефону за місцем проживання; використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; тимчасове розміщення у місцях, що забезпечують безпеку; забезпечення конфіденційності даних про об'єкти захисту; переведення на іншу роботу, направлення на навчання, заміна документів, зміну зовнішності, персональних та/або біометричних даних, переселення в інше місце проживання [244].

Норми відомчого регулювання державного захисту передбачають наступні особливості взаємодії при реалізації безпекових заходів:

- взаємодія з територіальними підрозділами органів внутрішніх справ;
- проведення спільних занять зі службової підготовки, наближених до реальної обстановки;
- постійна комунікація із безпосереднім керівником в умовах підвищеного ризику посягань;
- виконання оперативних завдань виключно в групі тощо [279].

Важливим нормативним аспектом, який слугує зокрема підставами застосування спеціального захисту для працівників правоохоронних органів є належність уповноважених осіб до категорії правоохоронців. Так як стаття 2 Закону України «Про правовий захист працівників суду та правоохоронних органів» не містить вичерпного переліку органів виконавчої влади віднесених до правоохоронних, слід погодитись із І. В. Петрішак у тому, державний захист повинен поширюватися на всіх посадових осіб, які виконують правозастосовну або правоохоронну функції [201, с. 140]. Також заслуговує на увагу позиція вченого про те, що право правоохоронних органів на державний захист не є абсолютним і може бути реалізоване за наявності відповідних на те підстав та умов [201, с. 140]. На наш погляд, вчений розмірковує над таким видом захисту працівників правоохоронних органів як «державний», що зокрема має нормативне закріплення в Законі України «Про правовий захист працівників суду та правоохоронних органів». Зазначені норми не є вичерпними, оскільки захист та безпека працівників правоохоронних органів є значно ширшим об'єктом правового регулювання і виходить за межі відносин, які охоплюються Законом України «Про правовий захист працівників суду та правоохоронних органів».

Грунтовний зміст терміну «соціальний захисту» міститься у статті 1 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», згідно з якою це діяльність (функція) держави, спрямована на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців відповідно до особливого виду їх службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі [316]. Згаданий зміст державної політики соціального та правового захисту поширюється лиш на працівників правоохоронних органів спеціального призначення згідно із пунктом 1 частини 1 статті 3 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей».

Норми соціального, правового, фізичного захисту містяться і в спеціальному законодавстві з питань діяльності окремих правоохоронних органів. Так, статтею 4 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» передбачено, що незалежність Державного бюро розслідувань від незаконного втручання у його діяльність гарантується правовим захистом і забезпеченням особистої безпеки працівників Державного бюро розслідувань, їхніх близьких родичів [243]. Вжитий термін правовий захист знаходить своє визначення у частині 1 статті 18 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», згідно з якою працівники Державного бюро розслідувань під час виконання покладених на них обов'язків є представниками влади, діють від імені держави і перебувають під її захистом. Ніхто, за винятком уповноважених посадових осіб державних органів у передбачених законами випадках, не має права втручатися в їхню законну діяльність [243]. Натомість щодо терміну «соціальний захист» Законом здійснено відсилання до Закону України «Про Національну поліцію» в частині користуються соціальними гарантіями.

Закон України «Про Національну поліцію» передбачає більш широке регулювання питань безпеки та захисту поліцейських. Фізичний захист передбачає застосування фізичної сили та спеціальних засобів. Статтею 44 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено, що поліцейський може застосовувати фізичну силу, у тому числі, спеціальні прийоми боротьби (рукопашного бою), для забезпечення особистої безпеки або/та безпеки інших осіб... [296]. Пунктом а) частини 2 статті 45 Закону України «Про Національну поліцію» надано поліцейському право на застосування спеціальних засобів з метою відбиття нападу на поліцейського [296]. Частиною 4 ст. 46 встановлено, що поліцейський уповноважений у виняткових випадках застосовувати вогнепальну зброю, в тому числі, для відбиття нападу на поліцейського або членів його сім'ї, у випадку загрози їхньому життю чи здоров'ю [296]. Окрім цього, для забезпечення власної безпеки працівники поліції мають право придбавати у власність пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими

чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії [296].

Питанню соціального захисту Закон України «Про Національну поліцію» присвятив окремий розділ. До основних елементів такого захисту Законом віднесено: справедливе врегулювання оплати трудової діяльності; грошове, медичне, пенсійне забезпечення; житлові субвенції; грошові допомоги у випадках втрати працездатності та при настанні інших страхових випадків; підтримку у вирішенні соціально-побутових питань для сім'ї правоохоронці (навчання дітей поліцейських); діяльність профспілок [296].

Аналогічні за змістом положення у питаннях безпеки та захисту містяться в Законах України «Про Національне антикорупційне бюро» та «Бюро економічної безпеки». Наприклад, ідентичною за змістом є формула правового захисту, яка передбачає заборону втручання в законну діяльність. В законодавчих положеннях зазначається, що в інтересах забезпечення особистої безпеки працівників та членів їхніх сімей не допускається розголошення в засобах масової інформації відомостей про місце проживання цих осіб [293; 225].

Окремі норми визначають засади соціально-правового захисту оперативних підрозділів органів правоохорони. Статтею 12 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» встановлено, що на працівників, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, поширюються гарантії правового і соціального захисту, передбачені законами України про ці органи. Працівникам, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, надаються додаткові пільги в питаннях соціально-побутового та фінансового забезпечення в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [298].

Отже, стан безпеки та захищеності працівників правоохоронних органів включає наступні елементи:

- правовий захист (сукупність правових норм, гарантій, що спрямовані на охорону життя, здоров'я, честі, гідності, особистої недоторканності



правоохоронців та членів їх сімей як при виконанні службових повноважень, так і у сфері приватного життя);

- соціальний захист (система соціальних гарантій, що забезпечує реалізацію соціальних, духовних матеріальних прав, свобод, інтересів та потреб, у тому числі, в результаті втрати працездатності);

- інформаційну безпеку (стан захищеності від загроз інформаційному простору, що можуть проявлятися у формі посягання та конфіденційні, службові відомості, поширення неправдивих даних про діяльність посадових осіб, медіа атаки тощо);

- психологічну безпеку (психологічне здоров'я, стабільність та психологічну стійкість працівників від факторів зовнішнього впливу);

- особисту фізичну безпеку (здатність забезпечити індивідуальну безпеку від посягань на життя та здоров'я в екстрених ситуаціях, бойових умовах виконання службових обов'язків, при застосуванні заходів спеціального захисту, вогнепальної зброї тощо);

- матеріально-фінансових захист (стан грошово-фінансового забезпечення гарантований державою, за якого задоволення життєвих, соціально-побутових потреб посадових осіб та їх сімей є достатнім для гідного функціонування в суспільстві).

Сучасна догма внутрішньої безпеки та захисту працівників органів правоохорони потребує удосконалення і на теренах правової науки. Одним із вагомих, на наш погляд, чинників, який обумовлює необхідність подальшої уваги до зазначеного питання, є невірний підхід до напрямків забезпечення безпеки. Так, О. Ю. Синявська до заходів правового захисту працівників правоохоронних органів відносить, зокрема, обов'язковість виконання законних вимог працівника міліції; встановлення юридичної відповідальності за невиконання цього обов'язку; гарантії самостійності працівників органів внутрішніх справ тощо [354, с. 318]. Співвідношення безпекової роботи із гарантіями професійної діяльності не зовсім коректно, оскільки, слід відмежовувати легітимну мету правового впливу. Якщо забезпечення безпеки

та захисту це створення сприятливих від ураження зовнішніми чинниками умов з метою виконання повноважень, то гарантії роботи – це законом передбачені чіткі юридичні формальності, які обов'язкові до виконання та за невиконання яких передбачається відповідальність.

Також досить дискусійним є позиція деяких вчених щодо забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів в аспектах захисту їх від корупційних проявів. Наприклад, С. М. Гусаров вважає, що сучасні форми корупційних проявів серед правоохоронних органів здійснюються таким чином, що призводять до зростання організованої злочинності та несуть особливу загрозу особистій безпеці співробітників правоохоронних органів [67, с. 14]. Аналогічне твердження можливо відшукати і в праці А. І. Суббота. Автор зазначає, що корупційні прояви є негативним явищем та становлять загрозу професійній безпеці правоохоронців, а також репутації правоохоронного органу [378, с. 28]. На наш погляд, корупційні прояви можуть мати реальний вплив на захищеність посадових осіб правоохоронних органів при виконанні ними службових повноважень у момент провокації отримання хабаря. Такі дії містять ознаки кримінального правопорушення, відповідальність за яке передбачена статтею 369 Кримінального кодексу України [144]. Лиш здійснення такого впливу слід розцінювати як вчинення злочину по відношенню до посадової особи при виконанні ним службових повноважень. З метою ліквідації впливу таких чинників чинним законодавством передбачено чіткий алгоритм дій. Згідно із статтею 24 Закону України «Про запобігання корупції», посадові особи у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси, зобов'язані невідкладно вжити таких заходів: відмовитися від пропозиції; за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію; залучити свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа співробітників; письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції [250]. В інших випадках реагування на корупційні прояви не пов'язано

із безпекою, оскільки мірою вираження поведінки посадових осіб є культура нетерпимості до корупції. Дотримання антикорупційного законодавства є обов'язком для усіх посадових осіб, в тому числі, співробітників правоохоронних органів.

Також, невірним є підхід, який втілений в концепції роботи більшості служб внутрішньої безпеки правоохоронних органів, які здавалося б, на перший погляд, мають бути спрямовані на утвердження безпечного середовища роботи правоохоронців. До прикладу, у Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України від 13.04.2017 № 111 встановлено, що основними напрямками роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури є: попередження та своєчасне виявлення порушень прокурорами Присяги прокурора; запобігання виникненню конфлікту інтересів у діяльності працівників прокуратури, виявлення та усунення інших корупційних ризиків; контроль за поданням працівниками прокуратури декларації; проведення таємної перевірки доброчесності; виявлення фактів вчинення прокурорами кримінальних правопорушень; захист прокурорів від неправомірного втручання у службову діяльність, перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а також від посягань на життя, здоров'я, житло та майно їх і їхніх близьких родичів, пов'язаних зі службовою діяльністю прокурора, у порядку, визначеному законодавством [273]. Як зазначалось вище ключовим предметом із забезпечення безпеки та захищеності повинні слугувати виключно заходи, які спрямовані за створення сприятливих умов та ліквідацію чинників, що становлять загрозу в роботі працівників правоохоронних органів. Натомість, попередження та припинення правопорушень належить до управлінської роботи вектору підтримку дисципліни та правопорядку. Тому зазначені заходи необхідно розмежовувати. За таким принципом доцільним також є переосмислення організаційної структури правоохоронних органів в аспекті розмежування повноважень підрозділів, що забезпечують безпеку та попередження неправомірних дій з боку правоохоронців.

Висновки. У підрозділі набуло нового наукового бачення нормативно-правовий зміст забезпечення безпеки та захисту працівників правоохоронних органів від протиправних посягань.

1. Під терміном «безпека працівників правоохоронних органів» запропоновано розуміти стан захищеності від посягань, процесів, явищ (чинників) що загрожують життю, здоров'ю, майну, інтересам, репутації осіб уповноважених на реалізацію правоохоронних функцій (а також членів їх сім'ї).

Даний термін охоплює систему правових норм, які на рівні законодавчого, підзаконного регулювання та в актах судового тлумачення забезпечують гарантії такого стану захищеності.

2. В системі правового регулювання забезпечення безпеки та захисту працівників правоохоронних органів слід відмітити, з одного боку, сформовану інституцію державного захисту працівників суду та правоохоронних органів, а з іншого, широкий підхід до безпекової політики, що не охоплюється виключно спеціальним законом, а передбачає застосування дії усього законодавства та підвідомчих нормативних актів, що регулюють діяльність правоохоронних органів.

Об'єкт спрямовування на життя, здоров'я, інтересів працівників правоохоронних органів, як напрям державно-правової політики, є складнішим для реалізації в реальних умовах в силу наступних чинників. По-перше, безпечність середовища ускладнюється дією факторів професійного характеру. Таким чином вплив політики захисту повинен охоплювати як сферу приватного життя, так і службової діяльності правоохоронців. По-друге, діяльність правоохоронних органів спрямовується як для забезпечення безпеки (національної, особистої, громадської, інформаційної, економічної тощо), так і є умовою, яка необхідна для виконання правоохоронних завдань самими посадовими особами. Тому, для роботи в правоохоронних органах передбачено посилені вимоги до індивідуальної компетенції окремих працівників.

3. Сформовано концепт безпечних умов (безпечного середовища) виконання правоохоронних повноважень, що забезпечуються наступними

вимогами до професії осіб уповноважених на здійснення правоохоронних функцій:

- знанням положень законодавства з питань правоохоронної діяльності умінням його застосування;
- фізичною підготовленістю, наявністю навичок володіння вогнепальною зброєю, спеціальними засобами, прийомами рукопашного бою;
- психологічною стресостійкістю, здатністю ефективно діяти в складних (екстремальних) умовах;
- високим рівнем мотивації у реалізації правоохоронних завдань тощо;
- наявністю логічного мислення, умінням прогнозувати криміногенну поведінку та вчасно вживати заходів, спрямованих на припинення протиправних посягань.

4. Стан безпеки та захищеності працівників правоохоронних органів включає наступні елементи:

- правовий захист (сукупність правових норм, гарантій, що спрямовані на охорону життя, здоров'я, честі, гідності, особистої недоторканності правоохоронців та членів їх сімей як при виконанні службових повноважень, так і у сфері приватного життя);
- соціальний захист (система соціальних гарантій, що забезпечує реалізацію соціальних, духовних матеріальних прав, свобод, інтересів та потреб, у тому числі, в результаті втрати працездатності);
- інформаційну безпеку (стан захищеності від загроз інформаційному простору, що можуть проявлятися у формі посягання та конфіденційні, службові відомості, поширення неправдивих даних про діяльність посадових осіб, медіа атаки тощо);
- психологічну безпеку (психологічне здоров'я, стабільність та психологічну стійкість працівників від дії факторів зовнішнього впливу);
- особисту фізичну безпеку (здатність забезпечити індивідуальну безпеку від посягань на життя та здоров'я в екстрених ситуаціях,

бойових умовах виконання службових обов'язків, при застосуванні заходів спеціального захисту, вогнепальної зброї тощо);

- матеріально-фінансових захист (стан грошово-фінансового забезпечення гарантований державою, за якого задоволення життєвих, соціально-побутових потреб посадових осіб та їх сімей є достатнім для гідного функціонування в суспільстві).

5. Виокремлено наступні екстремальні умови роботи правоохоронців, які формують несприятливий психологічний клімат:

- наслідки використання вогнепальної зброї, спеціальних засобів та людські втрати, що пов'язані із цим під час професійної діяльності;
- загибель колег, часте споглядання та людське горе і страждання;
- перебування у постійному напруженні та конфліктних ситуаціях в результаті реагування на позарамкову поведінка громадян (паніку, істерію, підвищену агресивність тощо);
- участь у великій кількості кримінальних подій, усвідомлення своєї особистої причетності до них;
- високий поріг відповідальності за прийнятті процесуальні та управлінські рішення;
- наявність бюрократично-управлінської залежності та підконтрольності керівництву, необхідність представлення постійних звітів;
- підкуп, обіцянки, погрози.

6. Абсолютне співвідношення термінів «захист» та «гарантії» професійної діяльності працівників правоохоронних органів не зовсім коректно, так як, існують певні розбіжності у легітимній меті правового впливу. Якщо забезпечення безпеки та захисту це створення сприятливих від ураження зовнішніми чинниками умов з метою виконання повноважень, то гарантії роботи – це законом передбачені чіткі юридичні формальності, які обов'язкові до виконання та за невиконання яких передбачається відповідальність. Гарантії виконання правоохоронних завдань мають більш широку мету – забезпечення ефективності правоохоронної функції держави через управлінські рішення

посадових осіб. Правовий захисту— це норми, які, в тому числі через правові гарантії, спрямовані на недопущення та ліквідацію чинників протиправного впливу на посадових осіб, створюючи таким чином стан правової захищеності.

7. Відзначено дискусійною позицію деяких вчених щодо забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів *в аспектах захисту їх від корупційних проявів, як окремого напрямку безпекової політики*. На наш погляд, корупційні прояви можуть мати реальний вплив на захищеність посадових осіб правоохоронних органів при виконанні ними службових повноважень у момент провокації отримання хабаря. Такі дії містять ознаки кримінального правопорушення, відповідальність за яке передбачена статтею 369 Кримінального кодексу України «Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі». Лиш здійснення такого впливу слід розцінювати як вчинення злочину по відношенню до посадової особи при виконанні останнім своїх службових повноважень. В інших випадках реагування на корупційні прояви не пов'язано із безпекою, оскільки мірою вираження поведінки посадових осіб є культура нетерпимості до корупції. Дотримання антикорупційного законодавства є обов'язком усіх посадових осіб правоохоронних органів.

Невірним, на наш погляд, є підхід, який втілений в концепції роботи більшості служб внутрішньої безпеки правоохоронних органів, які здавалося б, на перший погляд, мають бути спрямовані на утвердження безпечного середовища роботи правоохоронців. До прикладу, у Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України від 13.04.2017 № 111 встановлено, що основними напрямками роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури є: попередження та своєчасне виявлення порушень прокурорами Присяги прокурора; запобігання виникненню конфлікту інтересів у діяльності працівників прокуратури, виявлення та усунення інших корупційних ризиків; контроль за поданням працівниками прокуратури декларації; проведення таємної перевірки доброчесності; виявлення фактів вчинення прокурорами кримінальних правопорушень; захист прокурорів від

неправомірного втручання у службову діяльність, перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а також від посягань на життя, здоров'я, житло та майно їх і їхніх близьких родичів, пов'язаних зі службовою діяльністю прокурора, у порядку, визначеному законодавством. Наголошується, що ключовим предметом заходів забезпечення безпеки та захищеності правоохоронців повинні слугувати виключно заходи, які спрямовані на створення сприятливих умов та ліквідацію чинників, що становлять загрозу в їх діяльності. Натомість, попередження та припинення правопорушень належить до управлінської роботи сектору дисципліни та етики.

Тому, доцільним вважаємо необхідність переосмислення організаційної структури правоохоронних органів в аспекті розмежування повноважень підрозділів, що забезпечують безпеку з підрозділами, що попереджують неправомірні дії з боку правоохоронців.



### 3.4. Антикорупційні процедури в правоохоронній діяльності

Сучасний підхід до розвитку державно-правового механізму не уявляється без втілення засад та принципів антикорупційної політики. Потреба протистояння корупційним проявам стоїть на всіх рівнях публічної влади. В цьому контексті правоохоронна діяльність є однією із найбільш стратегічно пріоритетних сфер антикорупційного впливу, оскільки її робота і спрямована на виявлення, протидію фактів корупції. Із запровадженням антикорупційного пакету реформ у 2014 році, фактично, жоден правоохоронний орган у своїй функціональній діяльності не оминає застосування антикорупційних процедур в управлінському владному механізмі.

Принципово важливим як для правової науки, так і для практичної реалізації правоохоронних обов'язків залишається проблема ґрунтовного, об'єктивного застосування антикорупційних норм.

Система антикорупційного законодавства на сучасному етапі продукує чисельну кількість процесуальних норм, які регламентують порядок виконання антикорупційних обмежень, дотримання заборон, пов'язаних із ризиком настання конфлікту інтересів тощо. Натомість, розуміння ясності, чіткості інструкційних норм серед працівників правоохоронних органів щодо дотримання антикорупційного законодавства немає. З теоретичної точки зору, необхідність дослідження процесуальних антикорупційних норм набуває все більшої актуальності у зв'язку із поглибленою інтеграцією антикорупційного права в систему управлінських відносин.

Слід відмітити, що сучасний підхід до розвитку антикорупційної інфраструктури неможливо уявити без правової процедури. Саме дотримання процесуальних норм антикорупційного права забезпечує дієвість та ефективність антикорупційної політики держави. За вузьким підходом, антикорупційні процедури охоплюються виключно межами управлінського процесу і позбавлені дії поза таким. У широкому розумінні, охопленість

антикорупційного процесуального права виходить за межі внутрішньо управлінських процесів та утворює відносини самостійного (замкнутого) характеру.

Для повноти розуміння природи антикорупційної процедури в діяльності суб'єктів правопорядку важливим є з'ясування змісту, ознак правової процедури та її впливу на правоохоронну функцію держави.

В доктрині правової науки вчені досить давно приділяють увагу вивченню зазначеного питання. Так, низка сучасних умовиводів змісту, суттєвих ознак зроблена ще на початку зародження адміністративного права та творення незалежної української правової системи. Поняття «юридичної процедури» О. П. Євсєєв пропонує розуміти з позиції наступних елементів як: специфічне правовідношення або комплекс правових відносин (системний підхід); сукупність юридичних дій, які послідовно здійснюють суб'єкти права (діяльнісний підхід); нормативно встановлений порядок вчинення таких дій (алгоритмічний підхід) [87, с. 8]. В теоретичній науці досить часто вченими застосовується суміжний категоріальний апарат, який потребує належного співвідношення. Так, співвідношення правової процедури та процесуальної форми О. О. Серєда визначає в такий спосіб: процедура є обов'язковим механізмом ефективного функціонування судової системи, інструментом здійснення положень, закріплених матеріальними і процесуальними нормами [351, с. 11].

Не помилкою є формулювання наступного умовиводу у тому, що адміністративна процедура є видом правової процедури.

Адміністративна процедура, з огляду на узагальнення А. А. Шарая, як «базова» категорія для з'ясування сутності адміністративно-процедурного права – це нормативно закріплений порядок вирішення органами публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється з метою сприяння реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб [416, с. 60].

На думку О. Г. Стрельченко, існує розуміння адміністративної процедури як урегульованого чинними нормами порядку провадження у справах, що є дотичними до судових справ, пов'язаних з адміністративними стягненнями чи владним примусом [374, с. 107]. Іншої думки дотримується і М. В. Джафарова, яка адміністративну процедуру визначає як офіційно встановлений порядок прийняття та виконання суб'єктами відповідних адміністративно-правових відносин управлінського рішення (акта), та порядок вчинення адміністративних й організаційних дій (заходів) з метою реалізації й забезпечення прав, свобод, законних інтересів громадян. Таке визначення дає можливість розмежувати індивідуальні адміністративні акти, що опосередковують відносини органів виконавчої влади з фізичними і юридичними особами, які регулюються адміністративно-процесуальними нормами, та інші управлінські акти, що регламентуються матеріальними нормами [78, с. 11].

Р. С. Алімов вважає, що будь-які процедури юридичного характеру спрямовані на розв'язання індивідуальних адміністративних справ. Останні є зібранням юридичних документів, на підставі яких державний орган підтверджує якісь права, обов'язки юридичних і фізичних осіб, або факти, дії, події; санкціонує, веде реєстрацію таких фактів, дій, або здійснює контроль (нагляд), будь-які перевірки та інші управлінські процедури [7, с. 13].

Досить слушним та ґрунтовним виглядає думка І. В. Юрійчука, що, залежно від того чи іншого підходу до розгляду предмета адміністративного процесу, деякі вчені продовжують розглядати процедуру як вид процесу, деякі вважають процедуру і процес тотожними об'єктами правової дійсності, інші розуміють процедуру як діяльність повноважних органів влади, так званого, позитивного характеру і, нарешті, представники управлінської концепції пропонують виділяти два види адміністративно-процесуальної діяльності – адміністративно-процедурну та адміністративно-юрисдикційну [420, с. 153].

Багатогранність підходів не заперечує хибність термінологічного розуміння, а лише розширює межі поняття в адміністративній науці.

Більше того, системність, послідовність розвитку парадигми правової процедури обумовили необхідність законодавчого забезпечення адміністративної процедури в рамках оновлення адміністративного процесу. У Пояснювальній записці до проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру» від 14.05.2020 р. зазначається, що однією з найважливіших гарантій цього є чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. За таких умов державний службовець чи службовець органу місцевого самоврядування діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком. Це, по-перше, забезпечує рівність осіб перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура, а по-друге, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів влади [218]. Проєктом Закону розставляються «крапки над і» у розмежуванні поняття «адміністративного провадження» як урегульованого адміністративною процедурою процесу розгляду справи, прийняття та виконання адміністративного акта та адміністративної процедури як визначеного законодавством порядку здійснення адміністративного провадження [218]. Утім, зазначений підхід за своїм змістом належить до вузького у розумінні сутності, тому не можливий до аналогічного співставлення у розумінні антикорупційної процедури.

На наш погляд, антикорупційну процедуру необхідно розуміти як сукупність процесуальних норм, які встановлюють порядок дотримання антикорупційних обмежень та прийняття управлінських рішень щодо них. Натомість, розгляд справ про антикорупційні та кримінальні правопорушення, а також справ дисциплінарного характеру не доцільно відносити до зазначеного предмету, оскільки це належить до відання адміністративного процесу та відповідальності, і регулюється, відповідно, процесуальними нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення та дисциплінарними актами відповідних інституцій.

Загалом, вплив антикорупційної процедури на правоохоронну діяльність може проявлятися в:

- створенні бар'єрів для корупційних обмежень;
- урегулюванні порядку вчинення процесуальних дій;
- дотриманні меж допустимого втручання в законні права та інтереси приватних осіб;
- веденні способу життя працівників, який відповідає офіційним задекларованим доходам;
- відмежуванні публічної служби та приватних інтересів службовців правоохоронних органів;
- гарантіях законності діяльності через інструкційну модель реагування на корупційні ризики;
- підвищенні дисципліни, морально-етичної складової правоохоронної служби;
- розвитку правоохоронного сервісу;
- підвищенні ефективності контролю.

Вчинення корупційного правопорушення працівниками правоохоронних органів є підставою для припинення повноважень. Наприклад, згідно пункту 9 частини 8 статті 51 Закону України «Про Національну поліцію», повноваження члена поліцейської комісії припиняються у разі застосування до члена поліцейської комісії заходів адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією [296].

Розуміння антикорупційної процедури, як певного порядку вчинення дій, слід розцінювати, як законом встановлену реакцію (в тому числі працівників правоохоронних органів) у відповідь на корупціогенні фактори. В залежності від дії останніх можливо прогнозувати подальші рішення, зокрема, це - пасивне утримання, інформування безпосереднього керівника або прийняття рішення самостійно.

Загалом, управлінські відносини є багатограними та постійно наповнюються новим предметом процедурного регулювання. Сучасними

процедурними нормами є інформаційно-правові та антикорупційні. Розвиток антикорупційного законодавства, поява нових органів правопорядку здійснили поштовх до предметних дискусій щодо антикорупційного процесу як певного міжгалузевого інституту. Зокрема, В. Пахомов та О. Бондаренко одними з перших запропонували класифікувати джерела антикорупційного права за критеріями їх походження, згідно з якими вони бувають міжнародні та внутрішні. Внутрішні джерела антикорупційного права вчені поділили за юридичною силою - на закони та підзаконні нормативно-правові акти та за спеціалізацією - на спеціалізовані та неспеціалізовані [200].

Розвиток та систематизація антикорупційного права є закономірним продовженням появи нових актів як на законодавчому, так і відомчому нормотворенні.

Виникнення фактів та ризиків корупції при забезпеченні правового порядку та громадської дисципліни потребує реагування, шляхом прийняття управлінських рішень. В протилежному випадку, принципи та антикорупційна політика трансформуються на декларацію, що немає нічого спільного із правозастосуванням в реальній роботі працівників правоохоронних органів. Слід взяти до уваги позицію О. М. Клименюк щодо послідовності дій, необхідних для ефективного прийняття управлінського рішення у сфері правопорядку: визначення цілі системи правоохоронної діяльності та побудова «дерева цілей»; розробка та прийняття законів, норм та правил щодо формалізації та охорони прав усіх суб'єктів права; отримання, обробка та узагальнення інформації про фактичний стан діяльності об'єкта щодо правоохоронної діяльності; контроль, виробка та прийняття управлінських рішень, спрямованих на ліквідацію чи мінімізацію відхилень, що виявлені на стадії контролю [116, с. 184].

З урахуванням специфіки управління правоохоронними органами, стадіями реалізації управлінського рішення в системі антикорупційної процедури є:

1) дослідження підстав та вивчення предмету відносин щодо дотримання антикорупційних обмежень, з'ясування природи управлінського рішення уповноваженою особою правоохоронних органів щодо його подальшого прийняття;

2) адресування суті та спрямування адміністративної сили рішення щодо особи у формі застосування санкцій, або роз'яснення правил дотримання/усунення конфлікту інтересів;

3) контроль за організацією виконання рішення, отримання зворотного зв'язку з адресатом;

4) аналіз та узагальнення відносин, які виникли у ході реалізації антикорупційних норм.

Також в теоретичному розумінні значення має ідентифікація ознак антикорупційної процедури:

- існування в межах відносин, окреслених антикорупційним спрямуванням, а також наявність тісного міждисциплінарного зв'язку з іншими процедурами у сфері адміністративної відповідальності, кадрового менеджменту, дисципліни, етики тощо;

- передбачається порядок, або сукупність послідовних дій, рішень, які вчиняються з метою протидії корупційним проявам, дотримання антикорупційних обмежень, мінімізації настання конфлікту інтересів, його врегулювання;

- наявність компоненту взаємодії, однією із сторін якої є суб'єкт антикорупційної діяльності, особа, відповідальна за дотримання, реалізацію антикорупційної політики тощо;

- строковий характер процедури, тобто її обмеження в часі (наприклад, термінами спеціальної перевірки, строками заповнення, подання декларацій тощо);

- тригерність чинників корупційної природи, наявність зв'язку між послідовними діями та сприятливими наслідками індивідуальної, чи системної дії антикорупційного призначення;

- процесуальний порядок може передбачати пасивну форму дотримання антикорупційних вимог – утримання від вчинення певних дій, що, загалом, не властиво для адміністративного процесу із явним домінуванням ознаки примусу.

Законом України «Про запобігання корупції», як основним джерелом процесуального антикорупційного права, виокремлені наступні процедури, які відповідають розділам Закону та реалізуються працівниками правоохоронних органів:

- запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням; обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища; обмеження щодо одержання подарунків; запобігання одержанню неправомірної вигоди, або подарунка та поводження з ними; обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; обмеження спільної роботи близьких осіб;

- заходи врегулювання конфлікту інтересів: зовнішні та самостійні процедури врегулювання конфлікту інтересів;

- процедурні норми, які містяться в правилах етичної поведінки та встановлюють рекомендований (необхідний) порядок дій при дотриманні антикорупційних стандартів поведінки правоохоронців;

- процедури дотримання фінансового контролю: заповнення, подання декларацій уповноважених суб'єктів, а також моніторинг способу життя.

Національне агентство із запобігання корупції (НАЗК) – є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику [250], що покладає на нього обов'язки нормативної, методологічної, консультативної підтримки усіх суб'єктів, робота яких пов'язана із запобіганням корупційних проявів та участі в антикорупційній політиці. Безпосередня взаємодія НАЗК із правоохоронними органами передбачає не тільки обмін інформацією про правопорушення адміністративного чи кримінального характеру для



подальшого розслідування їх уповноваженими органами. Кожен правоохоронний орган у своєму штаті зобов'язаним мати антикорупційного уповноваженого, який реалізує за участю НАЗК антикорупційну відомчу політику.

Роз'яснення НАЗК, як нормативно-правові акти, містять серед іншого і процесуальні антикорупційні норми. Останні деталізують та висвітлюють порядок та елементи дотримання антикорупційних вимог для тих суб'єктів, на яких покладається тягар антикорупційних обмежень. Наприклад, у Розділі III Порядку проведення перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції від 18.01.2021 № 11/21 встановлено етапи проведення перевірки організації роботи із запобігання і виявлення корупції:

- 1) пред'явлення направлення на перевірку та звернення до об'єкта з письмовим запитом про надання інформації, у тому числі з обмеженим доступом, документів та інших матеріалів, або засвідчених в установленому порядку їх копій, необхідних для проведення перевірки;
- 2) складання акту про недопущення до перевірки у разі недопущення уповноважених осіб до неї;
- 3) проведення перевірки;
- 4) оформлення результатів;
- 5) прийняття управлінських рішень у разі виявлення порушення вимог закону [274].

Наказ про затвердження Порядку винесення приписів Національним агентством з питань запобігання корупції від 15.01.2021 № 8/21 містить процесуальні норми щодо оформлення, внесення та реєстрації приписів НАЗК про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, захисту викривачів, інших вимог та обмежень, передбачених Законами України «Про запобігання корупції» та «Про політичні партії в Україні» [269].

Наступним джерелом антикорупційної процедури є законотворчість та внутрівідомче регулювання діяльності окремих правоохоронних органів.

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) було одним із перших правоохоронних органів антикорупційного спрямування, створене в рамках реформування антикорупційної політики в 2014-2015 роках. Саме на його прикладі найбільш яскраво можливо продемонструвати особливості та реалізацію норм антикорупційних процедур у світлі управлінської діяльності.

У статті 3 Закону про НАБУ визначається ряд принципів антикорупційного змісту, на основі яких відбувається функціонування НАБУ як правоохоронної інституції: незалежність, підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам, відкритість для демократичного цивільного контролю, політична нейтральність і позапартійність [293]. Саме принципи є основоположними джерелами антикорупційного законодавства та відомчого нормотворення, адже:

по-перше, вони встановлюють легітимну мету будь-якої антикорупційної процедури;

по-друге, описують способи та методи реалізації форми управлінської роботи щодо недопущення проявів корупції;

по-третє, визначають види та стандарти контролю, що забезпечує ефективність дії антикорупційних процесуальних норм.

Слід погодитись із міркуванням Г. А. Терещук щодо того, що принцип транспарентності у роботі НАБУ – це не тільки засадниче правило функціонування публічного органу на засадах відкритості, але й обов'язок забезпечити обізнаність громадянського суспільства про дії, рішення, діяльність, їх результати шляхом поширення легкодоступної, зрозумілої, адекватної, своєчасної інформації [384, с. 68]. Тому невід'ємним компонентом будь-якої антикорупційної процедури у сфері правоохоронної діяльності є прозорість дій, відкритість та публічність результатів.

Пунктом 4 частини 6 статті 7 Закону про НАБУ передбачено, що Конкурсна комісія при НАБУ відбирає за результатами тестування на знання законодавства, тестування загальних здібностей, виконання практичного завдання із загального числа кандидатів осіб, з якими проводить на своєму

засіданні співбесіду щодо відповідності кандидата критеріям компетентності та доброчесності, та осіб, щодо яких проводиться спеціальна перевірка [293]. Тобто, окрім фахової складової, дослідженню піддаються особистісні якості кандидатів для подальшої мінімізації їх участі у корупційній діяльності чи отриманні незаконної вигоди.

Аксіомою є той факт, що особисті якості, які формують морально-етичну складову особи працівника правоохоронного органу, відіграють важливу роль в ефективності реалізації завдань правоохорони. А посадові особи, відповідальні за протидію корупційним правопорушенням, повинні володіти бездоганною репутацією та високими особистісними якостями. Це мінімізує їх участь у корупційних проявах.

Оцінка доброчесності дій посадовців є окремим механізмом, спрямованим на протидію корупційним ризикам. Важливість нормативної закріпленості доброчесності публічних осіб визначають Л. О. Шапенко та М. М. Лавренчук як нормативно закріплену вимогу до спрямованості дій держслужбовця суто на захист публічних інтересів і відмову від його власних інтересів під час здійснення посадових обов'язків та повноважень, а також його здатності нести юридичну і моральну відповідальність за свої діяння [415, с. 102].

Процедури перевірки на доброчесність – це система заходів, що полягають у збиранні, аналізі та перевірці даних, які свідчать про моральні, ділові та професійні якості правоохоронців [122].

Порядком проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України встановлено таку її особливість як таємність [275]. Процедура передбачає заповнення анкети доброчесності прокурора та перевірки інформації в ній. Згідно з пунктом 8 Розділу II вищезгаданого Порядку, у разі одержання інформації, яка може свідчити про недостовірність (в тому числі неповноту) тверджень, поданих прокурором у Анкеті, та стосується конкретного прокурора і містить фактичні дані, що можуть бути перевірені, підрозділ внутрішньої безпеки у десятиденний строк з дати її отримання повідомляє відповідного керівника прокуратури про необхідність

призначення службового розслідування з долученням отриманої інформації [275]. Окремим дискусійним аспектом є обсяг питань, які виносяться на перевірку доброчесності прокурорів:

- факти вчинення дій, що можуть викликати сумнів у непідкупності органів прокуратури;
- своєчасність та достовірність декларування свого майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру;
- відповідність рівня життя одержаним доходам;
- вчинення корупційного, або пов'язаного з корупцією правопорушення та обмежень, передбачених законодавством у сфері запобігання корупції;
- втручання у службову діяльність інших публічних службовців;
- сумлінність виконання обов'язків прокурора та неухильність дотримання Присяги працівника прокуратури [275].

Як видно, об'єкт таємної перевірки є досить широким та більшість фактів виходять за межі феномену доброчесності, що таким чином не дає можливості відмежувати досліджувану процедуру від інших, що в кінцевому результаті може створити суттєві протиріччя у їх проведенні. Наприклад, виявлення у працівника прокуратури фактів вчинення ним корупційного правопорушення повинно бути предметом публічного (а не таємного) розслідування (наприклад, кримінального чи адміністративного).

Іншим незрозумілим для перевірки на доброчесність є питання вчасності декларування майна та фінансових зобов'язань, компетенція щодо якого належить до НАЗК, і саме вони уповноважені на застосування приписів у разі порушення законодавства про запобігання корупції. З технічної точки зору, факт протермінування опублікування в декларації публічних осіб не потребує окремого розслідування, оскільки передбачається можливість автоматичної фіксації події в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Тому процедура таємної перевірки на доброчесність прокурорів потребує перегляду обсягу

питань такої перевірки та звуження її до особистих, моральних, ділових, репутаційних якостей.

Більш конструктивним виглядає механізм перевірки на доброчесність в НАБУ. Зокрема зазначається, що метою перевірок на доброчесність в НАБУ є запобігання порушенням етичних норм, вимог законів України, які регулюють діяльність працівника Національного бюро, скоєння вчинків, які можуть зашкодити інтересам національної безпеки України, Національного бюро, чи негативно вплинути на репутацію працівника. Перевірка на доброчесність здійснюється шляхом збирання та обробки даних про працівника Національного бюро, які можуть свідчити про його моральні, ділові та професійні якості, зобов'язання, що можуть тією чи іншою мірою впливати на виконання ним посадових обов'язків, об'єктивності та неупередженості під час прийняття рішень, а також шляхом моделювання ситуацій, у яких можлива недоброчесна поведінка працівника Національного бюро [122].

Наприклад, в Кодексі професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України встановлені наступні стандарти поведінки: не хизуватися власною приналежністю до НАБУ; називати свою посаду та пред'являти службове посвідчення працівника виключно для виконання покладених на нього обов'язків; будувати свої відносини з фізичними та юридичними особами, з якими відбувається взаємодія в процесі виконання службових повноважень, виключно в інтересах закону та служби; не виявляти корисливу прихильність у стосунках з окремими фізичними і юридичними особами, політичними партіями; не сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам – учасникам процедур закупівель – у досягненні перемоги всупереч вимогам Закону України «Про публічні закупівлі»; не сприяти, використовуючи інформацію, яку отримали під час виконання службових обов'язків, фізичним і юридичним особам у провадженні ними підприємницької, зовнішньоекономічної, кредитно-банківської діяльності, а також в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів [122].

Моніторинг способу життя – це новітній феномен в системі публічного менеджменту, який увійшов в систему кадрового менеджменту в щойностворених та реформованих правоохоронних органах в результаті дії антикорупційної реформи 2014-2015 рр. В правовій доктрині зустрічаються лиш поодинокі праці щодо вивчення процедури проведення моніторингу способу життя. Так, Ю. В. Дмитрієв мету моніторингу способу життя публічних осіб бачить у встановленні узгодженості доходів (джерел таких доходів) особи з тим, які витрати вона використовує для свого приватного життя та приватного життя осіб, із нею пов'язаних [80, с. 64]. Натомість хибним є уявлення М. М. Смук, що головним суб'єктом проведення моніторингу способу життя в Україні є Національне антикорупційне бюро України [358, с. 34]. Відповідно до ч. 1 ст. 51-4 Закону України «Про запобігання корупції», НАЗК здійснює вибіркового моніторинг способу життя суб'єктів декларування з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається відповідно до цього Закону [250]. А Рішення НАЗК «Про затвердження порядку здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування» від 12.01.2017 № 3 є нормативним документом процесуального змісту, яким затверджено порядок, способи, форми, методи та строк здійснення вибіркового моніторингу способу життя суб'єктів декларування [271].

Разом з цим, статтею 29 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» НАБУ визначено процедуру моніторингу способу життя, яка здійснюється з метою встановлення відповідності рівня життя працівника майну і доходам цього працівника та членів його сім'ї, згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається ним, відповідно до закону [293]. З цього приводу варто зауважити, що, незважаючи на спільну мету проведення перевірки моніторингу способу життя в обох випадках, специфіка та особлива відповідальність НАБУ перед суспільством обумовила необхідність

спеціального процедурного врегулювання порядку моніторингу способу життя для працівників НАБУ.

Кодексом професійної етики працівників НАБУ України визначено, що моніторинг способу життя – це комплекс заходів, які полягають у встановленні рівня життя, майна та доходів працівника Національного бюро і членів його сім'ї, аналізі співвідношення рівня життя працівника до його доходів, та відповідності між даними моніторингу й інформацією, зазначеною у декларації особи [122].

Матеріали перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя працівника можуть бути підставами для проведення службового розслідування, оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування [122].

Порядок дотримання законодавства про конфлікт інтересів в НАБУ регламентований наказом «Про затвердження порядку здійснення контролю за дотриманням працівниками Національного антикорупційного бюро України законодавства про конфлікт інтересів» від 14 червня 2016 року №153. Він деталізує положення Закону України «Про запобігання корупції» та визначає основні форми здійснення контролю за дотриманням працівниками НАБУ законодавства про конфлікт інтересів, зміст і порядок застосування превентивних механізмів щодо виникнення конфлікту інтересів, а також основні заходи з врегулювання конфлікту інтересів у діяльності зазначених осіб, правила та способи усунення наслідків порушень законодавства про конфлікт інтересів [270]. Зокрема, Розділом 7 зазначеного Порядку передбачено наступні процедури обліку та розгляду повідомлень про конфлікт інтересів, що надійшли від суб'єктів конфлікту інтересів:

- негайне повідомлення про подію свого безпосереднього керівника у письмовій формі;

- письмове сповіщення працівником Управління внутрішнього контролю та Директора Національного бюро про факт та подію. У службовій записці безпосередній керівник має зазначити, чи є потреба у наданні Управлінням внутрішнього контролю роз'яснення щодо наявності конфлікту інтересів;

- врегулювання конфлікту інтересів протягом 2-х днів із одночасним сповіщенням про це працівника. Питання звільнення працівника вирішується виключно Директором;

- реєстрація відомостей у «Журналі обліку інформації про конфлікт інтересів»;

- у разі необхідності підготовки роз'яснення щодо наявності конфлікту інтересів, таке роз'яснення готується та надсилається Управлінням внутрішнього контролю безпосередньому керівнику суб'єкта конфлікту інтересів або Директору Національного бюро наступного робочого дня після надходження письмового повідомлення про можливий конфлікт інтересів;

- розгляд питання про врегулювання конфлікту інтересів у строках, встановлених Законом та застосування відповідних заходів;

- письмове інформування керівником до Управління внутрішнього контролю не пізніше наступного робочого дня після прийняття відповідного рішення [270].

У сучасній правовій науці все частіше вченими відмічається той факт, що кадрові процеси виступають основним запобіжником корупційних проявів. На думку авторів колективної праці щодо основ концептуалізації антикорупційної реформи в Україні, механізм конкурсного відбору на посаду і високі кваліфікаційні вимоги до кандидатів на роботу в органах правопорядку та судах об'єднані метою недопущення й мінімізації корупції. Передумови антикорупційних трансформацій в сфері публічного права роботи суддів та правоохоронців виключають корупцію, адже конкурс дозволяє обрати найкращих, а вони мають найвищі показники професійності, у т. ч. духовності [84, с. 48-49]. Отже, антикорупційні запобіжники, що містяться в процедурах вступу на публічну службу до правоохоронних органів, обрання керівників відомств за своєю сутністю містять процесуальні норми антикорупційного права.

Порядок зайняття посад в НАБУ передбачає наявність низки антикорупційних запобіжників, що можуть міститися в принципах. Зокрема,



принцип прозорості встановлює процедуру відкритості, з обов'язковим інформуванням громадськості шляхом оприлюднення інформації про оголошення конкурсу на вакантні посади, основні вимоги до кандидатів на вакантні посади, процедуру, етапи та строки проведення конкурсу, принципи та умови відбору кандидатів, перебіг конкурсу та його результати на офіційному вебсайті НАБУ [215]. З метою недопущення надання переваги одним учасників над іншими, принципом рівності встановлено, що у конкурсі може брати участь кожен громадянин України, який відповідає кваліфікаційним вимогам до кандидатів на вакантну посаду у Національному бюро та щодо якого не застосовуються заборони для призначення, визначені чинним законодавством [215]. В подальшому мінімізація корупціогенних проявів в кадровій правоохоронній політиці передбачає застосування наступних процедур:

- організацію процесів постійного навчання та підвищення кваліфікації правоохоронців;
- ротацію кадрів;
- зменшення управлінського впливу на підпорядкованих осіб з метою недопущення втручання та надання неправомірних вказівок;
- розширення процесів комунікацій;
- підвищення авторитету та довіри до правоохоронних інституцій шляхом забезпечення транспарентності управлінських процесів;
- вжиття заходів на недопущення приховування фактів скоєння корупційних правопорушень працівниками правоохоронних органів;
- забезпечення антикорупційної безпеки службовців органів правопорядку.

Висновки. У підрозділі вперше проведено аналіз антикорупційних процедур в правоохоронній діяльності з урахуванням відсутності чіткого розуміння інструкційних норм серед працівників правоохоронних органів щодо дотримання ними антикорупційного законодавства.

Уперше запропоновано зміст поняття антикорупційної процедури як виду юридичної процедури, що охоплює сукупність процесуальних норм, які

встановлюють порядок дотримання антикорупційних обмежень та прийняття управлінських рішень щодо них.

Дослідженню піддавались джерела та види антикорупційних процедур в правоохоронній діяльності.

1. Виокремлюється вузький та широкий підходи до розуміння антикорупційної процедури, виходячи з діалектичного умовиводу про вузький та широкий підхід до визначення адміністративної процедури. За вузьким підходом, антикорупційні процедури охоплюються виключно межами управлінського процесу і позбавлені дії поза таким. У широкому розумінні, охопленість антикорупційного процесуального права виходить за межі внутрішньо управлінських процесів та утворює відносини самостійного (замкнутого) характеру.

Онтологічну сутність антикорупційної процедури потрібно розцінювати як законом встановлену реакцію (в тому числі працівників правоохоронних органів) у відповідь на корупціогенні фактори. В залежності від дії останніх можливо прогнозувати подальші рішення, зокрема, це - пасивне утримання, інформування безпосереднього керівника або прийняття рішення самостійно.

2. Загалом, прояв антикорупційної процедури в управлінні правоохоронною діяльністю може проявлятися в: створенні бар'єрів для корупційних обмежень; урегулюванні порядку вчинення процесуальних дій; дотриманні меж допустимого втручання в законні права та інтереси приватних осіб; веденні способу життя службовців, який відповідає офіційним задекларованим доходам; відмежуванні публічної служби та приватних інтересів правоохоронців; гарантіях законності діяльності через інструкційну модель реагування на корупційні ризики; підвищенні дисципліни, морально-етичної складової правоохоронної служби; розвитку правоохоронного сервісу; підвищенні ефективності контролю.

3. Принципи є основоположними джерелами антикорупційного законодавства та відомчого нормотворення, адже: по-перше, вони встановлюють легітимну мету будь-якої антикорупційної процедури; по-друге,

описують способи та методи реалізації форми управлінської роботи щодо недопущення проявів корупції; по-третє, визначають види та стандарти контролю, що забезпечує ефективність дії антикорупційних процесуальних норм.

4. З урахуванням специфіки управління правоохоронними органами, стадіями реалізації управлінського рішення в системі антикорупційної процедури є:

1) дослідження підстав та вивчення предмету відносин щодо дотримання антикорупційних обмежень, з'ясування природи управлінського рішення уповноваженою особою правоохоронних органів щодо його подальшого прийняття;

2) адресування суті та спрямування адміністративної сили рішення щодо особи у формі застосування санкцій, або роз'яснення правил дотримання/усунення конфлікту інтересів;

3) контроль за організацією виконання рішення, отримання зворотного зв'язку з адресатом;

4) аналіз та узагальнення відносин, які виникли у ході реалізації антикорупційних норм.

Також в теоретичному розумінні значення має ідентифікація ознак антикорупційної процедури:

- існування в межах відносин, окреслених антикорупційним спрямуванням, а також наявність тісного міждисциплінарного зв'язку з іншими процедурами у сфері адміністративної відповідальності, кадрового менеджменту, дисципліни, етики тощо;

- передбачається порядок або сукупність послідовних дій, рішень, які вчиняються з метою протидії корупційним проявам, дотримання антикорупційних обмежень, мінімізації настання конфлікту інтересів, його врегулювання;

- наявність компоненту взаємодії, однією із сторін якої є суб'єкт антикорупційної діяльності, особа, відповідальна за дотримання, реалізацію антикорупційної політики тощо;

- строковий характер процедури, тобто її обмеження в часі (наприклад, термінами спеціальної перевірки, строками заповнення, подання декларацій тощо);

- тригерність чинників корупційної природи, наявність зв'язку між послідовними діями та сприятливими наслідками індивідуальної чи системної дії антикорупційного призначення;

- процесуальний порядок може передбачати пасивну форму дотримання антикорупційних вимог – утримання від вчинення певних дій, що загалом не властиво для адміністративного процесу із явним домінуванням ознаки примусу.

5. До юридичних процедур, які спрямовані на реалізацію антикорупційної політики в управлінні правоохоронної діяльності, можна віднести:

- процедури запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням; обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища; обмеження щодо одержання подарунків; запобігання одержанню неправомірної вигоди, або подарунка та поводження з ними; обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; обмеження спільної роботи близьких осіб;

- процедури врегулювання конфлікту інтересів: зовнішні та самостійні;

- процедурні норми, які містяться в правилах етичної поведінки та встановлюють рекомендований (необхідний) порядок дій при дотриманні антикорупційних стандартів поведінки правоохоронців;

- процедури фінансового контролю;

- моніторинг способу життя;

- перевірка на доброчесність;

- спеціальна перевірка (в рамках Закону України «Про очищення влади»);

- процедури забезпечення прозорості, рівності та відкритості конкурсних процесів на добір на посади в правоохоронних органах.

6. Джерелами антикорупційних норм у сфері правоохоронної діяльності є:

- Закон України «Про запобігання корупції», акти, роз'яснення та приписи Національного агентства із запобігання корупції;

- окремі закони щодо регулювання діяльності правоохоронних органів, постанови Кабінету Міністрів України з питань управління правоохоронною роботою, відомчі акти правоохоронних органів внутрішньої та загальнодержавної дії;

- кодекси етичної поведінки та дисциплінарні статuti;

- міжнародні документи у формі рекомендацій та настанов, що носять методологічний характер;

- акти судової правотворчості.

Безпосередня взаємодія НАЗК із правоохоронними органами передбачає не тільки обмін інформацією про правопорушення адміністративного чи кримінального характеру для подальшого розслідування їх уповноваженими органами. Кожен правоохоронний орган у своєму штаті зобов'язаним мати антикорупційного уповноваженого, який реалізує за участю НАЗК антикорупційну відомчу політику.

7. Мінімізація корупціогенних проявів в кадровій правоохоронній політиці передбачає застосування наступних процедур: організацію процесів постійного навчання та підвищення кваліфікації правоохоронців; ротацію кадрів; зменшення управлінського впливу на підпорядкованих осіб з метою недопущення втручання та надання неправомірних вказівок; розширення процесів комунікацій; підвищення авторитету та довіри до правоохоронних інституцій шляхом забезпечення транспарентності управлінських процесів; вжиття заходів на недопущення приховування фактів скоєння корупційних правопорушень працівниками правоохоронних органів; забезпечення антикорупційної безпеки службовців органів правопорядку.

8. Встановлено, що перелік питань таємної перевірки на доброчесність, яка регулюється законодавством у сфері прокурорської діяльності, є досить широким. Більшість фактів виходять за межі мети оцінки доброчесності, що таким чином не дає можливості відмежувати досліджувану процедуру від інших. Така неузгодженість в результаті може створити суттєві протиріччя в механізмі управління органами прокуратури. Наприклад, виявлення у працівника прокуратури фактів вчинення ним корупційного правопорушення повинно бути предметом публічного (а не таємного) розслідування (наприклад, кримінального чи адміністративного). Зокрема, незрозумілим є віднесення до предмету перевірки на доброчесність в органах прокуратури питання вчасності декларування майна та фінансових зобов'язань. Це належить до компетенції НАЗК, і саме вони уповноважені на застосування приписів у разі порушення законодавства про запобігання корупції. З технічної точки зору факт протермінування опублікування в декларації публічних осіб не потребує окремого розслідування, оскільки передбачається можливість автоматичної фіксації події в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Тому процедура таємної перевірки на доброчесність прокурорів потребує перегляду обсягу питань такої перевірки та звуження її до особистих, моральних, ділових, репутаційних якостей прокурорів.

#### *Висновки до розділу*

1. Інформаційно-аналітичне дослідження у сфері правоохоронної діяльності – це творчо-інтелектуальна діяльність аналітика (експерта) з отримання нового знання (інформаційно-аналітичного продукту) на підставі зібраних та оброблених (переважно засобами автоматизації) даних про осіб, процеси, події, явища, ініційована уповноваженими особами з метою реалізації повноважень у сфері охоронюваних законом відносин безпеки та правопорядку.

Види інформаційно-аналітичних досліджень:

- 1) *за характером*: оперативні, експертні, стратегічно-управлінські;
- 2) *за правовими наслідками для досягненні правоохоронних завдань*: можуть бути використані в якості доказів в судовому процесі; не є судовим доказом, мають значення для прийняття процесуально-слідчих, управлінських рішень.

## 2. Розмежування суміжних термінів:

Процес проведення інформаційно-аналітичного дослідження, як і аналітичної розвідки є формою аналітичної роботи. Для всіх термінів характерна системність, творчо-інтелектуальний характер, новизна результатів тощо. Аналітичне та інформаційно-аналітичне дослідження відносяться одне до одного як загальне до спеціального. Інформаційно-аналітичним є аналітичне дослідження, у якому роль інформаційної обробки має суттєве значення для досягнення завдань такого дослідження. Для роботи із такою інформацією, як правило, недостатньо класичних прийомів, а необхідні знання спеціаліста із технічного збору/обробки відомостей. Інформаційно-аналітичним є і ті дослідження, обсяг даних у яких є великим, що потребує застосування методів обробки інформації технічними засобами.

Результат дослідження на відміну від аналітичної роботи, повинен дати відповіді на точні/конкретні питання, що являється його основною відмінністю від діяльності інформаційно-аналітичного характеру. Дослідження, як цілеспрямована інтелектуальна робота, більш широка за методами/варіаціями, але, водночас, вужча щодо предмету.

3. До передумов впровадження інформаційно-аналітичних досліджень в правоохоронній діяльності відносяться:

- підвищення ролі інформації в суспільно-політичних процесах, демократичних перетвореннях та розвитку громадського суспільства;
- вчинення правопорушень із використанням новітніх інформаційно-телекомунікаційних інструментів;
- потреба у ліквідації викликів, пов'язаних із кібербезпекою та веденням інформаційної гібридної війти з боку РФ;

- необхідність підвищення функціональної спроможності правоохоронних органів у протидії правопорушенням, особливо, транскордонного характеру, перехід та ризик-орієнтовну модель розслідування злочинів у сфері економіки;
- цифровізація процесуально-доказової діяльності, впровадження е-суду та дистанційного методу збору доказів, перевага камерального аудиту (робота з базами даних) над методом збору інформації шляхом листування.

4. Аналітична робота, що виконується в правоохоронних органах може здійснюватися виключно в межах та спосіб передбачений законом. Тому, такій діяльності властиві спеціальні правові ознаки:

- вид та характер дослідження є відповідним до сфери напрямку правоохоронної роботи (наприклад, аналітик підрозділу економічної розвідки здійснює кримінальний аналіз у сфері вчинення правопорушень пов'язаних із економічним шахрайством, ухиленням від оподаткування, легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом тощо);
- межі дослідження охоплюються правовим статусом співробітника правоохоронного органу, його компетенцією та межами завдання (колом питань), які поставлені для аналізу;
- аналізуючи факт присутності правопорушення (наявності вини), аналітики не в усіх випадках можуть встановлювати вину чи констатувати наявність порушень. Відсутність вини є аналогічним за статусом правовим закінченням аналітичної роботи і відповідає концепції об'єктивності, неупередженості правоохоронної діяльності;
- правовою формою аналітичного дослідження не може бути управлінське рішення, оскільки управлінські рішення приймаються на основі проведеної аналітичної роботи, як правило, ініціатором дослідження;



5. *Суб'єктами* інформаційно-аналітичної роботи є посадові (службові) особи, які безпосередньо здійснюють роботу із об'єктом досліджень. Вони можуть бути штатними та позаштатними. Доцільно розмежувати осіб, які приймають рішення про проведення досліджень та, безпосередньо, аналітиків, які проводять саме дослідження. Статус аналітика в системі правоохоронних органів фактично не регламентований у правовий спосіб, за виключенням Закону України «Про Бюро економічної безпеки України».

Залучення позаштатних працівників до аналітичної роботи несе в собі ряд загроз, особливо при виконанні правоохоронних безпекових завдань:

- ризик витоку інформації з обмеженим доступом в результаті ознайомлення із нею більшим колом осіб;
- відсутність оперативності, циклічності при виконанні поточних правоохоронних функцій, де потребується використання спеціальних інформаційно-аналітичних знань;
- потреба додаткового залучення фінансових та інших ресурсів для науково-технічного персоналу з метою проведення аналітичних досліджень;
- аналітичний підхід працівників не залучених до конкретних правоохоронних завдань не буде мати практично-орієнтованого результату, а в більшості випадків спрямований на прийняття рішень стратегічного характеру тощо. З іншого боку, залучення штатних аналітиків до експертної інформаційно-аналітичної діяльності ставить під сумнів дотримання принципу об'єктивності та неупередженості, що може бути підставою визнання результатів досліджень недопустимими доказами в судовому процесі.

6. Аналізуючи деякі вимоги до посади штатного аналітика правоохоронного органу, можна виокремити наступні компетенційні обов'язки:

- здійснення заходів із збору, обробки інформації (даних), зчитування відомостей із пристроїв, серверів та ін., в тому числі з використання знань сфери форензик;

- написання аналітичних довідок (висновків, досліджень, узагальнень) за результатами проведених досліджень або аналізу певного об'єкта в тому числі в ході інформаційно-аналітичного супроводження інших видів правоохоронної діяльності;
- розробка, участь у розробці та провадженні нових методів та способів обробки та отримання інформації, пришвидшення та оптимізації аналітичної роботи;
- розробка, участь у розробці нових методів та способів документування вчинених правопорушень та отримання інформації про них;
- планування, участь у плануванні слідчо-оперативних заходів, прийнятті управлінських рішень стратегічного та оперативного характеру;
- консультування, розробка методичного та методологічного забезпечення правоохоронних функцій, що потребує інформаційного забезпечення.

7. Окремим видом є аналітичні дослідження у сфері стратегічного характеру, до проведення яких залучені дослідні центри, що мають загальнодержавне значення та орієнтир в процесі аналітичної роботи окремих правоохоронних інституцій. Джерелом стратегічного планування для розвитку правоохоронної діяльності є, зокрема, аналітичні дослідження, проведені аналітиками та фахівцями Національного інституту стратегічних досліджень. Дослідження питань правопорядку, безпеки суспільства, а також розвитку, концептуалізації, удосконалення роботи правоохоронних органів є не тільки джерелом прийняття управлінських рішень, а й новими фаховими знаннями якісної законопроектної роботи.

*Джерелами* інформаційно-аналітичного дослідження – є сукупність певної інформації/відомостей, структурованої за певним об'єктом (родом), яка охоплюється завданнями охорони, правопорядку, громадської та національної безпеки.

*Цінність* результатів будь-якого інформаційно-аналітичного дослідження незважаючи на його наповнення, має характеризуватись: пізнавальністю та/або верифікаційною (діагностичною) складовою.

У класичному правовому розумінні закінчене аналітичне дослідження повинно мати вид документа (акта, рішення, висновків), форма якого регламентована певним актом або навіть законом. В чинному правовому регулюванні зустрічаються наступні форми, які матеріалізують результат аналітичного дослідження:

- висновки, довідки та інші (аналітичні дослідження аналітиків-працівників правоохоронних органів);
- висновок експерта (судові експертизи);
- узагальнені матеріали, якими є дослідження Державної служби фінансового моніторингу;
- висновки органів державної влади у разі виявлення ознак правопорушення, злочину в ході аналізу іншого предмету дослідження та ін.

8. Транспарентність правоохоронних органів займає особливе місце в державному апараті, оскільки: службові особи наділені дискреційними повноваженнями; наявна можливість широкого застосування заходів процесуального примусу; виконання правоохоронних завдань кореспондуються із втручанням в права та свободи; наявний високий ризик корупційних проявів.

Посада керівника може мати наступний вплив на інформаційно-публічну роботу: уповноважувати на особливий рід комунікацій із представниками ЗМІ, окремими громадянами та їх об'єднаннями; висловлювати офіційну думку, яка ідентифікує позицію правоохоронної інституції; надавати публічну оцінку фактам, діям, подіям; нести відповідальність за висловлювання підпорядкованих осіб.

9. Налагоджений механізм втілення прозорості упереджує появу низки негативних, в тому числі, корупційних чинників в роботі керівників правоохоронних органів. Практичне втілення принципу прозорості нейтралізує: антиправову корупціогенну діяльність керівників; надання керівниками несправедливих благ в індивідуальних справах шляхом отримання неправомірної вигоди чи зловживання владою; неправомірне використання

публічних матеріальних та фінансових ресурсів, ввірених в підпорядкування; хабарництво та корупцію в умовах недосконалого процесуального закону; кадрові зловживання.

Особливим публічним статусом, який невід'ємним чином включає інформаційну правосуб'єктність, наділені керівники правоохоронних органів. Їх зв'язок із суспільством, громадою, групою людей є більш глибоким та стійким, аніж у службовців, які не обіймають адміністративних посад. В правовій літературі вже неодноразово піднімається питання, так званої, «медіакомпетентності».

Акцентуючи увагу на відомостях про криміногенну обстановку, які репрезентують правоохоронні органи у сфері їх відання, необхідно відмітити цінність таких даних для суспільства. За своєю природою такі відомості є результатом інтелектуальної роботи і містять конкретні узагальнення, висновки.

10. Запропоновано класифікувати інформацію, якою звітують керівники правоохоронних органів за критерієм природи на інформацію статистичного та експертного характеру. Останні дані містять конкретні узагальнення, а отже, мають особливу цінність. Вважаємо за необхідне приділення особливої уваги розвитку криміногенної прозорості. Збір, аналіз та підготовка таких даних повинна здійснюватися спеціально створеними підрозділами, інститутами чи науковими установами за лінією роботи правоохоронного відомства.

Напрямами удосконалення транспарентності керівників правоохоронних органів є підвищення прозорості оцінки роботи керівників та їх управлінських рішень. Саме рішеннями посадових осіб ідентифікується їх професійна діяльність в державних органах. Якість, законність, обґрунтованість управлінських рішень здатні породити високоефективну управлінську роботу, що в результаті знайде відображення в конкретних кейсах розслідування, підтримці правопорядку. Додержання принципу гласності також включає прозорість кадрових процесів по відношенню до керівників. Не обмежуючись процесами відбору на посади керівників структурних підрозділів, оцінка

подальших кадрових подій при проходженні служби має супроводжуватися участю незалежних осіб, наприклад, представників громадської ради.

11. Публічні консультації в правоохоронній роботі мають стратегічне значення. Публічні обговорення управлінських рішень та нормативних актів керівників правоохоронних органів мають позитивну спрямованість, оскільки:

по-перше, передбачають участь та вплив громадськості на правоохоронну політику;

по-друге, дають можливість буди поінформованими у фундаментальних засадах розвитку правоохоронної інституції або її окремих функціях;

по-третє, забезпечують суспільну підтримку в дискусійних питаннях та проблемах, особливо це має значення у регіональному правоохоронному менеджменті;

по-четверте, підвищують довіру до рішень керівника та його управлінської роботи.

12. Сучасні умови діяльності керівників правоохоронних органів диктують стандарти володіння іноземними мовами. Виділяємо наступні джерела участі керівників органів правопорядку у взаємодії з іноземним елементом:

- прес-конференції, що проводиться за участю іноземних ЗМІ;
- спільна із європейськими партнерами участь у брифінгах, міжнародних конференціях;
- підведення підсумків спільних міжнародних розслідувань;
- публічна інформаційна діяльність в соціальних мережах для іноземної аудиторії;
- публічний діалог із міжнародними організаціями-донорами.

Сучасне бачення професійної культури керівника неможливо уявити без ділової активності, комунікації, володіння стратегічним мисленням, направленим на розвиток діалогу із громадянським суспільством та зацікавленими об'єднаннями. Не слід ігнорувати такий напрямок, як підтримка освітньої транспарентності через системну участь в спільних конференціях у вищих навчальних закладах правоохоронного спрямування.

13. Під терміном «безпека працівників правоохоронних органів» запропоновано розуміти стан захищеності від посягань, процесів, явищ (чинників) що загрожують життю, здоров'ю, майну, інтересам, репутації осіб уповноважених на реалізацію правоохоронних функцій (а також членів їх сім'ї).

Даний термін охоплює систему правових норм, які на рівні законодавчого, підзаконного регулювання та в актах судового тлумачення забезпечують гарантії такого стану захищеності.

В системі правового регулювання забезпечення безпеки та захисту працівників правоохоронних органів слід відмітити, з одного боку, сформовану інституцію державного захисту працівників суду та правоохоронних органів, а з іншого, широкий підхід до безпекової політики, що не охоплюється виключно спеціальним законом, а передбачає застосування дії усього законодавства та підвідомчих нормативних актів, що регулюють діяльність правоохоронних органів.

Об'єкт спрямування на життя, здоров'я, інтересів працівників правоохоронних органів, як напрям державно-правової політики, є складнішим для реалізації в реальних умовах в силу наступних чинників. По-перше, безпечність середовища ускладняється дією факторів професійного характеру. Таким чином вплив політики захисту повинен охоплювати як сферу приватного життя, так і службової діяльності правоохоронців. По-друге, діяльність правоохоронних органів спрямовується як для забезпечення безпеки (національної, особистої, громадської, інформаційної, економічної тощо), так і є умовою, яка необхідна для виконання правоохоронних завдань самими посадовими особами. Тому, для роботи в правоохоронних органах передбачено посилені вимоги до індивідуальної компетенції окремих працівників.

14. Сформовано концепт безпечних умов (безпечного середовища) виконання правоохоронних повноважень, що забезпечуються наступними вимогами до професії осіб уповноважених на здійснення правоохоронних функцій:

- знанням положень законодавства з питань правоохоронної діяльності умінням його застосування;
- фізичною підготовленістю, наявністю навичок володіння вогнепальною зброєю, спеціальними засобами, прийомами рукопашного бою;
- психологічною стресостійкістю, здатністю ефективно діяти в складних (екстремальних) умовах;
- високим рівнем мотивації у реалізації правоохоронних завдань тощо;
- наявністю логічного мислення, умінням прогнозувати криміногенну поведінку та вчасно вживати заходів, спрямованих на припинення протиправних посягань.

Стан безпеки та захищеності працівників правоохоронних органів включає наступні елементи:

- правовий захист (сукупність правових норм, гарантій, що спрямовані на охорону життя, здоров'я, честі, гідності, особистої недоторканності правоохоронців та членів їх сімей як при виконанні службових повноважень, так і у сфері приватного життя);
- соціальний захист (система соціальних гарантій, що забезпечує реалізацію соціальних, духовних матеріальних прав, свобод, інтересів та потреб, у тому числі, в результаті втрати працездатності);
- інформаційну безпеку (стан захищеності від загроз інформаційному простору, що можуть проявлятися у формі посягання та конфіденційні, службові відомості, поширення неправдивих даних про діяльність посадових осіб, медіа атаки тощо);
- психологічну безпеку (психологічне здоров'я, стабільність та психологічну стійкість працівників від дії факторів зовнішнього впливу);
- особисту фізичну безпеку (здатність забезпечити індивідуальну безпеку від посягань на життя та здоров'я в екстрених ситуаціях, бойових умовах виконання службових обов'язків, при застосуванні заходів спеціального захисту, вогнепальної зброї тощо);

- матеріально-фінансових захист (стан грошово-фінансового забезпечення гарантований державою, за якого задоволення життєвих, соціально-побутових потреб посадових осіб та їх сімей є достатнім для гідного функціонування в суспільстві).

15. Виокремлено наступні екстремальні умови роботи правоохоронців, які формують несприятливий психологічний клімат:

- наслідки використання вогнепальної зброї, спеціальних засобів та людські втрати, що пов'язані із цим під час професійної діяльності;
- загибель колег, часте споглядання та людське горе і страждання;
- перебування у постійному напруженні та конфліктних ситуаціях в результаті реагування на позарамкову поведінка громадян (паніку, істерію, підвищену агресивність тощо);
- участь у великій кількості кримінальних подій, усвідомлення своєї особистої причетності до них;
- високий поріг відповідальності за прийнятті процесуальні та управлінські рішення;
- наявність бюрократично-управлінської залежності та підконтрольності керівництву, необхідність представлення постійних звітів;
- підкуп, обіцянки, погрози.

16. Абсолютне співвідношення термінів «захист» та «гарантії» професійної діяльності працівників правоохоронних органів не зовсім коректно, так як, існують певні розбіжності у легітимній меті правового впливу. Якщо забезпечення безпеки та захисту це створення сприятливих від ураження зовнішніми чинниками умов з метою виконання повноважень, то гарантії роботи – це законом передбачені чіткі юридичні формальності, які обов'язкові до виконання та за невиконання яких передбачається відповідальність. Гарантії виконання правоохоронних завдань мають більш широку мету – забезпечення ефективності правоохоронної функції держави через управлінські рішення посадових осіб. Правовий захисту – це норми, які, в тому числі через правові



гарантії, спрямовані не недопущення та ліквідацію чинників протиправного впливу на посадових осіб, створюючи таким чином стан правової захищеності.

17. Відзначено дискусійною позицію деяких вчених щодо забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів *в аспектах захисту їх від корупційних проявів, як окремого напрямку безпекової політики*. На наш погляд, корупційні прояви можуть мати реальний вплив на захищеність посадових осіб правоохоронних органів при виконанні ними службових повноважень у момент провокації отримання хабаря. Такі дії містять ознаки кримінального правопорушення, відповідальність за яке передбачена статтею 369 Кримінального кодексу України «Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі». Лиш здійснення такого впливу слід розцінювати як вчинення злочину по відношенню до посадової особи при виконанні останнім своїх службових повноважень. В інших випадках реагування на корупційні прояви не пов'язано із безпекою, оскільки мірою вираження поведінки посадових осіб є культура нетерпимості до корупції. Дотримання антикорупційного законодавства є обов'язком усіх посадових осіб правоохоронних органів.

Невірним, на наш погляд, є підхід, який втілений в концепції роботи більшості служб внутрішньої безпеки правоохоронних органів, які здавалося б, на перший погляд, мають бути спрямовані утвердження безпечного середовища роботи правоохоронців. До прикладу, у Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України від 13.04.2017 № 111 встановлено, що основними напрямками роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури є: попередження та своєчасне виявлення порушень прокурорами Присяги прокурора; запобігання виникненню конфлікту інтересів у діяльності працівників прокуратури, виявлення та усунення інших корупційних ризиків; контроль за поданням працівниками прокуратури декларації; проведення таємної перевірки доброчесності; виявлення фактів вчинення прокурорами кримінальних правопорушень; захист прокурорів від неправомірного втручання у службову діяльність, перешкоджання виконанню

покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а також від посягань на життя, здоров'я, житло та майно їх і їхніх близьких родичів, пов'язаних зі службовою діяльністю прокурора, у порядку, визначеному законодавством. Наголошується, що ключовим предметом заходів забезпечення безпеки та захищеності правоохоронців повинні слугувати виключно заходи, які спрямовані на створення сприятливих умов та ліквідацію чинників, що становлять загрозу в їх діяльності. Натомість, попередження та припинення правопорушень належить до управлінської роботи сектору дисципліни та етики.

Тому, доцільним вважаємо необхідність переосмислення організаційної структури правоохоронних органів в аспекті розмежування повноважень підрозділів, що забезпечують безпеку з підрозділами, що попереджують неправомірні дії з боку правоохоронців.

18. Виокремлюється вузький та широкий підходи до розуміння антикорупційної процедури, виходячи з діалектичного умовиводу про вузький та широкий підхід до визначення адміністративної процедури. За вузьким підходом, антикорупційні процедури охоплюються виключно межами управлінського процесу і позбавлені дії поза таким. У широкому розумінні, охопленість антикорупційного процесуального права виходить за межі внутрішньо управлінських процесів та утворює відносини самостійного (замкнутого) характеру.

Онтологічну сутність антикорупційної процедури потрібно розцінювати як законом встановлену реакцію (в тому числі працівників правоохоронних органів) у відповідь на корупціогенні фактори. В залежності від дії останніх можливо прогнозувати подальші рішення, зокрема, це - пасивне утримання, інформування безпосереднього керівника або прийняття рішення самостійно.

19. Загалом, прояв антикорупційної процедури в управлінні правоохоронною діяльністю може проявлятися в: створенні бар'єрів для корупційних обмежень; урегулюванні порядку вчинення процесуальних дій; дотриманні меж допустимого втручання в законні права та інтереси приватних осіб; веденні способу життя службовців, який відповідає офіційним

задекларованим доходам; відмежуванні публічної служби та приватних інтересів правоохоронців; гарантіях законності діяльності через інструкційну модель реагування на корупційні ризики; підвищенні дисципліни, морально-етичної складової правоохоронної служби; розвитку правоохоронного сервісу; підвищенні ефективності контролю.

20. З урахуванням специфіки управління правоохоронними органами, стадіями реалізації управлінського рішення в системі антикорупційної процедури є:

1) дослідження підстав та вивчення предмету відносин щодо дотримання антикорупційних обмежень, з'ясування природи управлінського рішення уповноваженою особою правоохоронних органів щодо його подальшого прийняття;

2) адресування суті та спрямування адміністративної сили рішення щодо особи у формі застосування санкцій, або роз'яснення правил дотримання/усунення конфлікту інтересів;

3) контроль за організацією виконання рішення, отримання зворотного зв'язку з адресатом;

4) аналіз та узагальнення відносин, які виникли у ході реалізації антикорупційних норм.

Також в теоретичному розумінні значення має ідентифікація ознак антикорупційної процедури:

- існування в межах відносин, окреслених антикорупційним спрямуванням, а також наявність тісного міждисциплінарного зв'язку з іншими процедурами у сфері адміністративної відповідальності, кадрового менеджменту, дисципліни, етики тощо;

- передбачається порядок або сукупність послідовних дій, рішень, які вчиняються з метою протидії корупційним проявам, дотримання антикорупційних обмежень, мінімізації настання конфлікту інтересів, його врегулювання;

- наявність компоненту взаємодії, однією із сторін якої є суб'єкт антикорупційної діяльності, особа, відповідальна за дотримання, реалізацію антикорупційної політики тощо;

- строковий характер процедури, тобто її обмеження в часі (наприклад, термінами спеціальної перевірки, строками заповнення, подання декларацій тощо);

- тригерність чинників корупційної природи, наявність зв'язку між послідовними діями та сприятливими наслідками індивідуальної чи системної дії антикорупційного призначення;

- процесуальний порядок може передбачати пасивну форму дотримання антикорупційних вимог – утримання від вчинення певних дій, що загалом не властиво для адміністративного процесу із явним домінуванням ознаки примусу.

21. До юридичних процедур, які спрямовані на реалізацію антикорупційної політики в управлінні правоохоронної діяльності, можна віднести:

- процедури запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням; обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища; обмеження щодо одержання подарунків; запобігання одержанню неправомірної вигоди, або подарунка та поводження з ними; обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; обмеження спільної роботи близьких осіб;

- процедури врегулювання конфлікту інтересів: зовнішні та самостійні;

- процедурні норми, які містяться в правилах етичної поведінки та встановлюють рекомендований (необхідний) порядок дій при дотриманні антикорупційних стандартів поведінки правоохоронців;

- процедури фінансового контролю;

- моніторинг способу життя;

- перевірка на доброчесність;

- спеціальна перевірка (в рамках Закону України «Про очищення влади»);

- процедури забезпечення прозорості, рівності та відкритості конкурсних процесів на добір на посади в правоохоронних органах.

22. Мінімізація корупціогенних проявів в кадровій правоохоронній політиці передбачає застосування наступних процедур: організацію процесів постійного навчання та підвищення кваліфікації правоохоронців; ротацию кадрів; зменшення управлінського впливу на підпорядкованих осіб з метою недопущення втручання та надання неправомірних вказівок; розширення процесів комунікацій; підвищення авторитету та довіри до правоохоронних інституцій шляхом забезпечення транспарентності управлінських процесів; вжиття заходів на недопущення приховування фактів скоєння корупційних правопорушень працівниками правоохоронних органів; забезпечення антикорупційної безпеки службовців органів правопорядку.

## РОЗДІЛ 4

### ПІДВИЩЕННЯ СТАНДАРТІВ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

#### 4.1. Вплив практики ЄСПЛ на діяльність правоохоронних органів

Сучасний вектор розвитку правової системи в Україні рухається в дусі кращих європейських демократичних традицій у сфері правоохорони. Одним із найбільш авторитетних установ захисту прав та основоположних свобод людини є Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ). Як відомо, ЄСПЛ створено у 1959 році з метою вдосконалення контрольного механізму Європейської конвенції з прав людини. ЄСПЛ відводиться ключова роль у забезпеченні чіткого та дієвого контролю за реалізацією державами-членами взятих на себе зобов'язань щодо захисту прав та основних свобод людини [43, с. 79]. Юрисдикція ЄСПЛ поширюється і на правову систему України, оскільки Верховною Радою України ратифіковано дію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод Законом № 475/97-ВР від 17.07.1997 [310].

Питання використання практики ЄСПЛ в Україні не є новим і це очевидно виходячи із того, що Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» прийнятий ще у 2006 році. З того часу закріплено чотири стержні інституційного впливу практики ЄСПЛ на національну правореалізаційну та правоохоронну діяльність:

- обов'язковість виконання рішень ЄСПЛ у справах проти України;
- усунення причин порушення Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї;
- впровадженням в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини;
- створенням передумов для зменшення числа заяв до Європейського суду з прав людини проти України [229].

Статтею 3 Європейського кодексу поліцейської етики встановлено, що поліцейська діяльність має відповідати як національному законодавству, так і відповідним міжнародним стандартам. Серед міжнародних норм особливе значення посідає Європейська конвенція з прав людини та пов'язані з нею правові інструменти [344]. Фактично зазначене положення засвідчує про обов'язковість використання практики ЄСПЛ поліцейськими органами з метою гармонізації та забезпечення єдності європейської правової традиції.

Звертаючись до національного законодавства, то прямого нормативного обов'язку застосування практики ЄСПЛ у діяльності правоохоронних органів немає. Проте, логіку зв'язку не важко відслідкувати шляхом аналізу деяких положень міжнародних актів та національного законодавства. *По-перше*, у статті 1 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод відмічається, що на державу покладено зобов'язання захисту та охорони прав і свобод людини [132]. Одним із суб'єктів є правоохоронні органи, яким делеговано повноваження реалізації правоохоронних функцій.

*По-друге*, органи прокуратури України є суб'єктом правопорядку, які, відповідно до пункту 2 статті 131-<sup>1</sup> Конституції України, забезпечують організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішенням відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, наглядом за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку [145]. Нагляд за слідчими розшуковими діями – це особливий вид правової роботи, який передбачає аналіз законності процесуальних дій. Тимчасове обмеження прав (втручання в права) в положеннях Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод відіграє ключову роль при дотриманні меж останніх, адже немає абсолютних прав. Завдання прокуратури кореспондуються із контролем допустимого втручання в приватне життя.

*По-третє*, процес охорони та захисту прав передбачає невідворотність застосування відповідальності за вчинення правопорушень у тому числі кримінального характеру. У статті 8 Кримінального процесуального кодексу

України визначено, що принцип верховенства права у кримінальному провадженні застосовується з урахуванням практики ЄСПЛ. Згідно з частиною 5 статті 9 КПК України кримінальне процесуальне законодавство України застосовується з урахуванням практики ЄСПЛ [145]. Правоохоронні органи, як суб'єкти кримінального процесу зобов'язані дотримуватися принципу верховенства права, тлумачення якого міститься в рішеннях ЄСПЛ. Загалом, обґрунтування необхідності врахування практики ЄСПЛ в діяльності правоохоронних органів можна відшукати й в інших нормативних положеннях.

Отже, правоохоронні органи втілюють обов'язок держави щодо захисту прав та свобод людини. Окрім верховенства права, правоохоронна робота базується на інших принципах, які охороняються Конвенцією, зокрема: законності, юридичної визначеності, презумпції невинуватості та ін.

Враховуючи відсутність доктринальних досліджень із зазначеного предмету, аналіз впливу практики ЄСПЛ на правоохоронну діяльність та особливості її використання при реалізації правоохоронних функцій є актуальним та необхідним предметом наукового пізнання.

За даними аналітичного центру Bot&Partners, протягом 2018-2020 років кількість скарг проти України постійно збільшується (1588, 3050, 4278 відповідно [395]). Значну долю охоплюють скарги на порушення прав людини. Така ситуація потребує вжиття ефективних заходів щодо запобігання випадкам порушень Конвенції шляхом більш широко тлумачення та інтеграції практики ЄСПЛ у процесуальну та управлінську роботу правоохоронних органів.

На наш погляд, основна проблема неефективності полягає у тому, що використання рішень ЄСПЛ відбувається (в кращому випадку) на завершальних стадіях процесу – на стадіях судового розгляду. Натомість, правотворчість ЄСПЛ є джерелом права не тільки у питаннях порушення прав людини чи відсутності такого факту. Як одну із сфер застосування, слід констатувати можливість врахуванням практики ЄСПЛ при реалізації *принципів роботи правоохоронних органів*. Також згідно з частиною 5 статті 9 Кримінального процесуального кодексу України кримінальне процесуальне законодавство



України застосовується з урахуванням практики ЄСПЛ [145]. Формою дотримання принципу верховенства права є прийняття законних, обґрунтованих процесуальних рішень суб'єктами кримінального процесу. Іншою стороною є дотримання вимоги якості закону, яким передбачається втручання у права особи та свободи людини і громадянина. Так, у справі «Михайлюк та Петров проти України» ЄСПЛ зазначає, що вираз «згідно із законом», насамперед, вимагає, щоб втручання мало певну підставу в національному законодавстві; він також стосується якості відповідного законодавства і вимагає, щоб воно було доступне відповідній особі, яка, крім того, повинна передбачати його наслідки для себе [367]. Транслюючи на процесуальну поведінку посадових осіб правоохоронних органів, можна відмітити інструктивне значення вищенаведеного рішення ЄСПЛ:

- обов'язкова перевірка на предмет пропорційності втручання;
- дотримання формальних вимог процедури;
- роз'яснення наслідків прийнятого рішення особи, правостановище якої обтяжується.

Суттєвим чинником, який обумовлює необхідність широкого використання правотворчості інституції ЄСПЛ, у тому числі, в роботі правоохоронних органів, є стаття 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Нею передбачено застосування національними судами практики ЄСПЛ як джерела права [229].

Феномен-дефініція «практика ЄСПЛ» має декілька підходів до розуміння. Наприклад, у статті 1 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» зазначається про «практику Європейського суду з прав людини та Європейської комісії з прав людини [229]», що очевидно конкретизується рішеннями Суду і документами органу, який здійснює нагляд за виконанням його рішень. При цьому, до рішень ЄСПЛ, які підлягають обов'язковому виконанню Закон відносить: остаточне рішення Європейського суду з прав людини у справі проти України, яким визнано порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод;

остаточне рішення Європейського суду з прав людини щодо справедливої сатисфакції у справі проти України; рішення Європейського суду з прав людини щодо дружнього врегулювання у справі проти України; рішення Європейського суду з прав людини про схвалення умов односторонньої декларації у справі проти України [229]». Такий підхід слід віднести до вузького.

Також обмеженим є підхід, який зазначає А.А. Марченко, що Конвенцію та рішення Суду необхідно застосовувати не у будь-якому випадку, а лише за наявності певних умов:

- у разі невідповідності національного законодавства положенням Конвенції та протоколів до неї;
- за наявності в національному законодавстві правових «прогалів» щодо прав людини та основних свобод, визначених у Конвенції та протоколах до неї;
- для кращого розуміння тих положень національного законодавства, до яких було внесено зміни або доповнення на підставі рішень Суду;
- для реалізації на практиці таких основних принципів Конвенції, як верховенство права, справедливість, справедливий баланс, справедлива сатисфакція, оскільки в законодавстві нашої країни це досить нові критерії [163].

Буквально конкретизувати зміст останнього критерію досить складно, тому що термін «на практиці» в юридичному лексиконі не вживається. В той же час, ідея наслідування практики ЄСПЛ для застосування в правових принципах правоохоронної роботи досить важлива, оскільки:

- забезпечується єдиний підхід до розуміння усталених фундаментальних засад, що може знайти конкретне застосування в процесуальній та управлінській роботі;
- аналіз справ проти України є індикатором порушень, неправильного застосування принципів та вектором подальшого розвитку правоохоронної системи;

- дотримання міжнародних стандартів національними правоохоронними органами – це втілення проєвропейського курсу держави, визначеного Основним Законом;
- відбувається обмін з іншими функціями (соціальна, аксіологічна) у відносини із виконання державою обов'язку перед громадським суспільством;
- підвищується рівень освіченості та правової культури посадових осіб правоохоронних органів.

У науковій літературі місце і більш обширному розумінню терміну «практика ЄСПЛ». О. Чернецька та О. Андрійченко приходять до висновку, що рішення Європейського суду є особливою формою прецеденту, що створюється наднаціональним органом, і є обов'язковою для держав-учасниць Конвенції [12, с. 286]. Мається на увазі не буквально розуміння прецеденту як імперативного наслідування, а як орієнтиру у вирішенні аналогічних справ.

Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ досить ґрунтовно зазначається про важливість поєднання практики ЄСПЛ із національним судовим правотлумаченням: «...у Конвенції є низка характерних особливостей, її положення мають загальний характер, а права людини здебільшого констатуються у ній в абстрактній, оціночній формі, правильне розуміння її норм розкривається у рішеннях ЄСПЛ, які містять правові позиції щодо суті положень зазначеного міжнародно-правового акта, а також змісту та обсягу гарантованих ним прав... [394]».

Заслуговує на увагу позиція О. Толочко про те, що рішення ЄСПЛ послідовно формують певний стандарт у правому процесі, а також сприяють виробленню правових орієнтирів для судів у спірних питаннях здійснення правосуддя в галузі прав людини на різних напрямках правового впливу на національне законодавство [389, с. 91]. При цьому, в роботі правоохоронних органів практика ЄСПЛ може бути правовим орієнтиром для:

- 1) застосування принципів правоохоронної, адміністративної та кримінальної процесуальної діяльності;

- 2) правил поведження із особами, які перебувають під контролем держави;
- 3) стандартів медичного, побутового забезпечення осіб, свобода яких тимчасово обмежується;
- 4) дотримання критерію «розумності строків» в ході проведення процесуальних дій;
- 5) дотримання умови легітимної мети при застосування правообмежувальних заходів;
- 6) якості сервісної роботи.

Таким чином можна стверджувати про існування *широкого* та *вузького* підходу до впливу практики ЄС на національну правозастосовну та правоохоронну функції. Вузький кореспондується із виконанням вимог Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та передбачає такі форми: обов'язковість виконання рішень ЄСПЛ у справах проти України; усунення причин порушення Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї; впровадженням в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини; створенням передумов для зменшення числа заяв до ЄСПЛ. Широкий передбачає трансляцію досвіду ЄСПЛ через ухвалені ним рішення на соціальний, культурний, інформаційний, виховний контекст правозастосовної та правоохоронної функції держави.

Останній пункт випливає із загальноприйнятих функцій правоохоронних органів, які діють у демократичних державах. Зокрема, у Рекомендаціях (2001) №10, ухвалених Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 року більшість європейських поліцейських організацій – крім забезпечення правопорядку – виконують також соціальні і сервісні функції в суспільстві [344]. Втім допомога населенню, на погляд експертів Ради Європи, в першу чергу, повинна проявлятися у політиці *commuting policy*, тобто, сприянню у реалізації правоохоронних потреб.

О. Легка вважає, що практика Європейського суду з прав людини є засобом так званого «динамічного юридичного тлумачення» [154, с. 122], тобто, сучасним стандартом дотримання прав та основоположних свобод, універсал якого визначний конвенційним актом. На наш погляд, вчена акцентує увагу на постійному зверненні до рішень ЄСПЛ, які відображають саме актуальний підхід до тлумачення охорони прав та свобод. Незважаючи на те, що практика ЄСПЛ у більшій мірі є усталеною, нові рішення можуть давати оцінку сучасним відносинам, наприклад, тим, що виникають при обов'язковій вакцинації при COVID-19.

В. В. Гвоздюк міркує, що термін «практика ЄСПЛ» необхідно тлумачити як набутий досвід ЄСПЛ, що проявляється у прийнятих ним рішеннях та ухвалах по суті розглянутих справ [54, с. 59].

Завгородній В.А. міркує, що об'єктом правоохоронного впливу практики ЄСПЛ є правосвідомість як працівників правоохоронних органів, так і інших суб'єктів, що дотичні до здійснення правоохоронної функції. Однак такий вплив передусім адресований суб'єктам правоохоронних відносин, якими переважно є правоохоронні органи, а також їх службові і посадові особи та потерпілі від їх рішень, що визнані ЄСПЛ як такі, що порушують конвенційні права людини [95, с. 244].

Вірно зазначає Є. М. Замковий, що, оскільки, норми Конвенції є частиною національного законодавства, тому правоохоронні органи повинні узгоджувати свою діяльність та процесуальні рішення із положеннями Конвенції. Захист прав і свобод людини в Україні відбувається як на конституційному рівні, так і на конвенційному [98, с. 19]. Рішення ЄСПЛ є актами тлумачення норм Конвенції (як і Рішення Конституційного Суду України щодо положень Конституції України), тому вони повинні бути враховані в ході поліцейської роботи.

Обширною виглядає думка В.А. Завгороднього про інформаційний, виховний, правоохоронний, соціальний аспект впливу практики ЄСПЛ [94, с. 11]. Правоохоронна спрямованість, в даному контексті, відцентрована від

роботи правоохоронних органів. Йдеться про легітимну мету правоохоронного впливу, тобто, рішення ЄСПЛ спрямовані на справедливу охорону прав.

Слід відмітити, що дія практики ЄСПЛ в різних країнах має різний ступінь впливу на правоохоронну діяльність. Наприклад у Швеції положення Конвенції мають однакову юридичну силу із Конституцією, а Європейська Конвенція буквально «вбудована» в законодавство країни. При цьому, в країні поширені методичні рекомендації для правоохоронних органів із врахуванням практики Європейського Суду в окремих питаннях, наприклад, в ході інформаційно-звітної роботи [221].

Загалом використання практики ЄСПЛ в правоохоронній діяльності можливе на двох рівнях:

- 1) інституційний – у трактуванні принципів правоохоронної діяльності на основі міжнародних конвенційних положень;
- 2) кейсовий (індивідуальний) – у конкретних службових ситуаціях, пов'язаних із оцінкою правомірності втручання у приватне життя (право), застосуванням попереджувальних та припиняючих заходів, спеціальних засобів та вогнепальної зброї, пропорційності адміністративних санкцій, дотримання критеріїв розумності строків, забезпечення доступу до правоохоронної інформації та ін.

Україна також не виняток щодо інституційного впливу ЄСПЛ на правоохоронну систему навіть на конституційному рівні. Слід згадати про позбавлення функції загального нагляду (було вимогою Ради Європи до України ще з 1995 року) та функції досудового розслідування органів прокуратури. Це відбувалося з урахуванням чисельних зауважень авторитетних європейських організацій. Зокрема, у справі «Меріт проти України» ЄСПЛ відмітив, що прокуратура, крім виконання функції обвинувачення, виконує ще й функції слідства, що не може розглядатися як підтвердження її статусу незалежного та безстороннього суб'єкта в суді [366]. Верховний Суд України посилається на практику ЄСПЛ при вирішенні питань щодо обмеження обсягів прокурорських функцій у некримінальних справах, зокрема, у справах: Ruiz-

Mateos v. Spain; Lobo Machado v. Portugal; Vermeulen v. Belgium; Van Orshoven v. Belgium; KDB v. the Netherlands,; Göç v. Turkey; Kress v. France; Emine Araç v. Turkey та Miran v. Turkey [424].

У індивідуальних кейсах практика ЄСПЛ може бути використана для оцінки правомірності втручання посадовими органами у приватне життя (право) людини. У справах щодо обмеження прав людини правоохоронним органом необхідно обґрунтувати, щоб можливість такого втручання було не лише передбачена законом, а й здійснювалося задля досягнення легітимної мети, якою завжди є захист певних цінностей.

На наш погляд, інтеграція таких вимог посилить мотиваційну складову процесуальних рішень, що не тільки важливо для ефективного розслідування кримінальних проваджень, а й має вагоме значення для прийняття кінцевого рішення судом у питаннях законності обвинувачення підозрюваного.

Як постійно підкреслює у своїй практиці ЄСПЛ абсолютна заборона катування є імперативною нормою міжнародного права, оскільки це відображає одну з фундаментальних цінностей демократичного суспільства. У справі «Нечипорук і Йонкало проти України». ЄСПЛ дійшов висновку, що гр. Нечипорук став «жертвою особливо серйозних і жорстоких страждань, які були здійснені в ході допиту, в тому числі, шляхом використання електричного струму. Такі дії слідства були кваліфіковані як катування [368]. У справі «Гонгадзе проти України» ставлення органів слідства до родичів загиблого спричинило дружині загиблого, яка виступала заявницею, та її сім'ї душевних страждань і становило порушення статті 3 Конвенції, яке було кваліфіковано як поведження, що принижувало гідність [365].

Аналізуючи прецедентну практику ЄСПЛ проти України, в органах прокуратури приходять до висновку, що, окрім явного фізичного насилля, основними недоліками розслідування правоохоронними органами України скарг на жорстоке поведження з боку суб'єктів владних повноважень є наступне:

- брак незалежності/неупередженості осіб, які проводять розслідування або залучаються до його проведення;
- брак невідкладності, швидкості і ретельності розслідування;
- незалучення потерпілого до процесу розслідування (брак прозорості) [199, с. 10-11].

Належний захист держави від жорсткого поводження з боку працівників правоохоронних органів та установ тимчасового ув'язнення, на думку ЄСПЛ, відображається не тільки абсолютною заборонаю, а й дотримання особливих процедур захисту. У справі «Нечипорук і Йонкало проти України» ЄСПЛ визнав, що практика суду відмовляти у розгляді скарги про погане поводження з посиланням на те, що така скарга має розглядатись в ході розгляду судом справи за обвинуваченням заявника, є неналежною [368]. Таким чином, розгляд кожної скарги на неналежне (жорстке) поводження має супроводжуватись відкриттям окремої процедури чи то за участю належного адміністративного юрисдикційного органу.

У відносинах, які охоплюють примусове тримання за медичними чи психологічними розладами ЄСПЛ також суттєво вплинув на роботу вітчизняних правоохоронних органів. У низці рішень Європейського суду містяться правові позиції щодо незаконності тримання під вартою з медичних або соціальних підстав, передбачених п. «е» ч. 1 ст. 5 Конвенції, зокрема при затриманні психічно хворих (рішення ЄСПЛ у справах Станев проти Болгарії; Д.Д. проти Литви; Кальвейт проти Німеччини; Штукатуров проти Росії; Варбанов проти Болгарії; Вінтервепт проти Нідерландів та ін.). Згідно з останніми, людина не повинна позбавлятися волі, доки не доведено, що вона є хворою. Психічна хвороба має бути такого ступеня та характеру, які б виправдовували обов'язкове позбавлення волі. У рішенні ЄСПЛ у справі Бюр проти Чеської Республіки зазначено, що будь-яке незаконне обмеження свободи особи з психічними розладами, навіть на нетривалий час, може бути визнано катуванням або жорстоким поводженням [396, с. 51-53].



ЄСПЛ дає відповідь на складні питання, які пов'язані із застосування сили. В процесі службової діяльності, співробітниками поліції можуть бути застосовані спеціальна засоби, вогнепальна зброя, що може мати наслідком позбавлення життя.

Відповідно до статті 2 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, позбавлення життя не розглядається як таке, що вчинене на порушення цієї статті, якщо воно є наслідком виключно необхідного застосування сили: для захисту будь-якої особи від незаконного насильства; для здійснення законного арешту або для запобігання втечі особи, яку законно тримають під вартою; при вчиненні правомірних дій для придушення заворушення або повстання [132]. Реалізація правоохоронних повноважень може бути пов'язана із застосування попереджувальних та припиняючих заходів з метою досягнення безпеки та правопорядку. У справах *Giuliani and Gaggio v. Italy* та *Makaratzis v. Greece* ЄСПЛ передбачає гарантії права на неправомірне позбавлення життя при застосуванні поліцейських заходах, а саме, зобов'язує держав містити чітке, прозоре, зрозуміле законодавство щодо застосування сили та спеціальних засобів, вичерпні умови використання вогнепальної зброї [434; 439]. У справах *Şimşek and Others v. Turkey* та *Sašo Gorgiev v. the former Yugoslav Republic of Macedonia* ЄСПЛ наголошує про необхідність проведення чіткого інструктажу застосування зброї у випадках коли таке застосування є прогнозованим виходячи із обставин, які склалися, а також про необхідність здійснення попереджувальних пострілів [446; 445]. У справі *McCann and Others v. the United Kingdom* ЄСПЛ встановлює універсальне правило, що будь-яка сила (мається на увазі сукупність заходів, що здійснюються правоохоронними органами) повинна бути суворо пропорційною досягненню цілей [440]. В контексті тлумачення статті 2 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, можна виокремити інші напрямки впливу ЄСПЛ на правоохоронну діяльність:

- 1) *безпековий* – встановлення гарантій права на непозбавлення життя в результаті вжиття поліцейських заходів та, водночас, критеріїв допустимості застосування сили;
- 2) *нормативний* – розвиток нормативно-правового забезпечення застосування поліцейських заходів (інструкцій);
- 3) *фахово-професійний* – встановлення обов'язковості кваліфікації навичок поводжень із вогнепальною зброєю для працівників правоохоронних органів.

Окрім спеціальних принципів правоохоронної діяльності, які прямо передбачені як засади роботи правоохоронних органів, практика ЄСПЛ може охоплювати інші загальні аспекти утвердження поваги до права людини. Згідно з пунктом 40 Європейського кодексу поліцейської етики, поліція має виконувати свої завдання справедливо, керуючись, зокрема, принципами неупередженості та недискримінаційного підходу [344]. Проявами недискримінації можуть бути різні аспекти:

- рівність та прозорість кадрової політики добору персоналу;
- недопустимість обмежень правоохоронного сервісу на підставі ознак раси, релігійного сповідання, громадянства, статі, статевої орієнтації і т.д.;
- недопустимість прийняття управлінських рішень, які обтяжують або навпаки покращують становище одних осіб над іншими на підставі приналежності до певних етнічних меншин за ознаками майнового стану, походження і т.д.;
- створення умов для рівної реалізації інтересів та потреб у сфері правоохорони для осіб із фізичними, розумовими вадами, забезпечення рівних умов для учасників процесу (наприклад, правом давати свідчення зрозумілою для себе мовою або мати доступ до правової допомоги, в тому числі, безоплатної).

Одним із видів актів правоохоронних органів є адміністративні санкції, які накладаються у разі виявлення адміністративних порушень. Роль адміністративно-юрисдикційної функції важко недооцінити, адже за її

допомогою забезпечуються гарантії правоохоронної роботи. З цього приводу практика ЄСПЛ також може чинити вплив і слугувати орієнтиром для уповноважених осіб в ході реалізації повноважень. У справі «Енгель та інші проти Нідерландів» затверджуються основоположенні критерії розмежування видів відповідальності за адміністративне та кримінальне правопорушення. ЄСПЛ констатує, що національна класифікація не є вирішальною для класифікації правопорушень та міри відповідної санкції ЄСПЛ, коли йдеться про зобов'язання забезпечити справедливий суд [70]. У низці рішень ЄСПЛ також встановлюються критерії легітимності адміністративного рішення: його розгляд належним органом, пропорційність порушенню, розумність строків розгляду, передбаченість законом та ін. [5, с. 44-46].

Окремим сегментом впливу практики ЄСПЛ є *кадрова політика підготовки правоохоронців*. Зокрема у Європейському кодексі поліцейської етики зазначається, що вивчення стандартів застосування сили та обмежень в контексті дотримання норм Європейської конвенції з прав людини, судова практика має бути складовою частиною підготовки співробітників поліції на всіх рівнях [344]. Враховуючи відсутність єдиної системи підготовки працівників правоохоронних органів в Україні необхідно розглянути можливість розробки та впровадження окремого курсу занять щодо вивчення практики ЄСПЛ у питаннях, які стосуються виконання службових обов'язків при забезпеченні правопорядку та проведенні поліцейських заходів. Метою такої Програми є підвищення правової обізнаності діючих правоохоронців та слухачів вищих навчальних закладів у питаннях міжнародних стандартів правоохоронної роботи.

Загалом, прояв практики ЄСПЛ у правоохоронній діяльності може відбуватися у формі:

- прийняття нормативно-правових актів, управлінських рішень, інструкцій, які спрямовані на утвердження правильного тлумачення (застосування) принципів Конвенції про захист прав та основоположних свобод та протоколів до неї;

- невчинення процесуальних дій, які суперечать конвенційним заборонам;
- дотримання механізму застосуванням поліцейських заходів, спеціальних засобів та вогнепальної зброї, що встановлений в окремих рішеннях ЄСПЛ та національному законі;
- демонстрації культури поваги до прав, свобод людини в незалежності від статусу у процесі, майнового стану, ознак расової, статевої, релігійної та іншої приналежності;
- юридичного цитування положень ЄСПЛ (в тому числі у мотивувальній частині службових рішень), правова позиція у яких дає обґрунтування законності, правомірності дій, фактів, що мають значення в правоохоронному процесі;
- впровадження курсів вивчення практики ЄСПЛ у процес підготовки та підвищення кваліфікації працівників правоохоронних органів.

Висновки. У підрозділі нового наукового бачення набуло питання впливу практики ЄСПЛ на діяльність правоохоронних органів та її використання при здійсненні правоохоронної діяльності.

1. Вбачається, що використання практики ЄСПЛ в правоохоронній діяльності можливе на двох рівнях:

- інституційному – у трактуванні принципів правоохоронної діяльності на основі міжнародних конвенційних положень;
- кейсовому (індивідуальному) – у конкретних службових ситуаціях, пов'язаних із оцінкою правомірності втручання у приватне життя (право), застосуванням попереджувальних та припиняючих заходів, спеціальних засобів та вогнепальної зброї, пропорційності адміністративних санкцій, дотримання критеріїв розумності строків, забезпечення доступу до правоохоронної інформації та ін.

2. Обґрунтовується застосування *широкого* та *вузького* підходу до впливу практики ЄС на національну правозастосовну та правоохоронну функції. *Вузький* кореспондується із виконанням вимог Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та

передбачає такі форми: обов'язковість виконання рішень ЄСПЛ у справах проти України; усунення причин порушення Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї; впровадженням в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини; створенням передумов для зменшення числа заяв до ЄСПЛ. *Широкий* передбачає трансляцію досвіду ЄСПЛ через ухвалені ним рішення на соціальний, культурний, інформаційний, виховний контекст правозастосовної та правоохоронної функції держави.

3. Наслідування практики ЄСПЛ для застосування в правових принципах правоохоронної роботи досить важливо, оскільки:

- забезпечується єдиний підхід до розуміння усталених фундаментальних засад, що може знайти конкретне застосування в процесуальній та управлінській правоохоронній роботі;
- аналіз справ проти України є індикатором порушень, неправильного застосування принципів та вектором подальшого розвитку правоохоронної системи;
- дотримання міжнародних стандартів національними правоохоронними органами – це втілення проєвропейського курсу держави, визначеного Основним Законом;
- відбувається інтеграція інших функцій правової держави (соціальна, аксіологічна) у відносини із виконання обов'язку перед громадським суспільством;
- підвищується рівень освіченості та правової культури посадових осіб правоохоронних органів.

4. Проявами недискримінації можуть бути різні аспекти правоохоронної системи:

- рівність та прозорість кадрової політики добору персоналу;
- недопустимість обмежень правоохоронного сервісу на підставі ознак раси, релігійного сповідання, громадянства, статі, статевої орієнтації і т.д.;

- недопустимість прийняття управлінських рішень, які обтяжують або навпаки покращують становище одних осіб над іншими на підставі приналежності до певних етнічних меншин, за ознаками майнового стану, походження і т.д.;

- створення умов для рівної реалізації інтересів та потреб у сфері правоохорони для осіб із фізичними, розумовими вадами, забезпечення рівних умов для учасників процесу (наприклад, правом давати свідчення зрозумілою для себе мовою або мати доступ до правової допомоги, в тому числі, безоплатної).

У розрізі тлумачення статті 2 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (право на життя) можливо виокремити осередки впливу ЄСПЛ у службовій роботі працівників правоохоронних органів:

- 4) *безпековий* – встановлення гарантій права на непозбавлення життя в результаті вжиття поліцейських заходів та водночас критеріїв допустимості застосування сили;
- 5) *нормативний (інструктивний)* – розвиток нормативно-правового забезпечення застосування поліцейських заходів;
- 6) *фахово-професійний* – встановлення наявності обов'язковості кваліфікації та навичок поводжень із вогнепальною зброєю для працівників правоохоронних органів.

5. В роботі правоохоронних органів практика ЄСПЛ може бути правовим орієнтиром для:

7) застосування принципів правоохоронної, адміністративної та кримінальної процесуальної діяльності;

8) правил поводження із особами, які перебувають під контролем держави;

9) стандартів медичного, побутового забезпечення осіб, воля яких тимчасово обмежена;

10) дотримання критерію «розумності строків» в ході проведення процесуальних дій;

11) дотримання умови легітимної мети при застосування правообмежувальних заходів;

12) якості сервісної роботи.

6. Прояв практики ЄСПЛ у правоохоронній діяльності може відбуватися у формі:

- прийняття нормативно-правових актів, управлінських рішень, інструкцій, які спрямовані на утвердження правильного тлумачення (застосування) принципів Конвенції про захист прав та основоположних свобод та протоколів до неї;
- невчинення процесуальних дій, які суперечать конвенційним заборонам;
- дотримання механізму застосуванням поліцейських заходів, спеціальних засобів та вогнепальної зброї, що встановлений в окремих рішеннях ЄСПЛ та національному законі;
- демонстрації культури поваги до прав, свобод у незалежності від статусу особи у процесі, його майнового стану, ознак расової, статевої, релігійної та іншої приналежності;
- юридичного цитування положень ЄСПЛ (в тому числі у мотивувальній частині службових рішень), правова позиція у яких дає обґрунтування законності, правомірності дій, фактів, що мають значення в правоохоронному процесі;
- впровадження курсів вивчення практики ЄСПЛ у процес підготовки та підвищення кваліфікації працівників правоохоронних органів.

7. Враховуючи відсутність єдиної системи підготовки працівників правоохоронних органів в Україні необхідно розглянути можливість розробки та впровадження окремого курсу занять щодо вивчення практики ЄСПЛ у питаннях, які стосуються виконання службових обов'язків при забезпеченні правопорядку та проведенні поліцейських заходів. Метою такої Програми є підвищення правової обізнаності діючих правоохоронців та слухачів вищих навчальних закладів у міжнародних стандартах правоохоронної роботи.

## **4.2. Адміністративно-правові засоби дотримання меж демократичного контролю та недопущення втручання (тиску) в законну роботу правоохоронних органів**

Незважаючи на те, що інституційне становлення правоохоронних органів на сучасному етапі розвитку правової держави відбувається під призмою незалежності на деполітизації при виконанні професійних обов'язків правоохоронна система стикається із безпрецедентним тиском. Відмічається, що протидія законній діяльності спостерігається на усіх рівнях та сферах політико-правового, медійного функціонування правоохоронних органів. Зокрема, директор Національного антикорупційного бюро України зазначає, що протягом 2014-2020 років тиск на НАБУ відбувається в різних формах, насамперед, йдеться про політичний тиск, який полягає у постійному ініціюванні різноманітних змін до законодавства, які ускладнювали б операційну діяльність Національного бюро і процес притягнення до відповідальності за корупційні дії [355].

Зазначені факти та явища супроводжуються «вкиданням» неправдивих відомостей, що підривають довіру з боку громадськості, дестабілізують управлінські процеси та загалом зменшують ефективність діяльності апарату державницького механізму.

З іншого боку, здорова критика правоохоронної діяльності є елементом розвитку демократичних процесів у суспільстві. Всебічне та об'єктивне висвітлення корупційних проявів, службових зловживань забезпечує недопущення узурпації влади, зміцнює дисципліну та законність в правоохоронній інфраструктурі. Як зазначається у Бордоській декларації, «в демократичному суспільстві дуже важливо, щоб суди вселяли впевненість у громадськість. Публічний характер провадження є одним з найважливіших засобів підтримки довіри до судів [33].



Пошук балансу меж допустимого втручання в діяльність правоохоронних органів є комплексним завданням державної політики, реалізація якої потребує застосування низки адміністративно-правових, організаційних, інформаційних засобів.

В авторитарних методах політичного строю, як такого, принципу балансування меж громадської участі в управлінні правоохоронними органами не існує, що пов'язано із виключним правом на це політичного керівництва. В таких державах, де правоохоронна функція є інструментом задоволення потреб влади, перевищення службових повноважень працівниками силових відомств і навіть вчинення ними злочинів відносно своїх громадян є допустимим та безкарним феноменом. Зазначений суспільний лад не має ні правового, ні соціального, ні економічного майбутнього.

Підвищення актуальності зазначеної тематики на доктринальному рівні в Україні супроводжується, в основному, двома чинниками: *по-перше*, закономірним розвитком вітчизняної правової системи, посиленням інтеграції європейської правової традиції; *по-друге*, збільшенням масштабу необґрунтованого тиску на правоохоронні органи у зв'язку з їх діяльністю, що набуває системного характеру.

З методологічної точки зору, окрім того, що втручання в роботу правоохоронних органів може бути законним, незаконним, квазіправовим, воно виражатися у активній чи пасивній формі. Загалом, такі форми відповідають, так званому, ступеню вираженого впливу: втручання, перешкоджання (блокування), схилення до прийняття рішень, погрози та ін. Вивчення форм впливу є необхідним для формування адекватної політики реагування на них.

С. В. Єрмолаєва-Задорожня міркує, що системоутворюючою ознакою явища перешкоджання (протидії) службовій діяльності працівників правоохоронних органів, є те, що воно охоплює конкретні форми людської протиправної активності (вчинки та діяльність, дії та бездіяльність), що проявляються у різноманітному впливі на працівників зазначених органів, спрямованому на недопущення або ускладнення виконання службових

обов'язків, що пов'язані з реалізацією правоохоронних та правозастосовних функцій; метою зазначеної активності є унеможливлення виконання встановлених законом повноважень посадових осіб правоохоронних органів з різних мотивів [89, с. 38]. Продовжуючи думку вченої, слід деталізувати, що «перешкоджання» та «втручання» є цілеспрямованим умисним діянням, спрямованим для настання шкідливих дезорганізаційних чинників.

Стосовно наслідків такого впливу доцільно виокремити вплив на інституційну та функціональну роботу правоохоронної інституції. Функціональна робота охоплює щоденне виконання завдань та реалізацію повноважень працівниками. Діяння, яка спрямоване на втручання у функціональну роботу, забороняється законом. Так, у Кримінальному кодексі України ст. 343 встановлено відповідальність за втручання в діяльність працівника правоохоронного органу, судового експерта, працівника державної виконавчої служби, приватного виконавця [144]. При цьому Верховний суд України конкретизує, що із суб'єктивної сторони злочин характеризується прямим умислом та метою – перешкодити виконанню потерпілим службових обов'язків або добитися прийняття незаконних рішень. Особа, що його вчиняє, усвідомлює неправомірність і суспільну небезпечність впливу на працівника правоохоронного органу й бажає втрутитись у його діяльність з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або добитися прийняття незаконних рішень [369].

Важливо зауважити, що ознаки кримінально караного діяння щодо втручання в роботу правоохоронного органу набуває лише за умови *правомірності* правоохоронної роботи, тобто, посадова особа має діяти в межах і спосіб встановлений законодавством. Чинник «правомірності» є наскрізним у питанні балансування законного та протиправного втручання, що включає поведінку як при несенні служби (питання внутрішньої діяльності, етикету та антикорупційної складової), так і вчиненні процесуальних, управлінських дій.

За характером наслідки тиску та перешкоджання професійній діяльності працівника правоохоронних органів можуть мати як матеріальну, так і нематеріальну природу. На думку С. В. Єрмолаєвої-Задорожньої, матеріальні наслідки перешкоджання службовій діяльності працівників правоохоронних органів виражаються у шкоді завданій безпосередньо майну працівників правоохоронних органів та близьким родичам, а також державі у зв'язку з фінансуванням нею правоохоронної діяльності [89, с. 68-69].

Інституційний вплив та перешкоджання роботі правоохоронних органів не досліджено з позиції кримінологічної природи такого феномену, оскільки прояви системності відмічаються виключно останнім часом у зв'язку із посиленням принципу незалежності. Основна відмінність інституційного від функціонального спротиву полягає у наступному:

- ліквідація наслідків такого впливу неможлива окремим рішенням працівника правоохоронного органу, а є складним завданням для правоохоронного відомства, яке потребує залучання ресурсів та сил керівництва на політичному рівні;
- конфлікт може відбуватися за участю усіх гілок влади;
- прийняття кінцевого управлінського рішення належить до компетенції іншого суб'єкта публічної влади;
- потребує залучення великих обсягів фінансових та матеріальних ресурсів;
- втручання має ознаки використання законодавчих прогалин, конфліктних норм для створення перешкод в нормальній роботі відомства.

Вплив на інституційну стабільність, по великому рахунку, включає і функціональний контекст, оскільки реагування на перешкоджання завжди здійснюється системним шляхом.

Наприклад, на сучасному етапі в практичній діяльності правоохоронних відомств, керівництвом відмічаються наступні прояви інституційного спротиву:

- перерозподіл справ, які перебувають у розслідуванні іншим підрозділам без відома керівника;
- фабрикування доказів участі представника, керівництва правоохоронного органу у реалізації злочинних схем, махінацій, вчиненні суспільно шкідливих корупційних діянь, що створюють несприятливе загально-національне уявлення про відомство;
- використання повноважень інших владних суб'єктів, а також суддів шляхом прийняття відверто цинічних, необґрунтованих рішень для реалізації завдань із неможливості притягнення до відповідальності винних осіб;
- внесення законопроектів, які дезорганізують роботу правоохоронних органів;
- визнання неконституційними окремих положень кримінального закону, в результаті чого провадження щодо притягнення до відповідальності винних закриваються. Наприклад, рішенням Конституційного суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України „Про запобігання корупції“, Кримінального кодексу України, визнано неконституційними окремі положення кримінального та антикорупційного законодавства, в результаті чого Національним антикорупційним бюро України, Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, антикорупційним судом закрито провадження по розслідуванню незаконного збагачення [347]. При цьому низка вітчизняних авторитетних вчених, правничих організацій, міжнародних експертів та організацій визнали рішення необґрунтованим, а політиками названо це як «підрив усіх антикорупційних досягнень в державі».
- залучання окремими особами політичного, медійного впливу для прикриття незаконної діяльності;
- зміна керівництва правоохоронного відомства політичним, медійним або квазіправовим способом;

- створення штучних адміністративно-політичних перешкод для призначення новообраного керівника правоохоронного відомства, в тому числі умисне дезрегламентування положення про призначення керівника;
- зміна статусу, повноважень, підпорядкування правоохоронного органу, його підрозділів для усунення, зменшення обсягу його незалежності в системі апарату влади;
- заполітизація правоохоронного відомства шляхом безпосереднього чи опосередкованого залучення до сфери його управління певних політичних сил;
- медійне замовчування реальних фактів та висвітлення неправдивих, недостовірних відомостей про результати роботи відомства тощо.

Відсутність комплексних праць, присвячених пошуку меж законного контролю та втручання в роботу правоохоронних органів, а також протидію необґрунтованому тиску засобами адміністративного права обумовлює необхідність внесення доробку до зазначеного об'єкта наукового пізнання. В поодиноких випадках вченими-правниками розкриваються методи досягнення балансу між публічними та приватними інтересами.

Найважливішим правилом допустимості меж громадського контролю є всеохопне дотримання принципу незалежності правоохоронних органів. У монографічній праці Д. М. Добровольський виокремлює критерії незалежності прокуратури, які, на наш погляд, мають універсальний характер: об'єктивний, який передбачає створення в державі таких умов функціонування суб'єкта правоохорони, що мінімізують можливості незаконного втручання; внутрішній – посадовці правоохорони повинні почувати себе незалежними при здійсненні покладених на них завдань; громадяни мають бути переконані у тому, що правоохоронні органи функціонують без незаконного впливу на їх організацію та діяльність [81, с. 4].

Слід звернути увагу на думку Верховного Суду України, який вважає, що перевірка недостовірної інформації може здійснюватися на предмет з'ясування, чи є вона фактичним твердженням, чи оціночним судженням [321]. Судом також зазначається, що у цивільних справах про приниження честі та гідності у

разі доведеності обставин, на які посилається заявник, суд лише констатує факт, що поширена інформація є неправдивою, та спростовує її. При цьому тягар доказування недостовірності поширеної інформації покладається на заявника, який несе витрати, пов'язані з її спростуванням. Встановлення такого факту можливо лише у тому разі, коли особа, яка поширила недостовірну інформацію, невідома [321].

На жаль, чинне законодавство України не містить норм, які б чітко визначали правові засоби протидії неправдивим, неправомірним висловлюванням в адресу правоохоронної інституції чи її працівників, а також ліквідацію наслідків таких інформаційних атак. У даному контексті пропонується визначити, як один із дієвих способів захисту ділової репутації посадових осіб правоохоронних органів – звернення із позовами до суду для відновлення заплямованої неправдивими відомостями репутації. На наш погляд, такими категоріями справам повинні займатись юридичні підрозділи правоохоронних органів.

У міжнародній судовій практиці зустрічається тлумачення неправомірної критики в адресу працівників сфери правоохорони та правопорядку. Серед іншого йдеться про притягнення до відповідальності ЗМІ, як суб'єкта, так званої, «четвертої гілки влади», носія інформації для широкого кола аудиторії. У рішеннях Європейського суду з прав людини у справі «Барфод проти Данії», суд констатував наявність несправедливої критики, а відтак не знайшов порушення ст. 10 Конвенції, оскільки журналіст бездоказово поставив під сумнів компетентність і повноваження двох судових засідателів, «що, ймовірно, негативно позначилося б на їх репутації перед громадськістю» [69].

Зауважимо, що забезпечення та реалізація принципу незалежності по-різному сконструйовано нормативно-правовому регулюванні правоохоронної діяльності.

Гарантія незалежності органів прокуратури забезпечуються невтручанням в їх роботу. Так, згідно з п. 3 ч. 1 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру», незалежність прокуратури забезпечується заборонаю

незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора [309]. Опосередковано в контексті політичної нейтральності зазначається про незалежність прийняття рішень поліцейськими [296]. Ст. 4 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» встановлені гарантії незалежності, як засади діяльності Бюро. Зокрема, до їх числа віднесено: спеціальний статус органу, особливий порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності; особливий порядок добору, призначення та звільнення керівника; порядок здійснення повноважень Державним бюро розслідувань та його працівниками; заборону незаконного втручання у здійснення органу; належною оплатою праці працівників; правовий захист і забезпеченням особистої безпеки працівників та їхніх близьких родичів [243]. Аналогічні за змістом складові містяться в Законі України «Про Національне антикорупційне бюро» (ст. 4) та Законі України «Про Бюро економічної безпеки України» (ст. 5).

В якості прикладу позитивної практики, слід звернути увагу на визначеність засобів системного реагування на неналежну критику в адресу органів прокуратури на нормативному рівні. Так, відповідно до п. 7.2. Наказу Офісу Генерального прокуратури «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури», з метою належної організації інформування суспільства про діяльність органів прокуратури встановлено обов'язок для структурних підрозділів систематично здійснювати моніторинг та аналіз інформаційного простору щодо висвітлення діяльності органів прокуратури у засобах масової інформації, повідомлень про кримінальні правопорушення та інші порушення закону з метою встановлення підстав для вжиття заходів прокурорського реагування. Зміст матеріалів критичного характеру необхідно невідкладно доводити до відома керівників органів прокуратури [299]. Відповідальним за реалізацію такого завдання є Управління зв'язків із громадськістю та засобами масової інформації Генеральної прокуратури України.

З метою інтеграції зазначеної практики в нормативне регулювання та роботу інших правоохоронних органів, доцільною є, в тому числі, організація

проведення тренінгів для опанування працівниками навичок участі в інтерв'ю, організації повсякденної роботи щодо інформування громадськості, реагування на можливі інформаційні провокації.

Загалом посадові особи повинні мати на увазі той факт, що при взаємодії із представниками ЗМІ держава реалізує права і свободи журналістів, в тому числі, шляхом покладення обов'язків на установи та організації, їхніх посадових осіб подавати об'єктивну інформацію про свою діяльність. Однак наявні окремі випадки створення конфліктних ситуацій самими представниками ЗМІ з метою отримання сенсаційного інтерв'ю та підвищення своїх рейтингів тощо [342, с. 17].

На додаток слід відмітити, що реальна оцінка умов незалежності виконання правоохоронних завдань – це не тільки відсутність тиску та впливу з боку інших осіб, а й внутрішньо психологічна впевненість у тому, що сама правоохоронна діяльність є соціально необхідною, значущою для суспільства. Здоровий психологічний корпоративний клімат є невід'ємною складовою незалежності та впевненості у правильній поведінці.

Застосування обмежень публічності має бути законним та адекватним, що слугуватиме наступним засобом досягнення балансу у втручанні та контролі за діяльністю органів правопорядку.

Г. А. Терещук вірно відмічає, що пошук балансу меж допустимої поінформованості, прозорості та транспарентності є квінтесенцією інформаційно-правової політики в правоохоронних органах. Обізнаність громадськості про роботу правоохоронних органів – запорука довіри до них, що є надважливим державницьким завданням в умовах реформаційних процесів [383, с. 16-17]. Вчена приходить до висновку, що обмеження транспарентності правоохоронної діяльності необхідно розглядати як законне нерозголошення, заборона поширення, публікації чи поінформування про відомості системи та функціонування правоохоронних органів, обмеження їх в публічному обігу, що впливає із необхідності забезпечення ефективності правоохоронної діяльності,



захисту громадян, громадської безпеки та публічного інтересу держави [383, с. 26].

Пошук балансу меж допустимої критики публічних осіб, а також реагування на недобропорядну та неправдиву критику є одним із ключових напрямків стратегії управління в органах прокуратури, що досягається за допомогою системи адміністративно-правового забезпечення [18, с. 56-63].

Працівники правоохоронних органів є публічними особами, які наділені владними повноваженнями, а тому в демократичному суспільстві вони обтяжені додатковими обов'язками, що, в свою чергу, збільшує обсяг допустимої критики щодо них. Слід погодитись із Д. Пономаренко, що межі прийнятої критики державних службовців можуть бути ширшими, це передбачає критику як прокурора, так і інших учасників кримінального та публічного процесу [211].

Одним із важливих питань в процесів вивчення засобів дотримання меж контролю та втручання є *розмежування правомірного та неправомірного втручання* в роботу правоохоронних органів. Як зазначає В. В. Варава, одним із ключових критеріїв віднесення діяння за ознаками до правопорушень, склад якого визначений Кримінальним кодексом України або Кодексом України про адміністративні правопорушення є адекватність учинених дій, гарантованих Конституцією та законами України [45, с. 127]. Слід також доповнити, що окрім правомірного та неправомірного втручання є інше діяння, яке за складом не містить ознак правопорушення, натомість, охоплюючи зловживання певним правом, створює перешкоди для ефективного виконання правоохоронних функцій.

Органи прокуратури, як суб'єкти правоохоронної координаційної роботи у процесі інформаційної відкритості повинні шукати розумний баланс публічних інтересів та основоположних прав людини щодо розголошення соціальних подробиць, що підтверджується офіційною позицією Ради Європи: «Органи прокуратури повинні запровадити найбільш прозорий та відкритий підхід до роботи, при цьому в повній мірі дотримуючись своїх обов'язків та

зберігати конфіденційність [349]». З даного приводу засобом досягнення балансу є врегулювання феномену «медіакомпетенційності». На наш погляд, зазначений феномен охоплює сукупність повноважень, можливостей, обмежень інформаційного характеру відповідно до закону та правил етики, які стосуються певної публічної особи, реалізовувати принцип публічності, прозорості та дотримання конфіденційності.

Медіакомпетентність стосується інформаційно-комунікативної роботи, а у зв'язку із тим, що інформаційний статус службових осіб правоохоронних органів відрізняється залежно від посади, рівень такої медійності має бути відповідним.

Як гадається, за загальним уявленням встановлення правил медіакомпетентності повинно базуватися на «трискладовому тесті», що є основоположною засадою роботи із публічною інформацією. Зауважимо, що джерелом формування національних стандартів доступу до публічної інформації є положення ч. 2 ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Згідно з останньою реалізація свободи вираження поглядів може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду [132].

Як зазначають автори посібника «Доступ до публічної інформації» Головенко Р. Б., Котляр Д. М., Слизьконіс Д. М., важливою вихідною точкою для розуміння «трискладового тесту» є принцип максимальної відкритості, або презумпції відкритості, який передбачає, що будь-яка інформація, яка знаходиться в розпорядника публічної інформації, є відкритою [57, с. 20].

Конституційний Суд України зауважує, що конституційні обмеження інформаційних прав не слід розцінювати в буквальному формалізованому

розумінні. Легітимна мета такого обмеження, що має бути пропорційно більшою тим обмеженням, які зазнає приватна особи та супроводжуватися належною повагою до прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві [348].

Окрім легітимної мети обмежень у доступі до публічної правоохоронної інформації є *реальність* шкоди, яка може бути завдана таким обмеженням. У посібнику «Доступ до публічної інформації» чітко зазначається, що між наданням доступу до інформації та завданням шкоди захищеному інтересу повинен існувати прямий причинно-наслідковий зв'язок. Якщо правоохоронний орган керується цим правилом він повинен пояснити, яким чином розголошення інформації призведе до завдання шкоди, тобто яким чином надання доступу до інформації («причина») може виступити причиною завдання шкоди захищеному охоронюваному законом інтересу («наслідок») [57, с. 65].

Дискусійність у науковій літературі принципу відкритості у сфері правоохорони, як засобу балансування законного контролю та протиправного втручання, зводиться до двох противоборних стандартів «відкрито те, що відкрито» або «відкрито все, що не закрито». І дійсно, дискус має місце, оскільки чисельна правоохоронна інформація по своїй природі підлягає охороні з урахуванням:

по-перше, прямого відношення її до приватних осіб;

по-друге, розголошення може завдати шкоду як особам так і суспільству, державі, а також ефективному виконанню правоохоронних функцій.

Втім, навіть з урахуванням таких чинників дія правила максимальної відкритості має бути дотримана. Як вбачається у вітчизняних реаліях, не зовсім відповідає останньому положенню нормативне забезпечення інформаційної роботи в правоохоронних органах України. Так, в органах прокуратури аналогічним чином викладено правила прозорості: «...прокурор не має права відмовляти фізичним чи юридичним особам у своєчасному наданні повної і

достовірної інформації довідкового характеру, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання [123]». Відомостями довідкового характеру є лише окрема частина усєї публічної інформації, яка знаходиться у розпорядженні органів обвинувачення.

При цьому, у Висновку (2013) № 8 Консультативної Ради Європейських Прокурорів «Про взаємовідносини між прокурором та ЗМІ» зазначається, що застосування принципу прозорості в роботі прокурорів є засобом забезпечення впевненості та довіри громадськості, означаючи поширення інформації про їх функції та повноваження. Таким чином, імідж органів прокуратури формує важливу складову віри громадськості в належне функціонування системи правосуддя. Широкі права доступу ЗМІ до інформації щодо дій прокурорів також є фактором, що зміцнює демократію і розвиває відкриту взаємодію з суспільством [48].

Отже, системне неправильне тлумачення принципу прозорості не може забезпечувати адекватний баланс між цивільним, громадським контролем за діяльністю правоохоронних органів та втручання в їх роботу. Явище має бути врегульоване, в першу чергу, на законодавчому рівні та надавати рівну можливість громадськості ознайомлюватися із відомостями, які містяться в обігу в органах правоохорони та правопорядку.

Протидія необґрунтованим, неправдивим висловлюванням є невід'ємною складовою сучасної політики управління в правоохоронній діяльності. Втім, раціональна та правдива оцінка у формі критики є доцільним та необхідним методом громадського контролю.

Відповідно до ст. 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань [137]. Міжнародним пактом про громадянські і політичні права визначено, що кожна людина має право на вільне вираження свого погляду, що включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї [172]. Окрім цього, Парламентська Асамблея Ради Європи у Резолюції № 1165 вказала, що

право кожної людини на приватність і право на свободу вираження поглядів є основою демократичного суспільства [339].

Критичні зауваження мають місце, якщо їх зміст відповідає певним критеріям. Наприклад, відповідно до Рекомендації Ради Європи № R (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 року, такими критеріями можуть бути:

- рівності (рівний доступ до офіційних документів всім громадянам);
- адекватності (дозволяє сформулювати об'єктивне бачення та критичні погляди про діяльність органів, які керують суспільством);
- антикорупційне призначення (попередження та висвітлення корупційних проявів);
- легітимності (усвідомленість призначення місії публічного адміністрування для загального блага суспільства) [341].

В сучасному світі інформаційних відносин, працівники правоохоронних органів все більше стають об'єктами неправдивої критики, що, потрібно розглядати як форму впливу на їх професійну діяльність. Особливо негативними є критичні відомості, які не відповідають дійсності, або ж взагалі не стосуються публічної діяльності уповноваженої особи.

Як відмічає Н. Морщагіна, дедалі частіше трапляються випадки необґрунтованої критики та безпідставних нарікань з боку представників ЗМІ, можновладців, активістів різноманітних громадських організацій, які пропонують звільнити весь суддівський та правоохоронний корпус, посиляючись на їх непрофесіоналізм і заплямованість репутації [176].

Як відомо, впровадження сучасних психологічних форм захищеності працівників правоохоронних органів сприяє підвищенню їх професійної придатності, здатності протистояти загрозам, викликам та негативному впливу.

Соціально-психологічний клімат в середовищі правоохоронної діяльності важливий бік колективних взаємовідносин, значення його недооцінено в системі кадрової діяльності і відповідного нормативного забезпечення.

Сукупність певних психологічних умов може виявляти різну здатність впливу на психологічний стан та самопочуття, в результаті чого співробітник може бути підданий різним формам прояву тиску. Якщо психологічний клімат сприятливий – наслідки мінімальні.

Загалом, професійна робота в правоохоронних органах характеризується наступними ознаками психологічної природи: по-перше, владний характер повноважень працівників, який потребує високих моральних якостей; по-друге, значне навантаження та фактично ненормований робочий день, що потребує неабиякої нервово-психічної стійкості та витривалості; по-третє, різноманітність виконуваних функцій, що потребує високих розумових здібностей та ділових якостей [169, с. 8-9].

Слід враховувати також екстримальні професійні чинників, які несуть ризики впливу (тиску) на діяльність працівників правоохоронних органів:

- великий обсяг та складність щоденних завдань, що супроводжуються перебуванням в частих конфліктних ситуаціях із суб'єктами девіантної поведінки;
- наявність активної протидії зацікавлених осіб, які часто ігнорують правові норми;
- ненормований робочий час, розвиток психологічної напруженості;
- необхідність (імовірність) застосування вогнепальної зброї та психологічні розлади на наслідками такої поведінки.

За даних обставин, наприклад, працівники органів прокуратури повинні мати гарне фізичне та психічне здоров'я (тобто бути витривалими до значних психофізичних навантажень), високу працездатність, високий рівень нервово-психічної, емоційно-вольової стійкості, що слід розглядати як один з найважливіших чинників їхньої професійної придатності [169, с. 8-9].

#### Висновки.

1. У підрозділі запропоновано сучасне бачення концепції дотримання меж контролю та недопущення втручання (тиску) в законну діяльність правоохоронних органів як комплексне завдання державної політики, реалізація

якої потребує застосування низки адміністративно-правових, організаційних, інформаційних засобів:

1) всеохопне дотримання принципу незалежності правоохоронних органів;

2) максимальну поінформованість, прозорість та транспарентність, що включає недопустимість приховування неетичних, протизаконних внутрішніх фактів та вчинків серед правоохоронців;

3) законність застосування обмежень при наданні доступу до правоохоронних відомостей та інформацію про роботу правоохоронного органу, зокрема дотримання «трискладового тесту»;

4) дотримання стандартів допустимої критики правоохоронної діяльності;

5) невідворотність, реальність відповідальності за перешкоджання законній діяльності правоохоронців;

6) протидія необґрунтованим, неправдивим висловлюванням в адресу правоохоронної інституції на системному рівні;

7) психологічна підготовка та створення сприятливих корпоративних психологічних умов професійної діяльності правоохоронців.

2. Визначено загальнонаціональні чинники, які стали передумовами для підвищення актуальності тематики на законодавчому та доктринальному рівнях: *по-перше*, закономірний розвиток вітчизняної правової системи, посилення інтеграції європейської правової традиції; *по-друге*, збільшення масштабу необґрунтованого тиску на правоохоронні органи у зв'язку із їх діяльністю, що набуває системного характеру.

3. Запропоновано класифікувати незаконний вплив на діяльність правоохоронних органів на *інституційний* (тиск на роботу відомства чи окремої правоохоронної функції) та *функціональний* (перешкоджання індивідуальній оперативно-слідчій чи управлінській діяльності посадових осіб).

Функціональний вплив посягає на щоденні завдання та реалізацію повноважень окремими працівниками в рамках їх роботи. Об'єкт відносин, які охоплюються перешкоджання у виконанні функцій та втручанням в діяльність

посадових осіб правоохоронних органів, охороняється законом, зокрема, статтею 343 Кримінального кодексу України.

Чинник «правомірності» є наскрізним у питанні балансування законного та протиправного втручання. Це включає поведінку як при несенні служби (питання внутрішньої діяльності, етикету та антикорупційної складової), так і вчиненні процесуальних, управлінських дій. Кримінально караним діянням щодо втручання в роботу правоохоронного органу набуває лише за умови *правомірності* правоохоронної діяльності, тобто, реалізації службових обов'язків у межах і способів встановлених законодавством.

За *характером* наслідки функціонального впливу та перешкоджання професійній діяльності працівника правоохоронних органів можуть мати як *матеріальну, так і нематеріальну природу*.

4. Зроблено висновок, що *відмінність* інституційного від функціонального спротиву полягає у наступному: має системний характер та посягає на незалежність правоохоронної інституції; ліквідація наслідків такого впливу неможлива окремим рішенням працівника правоохоронного органу, а є складним завданням для правоохоронного відомства, яке потребує залучання ресурсів та сил на політичному рівні та медійних інструментів; конфлікт може відбуватися за участю усіх гілок влади; прийняття кінцевого управлінського рішення з метою припинення впливу належить до компетенції іншого суб'єкта публічної влади; ліквідація наслідків інституційного тиску потребує залучення великих обсягів фінансових та матеріальних ресурсів; системне втручання має ознаки використання законодавчих прогалів, конфліктних норм для створення перешкод в нормальній роботі відомства.

5. Втручання в роботу правоохоронних органів може бути *законним, незаконним, квазіправовим*. *Формами* вираження впливу є активна (наприклад, медійні атаки) чи пасивна форма (непризначення керівника). Вираження впливу класифікується за ступенем вираженого впливу: втручання, перешкоджання (блокування), схилення до прийняття рішень, погрози та ін. Вивчення форм впливу є необхідним для формування адекватної політики реагування на них.



Окрім *правомірного* та *неправомірного* втручання є інше діяння, яке за складом не містить ознак правопорушення, натомість, охоплюючи зловживання певним правом, створює перешкоди для ефективного виконання правоохоронних функцій.

6. На сучасному етапі в практичній діяльності правоохоронних відомств (особливо антикорупційного спрямування), відмічаються наступні прояви інституційного спротиву: (1) перерозподіл справ, які перебувають у розслідуванні іншим підрозділам без відома керівника; (2) фабрикування доказів участі представника, керівництва правоохоронного органу у реалізації злочинних схем, махінацій, вчиненні суспільно шкідливих корупційних діянь, що створюють несприятливе загально-національне уявлення про відомство; (3) використання повноважень інших владних суб'єктів, а також суддів шляхом прийняття відверто цинічних, необґрунтованих рішень для реалізації завдань із неможливості притягнення до відповідальності винних осіб; (4) внесення законопроектів на розгляд Верховної Ради України, які дезорганізують роботу правоохоронних органів; (5) визнання неконституційними окремих положень кримінального закону, в результаті чого провадження щодо притягнення до відповідальності винних закриваються; (6) залучання окремих осіб політичного, медійного впливу для прикриття незаконної діяльності; (7) зміна керівництва правоохоронного відомства політичним, медійним або *квазіправовим* способом; (8) створення штучних адміністративно-політичних перешкод для призначення новообраного керівника правоохоронного відомства, в тому числі умисне дезрегулювання положення про призначення керівника; (9) зміна статусу, повноважень, підпорядкування правоохоронного органу, його підрозділів для усунення, зменшення обсягу його незалежності в системі апарату влади; (10) *політизація* правоохоронного відомства шляхом безпосереднього чи опосередкованого залучення до сфери його управління певних політичних сил; (11) медійне замовчування реальних фактів (результатів) діяльності та висвітлення неправдивих, недостовірних відомостей про роботу відомства тощо.

7. Медіакомпетентність стосується інформаційно-комунікативної роботи, а у зв'язку із тим, що інформаційний статус службових осіб правоохоронних органів відрізняється залежно від посади, рівень такої медійності має бути відповідним.

8. З урахуванням аналізу політико-правових систем інших держав авторитарного устрою, зроблено висновок про відсутність громадської участі в управлінні правоохоронними органами, що пов'язано із виключеним правом на це політичного керівництва. В таких державах, де правоохоронна функція є інструментом задоволення потреб влади, перевищення службових повноважень працівниками силових відомства і навіть вчинення ними злочинів відносно своїх громадян є допустимим та безкараним феноменом. Зазначений суспільний стрій не має ні правового, ні соціального, ні економічного майбутнього.

9. На жаль, чинне законодавство України не містить норм системного характеру, які чітко визначали б правові засоби протидії неправдивим, неправомірним висловлюванням в адресу правоохоронної інституції чи її працівників, а також розробляли б шляхи ліквідації наслідків інформаційного впливу.

У даному контексті пропонується визначити, як один із дієвих способів захисту ділової репутації посадових осіб правоохоронних органів, а також правоохоронної інституції загалом звернення із позовами до суду для відновлення репутації, яка було заплямована неправдивими відомостями. Відповідальність за таку функцію необхідно делегувати юридичним підрозділам правоохоронних органів.

Системне неправильне тлумачення принципу прозорості не може забезпечувати адекватний баланс між цивільним, громадським контролем за діяльністю правоохоронних органів та втручання в їх роботу. Явище має бути врегульоване, в першу чергу, на законодавчому рівні та надавати рівну можливість громадськості ознайомлюватися із відомостями, які містяться в обігу в органах правоохорони та правопорядку.

### Висновки до розділу

1. Вбачається, що використання практики ЄСПЛ в правоохоронній діяльності можливе на двох рівнях:

- інституційному – у трактуванні принципів правоохоронної діяльності на основі міжнародних конвенційних положень;
- кейсовому (індивідуальному) – у конкретних службових ситуаціях, пов'язаних із оцінкою правомірності втручання у приватне життя (право), застосуванням попереджувальних та припиняючих заходів, спеціальних засобів та вогнепальної зброї, пропорційності адміністративних санкцій, дотримання критеріїв розумності строків, забезпечення доступу до правоохоронної інформації та ін.

2. Обґрунтовується застосування *широкого* та *вузького* підходу до впливу практики ЄС на національну правозастосовну та правоохоронну функції. *Вузький* кореспондується із виконанням вимог Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та передбачає такі форми: обов'язковість виконання рішень ЄСПЛ у справах проти України; усунення причин порушення Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї; впровадженням в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини; створенням передумов для зменшення числа заяв до ЄСПЛ. *Широкий* передбачає трансляцію досвіду ЄСПЛ через ухвалені ним рішення на соціальний, культурний, інформаційний, виховний контекст правозастосовної та правоохоронної функції держави.

3. Наслідування практики ЄСПЛ для застосування в правових принципах правоохоронної роботи досить важливо, оскільки:

- забезпечується єдиний підхід до розуміння усталених фундаментальних засад, що може знайти конкретне застосування в процесуальній та управлінській правоохоронній роботі;

- аналіз справ проти України є індикатором порушень, неправильного застосування принципів та вектором подальшого розвитку правоохоронної системи;
- дотримання міжнародних стандартів національними правоохоронними органами – це втілення проєвропейського курсу держави, визначеного Основним Законом;
- відбувається інтеграція інших функцій правової держави (соціальна, аксіологічна) у відносини із виконання обов'язку перед громадським суспільством;
- підвищується рівень освіченості та правової культури посадових осіб правоохоронних органів.

4. Проявами недискримінації можуть бути різні аспекти правоохоронної системи:

- рівність та прозорість кадрової політики добору персоналу;
- недопустимість обмежень правоохоронного сервісу на підставі ознак раси, релігійного сповідання, громадянства, статі, статевої орієнтації і т.д.;
- недопустимість прийняття управлінських рішень, які обтяжують або навпаки покращують становище одних осіб над іншими на підставі приналежності до певних етнічних меншин, за ознаками майнового стану, походження і т.д.;
- створення умов для рівної реалізації інтересів та потреб у сфері правоохорони для осіб із фізичними, розумовими вадами, забезпечення рівних умов для учасників процесу (наприклад, правом давати свідчення зрозумілою для себе мовою або мати доступ до правової допомоги, в тому числі, безоплатної).

У розрізі тлумачення статті 2 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (право на життя) можливо виокремити осередки впливу ЄСПЛ у службовій роботі працівників правоохоронних органів:

- 1) *безпековий* – встановлення гарантій права на непозбавлення життя в результаті вжиття поліцейських заходів та водночас критеріїв допустимості застосування сили;
- 2) *нормативний (інструктивний)* – розвиток нормативно-правового забезпечення застосування поліцейських заходів;
- 3) *фахово-професійний* – встановлення наявності обов'язковості кваліфікації та навичок поводжень із вогнепальною зброєю для працівників правоохоронних органів.

5. В роботі правоохоронних органів практика ЄСПЛ може бути правовим орієнтиром для:

- 1) застосування принципів правоохоронної, адміністративної та кримінальної процесуальної діяльності;
- 2) правил поводження із особами, які перебувають під контролем держави;
- 3) стандартів медичного, побутового забезпечення осіб, воля яких тимчасово обмежена;
- 4) дотримання критерію «розумності строків» в ході проведення процесуальних дій;
- 5) дотримання умови легітимної мети при застосування правообмежувальних заходів;
- б) якості сервісної роботи.

6. Прояв практики ЄСПЛ у правоохоронній діяльності може відбуватися у формі:

- прийняття нормативно-правових актів, управлінських рішень, інструкцій, які спрямовані на утвердження правильного тлумачення (застосування) принципів Конвенції про захист прав та основоположних свобод та протоколів до неї;
- невчинення процесуальних дій, які суперечать конвенційним заборонам;

- дотримання механізму застосуванням поліцейських заходів, спеціальних засобів та вогнепальної зброї, що встановлений в окремих рішеннях ЄСПЛ та національному законі;
- демонстрації культури поваги до прав, свобод у незалежності від статусу особи у процесі, його майнового стану, ознак расової, статевої, релігійної та іншої приналежності;
- юридичного цитування положень ЄСПЛ (в тому числі у мотивувальній частині службових рішень), правова позиція у яких дає обґрунтування законності, правомірності дій, фактів, що мають значення в правоохоронному процесі;
- впровадження курсів вивчення практики ЄСПЛ у процес підготовки та підвищення кваліфікації працівників правоохоронних органів.

7. У роботі запропоновано сучасне бачення концепції дотримання меж контролю та недопущення втручання (тиску) в законну діяльність правоохоронних органів як комплексне завдання державної політики, реалізація якої потребує застосування низки адміністративно-правових, організаційних, інформаційних засобів:

- 1) всеохопне дотримання принципу незалежності правоохоронних органів;
- 2) максимальну поінформованість, прозорість та транспарентність, що включає недопустимість приховування неетичних, протизаконних внутрішніх фактів та вчинків серед правоохоронців;
- 3) законність застосування обмежень при наданні доступу до правоохоронних відомостей та інформацію про роботу правоохоронного органу, зокрема дотримання «трискладового тесту»;
- 4) дотримання стандартів допустимої критики правоохоронної діяльності;
- 5) невідворотність, реальність відповідальності за перешкоджання законній діяльності правоохоронців;
- 6) протидія необґрунтованим, неправдивим висловлюванням в адресу правоохоронної інституції на системному рівні;

7) психологічна підготовка та створення сприятливих корпоративних психологічних умов професійної діяльності правоохоронців.

8. Запропоновано класифікувати незаконний вплив на діяльність правоохоронних органів на *інституційний* (тиск на роботу відомства чи окремої правоохоронної функції) та *функціональний* (перешкоджання індивідуальній оперативно-слідчій чи управлінській діяльності посадових осіб).

Функціональний вплив посягає на щоденні завдання та реалізацію повноважень окремими працівниками в рамках їх роботи. Об'єкт відносин, які охоплюються перешкоджання у виконанні функцій та втручанням в діяльність посадових осіб правоохоронних органів, охороняється законом, зокрема, статтею 343 Кримінального кодексу України.

Чинник «правомірності» є наскрізним у питанні балансування законного та протиправного втручання. Це включає поведінку як при несенні служби (питання внутрішньої діяльності, етикету та антикорупційної складової), так і вчиненні процесуальних, управлінських дій. Кримінально караним діянням щодо втручання в роботу правоохоронного органу набуває лише за умови *правомірності* правоохоронної діяльності, тобто, реалізації службових обов'язків у межах і спосіб встановлений законодавством.

За *характером* наслідки функціонального впливу та перешкоджання професійній діяльності працівника правоохоронних органів можуть мати як *матеріальну, так і нематеріальну природу*.

9. Зроблено висновок, що *відмінність* інституційного від функціонального спротиву полягає у наступному: має системний характер та посягає на незалежність правоохоронної інституції; ліквідація наслідків такого впливу неможлива окремим рішенням працівника правоохоронного органу, а є складним завданням для правоохоронного відомства, яке потребує залучання ресурсів та сил на політичному рівні та медійних інструментів; конфлікт може відбуватися за участю усіх гілок влади; прийняття кінцевого управлінського рішення з метою припинення впливу належить до компетенції іншого суб'єкта публічної влади; ліквідація наслідків інституційного тиску потребує залучення

великих обсягів фінансових та матеріальних ресурсів; системне втручання має ознаки використання законодавчих прогалін, конфліктних норм для створення перешкод в нормальній роботі відомства.

10. Втручання в роботу правоохоронних органів може бути *законним, незаконним, квазіправовим*. *Формами* вираження впливу є активна (наприклад, медійні атаки) чи пасивна форма (непризначення керівника). Вираження впливу класифікується за ступенем вираженого впливу: втручання, перешкоджання (блокування), схилення до прийняття рішень, погрози та ін. Вивчення форм впливу є необхідним для формування адекватної політики реагування на них.

Окрім *правомірного* та *неправомірного* втручання є інше діяння, яке за складом не містить ознак правопорушення, натомість, охоплюючи зловживання певним правом, створює перешкоди для ефективного виконання правоохоронних функцій.

11. На сучасному етапі в практичній діяльності правоохоронних відомств (особливо антикорупційного спрямування), відмічаються наступні прояви інституційного спротиву: (1) перерозподіл справ, які перебувають у розслідуванні іншим підрозділам без відома керівника; (2) фабрикування доказів участі представника, керівництва правоохоронного органу у реалізації злочинних схем, махінацій, вчиненні суспільно шкідливих корупційних діянь, що створюють несприятливе загально-національне уявлення про відомство; (3) використання повноважень інших владних суб'єктів, а також суддів шляхом прийняття відверто цинічних, необгрунтованих рішень для реалізації завдань із неможливості притягнення до відповідальності винних осіб; (4) внесення законопроектів на розгляд Верховної Ради України, які дезорганізують роботу правоохоронних органів; (5) визнання неконституційними окремих положень кримінального закону, в результаті чого провадження щодо притягнення до відповідальності винних закриваються; (6) залучання окремих осіб політичного, медійного впливу для прикриття незаконної діяльності; (7) зміна керівництва правоохоронного відомства політичним, медійним або *квазіправовим* способом; (8) створення штучних адміністративно-політичних перешкод для призначення



новообраного керівника правоохоронного відомства, в тому числі умисне дезрегламентування положення про призначення керівника; (9) зміна статусу, повноважень, підпорядкування правоохоронного органу, його підрозділів для усунення, зменшення обсягу його незалежності в системі апарату влади; (10) *політизація* правоохоронного відомства шляхом безпосереднього чи опосередкованого залучення до сфери його управління певних політичних сил; (11) медійне замовчування реальних фактів (результатів) діяльності та висвітлення неправдивих, недостовірних відомостей про роботу відомства тощо.

12. На жаль, чинне законодавство України не містить норм системного характеру, які чітко визначали б правові засоби протидії неправдивим, неправомірним висловлюванням в адресу правоохоронної інституції чи її працівників, а також розробляли б шляхи ліквідації наслідків інформаційного впливу.

У даному контексті пропонується визначити, як один із дієвих способів захисту ділової репутації посадових осіб правоохоронних органів, а також правоохоронної інституції загалом звернення із позовами до суду для відновлення репутації, яка було заплямована неправдивими відомостями. Відповідальність за таку функцію необхідно делегувати юридичним підрозділам правоохоронних органів.

Системне неправильне тлумачення принципу прозорості не може забезпечувати адекватний баланс між цивільним, громадським контролем за діяльністю правоохоронних органів та втручання в їх роботу. Явище має бути врегульоване, в першу чергу, на законодавчому рівні та надавати рівну можливість громадськості ознайомлюватися із відомостями, які містяться в обігу в органах правоохорони та правопорядку.

## РОЗДІЛ 5

### ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ В ОСОБЛИВИХ УМОВАХ: ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ, МОЖЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ

#### **5.1. Правові засоби забезпечення гарантій та ефективної роботи правоохоронних органів в умовах несприятливої епідеміологічної ситуації (на прикладі протидії гострій респіраторній хворобі covid-19)**

Епідемія COVID-19 продемонструвала слабкість та фактичну неспроможність протистояти викликам санітарно-біологічної небезпеки навіть найпотужнішими державами світу. Глобальний прояв пандемії не залишив осторонь і Україну. Навіть через два роки масштаб впливу помітний в усіх сферах суспільного життя, починаючи із сфери охорони здоров'я та закінчуючи проблемою економічної стагнації і кризи.

У той час, коли ряд сфер перейшли у дистанційний режим функціонування, зменшивши таким чином негативний вплив коронавірусної інфекції, функції держави в більшій мірі виконувались в режимі офлайн. Л. В. Мошура, аналізуючи світовий досвід організації взаємовідносин трудової діяльності в умовах пандемії, приходить до висновку про наявність такого сценарію, що працівники державних органів, закладів охорони здоров'я, правоохоронних органів, продуктових магазинів, магазинів побутових товарів, банківських установ, АЗС, аптек, страхових компаній, підприємств критичної інфраструктури державної та комунальної власності та вантажного транспорту продовжують свою роботу у звичайному режимі [177].

На наш погляд, саме діяльність правоохоронних органів потребує безперебійності виконання обов'язків їх посадовими особами в умовах карантину. Зважаючи на необхідність здійснення додаткових завдань із попередження та

протидії поширенню коронавірусної хвороби, здоров'ю та життю правоохоронців існують реальні загрози. Зокрема, за даними МВС України, всього з початку пандемії на COVID-19 захворіло 11 389 правоохоронців, одужало – 10 545, померло – 29. Разом з цим, з початку карантинних обмежень до органів поліції надійшло 134 067 повідомлень, пов'язаних із порушенням карантинних заходів. Поліцейські склали 52 003 адміністративних протоколів та розпочали 445 кримінальних проваджень [363, с. 14].

Зазначена статистика при пандемії COVID-19 відображає відсутність комплексного підходу до управління правоохоронною діяльністю в умовах погіршення епідеміологічної ситуації та несе ризики дестабілізації усієї правоохоронної системи. З урахуванням наявного негативного досвіду, одним із завдань для подальшого удосконалення правоохоронної функції є забезпечення гарантій безпеки, захищеності та інституційної спроможності діяльності органів правопорядку в екстремальних умовах, зокрема, при поширенні захворювань.

Аналізуючи діяльність органів правоохорони в умовах COVID-19, Б. О. Логвиненко зауважує, що Національна поліція залишилася фактично єдиним суб'єктом, наділеним повноваженнями застосовувати заходи адміністративного примусу щодо дотримання карантинних вимог [156, с. 50]. Це стало результатом декількох факторів, подій:

по-перше, концентрація адміністративно-юрисдикційних повноважень із розгляду справ про адміністративні правопорушення виключно в органах Національної поліції України;

по-друге, ліквідація у 2012 році Державної санітарно-епідеміологічної служби [228], яка відповідно до покладених на неї завдань здійснювала державний санітарно-епідеміологічний нагляд за дотриманням вимог санітарного законодавства органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності та господарювання та громадянами [263].

Проте, органи Національної поліції не єдині, які безпосередньо виконують функції забезпечення життєдіяльності населення в умовах протидії епідемії. Національна гвардія, Державна прикордонна служба України, Державна служба надзвичайних ситуацій фактично долучені до правоохоронних завдань щодо виконання обов'язків, які пов'язані із безпосереднім ризиком зараження COVID-19.

За наявності стратегічних прорахунків у нормотворенні, недалекоглядності управління системою забезпечення здоров'я та життєдіяльності населення при COVID-19 утворилася кризова ситуація, що пов'язана із дезорганізацією координації служб охорони здоров'я, правоохоронних органів та інших суб'єктів забезпечення життєдіяльності населення. Зауважуємо, що наявність чіткого нормативно-правового забезпечення міжвідомчої координації в кризових ситуаціях є визначальним чинником для ефективності та дієвості реалізації органами правопорядку протиепідеміологічної роботи.

Фактором ефективності правоохоронної функцій та створення гарантій виконання завдань забезпечення правопорядку в умовах, які склались при COVID-19, є правовий режим пандемії в загальнонаціональному правовому полі.

Згідно зі ст. 11 Кодексу цивільного захисту України, єдина державна система залежно від масштабів і особливостей надзвичайної ситуації, що прогнозується або виникла, функціонує у режимах за ступенем градації: повсякденного функціонування; підвищеної готовності; надзвичайної ситуації; надзвичайного стану [124]. Ч. 1 ст. 28 зазначеного Кодексу передбачено, що для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону можуть залучатися Збройні Сили України, інші військові формування та правоохоронні органи спеціального призначення, утворені відповідно до законів України [124].

Як відомо, згідно зі ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», підставою для введення правового режиму надзвичайного стану є реальна загроза безпеці громадян або конституційному

ладові, усунення якої іншими способами неможливе [306]. Відповідно до ч. 1 ст. 4 вищезазначеного Закону, виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення є однією із умов введення надзвичайного стану [306]. Суб'єктами, уповноваженими здійснювати контроль за дотриманням обмежень у зв'язку із надзвичайним станом, визначено органи Національної поліції, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України [306]. Отже, будь-який правовий режим, що виникає в результаті чинників техногенного чи антропогенного походження передбачає застосування сил та засобів органів правопорядку, а також військових формувань з правоохоронними функціями для його комплексного подолання.

На відміну від ряду країн Європи, Україна не вводила режим надзвичайного стану, незважаючи на те, що прямі законні підстави існували, особливо в період загострення періоду спалаху інфекції навесні 2020 року. Натомість, уповноваженими органами не введено жодного з правових режимів, який передбачений Кодексом цивільного захисту населення України. Ряд обмежень, які визначали особливий характер функціонування всієї держави в умовах COVID-19, було регламентовано так званим «карантинним режимом». Основним недоліком зазначеного правового режиму із обмежувальними заходами є відсутність чіткого алгоритму державно-правового впливу на забезпечення життєдіяльності держави та протидію пандемії. Правове забезпечення діяльності органів правопорядку відповідно також не містить системного підходу в організації протиепідеміологічних функцій.

Констатується, що Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17.03.2020 № 530-IX [235] є основним нормативним документом, який спрямований на визначення особливостей реагування держави в умовах карантину. Втім, в результаті

аналізу його положень можна прийти до висновку, що він не містить жодної системоутворюючої норми, яка передбачала б загальні засади управління діяльністю органів влади для припинення поширення коронавірусної інфекції. Як зазначається у пояснювальній записці до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)», цим актом створено правове підґрунтя для оперативного здійснення державою комплексу невідкладних заходів для попередження та лікування коронавірусної хвороби та запровадження комплексу правових норм, спрямованих на захист прав фізичних та юридичних осіб під час карантину та обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням коронавірусної хвороби [216]. Отже, так званий «Закон про COVID-19» є за своєю природою тимчасовим правовим актом, що не може претендувати на постійний характер та потребуватиме внесення релевантних доповнень з урахуванням змін епідеміологічної обстановки.

Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», визначено лише, що карантин – це перелік адміністративних та медико-санітарних заходів, що застосовуються для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб [283]. Питання також виникають у визначенні *«переліку адміністративних заходів»*, якими описується термін карантин у Законі України «Про захист населення від інфекційних хвороб».

Так як чинне законодавство не визначає карантин, як особливий правовий режим, відсутній інституційний підхід до залучення правоохоронних органів для вжиття протиепідеміологічних заходів з метою дотримання обмежень, пов'язаних із ним.

Пошук міждисциплінарних зв'язків у нормах правового регулювання протидії COVID-19 також не увінчався відповіддю на питання змісту правового режиму відносин, які утворилися в системі державно-владного механізму протидії глобальній пандемії COVID-19.

Втім у науковій літературі вже сформувався цілісне уявлення про національну модель «ковідного» карантину, яку можна використати в

подальшому удосконаленні роботи правоохоронних органів для цілей протидії COVID-19. Наприклад, М. В. Колеснікова пропонує розглядати «адміністративно-правовий режим пандемії COVID-19» з урахуванням комбінації наявних в чинному законодавстві термінів. Вчена вважає, що карантин, як адміністративно-правовий режим, обумовлений постійно мінливими чинниками поширення вірусного захворювання, враховуючи природу цього явища, є режимом непостійним [125, с. 79]. О. М. Шевчук узагальнює обмеження, які спричинені правовим режимом карантину при COVID-19: обмеження права на повагу до приватного життя; обмеження права на свободу (примусове поміщення громадян в обсервації); права громадян на свободу пересування (заборона переміщуватися через державний кордон, скасування транспортного сполучення); обмеження права на свободу мирних зібрань (заборона збиратися більш ніж певна кількість осіб); обмеження права на освіту (заборона відвідувати освітні заклади); обмеження права на свободу релігії (заборона проведення релігійних заходів); обмеження права доступу до медичних послуг (тимчасове припинення проведення планових заходів з госпіталізації та операцій, окрім невідкладних) [418, с. 210]. Термін «режим повної ізоляції» згадується в праці А. Вознюк та С. Чернявського [50, с. 8]. Формулювання «адміністративно-правовий режим забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя» використано у праці В. М. Редкоуса [338]. В. В. Бухарев та О. М. Резнік пропонують вживання правового режиму «самоізоляції», як обов'язкового елемента дотримання режиму карантину при COVID-19, який забезпечується шляхом обмеження основних прав і свобод людини (наприклад, обов'язкова госпіталізація передбачає обмеження права на свободу та особисту недоторканість, а обов'язок постійно перебувати у визначеному місці самоізоляції – обмеження права на свободу пересування) [41].

На наш погляд, адміністративно-правовий режим карантину в умовах COVID-19 в Україні в контексті діяльності органів правоохорони, безпеки та правопорядку слід розглядати як сукупність обмежувальних заходів, які

залежно від рівня епідеміологічної обстановки застосовуються уповноваженими суб'єктами протиепідеміологічної діяльності з метою дотримання карантинної дисципліни та забезпечення життєдіяльності країни.

Особливістю нормативно-правового забезпечення діяльності органів правопорядку при COVID-19 є несистемна (точкова) модель вжиття заходів, що виглядає як форма реалізації компетенції. Втім, якщо повноваження Національної поліції України чітко визначені підвідомчістю адміністративних та кримінальних правопорушень, то діяльність інших суб'єктів антиковідної роботи не завжди має чітке нормативне визначення.

Наприклад, аналізуючи нормативно-правове забезпечення діяльності Національної гвардії України, констатуємо відсутність положень щодо реалізації протиепідеміологічної компетенції.

З урахуванням наявного досвіду практичної реалізації підрозділами Національної гвардії України функцій забезпечення життєдіяльності населення та державних інституцій в умовах протидії COVID-19, з метою забезпечення правових гарантій законної діяльності, пропонується розробити Положення про участь підрозділів Національної гвардії України в забезпеченні життєдіяльності держави на населення в умовах поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19. Пропонується виокремити наступні заходи, до реалізації яких можуть залучатися військовослужбовці Національної гвардії України:

- охорона закладів обсервації;
- спільне з органами Національної поліції патрулювання вулиць, громадського транспорту на предмет дотримання карантинних обмежень;
- забезпечення безпеки медпрацівників та персоналу клінік, ліцензованих під лікування COVID-19, адміністративних та релігійних споруд;
- роз'яснення карантинних обмежень, спричинених COVID-19;
- контроль за дотриманням обмежень при в'їздах та виїздах з міст, селищ, пунктів обсервації, контроль пасажироперевезень;



- патрулювання публічних місць масового скупчення (вокзалів, парків, площ) з метою профілактики та контролю за дотриманням санітарно-епідеміологічних обмежень;
- дезінфекція техніки, засобів протидії поширення інфекції;
- організація швидкої (екстреної) доставки медичних вантажів до пунктів призначення;
- гуманітарна допомога протидії поширенню COVID-19 на території іноземних держав у складі спільних груп;
- соціальний, медичний захист військовослужбовців Національної гвардії України, їх медичне обслуговування та обов'язкове страхування життя та здоров'я.

У контексті розробки та удосконалення правового поля роботи служб та відомств протиепідеміологічної сфери, необхідно приділити, з одного боку, увагу розмежуванню функцій, а з іншого - напрямкам спільної роботи. У науковій літературі вважають, що підрозділи Національної поліції України, зорієнтовані на максимальне забезпечення дотримання санітарних норм на території країни. Натомість співробітникам патрульної поліції відведено основну роль у контролі за дотриманням громадянами заходів карантину [50, с. 8].

Соціальний маршрут впливу коронавірусу залишив слід, фактично, у кожній сфері життєдіяльності, що знайшло своє відлуння за загальної кримінологічної ситуації. Так, Н. О. Расторгуєва та Ю. О. Загуменна зауважують про збільшення обсягів кібератак в умовах COVID-19. Кібератаки мають тенденцію до зростання і не завжди правоохоронні органи спроможні успішно протидіяти цим злочинним посяганням. Це викликає необхідність здійснення широкомасштабних, довгострокових, системних та науково – обґрунтованих запобіжних заходів як на державному, так і на транснаціональному рівні, що охоплюватиме організаційно – управлінський, кримінально – правовий, адміністративний, медичний та інші напрямки [96, с.104.]. В. С. Батиргарєєва та ін., аналізуючи криміногенну ситуацію в Україні

протягом періоду карантину, зауважують про збільшення кількості випадків вандалізму, мародерства, хуліганства, особливо в нічний час, оскільки низка приміщень залишилася без належної (а подекуди й зовсім не існуючої) системи охорони, а правоохоронні органи не завжди можуть фізично впоратися із додатковим навантаженням [20, с. 18]. За даними Служби безпеки України, у 2020 році відомством розпочато низку розслідувань за фактами поширення завідомо неправдивої інформації стосовно пандемії COVID-19 (зокрема, інформації стосовно кількості хворих, кількості померлих, кількості койкомісць у лікарнях тощо) [350].

Тому з методологічної токи зору, участь правоохоронних органів в умовах пандемії необхідно розглядати у наступних сценаріях:

- перший – застосування адміністративно-юрисдикційних повноважень для виявлення та припинення фактів недотримання карантинних обмежень шляхом складання адміністративних матеріалів та розслідування фактів вчинення злочинів в межах повноважень;
- другий – підсилення правоохоронного моніторингу та контролю за недопущенням, виявленням та припиненням протизаконних дій, які супроводжуються режимом карантинних обмежень (наприклад, домашнє насилля, кіберправопорушення, вандалізм, мародерство, хуліганство, тощо);
- третє – посилення процесів безпекової та правоохоронної взаємодії поліції, санітарно-епідеміологічної служби, служби охорони здоров'я та надзвичайних ситуацій, прикордонної служби, Національної гвардії, органів національної безпеки, муніципальних варт, громадських об'єднань задля забезпечення життєдіяльності країни в умовах COVID-19.

Що стосується саме пандемії COVID-19, то її слід охарактеризувати високим ступенем ураження та швидкістю поширення. А тому створення загрози стрімкого поширення хвороби у масових масштабах може бути підставою вчинення діяння, яке охоплюється ознаками злочину, передбаченого

статтею 325 Кримінального кодексу України «Порушення санітарних правил і норм щодо запобігання інфекційним хворобам та масовим отруєнням» [144]. А. А. Возняк та С. С. Чернявський до факторів, які супроводжують зазначений ризик відносять:

- перебування в громадських місцях без вдягнутих засобів індивідуального захисту;
- переміщення групою осіб у кількості понад дві особи, крім окремих дозволених випадків;
- проведення всіх масових (культурних, розважальних, спортивних, соціальних, релігійних, рекламних та інших) заходів, крім окремих дозволених заходів з дотримання відповідних санітарних і протиепідемічних заходів;
- робота суб'єктів господарювання, яка передбачає приймання відвідувачів, зокрема закладів громадського харчування (ресторанів, кафе тощо), торговельно-розважальних центрів, інших закладів розважальної діяльності, фітнес-центрів, закладів культури, за винятком окремих випадків;
- регулярні та нерегулярні перевезення пасажирів автомобільним транспортом у міському, приміському, міжміському, внутрішньообласному та міжобласному сполученні, зокрема пасажирські перевезення на міських автобусних маршрутах у режимі маршрутного таксі, крім певних випадків [50, с. 11].

При цьому важливо відмітити не тільки важливість будь-якого свідомого громадянина, суб'єкта підприємницької діяльності щодо недопущення поширення інфекції шляхом дотримання карантинного режиму та інших заходів, а й участь правоохоронців у забезпеченні карантинної дисципліни.

Слід зауважити, що працівник правоохоронного органу, не зважаючи на наявність повноважень щодо реалізації протиепідеміологічної правоохоронної компетенції, повинен реагувати на факти, які обумовлюють недотримання

санітарно-епідеміологічних норм, які охоплюють склад адміністративного чи кримінального правопорушення.

Ст. 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» передбачено, що організація та контроль за дотриманням встановленого на території карантину, своєчасного і повного проведення профілактичних і протиепідемічних заходів покладаються на місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [283]. Так як органи поліції є суб'єктами виконавчої влади, можна зробити висновок, що вони залучені для реалізації протиепідеміологічної роботи. Натомість, у Розділі VIII вищезазначеного Закону, працівники поліції не містяться серед суб'єктів, на яких поширюються заходи правового і соціального захисту медичних та інших працівників, зайнятих у сфері захисту населення від інфекційних хвороб. Зокрема, ст. 39 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» передбачено, що держава забезпечує страхові виплати медичним працівникам державних і комунальних закладів охорони здоров'я [283].

Так, природа виконання правоохоронних повноважень у сфері охорони здоров'я та реалізації протиепідеміологічних заходів при COVID-19 зокрема, передбачає:

- необхідність прямого контакту із потенційними носіями вірусу;
- підвищений стресовий, конфліктний характер криміногенної обстановки, який обумовлений небажанням дотримуватися протиепідеміологічних заходів;
- збільшений обсяг робочого часу в результаті посилення оперативних чергувань;
- посилення загальної криміногенності у зв'язку з запровадженням карантинних заходів тощо.

Тому, на наш погляд, невключення в зазначений перелік працівників правоохоронних органів є суттєвим недоліком, який не забезпечує правоохоронцям достатніх гарантій їх професійної діяльності в умовах безпосередньої реалізації протиепідеміологічних повноважень.

З урахуванням вищезазначеного, пропонується внести зміни до абзацу другого статті 39 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000 № 1645-III та викласти його в такій редакції: «Держава забезпечує страхові виплати в таких розмірах медичним працівникам державних і комунальних закладів охорони здоров'я, а також іншим працівникам органів державної влади, в тому числі правоохоронних органів».

Однією із позитивних законодавчих змін є впровадження регулярного тестування для працівників органів Національної поліції та Національної гвардії, яке згідно зі ст.35-1 вищезазначеного Закону здійснюється незалежно від того, чи мали вони встановлений контакт із особою, хворою на коронавірусну хворобу (COVID-19) [283].

Як відмічає Д. В. Швець особливості нинішньої пандемії COVID-19 мають специфічний вплив на реалізацію поліцейськими повсякденних функцій, пов'язаних із дотриманням карантинних заходів: нетиповий характер пандемічної ситуації для населення; відсутність досвіду поведінки в умовах карантину; відносно незначне поширення захворюваності, що породжує дещо недбале ставлення громадян до карантинних заходів; зменшення доходів населення та викликану цим соціальну напруженість; зміну психоемоційного стану населення у зв'язку з вимушеною зміною кола соціальних зв'язків та їх тривалістю і інтенсивністю (перебування в оточенні одних і тих же людей чи на самоті в режимі 24/7, відсутність можливості займатися окремими видами діяльності тощо) [417, с. 15]. Тому з метою підвищення професійної готовності правоохоронців щодо реалізації неспецифічних правозастосовних функцій, існує необхідність розробки внутрівідомчих інструкцій та проведення за їх результатами навчань. Зокрема, з урахуванням наявних складнощів, пропонується забезпечити методологічну підтримку для працівників поліції щодо наступного предмету:

- перелік та межі дії заборон, обмежень (з огляду на їх визначеність в різних нормативно-правових актах);

- забезпечення безпеки, дотримання прав, свобод громадян та юридичних осіб в умовах COVID-19. Зокрема, в даному випадку, слід погодитись із В. В. Сокурєнко у тому, що встановлення відповідальності за недотримання обмежень, спричинених пандемією COVID-19, безумовно, є потрібним і має за мету припинення розповсюдження хвороби, проте постає питання про адекватність та достатність санкцій, зокрема, щодо господарського сектору економіки країни [363, с. 15], які і так зазнали збитків в умовах пандемії;

- підстави застосування заходів адміністративного припинення у справах про порушення карантинних обмежень;

- визначення меж суспільно небезпечних наслідків злочину, передбаченого ст. 325 КК України «Порушення санітарних правил і норм щодо запобігання інфекційним хворобам та масовим отруєнням» та його відмежуванням від адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 44-<sup>3</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення правил щодо карантину людей».

Епідемологічна ситуація вимагає гнучості в роботі будь-якого органу, що полягатиме у створенні балансу між забезпеченням ефективного виконання функцій такого органу і в той же час – створення безпечних умов для життя і здоров'я його працівників.

З-поміж інших однією з таких складових в ковідних реаліях стала можливість виконувати працівником свої безпосередні обов'язки дистанційно, тобто віддалено від адміністративної будівлі місця роботи.

Згідно зі ст. 60<sup>2</sup>. Кодексу законів про працю дистанційна робота - це форма організації праці, за якої робота виконується працівником поза робочими приміщеннями чи територією власника або уповноваженого ним органу, в будь-якому місці за вибором працівника та з використанням інформаційно-комунікаційних технологій [120].

На нормативно-правову рівні це питання було врегульоване, зокрема, наказом Національного агентства України з питань державної служби від

13.03.2020 № 39-20, яким внесено зміни до Типових правил внутрішнього службового розпорядку та створено передумови для можливості віддаленої (дистанційної) роботи державного службовця.

Так, підп. 2 пункту 1 зазначених Змін передбачено, що за ініціативою державного службовця і згодою його безпосереднього керівника та керівника самостійного структурного підрозділу (за наявності) такий державний службовець може виконувати завдання за посадою за межами адміністративної будівлі державного органу. При цьому відповідними Змінами закріплено що, для цього державному службовцю необхідно погодити у письмовій формі, зокрема засобами телекомунікаційного зв'язку, перелік відповідних завдань, строки їх виконання з безпосереднім керівником та керівником самостійного структурного підрозділу (за наявності).

Також цими Змінами закріплено виключення щодо можливості виконання посадових обов'язків державними службовцями за межами адміністративної будівлі державного органу та унормовано, що за межами адміністративної будівлі державного органу можуть виконуватися завдання, якщо їх якісне, ефективне та результативне виконання не потребує: використання інформації з обмеженим доступом; доступу до комп'ютерного, телекомунікаційного та/або програмного забезпечення, яке функціонує лише у межах приміщення державного органу; обов'язкового перебування в приміщенні державного органу (залучення інших працівників державного органу, проведення консультацій, нарад тощо) [242].

Заступниця міністра охорони здоров'я Ірина Микичак на брифінгу, що відбувся 19 жовтня 2020 року, звернула увагу на те, що кожен роботодавець, кожен керівник фірми, підприємства має організовувати роботу своїх працівників у такий спосіб, щоби всі ті, хто можуть працювати у віддаленому доступі - працювали у віддаленому доступі [175].

Таким чином, є категорія тих працівників правоохоронних органів, які в силу специфіки своїх повноважень можуть працювати дистанційно. Наприклад, до такої роботи можливо віднести:

- роботу із доступом до публічної інформації, забезпечення функціонування гарячої лінії правоохоронних органів;
- розгляд скарг на дії посадовців, розгляд справ про адміністративні правопорушення за можливості без участі виклику сторін у справі;
- адміністрування інформаційно-комунікаційних реєстрів та баз даних (за наявності технічної можливості забезпечити безпеку інформаційного обміну);
- навчання та підвищення кваліфікації військовослужбовців та працівників апаратів правоохоронних органів тощо.

Враховуючи наявність законодавчого підґрунтя для переходу на дистанційну форму роботи, важливо забезпечити можливість окремих категорій працівників правоохоронних органів на всіх рівнях виконувати свої посадові обов'язки дистанційно, але з урахуванням обмежень щодо такого виду роботи, які зокрема закріплені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 13.03.2020 № 39-20 та нормативно-правових актів, які регулюють діяльність відповідного органу.

Фінансова складова є одним із найважливіших організаційних інструментів забезпечення ефективної роботи правоохоронних органів, особливо в кризовий період. Підвищення фінансово-майнової підтримки функцій правоохорони та військовослужбовців зокрема сприяє:

- пропорційній оплаті праці залежно від підвищеної завантаженості та тривалості робочого часу;
- забезпеченню необхідними додатковими майновими засобами, знаряддями та інструментами;
- мінімізації відтоку кадрів у кризовий період;
- покриттю ризиків та компенсація у випадках захворювання.

Дискусійним на політичному рівні та критично сприйнятим в суспільстві стали рішення щодо підвищення оплати праці працівникам органів правоохорони та військовослужбовцям відомств, які виконують функції,



ризикуючи особистим здоров'ям при безпосередній комунікації із потенційними носіями вірусу.

Постановою Кабінету Міністрів України від 10 червня 2020 року № 485 «Про виділення коштів для здійснення доплати військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським, які забезпечують життєдіяльність населення, медичним та іншим працівникам, які безпосередньо зайняті на роботах з ліквідації захворювання на гостру респіраторну хворобу COVID-19, спричинену коронавірусом SARS-CoV-2, у відомчих закладах охорони здоров'я» встановлено наступних бенефіціарів додаткової грошової допомоги: поліцейські та працівники Міністерства внутрішніх справ України, які безпосередньо зайняті на роботах з ліквідації захворювання гострою респіраторною хворобою COVID-19; військовослужбовці Національної гвардії, які забезпечують життєдіяльність населення на період дії карантину; військовослужбовці Державної прикордонної служби України, які забезпечують життєдіяльність населення на період дії карантину; особи рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту [227].

Основним зауваженням зазначеного рішення стало те, що джерелом фінансування є кошти, виділені з фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19. Як зауважують критики «ковідного фонду», його призначення має виключно медичне спрямування, з чим, з одного боку, важко непогодитись. Але, з іншого боку, коронавірусна хвороба вражає різні сфери життєдіяльності суспільства. Громадський порядок та безпека, забезпечення нормального функціонування яких вкрай необхідне для підтримки дієвості системи охорони здоров'я.

Принцип гнучкості в діяльності правоохоронних органів за умов складної епідеміологічної обстановки передбачає максимальне переведення працівників на дистанційну форму виконання повноважень, якщо її здійснення є реальним та не становить перешкод в ефективності виконання завдань безпеки, правопорядку та карантинної дисципліни.

Втім, незважаючи на загалом правильне та необхідне рішення із дофінансування, Постанова Кабінету Міністрів України від 10 червня 2020 року № 485 містить ряд недоліків, які необхідно усунути:

по-перше, виділення коштів для здійснення доплати передбачено виключно до заробітної плати, натомість інші види матеріального забезпечення (наприклад, страхування, надання медичної допомоги) залишені без змін;

по-друге, Постанова не містить конкретних обсягів фінансування;

по-третє, з метою мінімізації корупційних ризиків (з урахуванням того, що деякі функції можуть бути виконані в дистанційному режимі) у Постанові необхідно передбачити види правоохоронної, безпекової діяльності, за виконання яких необхідно встановлювати додаткову матеріальну допомогу.

Висновки.

1. У підрозділі проведено аналіз правових засобів забезпечення гарантій роботи правоохоронних органів в умовах несприятливої епідеміологічної ситуації (на прикладі протидії гострій респіраторній хворобі COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2) та запроваджено:

- удосконалити нормативне регулювання правового режиму пандемії COVID-19 та реалізації повноважень у сфері протиепідеміологічної роботи органами безпеки та правопорядку;

- внести зміни до законодавства та відомчих правових актів з питань медичного забезпечення, страхування та грошової допомоги працівників та військовослужбовцям правоохоронних органів які забезпечують дотримання карантинної дисципліни та життєдіяльності населення на період дії карантину;

- розмежувати правоохоронні та інші функції у протиепідеміологічній роботі, визначити напрямки спільної діяльності з метою протидії поширенню COVID-19;

- забезпечити методологічну та консультативну підтримку для працівників поліції при реалізації адміністративно-юрисдикційної діяльності;

- впровадити принцип гнучкості трудового режиму (перехід на дистанційну форму роботи у тих функціях, де це можливо) шляхом інтеграції норм у відомчі нормативні акти внутрішньої служби.

2. Метою правових засобів забезпечення гарантій роботи правоохоронних органів є забезпечення безпеки, захищеності та інституційної спроможності діяльності органів безпеки, правопорядку в екстримальних умовах, зокрема, при поширенні захворювань.

3. Встановлено, що будь-який правовий режим обмежень, який виникає в результаті дії чинників техногенного чи антропогенного походження, передбачає застосування сил та засобів органів правопорядку, а також військових формувань з правоохоронними функціями для його комплексного подолання.

Констатується, що фактором ефективності правоохоронної функції та гарантій виконання завдань забезпечення правопорядку та карантинної дисципліни в умовах, які склались в умовах протидії COVID-19, є правовий режим пандемії в загальнонаціональному правовому полі.

Адміністративно-правовий режим карантину в умовах COVID-19 в Україні в контексті діяльності органів правоохорони, безпеки та правопорядку слід розглядати як сукупність обмежувальних заходів, які залежно від рівня епідеміологічної обстановки, застосовуються уповноваженими суб'єктами протиепідеміологічної діяльності задля дотримання карантинної дисципліни.

4. Виокремлено наступні риси нормативно-правового регулювання протидії пандемії COVID-19 в Україні:

- Україною не введено жоден режим надзвичайного стану, який передбачений Кодексом цивільного захисту України;
- ряд обмежень, які визначали особливий характер функціонування всієї держави в умовах COVID-19, було регламентовано так званим «карантинним режимом», за яким відсутній чіткий алгоритм державно-правового впливу на забезпечення життєдіяльності держави та суспільства в умовах пандемії COVID-19;

- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17.03.2020 № 530-IX є основним нормативним документом, який спрямований на визначення особливостей реагування держави в умовах карантину, але не містить жодної системоутворюючої норми, яка передбачала б загальні засади управління діяльністю органів влади для припинення поширення коронавірусної інфекції. Тому, «Закон про COVID-19» є за своєю природою тимчасовим правовим актом, що не має юридичної долі в майбутньому та, наразі, потребуватиме внесення релевантних доповнень залежно від змін епідеміологічної обстановки;

- Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб» визначено лише термін «карантин», натомість у ньому відсутні положення про міжвідомчу взаємодію поза сферою медичного обслуговування;

- особливістю нормативно-правового забезпечення діяльності органів правопорядку при COVID-19 є несистемна (точкова) модель вжиття заходів, що виглядає як форма реалізації компетенції. Втім, якщо повноваження Національної поліції України чітко визначені підвідомчістю адміністративних та кримінальних правопорушень, то діяльність інших суб'єктів антиковідної роботи не завжди має чітке нормативне закріплення.

Отже, так як чинне законодавство не визначає карантин, як особливий правовий режим, відсутній інституційний підхід до залучення правоохоронних органів для вжиття протиепідеміологічних заходів з метою дотримання обмежень, пов'язаних із ним.

5. Виокремлено термінологічний ряд, яким характеризується протиепідеміологічні обмеження, спричинені пандемією COVID-19 в адміністративно-правовій доктрині: «адміністративно-правовий режим пандемії COVID-19», «режим повної ізоляції», «адміністративно-правовий режим забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя», «режим самоізоляції».

Участь правоохоронних органів в умовах пандемії необхідно розглядати у наступних сценаріях:

- перший – застосування адміністративно-юрисдикційних повноважень для виявлення та припинення фактів недотримання карантинних обмежень шляхом складання адміністративних матеріалів та розслідування фактів вчинення злочинів в межах повноважень;

- другий – підсилення правоохоронного моніторингу та контролю за недопущенням, виявленням та припиненням протизаконних дій, які супроводжуються режимом карантинних обмежень (наприклад, домашнє насилля, кіберправопорушення, вандалізм, мародерство, хуліганство, тощо);

- третє – посилення процесів безпекової та правоохоронної взаємодії поліції, санітарно-епідеміологічної служби, служби охорони здоров'я та надзвичайних ситуацій, прикордонної служби, Національної гвардії, органів національної безпеки, муніципальних варт, громадських об'єднань задля забезпечення життєдіяльності країни в умовах COVID-19.

6. Практичний аналіз сучасного стану міжсуб'єктної взаємодії у протиепідеміологічній правоохоронній діяльності засвідчив наявність стратегічних прорахунків у нормотворенні, недалекоглядності управління системою забезпечення здоров'я та життєдіяльності населення. Як результат, утворилася кризова ситуація, що пов'язана із дезорганізацією координації служб охорони здоров'я, правоохоронних органів та інших суб'єктів забезпечення життєдіяльності населення. Наявність чіткого нормативно-правового забезпечення міжвідомчої координації в кризових ситуаціях є визначальним чинником для ефективності та дієвості реалізації органами правопорядку протиепідеміологічної роботи.

Природа виконання правоохоронних повноважень при реалізації антиковідних протиепідеміологічних заходів COVID-19 передбачає:

- необхідність прямого контакту із потенційними носіями вірусу;
- підвищений стресовий, конфліктний характер криміногенної обстановки, яка обумовлена небажанням дотримуватися протиепідеміологічних заходів;

- збільшений обсяг робочого часу в результаті посилення оперативних чергувань;

- посилення загальної криміногенності у зв'язку запровадженням карантинних заходів тощо.

7. Принцип гнучкості в діяльності правоохоронних органів за умов складної епідеміологічної обстановки передбачає максимальне переведення працівників на дистанційну форму виконання повноважень, якщо їх здійснення є реальним та не становить перешкод в ефективності завдань безпеки, правопорядку та карантинної дисципліни.

Виокремлено види трудової діяльності у правоохоронних органах, які за свої природою можливо здійснювати дистанційно:

- забезпечення доступу до публічної інформації, забезпечення функціонування гарячої лінії правоохоронних органів;

- розгляд скарг на дії посадовців, розгляд справ про адміністративні правопорушення за можливості без участі виклику сторін у справі;

- адміністрування інформаційних реєстрів та баз даних (за наявності технічної можливості забезпечити безпеку інформаційного обміну);

- навчання та підвищення кваліфікації військовослужбовців та працівників апаратів правоохоронних органів тощо.

Пропозиції до удосконалення нормативно-правового забезпечення роботи правоохоронних органів в умовах протидії COVID-19

1. З урахуванням наявного досвіду практичної реалізації підрозділами Національної гвардії України функцій забезпечення життєдіяльності населення та державних інституцій в умовах протидії COVID-19, з метою забезпечення правових гарантій їх законної діяльності, пропонується розробити Положення про участь підрозділів Національної гвардії України в забезпеченні життєдіяльності держави та населення в умовах поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19. Пропонується виокремити наступні заходи, до реалізації яких можуть залучатися військовослужбовці Національної гвардії України:

- охорона закладів обсервації;
- спільне з органами Національної поліції патрулювання вулиць, громадського транспорту на предмет дотримання карантинних обмежень;
- забезпечення безпеки медпрацівників та персоналу клінік, ліцензованих під лікування COVID-19, адміністративних та релігійних споруд;
- роз'яснення карантинних обмежень, спричинених COVID-19;
- контроль дотримання обмежень при в'їздах та виїздах з міст, селищ, пунктів обсервації, контроль пасажироперевезень;
- патрулювання публічних місць масового скупчення (вокзалів, парків, площ) з метою профілактики та контролю за дотримання санітарно-епідеміологічних обмежень;
- дезінфекція техніки, засобів протидії поширення інфекції;
- організація швидкої (екстреної) доставки медичних вантажів до пунктів призначення;
- гуманітарна допомога протидії поширенню COVID-19 на території іноземних держав у складі спільних груп.

2. У контексті розробки та удосконалення правового поля роботи служб та відомств протиепідеміологічної сфери, необхідно приділити, з одного боку, увагу розмежуванню функцій, а з іншого напрямком спільної роботи.

3. У Розділі VIII Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», працівники поліції не містяться серед суб'єктів, на яких поширюються заходи правового і соціального захисту медичних та інших працівників, зайнятих у сфері захисту населення від інфекційних хвороб. Зокрема, статтею 39 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» передбачено, що держава забезпечує страхові виплати медичним працівникам державних і комунальних закладів охорони здоров'я.

Невключення в зазначений перелік працівників правоохоронних органів є суттєвим недоліком, який не забезпечує правоохоронцям достатніх гарантій їх професійної діяльності в умовах безпосередньої реалізації протиепідеміологічних повноважень.

З урахуванням вищезазначеного, пропонується внести зміни до абзацу другого статті 39 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000 № 1645-III виклавши його в наступній редакції: «Держава забезпечує страхові виплати в таких розмірах медичним працівникам державних і комунальних закладів охорони здоров'я, а також іншим працівникам органів державної влади, в тому числі правоохоронних органів».

4. З метою підвищення професійної готовності правоохоронців щодо реалізації неспецифічних правозастосовних функцій, існує необхідність розробки внутрівідомчих інструкцій та проведення за їх результатами навчань. З урахуванням наявних складнощів, пропонується забезпечити методологічну підтримку для працівників поліції щодо наступного предмету:

- перелік та межі дії заборон, обмежень (з огляду на їх визначеність в різних нормативно-правових актах);
- забезпечення безпеки, дотримання прав, свобод громадян та юридичних осіб в умовах COVID-19;
- підстави застосування заходів адміністративного припинення у справах про порушення карантинних обмежень;
- визначення меж суспільно небезпечних наслідків злочину, передбаченого ст. 325 КК України «Порушення санітарних правил і норм щодо запобігання інфекційним хворобам та масовим отруєнням» та його відмежуванням від адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 44-<sup>3</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення правил щодо карантину людей».

5. Незважаючи на загалом правильне та необхідне рішення із дофінансування, яке передбачено Постановою Кабінету Міністрів України від 10 червня 2020 року № 485 «Про виділення коштів для здійснення доплати військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським, які забезпечують життєдіяльність населення, медичним та іншим працівникам, які безпосередньо зайняті на роботах з ліквідації захворювання на гостру респіраторну хворобу COVID-19, спричинену коронавірусом SARS-



СоV-2, у відомчих закладах охорони здоров'я», вона містить ряд недоліків, які необхідно усунути:

по-перше, виділення коштів для здійснення доплати передбачено виключно до заробітної плати, натомість інші види матеріального забезпечення (наприклад, страхування, надання медичної допомоги) залишені без змін;

по-друге, Постанова не містить конкретних обсягів фінансування;

по-третє, з метою мінімізації корупційних ризиків ( з урахуванням того, що деякі функції можуть бути виконані в дистанційному режимі) у Постанові необхідно передбачити види правоохоронної, безпекової діяльності, за виконання яких необхідно встановлювати додаткову матеріальну допомогу.

## 5.2. Діяльність правоохоронних органів України у час війни

Правоохоронні органи є частиною державного механізму і їхня роль у нестійкий час складностей та змін, який виник з часу повномасштабного збройного вторгнення росії в Україну наприкінці лютого 2022 року відгукнувся текстово у одній із недавніх праць Д. Аджемоглу та Дж. А. Робінсона «Вузкий коридор», де автори аналізують питання майбутнього історії держав та суспільств сучасного світу.

Так, напередодні мирного розпаду двуполярного світу у 1989 році американський філософ-футуролог Френсіс Фукуяма передбачив «кінець історії», коли всі країни поступово перейдуть до тієї моделі політико-економічних інститутів, що він назвав «неминучою перемогою економічного та політичного лібералізму». Через п'ять років Роберт Каплан у своїй статті «Наступна анархія» намалював радикально іншу картину майбутнього. Як приклад хаотичного беззаконня і насильства Каплан наступним чином описує Західну Африку: Західна Африка стає символом [анархії]... Хвороби, перенаселеність, невмотивована злочинність, нестача ресурсів, міграція біженців, руйнування національних держав і міжнародних кордонів, посилення приватних фірм і міжнародних кордонів міжнародних наркокартелів – все це найяскравіше можна продемонструвати на прикладі цього регіону [2, с. 15].

Ці дві протилежні тези відрізняються лише обставинами опису державних та суспільних інституцій. Якщо перша картина стосувалася мирних обставин цивілізаційного розвитку, друга ж – у час загострення суспільних і міждержавних конфліктів, що призвели до численних військових протистоянь.

Далі автори аналізують вагому цитату Ю. Н. Харарі із статті 2018 року «Чому технологія віддає перевагу тиранії», що пов'язує досягнення в галузі штучного інтелекту із шляхом «цифрових диктатур», за яким уряди зможуть спостерігати за нами та контролювати нашу взаємодію між собою, наше спілкування та навіть наші думки [2, с. 15]. Цю тезу як загрозу соціальної

поляризації і руйнування демократії за допомогою розвитку штучного інтелекту у час можливого військового протистояння Ю.Н. Харарі розвинув у своїй публікації 2023 року [436].

Зазначене свідчить про виклики та однозначні зміни у діяльності правоохоронних органів як виразників правопорядку та монополістів примусу від держави та складну прогнозованість їх трансформацій у сучасному змінюваному світі. Виклики, породжені війною, ще більш критичні та малопрогнозовані. Тому ми розглядаємо цей компонент нашого дослідження одним із пріоритетних і формуємо унікальний адміністративно-правовий дискурс воєнної трансформації правоохоронних органів України в часи масового збройного вторгнення росії.

У підрозділі ми розглянемо ключові державні правоохоронні структури з урахуванням тих, які залучаються до збройного захисту та тих, які за Женевськими конвенціями представляють громадянську інфраструктуру.

У нашому дослідженні категорія існування в умовах (залучення) у воєнного часу розглядається нами як тотожна юридично урегульованій системі понять воєнного стану.

Воєнний стан, згідно до ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [305] – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. Хоча сьогодні українськими високопосадовцями визнається стан фактичної війни, яку розпочала російська федерація проти України з 2014 року [104], а

подекуди як гібридну війну росії визнають з середини 2000-х років, реальний воєнний стан був розпочатий з початку оголошення указу Президента України про воєнний стан. Цей указ був прийнятий 24.02.2023 року «у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України» та низки норм українського закону [226] та є першим відповідним теорії українського права нормативно-правовим актом, що легалізував особливий порядок діяльності державних, і зокрема правоохоронних органів у час війни.

Проте для коректного розуміння дослідження адміністративної діяльності правоохоронних органів України у час війни важливо визначити, що нами таким визнається фактична війна, яка є гібридною за змістом. Тому важливо розуміти під нею також певні організаційні та урегульовані нормами адміністративного права аспекти діяльності правоохоронних органів до 2022 року.

Ми підтримуємо у цьому хронологічну класифікацію фактичної російської збройної агресії проти України, що запропонована професором В. А. Василенком [47] та іншими експертами:

1. Російське збройне вторгнення в Крим у лютому-березні 2014 року (з подальшим початком тимчасової окупації півострова Росією 20 лютого 2014).

2. Війна на сході України (на Донбасі) з квітня 2014 року, яка розпочалася зі створення під прикриттям «народних» виступів спецслужбами РФ терористичних так званих Донецької і Луганської «народних республік» та тривала до початку широкомасштабного вторгнення.

3. Широкомасштабне вторгнення Росії в Україну з 24 лютого 2022 року, яке розпочалося після тривалого військового нарощування та визнання Росією своїх маріонеткових утворень ДНР та ЛНР як незалежних держав [47]

В такому разі наша первинна мета – визначити зміст різних рішень, ухвалених вищими уповноваженими державними органами України щодо діяльності правоохоронних органів під час де-факто воєнного стану.

1. Правовий режим антитерористичної операції. Хоча на засіданні Ради національної безпеки і оборони України від 28 лютого 2014 року і розглядалося

питання запровадження воєнного стану, достатньої кількості голосів посадовців воно не отримало [178] і зрештою указом виконувача обов'язків Президента України був оголошений правовий режим антитерористичної операції [311]. В подальшому такий правовий режим був конкретизований нормами Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» [328]. Дещо згодом з причин урегулювання відносин, що склались на першому етапі війни було ухвалено Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [247].

Первинний указ виконуючого обов'язки Президента України 2014 року є таємним і не може бути досліджений у відкритому дисертаційному дослідженні. Тому погляньмо на зміст супроводжуючого його згаданого закону. Норми Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» загалом адресовані урегулюванню відносин громадян, господарюючих суб'єктів, навчальних закладів на територіях охоплених бойовими та антитерористичними діями. Лише деякі норми закону стосувалися особливостей адміністративної діяльності правоохоронних органів:

- обмеження здійснення перевірок господарської діяльності (ст. 3 Закону), – стосується податкової міліції Державної податкової служби України, поліції, Служби безпеки України;

- дистанційне вживання дій та зміна суб'єктів оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, або документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, особам, які проживають на території проведення антитерористичної операції та/або здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України, а також на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, або які переселилися з таких територій у період проведення відповідної операції

(ст. 9-3 Закону), – стосується органу міграційної служби Міністерства внутрішніх справ України;

- організаційні аспекти переміщення вищих навчальних закладів (ст. 5-1 Закону), – стосується з числа правоохоронних органів навчальних закладів МВС України.

Подібні норми, зорієнтовані на захист де-факто лише гуманітарних та цивільних (господарських) прав фізичних та юридичних осіб на тимчасово окупованих територіях, були урегульовані Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» 2014 року. Положення про вжиття оборонних, розвідувальних та контррозвідувальних заходів були імплементовані у цей, нині діючий закон, лише у 2022 році, після повномасштабного збройного вторгнення росії. Саме тоді, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України» від 21 квітня 2022 року було внесено статтю 4-1, що встановила повноваження органам державної влади, в тому числі органи сектору безпеки і оборони, їх посадовим особам, діючи на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України: 1) здійснювати відповідно до Конституції України та законів України заходи для відновлення територіальної цілісності України; 2) вживати заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі збройної агресії Російської Федерації; 3) вживати заходів для захисту прав і свобод цивільного населення; 4) здійснювати із додержанням міжнародних зобов'язань України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, принципів і норм міжнародного права політико-дипломатичні, санкційні та інші заходи з метою відновлення територіальної цілісності України у межах міжнародно визнаного державного кордону; 5) розвивати із залученням ресурсів держави та міжнародної допомоги оборонний і безпековий потенціал України з метою відсічі збройній агресії Російської Федерації; 6) забезпечувати комплексний розвиток безпекової, економічної, інформаційно-телекомунікаційної,

соціальної та гуманітарної інфраструктури на територіях, прилеглих до тимчасово окупованих територій; 7) реалізувати відповідно до документів стратегічного оборонного планування заходи зі зміцнення оборонних і безпекових спроможностей України; 8) використовувати механізми двосторонньої міжнародної співпраці, міжнародних організацій та міжнародних судових інстанцій з метою збереження та посилення санкцій, що застосовуються до Російської Федерації членами міжнародного співтовариства, притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності за воєнні злочини, злочини геноциду, проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, відбудови та відновлення знищеної внаслідок збройної агресії Російської Федерації інфраструктури України [233].

Отже, загалом на першому етапі гібридної війни російської федерації проти України ухвалені воєнним командуванням нормативні рішення практично не змінювали адміністративної діяльності правоохоронних органів України. Сьогодні, усвідомлюючи історичний хід подій 2014-2018 років, що позначились поганою організацією дій органів української влади, у тому числі правоохоронних органів, можливістю незначними силами квазі-мілітарних сил та обмеженими контингентами збройних сил країни-агресора взяти під контроль та встановити окупаційний режим на досить значній території України, ми приходимо до висновку, що такі катастрофічні наслідки серед іншого були зумовлені недостатністю адміністративно-правових рішень щодо діяльності органів влади, відсутністю чітких доручень органам влади, зокрема правоохоронним.

2. Правовий режим операції об'єднаних сил прийшов на зміну режиму антитерористичної операції. Це комплекс особливостей державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, а також заходів військового та організаційно-правового характеру, спрямованих на забезпечення національної безпеки та оборони, стримування і відсіч збройної агресії російської федерації, що був оголошений Законом України «Про особливості державної політики із

забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях».

Проведімо аналіз адміністративно-правових норм, адресованих правоохоронним органам, цього закону.

Передусім ст. 4 зазначеного Закону висуває 3 цілі державної політики на тимчасово окупованих територіях, серед яких дві – оборонні: звільнення та відновленні конституційного ладу та забезпечення незалежності, єдності та територіальної цілісності України; третя – правоохоронна: захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [302].

Ми можемо загалом висловити критику, що загалом аналізований Закон обмежений у просторі (окремими районами Донецької та Луганської областей), хоча спеціального зазначення про адресацію акту лише громадянам України та іншим українським резидентам, зареєстрованим на цих територіях не наведено.

Проте варто відмітити інше: внутрішня неузгодженість різних норм закону. Адже за принципами законотворчої техніки встановлені завдання державної політики мають бути далі у тексті закону (та підзаконних актів) бути конкретизовані щодо суб'єктів, які уповноважені їх забезпечувати.

В Зазначеному законі ми бачимо розбіжність у цьому питанні. По-перше статтею 5 встановлено ще один перелік заходів, які покладені на державні органи для забезпечення державного суверенітету. Це не конкретизація цілей із статті 4, напрямками або завданнями, адже серед них повторно фігурує ціль (завдання) захисту прав і свобод цивільного населення, що суттєво повторює ціль захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Інші позиції статті 5 теж не виглядають розкриттям цілей статті 4, проте певною мірою співзвучні з ними: напр. відсіч і стримування збройної агресії Російської Федерації, розвиток оборонного і безпекового потенціалу України з метою відсічі збройній агресії Російської Федерації [301].

Стаття 6 Закону стосується основних напрямів захисту прав і свобод цивільного населення. Перший напрям за змістом знову таки практично поворює широко визначене завдання статтей 4 та 5: захист основоположних



політичних і громадянських прав і свобод людини. Далі серед вказаних напрямів зазначені як конкретні дії: вжиття заходів для звільнення Російською Федерацією, окупаційною адміністрацією Російської Федерації всіх незаконно затриманих, утримуваних громадян України; сприяння забезпеченню відновлення порушених матеріальних прав; так і досить широко сформульовані напрями: сприяння забезпеченню соціально-економічних, екологічних та культурних потреб на виконання відповідних рішень Кабінету Міністрів України; сприяння підтриманню культурних зв'язків [302]. Далі у змісті статті зазначаються деякі органи державної влади, відповідальні за реалізацію цих напрямів, проте серед них не названо жодного правоохоронного органу, лише органи із загальними і контрольними повноваженнями: Кабінет Міністрів України та Омбудсман (Уповноважений ВРУ з прав людини) та наявна відсильна норма на конкретизацію захисту інших (незрозуміло яких) прав іншими законами України.

Статті 7-8 повторюють на наш погляд розмитий підхід статті 6, проте тепер щодо напрямів, що конкретизують ціль 1 державної політики зі статті 4 Закону: питань національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації. Відмітимо, що наповнення цих статей також заслуговує критики з аспектів конкретності та частково дублюється у статтях 7-8.

Аналіз співставлених норм нами додатково перевірений у інших законах, які можуть, як зазначено у Законі України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», конкретизувати напрями діяльності органів державної влади, зокрема правоохоронних органів. Нами опрацьовано спеціальні закони, що прийняті на виконання подібних завдань імовірно на виконання цілей, проголошених у вищезазначеному Законі про особливості державної політики. Це Закон України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» [307], та кілька законів, що уточнюють норми актів, прийнятих за попереднього етапу війни (Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» 2014

року) або були прийняті вже за наступної фази війни (Закон України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» 2022 року).

Зазначений короткий аналіз нормативного регулювання свідчить про з одного боку фрагментарність та декларативність, а з іншого – неузгодженість адміністративно-правового урегулювання дій органів виконавчої влади та, зокрема, правоохоронних органів у нормативних актах, що приймалися у період другої фази російської війни проти України (2018-2021 роки). Правоохоронні органи не отримали детально урегульованих завдань та повноважень на час поточної фази війни, а надані їм завдання не були узгоджені або насичені конкретними повноваженнями.

### 3. Воєнний стан.

Лише фактичне оголошення війни російською федерацією, хоч і здійснене з традиційним для цієї країни обманним маскуванням як «спеціальна операція» зумовило ухвалення первинного указу українського головнокомандувача – Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», що був ухвалений 24 лютого 2022 року та того ж дня затверджений Законом України та в подальшому неодноразово був продовжений на 90 днів за процедурою, визначеною для такого типу правових режимів.

Указ визначив:

1) командуванню разом з військовими адміністраціями, органами виконавчої влади, правоохоронними органами та за участю органів місцевого самоврядування запроваджувати і здійснювати передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи правового режиму воєнного стану, реалізовувати повноваження, необхідні для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності;

2) тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30 - 34, 38, 39, 41 - 44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб;

3) Державній службі України з надзвичайних ситуацій невідкладно разом з обласними, Київською міською державними адміністраціями, іншими державними органами, установами, підприємствами, організаціями всіх форм власності привести єдину державну систему цивільного захисту, її функціональні та територіальні підсистеми у готовність [226].

Таким чином, як бачимо, Указ про введення воєнного стану встановив загальні завдання (відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності) та спеціальні завдання державних органів (визначені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» та спеціальні завдання ДСНС як спеціалізованого правоохоронного органу), передбачив необхідність взаємодії для досягнення цих завдань та можливості обмеження певного кола прав людини та юридичних осіб.

У Законі України «Про правовий режим воєнного стану», до якого відсилає указ Президента України, визначаються такі регулятивні положення, що адресовані правоохоронним органам:

1) функція охорони громадського порядку і громадської безпеки, що покладається на військові адміністрації, можливість відрядження у спеціальному порядку осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів до складу військових адміністрацій, інші правоохоронні функції військових адміністрацій (ст. 4, 15 Закону);

2) численні можливі обмеження заборонного характеру (напр. заборона протестних заходів, комендантська година), контрольного характеру (напр. різноманітні перевірки, огляди), щодо власності (напр. вилучення вибухових речовин, обов'язок розквартирувати сили оборони), щодо трудових прав (напр. особливий режим трудового часу та залучення населення до будівлі оборонних

споруд) та інші передбачають обґрунтоване застосування та роз'яснення населенню (ст. 8-9 Закону).

Вочевидь додержання урегульованого законами порядку таких дій та урегулювання на первинному рівні скарг на дії військових посадових осіб можливе за ефективної роботи працівників, що мають компетенції з обґрунтованого обмеження прав: працівників правоохоронних органів;

3) повноваження Президента України щодо стратегічного керівництва, залучення правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану (ст. 11 Закону);

4) група статей, що визначають правові межі обґрунтованого і не надмірного обмеження прав громадян, іноземних осіб та інших нерезидентів, юридичних осіб, гарантії захисту прав у воєнний час, питання правосуддя щодо порушень прав (ст. 20-26 Закону).

Отже, на наш погляд, порівняно з правовими основами проголошених у 2014 році антитерористичної операції та у 2018 році операції об'єднаних сил, правове регулювання дій посадових осіб, зокрема правоохоронних органів, 2022 року виглядає більш конкретним і адресованим, серед інших структур, правоохоронним органам.

Як ми вже зазначали, ми розглядаємо правоохоронними органами перелік тих, що визначені у ст.2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» та виконують інші правоохоронні функції, й усвідомлюємо, що не можемо у кожному підрозділі охопити увесь перелік органів. З цих міркувань розглянемо особливості регулювання та діяльності тих, що досить показово проявили себе у час воєнних дій.

Перші дні повномасштабного збройного вторгнення були для України одночасно ще одним випробуванням – на вразливості важливих юрисдикційних проваджень та ліквідацією їх оперативними юридично обґрунтованими методами. Зокрема на цьому етапі відзначались проблеми у діяльності правоохоронної системи та системи судочинства. Завдяки дієвості Верховної Ради України, яка теж була забезпечена через додаткове урегулювання щодо

можливості більш гнучко діяти у час війни – вона розпочала ліквідацію виявлених прогалин діяльності правоохоронних органів.

Одним із перших законів, що були спрямовані на встановлення спеціального урегулювання повноважень правоохоронних органів у час війни, був Закон України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про попереднє ув'язнення» щодо додаткового регулювання забезпечення діяльності правоохоронних органів в умовах воєнного стану» [240]. Ним було усунуто прогалину недієвого українського правосуддя на певних територіях у перші дні повномасштабного військового вторгнення, зокрема прокурорам надано можливість розпочинати кримінальне провадження без доступу до Єдиного реєстру досудових розслідувань, обирати та продовжувати тримання під вартою за низку злочинів за неможливості такого ухвалення судом. Цим же законом уточнено завдання державної кримінально-виконавчої системи щодо сприймання документів про встановлення та продовження строку тримання під вартою не лише ухвалою слідчого судді, суду, але і постанови прокурора, прийнятої у випадках та порядку, передбачених статтею 615 Кримінального процесуального кодексу України [240].

Не є прямим предметом нашого дослідження, проте викликає науковий інтерес у зв'язку із ним термінологічна дихотомія перших законів щодо додаткового правового регулювання з початку повномасштабного вторгнення. Перші закони містили різні назви, що встановлювали особливості певного урегулювання правових відносин. Такими назвами були, згідно із хронологічним підходом: «в умовах дії режиму воєнного стану» [239], «в умовах воєнного стану» [240], «у період дії воєнного стану або стану війни» [282], «в умовах воєнного стану, надзвичайної ситуації або надзвичайного стану» [231], «на період дії воєнного стану і у відбудовний період» [234], «у період воєнного, надзвичайного стану» [241], «під час дії воєнного стану, введеного у зв'язку із збройною агресією Російської Федерації проти України» [281] та деякі інші подібні формулювання.

Як бачимо, у перших прикладах законів законодавцем вживаються терміни, що фокусуються:

- термінологічному ряді правового стану: воєнний, стан війни, надзвичайний, надзвичайна ситуація;

- на правовому режимі: в умовах дії режиму воєнного стану;

- настанні специфічних умов: в умовах, в умовах дії;

- на охоплюваному періоді з використанням мовної термінології: під час, на період дії, у період; та тривалості дії: у період дії воєнного стану, на період дії воєнного стану і у відбудовний період;

- на конкретному факті воєнного стану: під час дії воєнного стану, введеного у зв'язку із збройною агресією Російської Федерації проти України.

Це розмаїття назв і термінів дозволяє нам можливість надати йому оцінку з позиції правильності застосування згідно адміністративного права. З нашої точки зору найбільш правильним з позиції урегулювання правових відносин є зазначення питання юридичного (нормативного) терміну та періоду дії: наприклад воєнний стан, у період воєнного стану. Позитивно сприймається нами і універсалізація термінології, з тим, щоб цей закон був більш багаторазового використання: у період воєнного, надзвичайного стану. З цієї точки зору негативно сприймаються нами терміни «стан війни», «стан надзвичайної ситуації», що викличе потребу додатково урегулювати ці стани (правові режими) або оцінково доводити їх існування без юридичного урегулювання.

Нейтральним для нас є зазначення або незазначення формулювання «режим», адже категорія воєнний стан презюмативно означає введення режиму воєнного стану, хоча чітке зазначення режим воєнного стану чіткіше пов'яже урегульовані певні правові наслідки дій та подій з дією оголошеного уповноваженим представником влади певним правовим режимом: як наприклад постановленим указом Президента та затвердженим Верховною Радою України режимом воєнного стану.

Негативно нами сприймається формулювання умов, а не юридичного факту. Адже настання чи ненастання умов є оцінною категорією, яку будуть змушені оцінювати уповноважені органи (у тому числі правоохоронні) на відміну від факту, що уже підтверджений певним юридично визначеним рішенням (прийняттям указу про воєнний стан та введення його в дію Законом України).

Також заслуговує критики часова невизначеність формулювання, яке все частіше використовується у нормативних актах у час війни: відбудовний період. Останнє вимагає подальшого урегулювання такого періоду, що може в подальшому неодноразово уточнюватись, а відповідно обмежуватись або продовжуватись залежно від використовуваних правових конструкцій. Це однозначно викличе юрисдикційні спори за участю правоохоронних органів та судів.

Таким чином вважаємо за потребу законотворцю уніфікувати застосування розмаїття термінів у законодавчих актах, що врегульовують правові відносини у час війни, для чого єдиним законом внести зміни у численні названі закони, у якому визначити єдине формулювання, що охоплює термінологію та період дії цих актів, визначить за потреби правовий режим відбудовного (або також інших періодів, що будуть пов'язані із війною), встановить обов'язок інших нормотворців (підзаконних, юрисдикційних) привести термінологічну уніфікацію прийнятих ними актів до єдиних обґрунтованих формулювань.

Особливості діяльності конкретних правоохоронних органів у час воєнних дій ще не були джерелом детальних наукових розвідок, проте висвітлювалися у публіцистичних і деяких наукових працях.

Так, щодо діяльності прокуратури за перший рік після збройного вторгнення системно розкрито у програмній пресконференції генерального прокурора А. Костіна [222]. За його словами головний пріоритет роботи органів прокуратури в умовах воєнного стану – забезпечення розслідування злочинів, вчинених росією, та притягнення агресора до відповідальності.

Прокуратурою України розслідуються понад 68 000 воєнних злочинів. Ці злочини призвели до загибелі 9 655 осіб, в тому числі 461 дитини. Поранення отримали 12 829 осіб, з яких 926 - діти. зареєстровано понад 2600 воєнних злочинів проти дітей, серед яких загибель або поранення дітей, факти збройного нападу на установи та заклади для дітей, а також факти примусової депортації або викрадення. Найбільш системним видом злочинів проти дітей є примусова депортація на територію росії та білорусі [222].

Характеризуючи діяльність прокуратури у окремих стратегічних провадженнях, генеральний прокурор виділив завдану шкоду цивільній, екологічній та енергетичній інфраструктурі.

Зруйновано або пошкоджено понад 81 тисяча цивільних об'єктів. Це понад 62000 житлових будинків, понад 2 300 – навчальних та виховних закладів, понад 450 – медичних закладів. Пошкоджено або знищено 4040 інфраструктурних мереж - газопроводів водопроводів, електромереж. Завдано 255 ударів по 112-и об'єктах енергетики. Понад 77% цих ударів було завдано з жовтня по лютий – 197 [222].

Органи прокуратури України вбачають перспективним розглядати ці атаки як навмисне створення непридатних для життя умов, що відповідає одній з ознак геноциду, вказаній у Конвенції ООН про запобігання злочину геноциду та покарання за нього. Органи прокуратури здійснюють процесуальне керівництво у 11 кримінальних провадженнях за фактами вчинення збройними формуваннями РФ дій, що можуть спричинити екологічну катастрофу, співпрацюють із міжнародними органами щодо кримінального провадження у цих справах [222].

Для оптимізації прокурорських повноважень у час протидії широкомасштабному збройному вторгненню у діяльності органів прокуратури оптимізовано законодавство:

- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення діяльності органів прокуратури в умовах збройної агресії проти України», визначив порядок укомплектування спеціалізованих прокуратур



військовослужбовцями, їх відрядження до органів прокуратури, матеріально-технічне забезпечення та соціальний захист, зокрема, відряджені до органів прокуратури військовослужбовці під час виконання функцій прокурора будуть незалежними від військового командування та органів військового управління [219]

•наказ Генерального прокурора України «Про особливості організації діяльності спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сфері» [303]

Ці два акти визначили проходження служби військовослужбовцями-прокурорами, їхні особливі завдання і результати діяльності, взаємодію із іншими категоріями працівників прокуратури.

Змінами до Кримінального процесуального кодексу України було:

1 Удосконалено окремі положення щодо проведення досудового розслідування в умовах воєнного стану.

2 Під час дії воєнного стану до військовослужбовців, які підозрюються у вчиненні окремих злочинів, застосовується запобіжний захід винятково у вигляді тримання під вартою.

3 Врегульовано процедуру обміну підозрюваного/ обвинуваченого/ засудженого як військовополоненого.

4 Запроваджено механізм співпраці компетентних органів України з Міжнародним кримінальним судом (МКС) [107].

За результатами діяльності прокуратури станом на рік збройного протистояння проти російської агресії, відмічено ключові напрями розслідувань, що спрямовуються прокурорами як процесуальними керівниками, варто відмітити два типи проваджень:

1) щодо воєнних злочинів країни-агресора;

2) щодо проваджень проти основ національної безпеки, у яких обвинувачуються українські громадяни та посадові особи.

Станом на 24.02.2023 року в розрізі діяльності органів прокуратури:

1. Загалом за злочини країни-агресора отримали повідомлення про підозру 915 осіб. 276 особам повідомлено про підозру за воєнні злочини РФ. До суду

направлено обвинувальні акти стосовно 97 осіб за фактом вчинення воєнних злочинів. За результатами судового розгляду засуджено 26 осіб, 14 із них – військовополонені, 12 – заочно.

2. Прокуратурою розслідується понад 16 800 злочинів проти основ національної безпеки. Серед них державна зрада, колабораційна діяльність, коригування ворожого вогню та інші види сприяння агресору. Повідомлено про підозру 2932 особам. Серед них 5 народних депутатів, 274 правоохоронця, 24 депутата місцевих рад та міські голови. Скеровано до суду обвинувальні акти стосовно 2037 осіб. Серед них один народний депутат, 115 правоохоронців, 12 депутатів місцевих рад та міських голів. 489 осіб засуджено [222].

Суттєвих змін зазнала і діяльність національної поліції під час війни. Передусім у новій частині статті 8 Закону України «Про Національну поліцію» зазначено, що під час дії воєнного стану поліція діє згідно з призначенням та специфікою діяльності з урахуванням тих обмежень прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, що визначаються відповідно до Конституції України та Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Предмет нормативного урегулювання діяльності поліції у час збройного вторгнення в Україну піддавався дослідженням таких науковців та практиків як С. Борзов, Т. Дармограй, В. Іваха, Ю. Іщенко, М. Ковалів, Н. Марченко, В. Синенький та інших.

Для системного удосконалення діяльності національної поліції ще на першому етапі війни у 2022 році було ухвалено декілька доповнюючих її правове регулювання законів:

1) Закон України «Про внесення змін до законів України “Про Національну поліцію” та “Про Дисциплінарний статут Національної поліції України” з метою оптимізації діяльності поліції, у тому числі під час дії воєнного стану» [236];

2) Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про правовий статус осіб, зниклих безвісти” та інших законодавчих актів України щодо

вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із набуттям статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» [237];

3) Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо присвоєння спеціальних звань поліції під час дії воєнного стану» [232]

Суттєво доповнено повноваження поліції у статті 23 Закону України «Про Національну поліцію»:

- отримувати від органів держави та територіальних громад, юридичних осіб державної форми власності, інформацію стосовно військовополонених, у тому вигляді та тій формі, яка зазначена в запиті;

- здійснювати конвоювання осіб, затриманих за підозрою в учиненні кримінального правопорушення, узятих під варту, обвинувачених або засуджених до позбавлення волі, а також охороняти їх у залі суду;

- утримувати в окремих випадках в ізоляторах тимчасового тримання осіб, затриманих за вчинення кримінальних чи адміністративних правопорушень; осіб, стосовно яких застосовано запобіжний захід тримання під вартою; осіб, підданих адміністративному арешту; обвинувачених та засуджених;

- здійснювати розмінування, що має оперативний характер;

- здійснювати техніко-криміналістичне забезпечення огляду місця події, в тому числі пов'язаної з пожежами та спеціальні вибухотехнічні роботи за фактами скоєння вибухів, надходження повідомлень про виявлення вибухонебезпечних предметів, загрозу вибуху;

- здійснювати збирання біометричних даних осіб.

Законодавцем передбачено розширення переліку та удосконалення порядку проведення поліцейських заходів та операцій, наприклад застосовувати безпілотні літальні апарати, та спеціальні технічні засоби протидії їх застосуванню; використовувати будь-які підручні засоби, а не тільки ті спеціальні засоби, які передбачені ст. 45 Закону [183]. Також для військових потреб було спрощено порядки проведення дисциплінарних розслідувань та притягнення до відповідальності поліцейських, носіння ними однострою, окремі аспекти присвоєння спеціальних звань та деякі інші кадрові процедури

[220]. На період воєнного стану припиняється здійснення громадського контролю за діяльністю поліції, а саме: щорічне звітування про діяльність поліції; можливість висловлення недовіри керівникам поліції; регулярні відкриті зустрічі керівників поліції та представників місцевого самоврядування; участь громадськості у спільному розгляді скарг на дії чи бездіяльність працівників поліції. Однак реалізація спільних з громадськістю поліцейських проєктів продовжується навіть під час війни [207, с. 445].

В силу активного залучення підрозділів національної поліції до завдань охорони правопорядку у зоні бойових дій та на іншій території та у тому числі – бойових завдань, а також скасування норми про звітування громадськості, її комунікаційні активності у час війни практично не висвітлюються.

Окремої уваги у дослідженні діяльності правоохоронних органів заслуговують активності групи органів, що мають особливий статус серед їх числа: державне бюро розслідувань, органи протидії економічній злочинності та антикорупційні органи.

Державне бюро розслідувань, що передусім протидіє службовій злочинності, крім традиційних проваджень у час війни набуло завдань розслідування «військової корупції» та інших злочинів, вчинених військовими посадовими особами, незаконних оборудок спеціалізованих державних органів щодо перетину державного кордону, а також низка нових напрямів: злочини проти основ національної безпеки (держзрада та виявлення колаборантів у державних органах влади, незаконний перетин кордону особами призовного віку за участі правоохоронців, дезертирство тощо) [112]

Від початку повномасштабного вторгнення ДБР проводило розслідування 1 тис. 677 кримінальних проваджень щодо злочинів проти національної безпеки, серед яких понад 1,5 тис – злочинів щодо державної зради та колабораційної діяльності з ворогом (ст. 111, 111-1, 111-2 Кримінального кодексу України). Станом на 500 днів з початку широкомасштабного вторгнення за результатами проведення досудового розслідування органами державного бюро розслідувань: 476 обвинувальних актів направлено до суду,

797 особам повідомлено про підозру, 436 осіб оголошені в розшук, 1 тис. 52 особи перевірялись на причетність до державної зради та колабораційної діяльності. Найбільшу кількість проваджень розпочато у Луганській, Запорізькій, Херсонській, Донецькій областях [428].

Специфічним правоохоронним органом є Бюро економічної безпеки. Його діяльність у час повномасштабного збройного вторгнення досить контрверсійна, за відгуками експертів.

З одного боку, у перші тижні до ЗСУ передано наявні зброю, набої, автомобілі та засоби зв'язку, а також директор БЕБ відрядив спеціальні групи працівників до обласних центрів України. Робота бюро економічної безпеки того періоду стосувалась співпраці з обласними військовими адміністраціями, меріями, Національною поліцією, Держпродспоживслужбою та місцевими підрозділами територіальної оборони. Як декларувалось, робота Бюро була спрямована на:

- виявлення та реагування на необґрунтоване завищення цін. Бюро продовжує отримувати повідомлення про такі порушення зі сторони недобросовісних підприємців з більшості областей України;

- виявлення та зупинення діяльності тих підприємств, які здійснюють незаконну торгівлю з росією та білоруссю, у тому числі переміщення товарів контрабандним шляхом;

- встановлення суб'єктів господарської діяльності, де кінцевими бенефіціарами є резиденти росії та білорусії;

- встановлення активів росії та білорусії, а також їх громадян;

- попередження незаконних дій з гуманітарною допомогою;

- боротьба з негативними проявами, які заважають бізнесу відновлювати економіку держави;

- розслідування кримінальних проваджень [422].

З іншого боку, робота Бюро була негативно оцінена вищим командуванням та впродовж 2022 року у ньому змінились три очільники, що не сприяє ефективній діяльності органу. Так, за матеріалами оцінки, у серпні 2022 року

чорний ринок тютюну досяг свого історичного рекорду – 21,9%. Гральний ринок, що також перебував у сфері контрольної діяльності Бюро, винайшов багатомільярдні схеми з ухилення від податків за участі банків, торговельних мереж та фінансових компаній [22]. За порівняльним аналізом звіту про діяльність Бюро економічної безпеки за 2022 рік суто статистично робота із протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави (тобто реальне призначення роботи Бюро) зайняло у звіті 1/6 із обсягу звіту, тоді як інші 5/6 тексту склали загально-організаційні питання.

Зрештою, на основі матеріалів оцінки Верховною радою України та меморандуму про співпрацю між Україною та МВФ, перезавантаження роботи БЕБ увійшло до числа пріоритетних завдань, які провадяться у час війни.

Дещо інакше працювали у час воєнного вторгнення спеціалізовані правоохоронні антикорупційні органи, серед яких Національне антикорупційне бюро України відноситься до числа правоохоронних.

Національне антикорупційне бюро України за спільної позиції зі спеціалізованою антикорупційною прокуратурою зосередило свою роботу на збереженні процесуальних строків у справах: не закрили жодну справу через війну, навпаки — строки досудового розслідування продовжуються, щоб детективи мали змогу повноцінно зібрати всі докази [15].

Серед результатів 1 півріччя 2023 року НАБУ підготували матеріали, за якими було притягнуто до відповідальності 137 осіб. До суду передано обвинувальні акти стосовно дій 147 людей.

За це же період НАБУ затримало заступника Міністра розвитку громад, територій та інфраструктури під час отримання хабаря у розмірі 400 тисяч доларів США, викрили злочинну організацію у Фонді державного майна України, посадовці якого заволоділи понад 500 млн грн коштів АТ «Одеський припортовий завод» та АТ «Об'єднана гірничо-хімічна компанія»; викрили схему підкупу керівництва Верховного Суду. Загалом у першому півріччі 2023 року Національне антикорупційне бюро України із спеціалізованою антикорупційною прокуратурою повідомили про підозру 11 вищим посадовим

особам держави, викрили недоброчесні дії 26 керівників державних підприємств та притягнули до відповідальності 7 суддів [99].

Отже, підводячи підсумок щодо діяльності групи спеціальних вузькоспрямованих правоохоронних органів можна визначити, що вони на відміну від органів із загальними повноваженнями не переорієнтовувались на «військові» організаційні основи у час повномасштабного вторгнення. Натомість кожен з них з різним успіхом продовжив свою діяльність на виконання завдань, визначених законом. Більш ефективно організовані з їх числа досягли важливих результатів, що позначилось на обороноздатності держави, інші – зазнали перебудови і кадрових перетворень протягом війни.

За результатами проведеного дослідження діяльності правоохоронних органів під час різних етапів гібридної неоголошеної війни російської федерації проти України ми дійшли таких висновків.

1. В силу відсутності нормативного оголошення війни та введення воєнного стану у час гібридного збройного конфлікту, ініційованого російською державою щодо України категорія існування (функціонування) державних правоохоронних органів в умовах (залучення) до подій воєнного та іншого безпекового зіткнення двох держав має розглядатися у адміністративній діяльності як тотожна юридично урегульованій системі залучення до воєнного стану.

2. У підрозділі нами було систематизовано і досліджено зміст рішень, ухвалених вищими уповноваженими державними органами України щодо діяльності правоохоронних органів під час де-факто воєнного стану:

2.1. Під час першого етапу гібридної війни російської федерації проти України (правового режиму антитерористичної операції (2014-2018) ухвалені воєнним командуванням нормативні рішення практично не змінювали адміністративної діяльності правоохоронних органів України. Цей період позначився поганою організацією дій органів української влади, у тому числі правоохоронних органів, можливістю незначними силами квазі-мілітарних сил та обмеженими контингентами збройних сил країни-агресора взяти під

контроль та встановити окупаційний режим на досить значній території України, ми приходимо до висновку, що такі катастрофічні наслідки серед іншого були зумовлені недостатністю адміністративно-правових рішень щодо діяльності органів влади, відсутністю чітких доручень органам влади, зокрема правоохоронним.

2.2. Коли правовий режим операції об'єднаних сил прийшов на зміну режиму антитерористичної операції (2018-2021), аналіз нормативного регулювання свідчить про з одного боку фрагментарність та декларативність урегульованих змін у діяльності правоохоронних органів, а з іншого – неузгодженість адміністративно-правового урегулювання дій органів виконавчої влади та, зокрема, правоохоронних органів у нормативних актах, що приймалися у період другої фази російської війни проти України. Правоохоронні органи не отримали детально урегульованих завдань та повноважень на час поточної фази війни, а надані їм завдання не були узгоджені або насичені конкретними повноваженнями.

2.3. З оголошенням воєнного стану, що був ухвалений 24 лютого 2022 року та того ж дня затверджений Законом України та в подальшому неодноразово був продовжений на 90 днів за процедурою, визначеною для такого типу правових режимів, спеціальним указом було встановлено загальні завдання (відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності) та спеціальні завдання державних органів (визначені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» та спеціальні завдання ДСНС як спеціалізованого правоохоронного органу), передбачив необхідність взаємодії для досягнення цих завдань та можливості обмеження певного кола прав людини та юридичних осіб.

3. Порівняно з правовими основами проголошених у 2014 році антитерористичної операції та у 2018 році операції об'єднаних сил, правове регулювання дій посадових осіб, зокрема правоохоронних органів, 2022 року



виглядає більш конкретним і адресованим, серед інших структур, правоохоронним органам.

3.1. Відмічаємо тенденцію відмінності адміністративної діяльності правоохоронних органів України у час збройного вторгнення російської держави, що залежить від їхнього статусу як таких, які залучаються до збройного захисту та тих, які за Женевськими конвенціями представляють громадянську інфраструктуру.

3.2. Розгляд діяльності ключових державних правоохоронних органів (прокуратури, поліції та інших органів внутрішніх справ, державного бюро розслідувань, бюро економічної безпеки та антикорупційних органів) дозволило відмітити найбільше нормативне і організаційне урегулювання діяльності у воєнний період національної поліції, повноваження якої були посилені саме в частині залучення до адміністративних процедур супроводження воєнних дій, зокрема убезпечення прилеглих до бойових дій територій та захисту їхніх мешканців. Проте деякі інциденти, що проявились за участі національної поліції (наприклад, неефективна протидія використанню мешканцями міст автодвигунів без шумопоглинання, використання піротехніки, застосування зброї дніпровськими поліцейськими у серпні 2023 року із смертельним результатом для затримання агресивного водія у стані алкогольного сп'яніння) зумовлює потребу додаткового урегулювання та організаційного посилення дій поліції та приданих сил охорони правопорядку та громадської безпеки.

3.3. Суттєвого доповнення набули повноваження і структурні трансформації у органах прокуратури, проте ці зміни стосувались ролі прокуратури як частини цивільних органів за Женевськими конвенціями.

3.4. Особливих змін у діяльність антикорупційних, спеціальних розслідувальних органів нами не було виявлено, а діяльність цих органів у першому році масового збройного вторгнення російських збройних сил була загалом пасивною та трансформаційною. Проте після локалізації конфлікту на Півдні та Сході України виразилась більш зрозуміла роль діяльності

правоохоронних органів, які підтримують життєдіяльність державного апарату: захист економіки від недоброчесних дій з боку як ворога, так і від внутрішньої корупції, діяльність щодо реалізації антикорупційних завдань та розбудови доброчесності як основи ефективної діяльності органів влади та суспільства.

4. Шляхом посилення ефективності участі правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення національної та громадської безпеки у збройному конфлікті вважаємо уніфікування термінів у законодавчих актах, що врегульовують правові відносини у час війни. Для цього пропонуємо єдиним законом внести зміни у численні закони, що регулюють дії правоохоронних органів, у якому визначити єдине формулювання, що охоплює термінологію та період дії цих актів, визначить за потреби правовий режим відбудовного (або також інших періодів, що будуть пов'язані із війною), встановить обов'язок інших нормотворців (підзаконних, юрисдикційних) привести термінологічну уніфікацію прийнятих ними актів до єдиних обґрунтованих формулювань.

### 5.3. Реформа правоохоронних органів: сучасні тенденції та виклики

Сучасні тенденції реформи правоохоронних органів не можливі без системних змін у якості державних інститутів та відсутності бюрократизації і корумпованості у владі. Ці проблеми залишаються актуальними протягом останнього десятиліття, незалежно від зміни стратегій реформування органів публічної влади та спроб реформування правоохоронної системи. Тому постає питання, що повинно стати основою для реформування правоохоронних органів сьогодні.

У першу чергу більшість науковців ставить за мету розбудову правової держави та громадянського суспільства, а реформу правоохоронної системи – передумовою будь-яких інших реформ в Україні, яка потребує довгострокового вирішення за участю як державних органів, так і громадських організацій [119, с. 353].

Необхідно також враховувати, що євроінтеграційні процеси постійно вимагають реформування правоохоронної системи в Україні. На думку В. О. Боняк [32], це стосується органів охорони правопорядку України, функціональних та організаційних перетворень прокуратури, Міністерства внутрішніх справ України та інших органів.

Реформування нинішньої більш репресивної моделі правоохоронних органів у демократичну модель європейського зразка – демілітаризовану, децентралізовану систему, незалежну від політичних впливів, є пріоритетом [119, с. 353-354].

Першопричини будь-якої реформи це незадовільні результати діяльності, недоліки того чи іншого державного органу, низький рейтинг цих органів у суспільства.

Важливо відмітити у зазначеній темі інше підґрунтя до реформ у час війни. Адже після початку повномасштабного російського вторгнення довіра українців до державних інституцій усе ж таки зросла. Станом на січень 2023

року Київський міжнародний інститут соціології констатував, що баланс довіри до СБУ із -7% до +54%, до Національної поліції – з -14% до +45%. Водночас найнижчий рівень довіри мають, зокрема, прокурори: баланс довіри/недовіри до прокурорів становить –11% [103].

Аналізуючи систему правоохоронних органів та умови до її модернізації, М. Голомша [59] вказує на низку недоліків, які склалися при спробах реформування цієї системи: відсутність системного бачення у реформуванні, дублювання функцій правоохоронних органів, суперечки про підслідність, відсутність механізмів стримування і противаг, низька якість нових законів та їх неузгодженість з нормами Конституції України, створення окремих органів правоохоронної діяльності, що призводить до дублювання процедур, проведення реформ заднім числом, що демотивує нові кадри та міжнародних партнерів.

У нашому випадку це проблеми, які проявлялися протягом десятиліть та не змогли знайти належного вирішення.

На думку М. В. Коваліва, С. С. Єсімова, Ю. Р. Лозинського [119, с. 331], процес реформування супроводжується розробленням нових правових актів, доповненням діючого законодавства, реорганізацією структурних підрозділів у правоохоронних органах шляхом їх розширення або укрупнення.

Досліджуючи філософію права в процесі реформування правової системи, С. Я. Фурса, Є. І. Фурса [399, с. 37-38], виявили той факт, що постійне реформування української правової системи часто стає самоціллю самого процесу перебудови державного устрою, коли оновлюються склад певного органу або відповідне законодавство лише в певній сфері і без узгодження з іншими сферами діяльності, зокрема це стосується і правоохоронної системи.

У першу чергу модернізація правоохоронної системи повинна включати в себе підвищення правової культури працівників, оновлення взаємодії між інституціями, розширення сфери застосування інформаційних продуктів, переорієнтацію на використання демократичних механізмів захисту прав людини [105, с. 54].

Серед основних етапів, які потребували реформування у правоохоронних органах зазначимо: розмежування компетенції правоохоронних органів, усунення дублювання їх повноважень; зменшення штатної чисельності співробітників правоохоронних органів із одночасним підвищенням рівня їх матеріально-технічного забезпечення [119, с. 354]. Одними з наявних змін (станом на 2018 рік) стало скорочення штатної чисельності працівників, ліквідація окремих підрозділів в органах внутрішніх справ, та зміни у законодавчі акти.

Реформування правоохоронної сфери сьогодні відбувається з урахуванням появи нових правозастосовних органів, зокрема, мова йде про органи Національної поліції та нові антикорупційні органи, діяльність яких спрямовано на зменшення рівня корупції в органах державної влади [148, с. 196].

Реформа поліції пройшла під егідою процесу деполітизації, демілітаризації та децентралізації правоохоронних органів, зменшенні чи ліквідації контролюючих функцій з боку центрального апарату і в передачі їх місцевим громадам та органам самоврядування. Зокрема, визначення статусу поліцейського як публічного службовця, який надає послуги щодо забезпечення безпеки і правопорядку, створення муніципальної поліції (варти, охорони) залучення громадськості та місцевих органів влади до процедури конкурсного відбору та призначення на керівні посади в територіальних підрозділах національної поліції [119, с. 359-361].

Також пріоритетною стає не каральна, а превентивна функція, яка направлена на попередження скоєння правопорушень [421, с. 228-229].

Від активності Міністерства внутрішніх справ України залежить ефективність заходів протидії незаконним проявам у роботі правоохоронних органів, які носять здебільшого організаційно-управлінський характер [152, с. 342].

Загалом, для правоохоронних органів важливим є дотримання балансу між обов'язком держави захистити суспільні інтереси та необхідністю захисту

основоположних прав і свобод людини та громадянина, зміна принципів діяльності системи Міністерства внутрішніх справ України, зважаючи на Європейську інтеграцію України, як цивільного органу європейського зразка, що у подальшому знайшло своє відображення у положеннях Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року [158, с. 178-180]. Тобто, реформування сфери внутрішніх справ пов'язано з розвитком правового забезпечення поліцейської діяльності та децентралізацією управління.

Конструктивне реформування органів внутрішніх справ, на думку Д. В. Лазаревої [152, с. 342], з інструменту силової підтримки державної влади система органів внутрішніх справ має перетворитись на соціальний інститут, який буде забезпечувати належний рівень правопорядку у державі.

Про важливість реформи правоохоронної системи як такої що забезпечує безпековий рівень життя громадян, тому ефективність роботи такої системи – це успішне вирішення суспільних проблем, рівня довіри суспільства до поліції, що вдало відображається у європейському досвіді. Це стосується застосування професійних кодексів (зокр., Європейський кодекс поліцейської етики), де зазначена морально-етична модель поведінки поліцейських [147, с.7].

На думку А. В. Кубаєнко важливим фактором довіри, взаємодії суспільства і правоохоронних органів є поліпшення стану криміногенної обстановки, тобто результативність правоохоронної діяльності. А вона, у свою чергу, залежить від співпраці громадян з поліцією щодо охорони громадського порядку та протидії та розкриття злочинів [147, с. 8-9].

Про тенденцію щодо послаблення ефективності діяльності поліції з протидії злочинності як одного з чинників, які формують нинішню криміногенну ситуацію, заявляв і Т. О. Борець [34, с. 14, 16], досліджуючи фактори, що впливають на формування криміногенної ситуації та критерії критеріїв оцінювання ефективності діяльності поліції, які раніше базувалися на порівнянні статистичних показників.

Сьогодні, згідно ст.11 Закону України «Про Національну поліцію», рівень довіри населення до поліції став основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції [296].

Прийняття Закону України «Про Національну поліцію» [296], ст.51 якого закріплено функціонування незалежного органу – поліцейської комісії для забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських, де у складі присутні незалежні представники Міністерства внутрішніх справ України, представники громадськості, повинно було призвести також до реалізації принципу відкритості та прозорості в діяльності влади.

Отже, з'являється ще один пріоритет у реформуванні правоохоронних органів – оновлення кадрового складу, на створення якого, на думку Н. В. Лебедевої, А. С. Ткачова [153, с. 354], знадобиться певний проміжок часу.

Важливість цього питання підтверджується і наявними у системі Національної поліції проблемами, зокрема відсутністю ефективної моделі призначення на посади, оплати праці, просування по службі та розгляду дисциплінарних скарг [254].

Представники Інституту законодавчих ідей зазначили про необхідність впровадження наступних кроків щодо реформування Національної поліції в рамках виконання комплексної стратегії реформування правоохоронних органів [113]: переатестацію працівників на засадах відкритості комісій, максимального залучення міжнародних експертів та громадськості до їх роботи, визначення чіткої методології оцінювання кандидатів (зокрема, в частині доброчесності) з урахуванням вимог Європейського кодексу поліцейської етики і запровадження методології оцінювання ефективності Національної поліції через запровадження єдиної методології оцінювання ефективності діяльності.

У сфері взаємодії з громадськістю можливість громадського контролю обмежилася завданням прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції (Розділ VIII цього Закону), а механізм взаємодії з населенням на засадах партнерства (ст. 11) задля запровадження наглядової функції за діяльністю

поліції відсутній і наглядові функції здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини [336, с. 158].

До того ж, зазначимо, що згідно ст.90-1 «Особливості громадського контролю за діяльністю поліції під час дії воєнного стану» Закону України «Про Національну поліцію» [296] під час дії воєнного стану громадський контроль за діяльністю поліції, визначений статтями 86-88 та 90 цього Закону, не здійснюється.

Європейським кодексом поліцейської етики 2001 року, яким закріплені стандарти поведінки поліцейських [344], пов'язані з громадськістю, наголошено на важливості виконання поліцією соціальних і сервісних функцій в суспільстві, повагою до людської гідності та основоположних прав і свобод особи.

Частково реалізація цих важливих сьогодні функцій правоохоронців визначена і в р.4 «Взаємодія поліції із громадськістю та іншими державними органами» Правил етичної поведінки поліцейських 2016 р. [276].

Серед форм взаємодії називають, зокрема, участь поліцейських у роботі громадських приймалень і центрів правової допомоги населенню; організацію телефонних гарячих ліній, спільну експертизу нормативно-правових актів [153, с. 355].

Десь у період 2015-2018 рр. активно обговорювалися ідеї про необхідність наступних заходів у частині реалізації плану децентралізації, а саме: запровадження інститут шерифів, що дасть змогу вирішувати одночасно правові та соціальні проблеми, із використанням можливостей залучення державних і суспільних ресурсів надання безоплатної правової допомоги населенню та врегулювання діяльності добровільних помічників дільничних офіцерів поліції (народних патрульних) шляхом законодавчого регламентування їх діяльності на благо громади [153, с. 359].

Загалом у цей період, спільно з поліцією, місцеві жителі створюють громадські формування з охорони правопорядку, поліцейські станції, офіси безпеки громади, запроваджують муніципальну варту, інститут «шерифів» та



громадських помічників тощо. Водночас законодавці не можуть урегулювати діяльність муніципальних органів правопорядку. Офіційно посади «шерифа» в Україні також не існує, його роль беруть на себе інспектори сільрад, члени громадських формувань, помічники дільничних або люди, які виконують громадську роботу з інформування населення [404].

Розроблений проект Закону «Про муніципальну варту» було подано на розгляд у 2015, але у 2019 році відкликано [194]. Теж стосується проекту Закону «Про муніципальну поліцію».

Ще один важливий крок у реформі Національної поліції – започаткування проекту «Поліцейський офіцер громади» для забезпечення кожної територіальної громади окремим офіцером, який працюватиме на території громади, житиме там і звітуватиме не тільки перед керівництвом, але й перед самою громадою, інтегрування поліції у суспільство впроваджується у життя завдяки суспільній активності [209].

В Україні планують дільничних інспекторів поступово замінювати поліцейськими громади, які будуть працювати за принципом шерифа. *Така нова форма як поліцейський офіцер громади, може з часом прийти на заміну дільничним офіцерам поліції. Поліцейський громади буде працювати як шериф: постійно перебувати в громаді, співпрацювати з нею і отримувати від неї частину фінансування [164].*

На думку експертів, проект «Поліцейський офіцер громади» на практиці себе виправдовує. У його рамках територіальні громади уклали Меморандум про співпрацю з поліцією, перед призначенням кожен «шериф» пройшов ретельний відбір, тримісячний поглиблений курс підготовки за участі українських фахівців та приступили до роботи в громадах. Там, де працюють поліцейські офіцери громади зменшилась кількість вчинених злочинів, бо свій поліцейський у громаді – це завжди оперативна реакція на проблему та впевненість у безпеці мешканців [180].

Також, в рамках реалізації спільного проекту Благодійної організації «Фонд милосердя та здоров'я» і Громадської організації «Інформаційний

ресурсний центр «Правовий простір», який реалізовувався у Херсонській, Полтавській, Харківській, Дніпропетровській, Хмельницькій та Миколаївській областях, було створено інформаційну платформу «Шерифи для нових громад» для збору інформації та обговорення проблем громадської безпеки в сільській місцевості, просування реформи поліції та децентралізації [308]. Проте сьогодні доволі складно сказати про ефективність та результати цього проекту.

За статистикою Національної поліції України стану запровадження проекту у 2018-2020 рр. [329], усього з існуючих 1438 об'єднаних територіальних громад, було задіяно в проєкті 333. За результатами проекту визначено працюючих 365 поліцейських офіцерів громади в 229 об'єднаних територіальних громадах. Загалом охоплено 35,1 млн населення.

Була ідея від профільного міністра і щодо створення в Україні інституту екологічних шерифів в громадах як людей, що можуть мати екоосвіту та довіру від місцевих жителів щодо вирішення екологічних питань на місцях [44].

Сьогодні, з даними соціологічного дослідження, проведеного компанією «Active Group» у 2023 р. [11], – понад 64% українців позитивно ставляться до ідеї запровадження інституту виборності шерифа, 35% опитаних готові брати участь у заходах щодо забезпечення громадського правопорядку в своїх громадах у якості помічника шерифа. До запровадження інституту виборності шерифа (керівника поліції міста/села селища) позитивно ставляться 64,8% опитаних, натомість 5,3% скоріше негативно ставляться до такої ідеї, а 3,5% – негативно.

Діяльність добровільних помічників дільничних офіцерів поліції регламентувалася спочатку Указом Президента України №1119/2005 «Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності» [287], а пізніше наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11 листопада 2010 року № 550 «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України» [265], який втратив чинність у 2017 р. згідно нового наказу Міністерства внутрішніх справ України №650 від 28.07.2017 року «Про

затвердження інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» [256], де правове регулювання діяльності саме громадських помічників дільничних офіцерів поліції відсутнє.

Поліція може залишитися ще без одного з важливих та дієвих інструментів з охорони громадського порядку, особливо в сільській місцевості. І в цій ситуації про певне дублювання повноважень мова не може йти, бо правоохоронцям вкрай необхідні ті, хто допомагає їм у профілактиці правопорушень та боротьбі зі злочинністю, за широкої підтримки з боку громадськості [117].

З урахуванням вимог Єврокомісії до правоохоронної реформи [143], де актуальними є питання боротьби з відмиванням коштів, підвищення якості досудових розслідувань, ці проблеми необхідно вирішувати, бо як показує практика стратегічний план не охоплює реформи Служби безпеки України, у концепції відсутній момент відходу Служби безпеки України від функцій досудового розслідування та перехід до перетворення на класичний контртерористичний орган, а питаннями воєнної юстиції займаються і у прокуратурі, і в Службі безпеки України, і в Національному антикорупційному бюро України, і поліція.

Тому актуальним сьогодні рішенням в умовах повномасштабного вторгнення РФ – є розробка закону «Про військову поліцію» як формування з правоохоронними функціями, що входить до системи Міноборони України з метою створення оптимальної моделі військової юстиції [359]. Орган буде утворено на основі Військової служби правопорядку у Збройні Сили України. До нього перейдуть окремі повноваження щодо оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування воєнних злочинів (в зонах бойових дій): правоохоронна діяльність з запобігання, виявлення, припинення воєнних злочинів згідно з нормами Кримінального процесуального кодексу України та військових статутів; оперативно-розшукова діяльність; спеціальна превенція у Збройні Сили України; забезпечення правопорядку, військової дисципліни у

Збройних Силах України; захист прав військовослужбовців; захист державного майна; виконання покарань.

В Україні проводиться розслідування у понад 86000 воєнних злочинів. Ще 24 держави розслідують міжнародні злочини, скоєні в Україні, у своїх юрисдикціях. Іноземні слідчі, зокрема військової поліції, допомагають Україні в документуванні воєнних злочинів, вчинених збройними формуваннями РФ. Це сприяло тому, що всі ці роки іноземні партнери України, які допомагають у реформуванні Збройних сил та наближенні до стандартів НАТО, суттєво сприяли і реформуванню Військової служби правопорядку у Військову поліцію. Також Міноборони в деяких своїх пропозиціях зазначає, що було б доцільно розглянути можливість комплексно вирішити порушене питання, створивши систему військової юстиції. Остання б складалась із спеціалізованих військових судів (трибуналів), спеціалізованих військових прокуратур, військової адвокатури та військової поліції [189].

Ще одна важлива окремо виділена сфера для реформування – діяльність антикорупційних органів, бо їх критика від суспільства має під собою підстави та певну статистику.

Зокрема, у 2017 році із півтора мільйона декларацій, які подали українські чиновники в Національне агентство із запобігання корупції, перевірили тільки 91. Національне антикорупційне бюро України і Спеціалізована антикорупційна прокуратура кидалися заявами про сотні справ, які направили до суду і про сотні осіб, яким оголосили підозру. Наприклад, станом на 2018 рік дві антикорупційні структури на двох розпочали 577 розслідувань. 32 справи скерували до суду, відшкодували 92 мільйони гривень, висунули 61 обвинувачення і 44 підозри. Проте, жоден топ-корупціонер так і не сів за ґрати [181].

Не слід забувати про той факт, що великої актуальності у державі, за останні роки, набула реалізація антикорупційної політики, що призвело до створення та пильної уваги до діяльності і реформування антикорупційних органів, створених після 2014 року, – Національного антикорупційного бюро

України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Державного бюро розслідувань, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів та ін.

Сьогодні це важливо і з точки зору завдань, які виконують ці антикорупційні органи. Наприклад, за ст. 5 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [243] завданням є запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування злочинів, у тому числі, проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), крім злочинів, передбачених статтею 422 Кримінального кодексу України.

У 2022 році Україна набула статусу кандидата на вступ до Євросоюзу. Єврокомісія дала Україні сім рекомендацій [143], серед яких питання продовження антикорупційної реформи у контексті необхідності призначення нових керівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури і Національного антикорупційного бюро України через прозорі конкурси за конкретними показниками (тестування, письмове завдання, оцінка доброчесності та професійної етики, наявність ефективних розслідувань).

Сьогодні, згідно п.4.5. Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку [290], серед пріоритетів реформування у антикорупційній сфері на 2023-2027 р. можна назвати: удосконалення механізмів внутрішнього контролю та запобігання корупції; постійний моніторинг, впровадження єдиних етичних принципів, застосування єдиних критеріїв і стандартів доброчесності для перевірки співробітників усіх органів правопорядку та прокуратури.

Додаємо сюди необхідність удосконалення процесу проведення незалежного оцінювання роботи антикорупційних органів та розробки механізмів притягнення до відповідальності з огляду на те, що на практиці не відбувалася зовнішня незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України у зв'язку з недоліками законодавчого регулювання та спробами політизації процесу визначення осіб, які проводитимуть оцінку. А для Спеціалізованої антикорупційної прокуратури

така процедура не запроваджена законодавчо [254]. а також наявність великої кількості дрібних справ при невеликій кількості детективів [143].

Серед низки запропонованих проектів Концепцій реформування системи правоохоронних органів України завжди планувалася і реформа прокуратури України [119, с. 354].

Прийняття у 2014 році Закону України «Про прокуратуру» та внесення ним змін до процесуального законодавства суттєво реформували механізм реалізації прокуратурою України її функції, зокрема, представництва інтересів громадянина або держави в суді [185, с. 36].

Починаючи з 2019 року, відповідно до змін ч.1. ст. 2. Закону України «Про прокуратуру» [309], представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді відбувається у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України (особливості позовного провадження у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави).

Реформування органів прокуратури важливе і з точки зору їх значення у визначенні стратегії кримінального переслідування у кримінальних провадженнях, ключової ролі у притягненні винних у вчиненні кримінальних правопорушень осіб до відповідальності [141].

Детально шляхи реформування прокуратури можна відмітити в Указі Президента України 2023 року «Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки»:

1) координаційна роль щодо органів правопорядку відповідного рівня під час реалізації ними повноважень щодо протидії злочинності;

2) юридична визначеність функцій прокурора з організації досудового розслідування, процесуального керівництва досудовим розслідуванням, нагляду за додержанням законів органами досудового розслідування (розмежування процесуального статусу прокурора, керівника органу прокуратури та керівника органу досудового розслідування);

3) розширення меж дискреції прокурора в кримінальному провадженні для забезпечення виконання покладених на нього функцій (на початковому і завершальному етапах досудового розслідування, з урахуванням пріоритетних напрямів протидії злочинності);

4) координаційна роль Офісу Генерального прокурора (запровадження правового механізму затвердження та/або погодження Генеральним прокурором міжвідомчих актів органів правопорядку з питань проведення досудового розслідування та здійснення оперативно-розшукової діяльності) [290];

5) удосконалення законодавчого регулювання підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності [254].

Додаємо сюди пропозицію Інституту законодавчих ініціатив в рамках удосконалення управлінських процедур органів прокуратури щодо необхідності змін до Закону України «Про прокуратуру» шляхом введення виборності посад керівників місцевих та обласних прокуратур із обмеженням строків перебування на посадах, зокрема строк повноважень керівника має складати 2 роки [113].

І водночас, маємо ситуацію, коли у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки [142] передбачалися конкурсні засади призначення генерального прокурора, а в остаточній редакції зазначене зникає, тому традиція політичних призначень лишається.

Здійснення комплексу заходів і процедур щодо відновлення повноцінної діяльності правоохоронних органів в умовах сьогодення стало актуальним кроком у Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки [255].

Отже, наразі формується комплексний підхід до стратегії реформування правоохоронної системи та прокуратури. Важливим аспектом цього реформування є не тільки створення безпекового середовища, але і нові виклики перед правоохоронними органами, які постануть після війни [179].

Важливо, на нашу думку, що у концепції зроблено акцент саме на реформі органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони. Загальні тенденції

такої реформи пов'язані з приведенням системи до міжнародних стандартів, зокрема: модернізація правоохоронних органів та прокуратури, комплексні вимоги до підготовки та добору високопрофесійних співробітників, мінімізація корупційних ризиків, цивільний контроль за процесом прийняття рішень, посилення міжвідомчої взаємодії, запобігання та протидія злочинності, дотримання прав людини (у т.ч. гендерної рівності).

Стратегічний план реформування органів правопорядку передбачає реформування правоохоронних органів з огляду на необхідність наступних заходів [290]:

- 1) комплексна цифрова трансформація;
- 2) розвиток системи кібербезпеки (протидія внутрішнім і зовнішнім кіберзагрозам);
- 3) взаємодія з інститутами громадянського суспільства у сфері протидії злочинності;
- 4) політика запобігання (превенції) злочинності;
- 5) медійна політика та стратегія публічної комунікації для системи кримінальної юстиції та ін.

Комплексна цифрова трансформація зайняла особливе місце серед пріоритетів реформування органів правопорядку [141].

Цей компонент покращення ефективності діяльності правоохоронних органів обумовлено сучасними тенденціями розвитку інформаційного суспільства, зростаючих масштабів протиправної діяльності у віртуальному середовищі [105, с. 52], застосуванням стандартної процедури відео реєстрації та документування [336, с. 160].

Згідно положень «Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки» [290], цифрова трансформація повинна відбуватися завдяки:

- 1) впровадженню інноваційних технологічних досягнень для гнучкості операційних процесів, цифрової спроможності оперативно реагувати на події органами правопорядку та прокуратури;



2) впровадженню електронної системи управління кримінальними провадженнями шляхом комплексної заміни та модернізації обладнання, забезпечення сумісності ІТ-систем, безперебійності роботи, доступу усіх учасників кримінального провадження;

3) забезпеченню більшої доступності й повноти інформації, розроблення і впровадження сервісів на Єдиному державному веб-порталі електронних послуг;

4) запровадженню уніфікованої системи особистої автентифікації та системи біометричного зіставлення із поступовим забезпеченням її сумісності з європейськими системами;

5) використанню під час здійснення досудового розслідування, для обробки даних, аналітичної діяльності штучного інтелекту, блокчейну, хмарних обчислень та інших інноваційних рішень;

6) оновленню операційних процесів за допомогою ІТ-систем, придатних для обміну даними з інституціями ЄС відповідно до стандартів ЄС;

7) наданню органам правопорядку та прокуратури для забезпечення виконання покладених на них функцій права на безпосередній спільний доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів і баз даних, держателем (адміністратором) яких є інші державні органи тощо.

Результатом має стати комплексний нормативно-правовий акт, що вирішить проблеми: надмірну тривалість досудового розслідування, нечіткість у розмежуванні компетенції та повноважень різних органів правопорядку, дублювання їхніх функцій, наявність корупційних ризиків у діяльності органів правопорядку та прокуратури, недосконалість механізмів призначення на посади й просування по службі тощо [290].

Цей стратегічний план буде корелюватися з вимогами Європейської комісії в рамках членства у ЄС, де основними пріоритетами визначено комплексну цифрову трансформацію, дотримання принципів відкритості, прозорості, підзвітності, незалежності та політичної нейтральності відомств, посилення послідовної кримінальної політики. Тобто, до реформи залучено

органи прокуратури, Національної поліції, Державної прикордонної служби, Державного бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки, Державної митної служби України та ін. [372].

Водночас, аналізуючи концепцію, Є. Крапивін [141] звертає увагу, що у плані не передбачено питання військової юстиції, Національного антикорупційного бюро України, реформування Служби безпеки України в умовах війни (перетворення на контррозвідувальний орган відповідно до європейських стандартів) та ін.

Конкретної публічної політики щодо правоохоронної реформи після 2014 року дійсно не було визначено, при тому що створили Національне антикорупційного бюро України, Державне бюро розслідувань, звузили повноваження прокуратури тощо. І тільки після рекомендацій Єврокомісії «ухвалити загальний стратегічний план реформування всього сектора правопорядку як частини безпекового середовища України» за Комплексний стратегічний план взявся не уряд а Офіс генерального прокурора, і було визначено напрями реформи, без конкретного поділу та зміни в конкретних органах чи закони, які слід ухвалити, особливо враховуючи, що цей план – під умови мирного часу, а не реалії повномасштабного вторгнення РФ, коли перед органами правопорядку стоять актуальні проблеми воєнної юстиції [142].

Тому, з урахуванням реформи можливо досягти наступних результатів [400]: уніфікація структури органів правопорядку, чітке розмежування їхніх повноважень, ризикоорієнтований підхід в управлінні, виправлення проблеми нездорової конкуренції між правоохоронними органами, залучення громадськості до проведення конкурсів із набору на посади в правоохоронних органах, розгляду просудань по службі, участь у розгляді висновків службових розслідувань зокрема, проведення конкурсів із залученням міжнародних експертів, винесення воєнної юстиції окремим планом, який стосуватиметься створення і військової поліції, і прокуратури, і судів, зміни в процедурі звільнення генпрокурора (або через створення певної комісії, або через

збільшення кількості голосів нардепів, необхідних для його звільнення політичним шляхом).

Сучасними тенденціями до реформування системи правоохоронних органів в Україні мають стати: демілітаризованість, децентралізованість та політична незалежність. Для досягнення цих пріоритетів, враховуючи європейський досвід та спрямованість на міжнародні стандарти у правоохоронній сфері, у першу чергу слід розглядати реформу тих органів, існуюча структура та функції яких наразі не дають належного результату через дублювання повноважень, особливості підслідності, неналежне кадрове забезпечення тощо. Звідси і спроби законотворців удосконалити діюче законодавство та провести реорганізацією правоохоронних органів.

### *Висновки до розділу*

1. У роботі проведено аналіз правових засобів забезпечення гарантій роботи правоохоронних органів в умовах несприятливої епідеміологічної ситуації (на прикладі протидії гострій респіраторній хворобі COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2) та запропоновано:

- удосконалити нормативне регулювання правового режиму пандемії COVID-19 та реалізації повноважень у сфері протиепідеміологічної роботи органами безпеки та правопорядку;

- внести зміни до законодавства та відомчих правових актів з питань медичного забезпечення, страхування та грошової допомоги працівників та військовослужбовцям правоохоронних органів які забезпечують дотримання карантинної дисципліни та життєдіяльності населення на період дії карантину;

- розмежувати правоохоронні та інші функції у протиепідеміологічній роботі, визначити напрямки спільної діяльності з метою протидії поширенню COVID-19;

- забезпечити методологічну та консультативну підтримку для працівників поліції при реалізації адміністративно-юрисдикційної діяльності;

- впровадити принцип гнучкості трудового режиму (перехід на дистанційну форму роботи у тих функціях, де це можливо) шляхом інтеграції норм у відомчі нормативні акти внутрішньої служби.

2. Метою правових засобів забезпечення гарантій роботи правоохоронних органів є забезпечення безпеки, захищеності та інституційної спроможності діяльності органів безпеки, правопорядку в екстримальних умовах, зокрема, при поширенні захворювань.

3. Встановлено, що будь-який правовий режим обмежень, який виникає в результаті дії чинників техногенного чи антропогенного походження, передбачає застосування сил та засобів органів правопорядку, а також військових формувань з правоохоронними функціями для його комплексного подолання.

Констатується, що фактором ефективності правоохоронної функції та гарантій виконання завдань забезпечення правопорядку та карантинної дисципліни в умовах, які склались в умовах протидії COVID-19, є правовий режим пандемії в загальнонаціональному правовому полі.

Адміністративно-правовий режим карантину в умовах COVID-19 в Україні в контексті діяльності органів правоохорони, безпеки та правопорядку слід розглядати як сукупність обмежувальних заходів, які залежно від рівня епідеміологічної обстановки, застосовуються уповноваженими суб'єктами протиепідеміологічної діяльності задля дотримання карантинної дисципліни.

4. Виокремлено термінологічний ряд, яким характеризується протиепідеміологічні обмеження, спричинені пандемією COVID-19 в адміністративно-правовій доктрині: «адміністративно-правовий режим пандемії COVID-19», «режим повної ізоляції», «адміністративно-правовий режим забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя», «режим самоізоляції».

Участь правоохоронних органів в умовах пандемії необхідно розглядати у наступних сценаріях:

- перший – застосування адміністративно-юрисдикційних повноважень для виявлення та припинення фактів недотримання карантинних обмежень шляхом складання адміністративних матеріалів та розслідування фактів вчинення злочинів в межах повноважень;

- другий – підсилення правоохоронного моніторингу та контролю за недопущенням, виявленням та припиненням протизаконних дій, які супроводжуються режимом карантинних обмежень (наприклад, домашнє насилля, кіберправопорушення, вандалізм, мародерство, хуліганство, тощо);

- третє – посилення процесів безпекової та правоохоронної взаємодії поліції, санітарно-епідеміологічної служби, служби охорони здоров'я та надзвичайних ситуацій, прикордонної служби, Національної гвардії, органів національної безпеки, муніципальних варт, громадських об'єднань задля забезпечення життєдіяльності країни в умовах COVID-19.

Практичний аналіз сучасного стану міжсуб'єктної взаємодії у протиепідеміологічній правоохоронній діяльності засвідчив наявність стратегічних прорахунків у нормотворенні, недалекоглядності управління системою забезпечення здоров'я та життєдіяльності населення. Як результат, утворилася кризова ситуація, що пов'язана із дезорганізацією координації служб охорони здоров'я, правоохоронних органів та інших суб'єктів забезпечення життєдіяльності населення. Наявність чіткого нормативно-правового забезпечення міжвідомчої координації в кризових ситуаціях є визначальним чинником для ефективності та дієвості реалізації органами правопорядку протиепідеміологічної роботи.

Природа виконання правоохоронних повноважень при реалізації антиковідних протиепідеміологічних заходів COVID-19 передбачає:

- необхідність прямого контакту із потенційними носіями вірусу;
- підвищений стресовий, конфліктний характер криміногенної обстановки, яка обумовлена небажанням дотримуватися протиепідеміологічних заходів;
- збільшений обсяг робочого часу в результаті посилення оперативних чергувань;

- посилення загальної криміногенності у зв'язку запровадженням карантинних заходів тощо.

6. Принцип гнучкості в діяльності правоохоронних органів за умов складної епідеміологічної обстановки передбачає максимальне переведення працівників на дистанційну форму виконання повноважень, якщо їх здійснення є реальним та не становить перешкод в ефективності завдань безпеки, правопорядку та карантинної дисципліни.

Виокремлено види трудової діяльності у правоохоронних органах, які за свої природою можливо здійснювати дистанційно:

- забезпечення доступу до публічної інформації, забезпечення функціонування гарячої лінії правоохоронних органів;

- розгляд скарг на дії посадовців, розгляд справ про адміністративні правопорушення за можливості без участі виклику сторін у справі;

- адміністрування інформаційних реєстрів та баз даних (за наявності технічної можливості забезпечити безпеку інформаційного обміну);

- навчання та підвищення кваліфікації військовослужбовців та працівників апаратів правоохоронних органів тощо.

7. В силу відсутності нормативного оголошення війни та введення воєнного стану у час гібридного збройного конфлікту, ініційованого російською державою щодо України категорія існування (функціонування) державних правоохоронних органів в умовах (залучення) до подій воєнного та іншого безпекового зіткнення двох держав має розглядатися у адміністративній діяльності як тотожна юридично урегульованій системі залучення до воєнного стану.

8. Порівняно з правовими основами проголошених у 2014 році антитерористичної операції та у 2018 році операції об'єднаних сил, правове регулювання дій посадових осіб, зокрема правоохоронних органів, 2022 року виглядає більш конкретним і адресованим, серед інших структур, правоохоронним органам.

8.1. Відмічаємо тенденцію відмінності адміністративної діяльності правоохоронних органів України у час збройного вторгнення російської держави, що залежить від їхнього статусу як таких, які залучаються до збройного захисту та тих, які за Женевськими конвенціями представляють громадянську інфраструктуру.

8.2. Розгляд діяльності ключових державних правоохоронних органів (прокуратури, поліції та інших органів внутрішніх справ, державного бюро розслідувань, бюро економічної безпеки та антикорупційних органів) дозволило відмітити найбільше нормативне і організаційне урегулювання діяльності у воєнний період національної поліції, повноваження якої були посилені саме в частині залучення до адміністративних процедур супроводження воєнних дій, зокрема убезпечення прилеглих до бойових дій територій та захисту їхніх мешканців. Проте деякі інциденти, що проявились за участі національної поліції (наприклад, неефективна протидія використанню мешканцями міст автодвигунів без шумопоглинання, використання піротехніки, застосування зброї дніпровськими поліцейськими у серпні 2023 року із смертельним результатом для затримання агресивного водія у стані алкогольного сп'яніння) зумовлює потребу додаткового урегулювання та організаційного посилення дій поліції та приданих сил охорони правопорядку та громадської безпеки.

8.3. Суттєвого доповнення набули повноваження і структурні трансформації у органах прокуратури, проте ці зміни стосувались ролі прокуратури як частини цивільних органів за Женевськими конвенціями.

8.4. Особливих змін у діяльність антикорупційних, спеціальних розслідувальних органів нами не було виявлено, а діяльність цих органів у першому році масового збройного вторгнення російських збройних сил була загалом пасивною та трансформаційною. Проте після локалізації конфлікту на Півдні та Сході України виразилась більш зрозуміла роль діяльності правоохоронних органів, які підтримують життєдіяльність державного апарату: захист економіки від недоброчесних дій з боку як ворога, так і від внутрішньої

корупції, діяльність щодо реалізації антикорупційних завдань та розбудови доброчесності як основи ефективної діяльності органів влади та суспільства.

9. Шляхом посилення ефективності участі правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення національної та громадської безпеки у збройному конфлікті вважаємо уніфікування термінів у законодавчих актах, що врегульовують правові відносини у час війни. Для цього пропонуємо єдиним законом внести зміни у численні закони, що регулюють дії правоохоронних органів, у якому визначити єдине формулювання, що охоплює термінологію та період дії цих актів, визначить за потреби правовий режим відбудовного (або також інших періодів, що будуть пов'язані із війною), встановить обов'язок інших нормотворців (підзаконних, юрисдикційних) привести термінологічну уніфікацію прийнятих ними актів до єдиних обґрунтованих формулювань.

10. Сучасними тенденціями до реформування системи правоохоронних органів в Україні мають стати: демілітаризованість, децентралізованість та політична незалежність. Для досягнення цих пріоритетів, враховуючи європейський досвід та спрямованість на міжнародні стандарти у правоохоронній сфері, у першу чергу слід розглядати реформу тих органів, існуюча структура та функції яких наразі не дають належного результату через дублювання повноважень, особливості підслідності, неналежне кадрове забезпечення тощо. Звідси і спроби законотворців удосконалити діюче законодавство та провести реорганізацією правоохоронних органів.

11. У прийнятій Державній антикорупційній програмі до 2025 року та Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України до 2027 року, важливими інструментами у сучасному реформуванні правоохоронних органів були визначені: налагодження взаємодії суспільства і правоохоронних органів, підвищення правової культури, розмежування компетенції правоохоронних органів, усунення дублювання їх повноважень, зменшення штатної чисельності співробітників правоохоронних органів, підвищення рівня матеріально-технічного забезпечення, розвиток системи кібербезпеки, взаємодія з



інститутами громадянського суспільства у сфері протидії злочинності, політика превенції, а також загальна цифрова трансформація, оновлення операційних процесів за допомогою ІТ-систем відповідно до стандартів ЄС та ін.

12. Сьогодні реформа системи органів внутрішніх справ реалізовується завдяки наступним крокам: 1) переходу на європейську модель діяльності системи Міністерства внутрішніх справ України як цивільного органу; 2) створенню національної поліції як органу публічної влади, що має у пріоритеті превентивну, а не каральну функцію та надає поліцейські послуги; 3) зменшенню контролю з боку центрального апарату в бік місцевих громад та органів самоврядування та залученню громадськості до конкурсних процедур завдяки створенню незалежного органу – поліцейської комісії для забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі; 4) пріоритету довіри населення як основного критерію оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції; 5) впровадженню проєкту «Поліцейський офіцер громади», які будуть працювати замість дільничних інспекторів за принципом виборної посади шерифа.

13. Водночас потребують нормативного врегулювання питання діяльності муніципальних органів правопорядку, а саме: статусу «муніципальної поліції», «муніципальної варти», законопроекти про які потребують нагального прийняття, діяльності добровільних помічників дільничних офіцерів поліції (народних патрульних), ефективного інструменту призначення на посади та розгляду дисциплінарних скарг, а також прийняття закону «Про військову поліцію» як формування з правоохоронними функціями, що входить до системи Міноборони України з метою створення оптимальної моделі військової юстиції.

14. Тенденціями до реформування антикорупційних органів мають стати: 1) нові процедури кадрових призначень керівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та Національного антикорупційного бюро України шляхом прозорості конкурсів, які мають містити як тестування кандидатів, так і окремі письмові завдання, проведення оцінки доброчесності та

професійної етики, наявність у кандидатів ефективних результатів розслідувань); 2) удосконалення механізмів внутрішнього контролю, постійний моніторинг, впровадження єдиних етичних принципів, застосування єдиних критеріїв і стандартів доброчесності для перевірки співробітників; 3) удосконалення проведення незалежного оцінювання роботи антикорупційних органів та розробки механізмів притягнення до відповідальності з огляду на відсутність належного законодавчого закріплення цих процедур.

## ВИСНОВКИ

Унаслідок проведеного дослідження, на основі аналізу законодавства та його реалізації, вивчення теорії, а також національної і зарубіжної практики вирішено наукову проблему – побудовано комплекс сучасних науково-обґрунтованих положень адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності як важливого компоненту публічного управління у демократичній правовій державі.

Авторська концепція переосмислює бачення правоохоронної діяльності в контексті адміністративної та правоохоронної реформ, розуміючи, що адміністративно-правове забезпечення діяльності правоохоронних органів буде ефективним тільки у разі служіння інтересам суспільства, на противагу застарілому підходу управління механізмом державного примусу. На основі доктринальних праць сучасної світової літератури та сучасних українських поглядів нами визначено підґрунтя адміністративно-правового регулювання правоохоронної функції держави як синергію догм державного управління, управлінських відносин та нормативної діяльності держави у сфері правоохорони; шляхом впливу правових норм у сфері державного управління на охорону прав, свобод та інтересів людини і громадянина; на основі позитивного зобов'язання держави утверджувати та захищати права людини через відповідну діяльність правоохоронних інституцій, регламентованих нормативними адміністративними актами та ін.

Висновки до дисертації охоплюють узагальнення теоретико-методологічного характеру щодо правоохоронної діяльності та її засад, системне використання міжнародного досвіду та релевантного досвіду іноземних країн щодо реформи сектору правоохорони і правопорядку, конкретні аспекти змістового та законодавчого адміністративно-правового урегулювання сформованої концепції правоохоронної діяльності в Україні у мирний час та у період надзвичайних обставин.

*1. У контексті теоретико-правової візії правоохоронної діяльності запропоновано такі висновкові позиції:*

1.1. Правоохоронна функція в умовах сучасної України має бути доповнена наступними складовими адміністративно-правової природи:

- сервіс у сфері правоохорони, який супроводжується наданням відповідних послуг суб'єктам звернення;
- інформаційно-телекомунікаційне забезпечення та цифровізація відносин правопорядку;
- комунікація, міжсуб'єктна взаємодія, контроль.

До системи адміністративно-правових засобів реалізації прав та свобод громадян у правоохоронній сфері автор відносить:

- 1) забезпечення законності;
- 2) державний та громадський контроль;
- 3) адміністративний примус;
- 4) забезпечення правопорядку;
- 5) визначення меж відповідальності уповноважених суб'єктів; державні гарантії безпеки учасників процесу;
- 6) надання правоохоронних послуг;
- 7) інформаційне та науково-технічне забезпечення правоохоронної діяльності;
- 8) міжнародне співробітництво у правоохоронній сфері.

1.2. Бачення правоохоронної діяльності як надання послуг у сфері правоохорони та правопорядку спрямоване на задоволення потреб фізичних та юридичних осіб у сфері безпеки, порядку, захисту від протиправних посягань інших інтересів, пов'язаних із реалізацією функцій правоохоронних органів. У широкому сенсі сервіс необхідно розуміти не тільки як надання правоохоронними органами адміністративних послуг, а й як інфраструктуру фактичного доступу до правоохоронної функції, яка реалізується через

компетенцію конкретних службових осіб, належне виконання завдань. Стверджується, що простота, зрозумілість, інтерабельність, комунікативний потенціал правоохоронної інституції обумовлює якість та ефективність її функціонування.

1.3. Визначено адміністративно-правову категорію інформаційно-аналітичної дослідницької діяльності у сфері правоохоронної діяльності та запропоновано види інформаційно-аналітичних досліджень:

- за характером: оперативні, експертні, стратегічно-управлінські;
- за правовими наслідками для досягненні правоохоронних завдань: можуть бути використані в якості доказів в судовому процесі; не є судовим доказом, мають значення для прийняття процесуально-слідчих, управлінських рішень.

Автор обґрунтовує позицію, що аналітична робота в правоохоронних органах може здійснюватися виключно в межах та спосіб передбачений законом.

Суб'єктами інформаційно-аналітичної роботи є посадові (службові) особи, які безпосередньо здійснюють роботу із об'єктом досліджень. Вони можуть бути штатними та позаштатними. Джерелами інформаційно-аналітичного дослідження є сукупність певної інформації/відомостей, структурованої за певним об'єктом (родом), яка охоплюється завданнями охорони, правопорядку, громадської та національної безпеки.

1.4. Під терміном «безпека працівників правоохоронних органів» запропоновано розуміти стан захищеності від посягань, процесів, явищ (чинників) що загрожують життю, здоров'ю, майну, інтересам, репутації осіб уповноважених на реалізацію правоохоронних функцій (а також членів їх сім'ї).

Даний термін охоплює систему правових норм, які на рівні законодавчого, підзаконного регулювання та в актах судового тлумачення забезпечують гарантії такого стану захищеності.

Адміністративно-правові політики захисту працівників правоохоронного органу повинні охоплювати як сферу приватного життя, так і службової діяльності правоохоронців, так і посилені вимоги до індивідуальної компетенції окремих працівників.

1.5. Запропоновано класифікувати незаконний вплив на діяльність правоохоронних органів на інституційний (тиск на роботу відомства чи окремої правоохоронної функції) та функціональний (перешкоджання індивідуальній оперативно-слідчій чи управлінській діяльності посадових осіб).

Функціональний вплив посягає на щоденні завдання та реалізацію повноважень окремими працівниками в рамках їх роботи. Об'єкт відносин, які охоплюються перешкоджання у виконанні функцій та втручанням в діяльність посадових осіб правоохоронних органів, охороняється законом, зокрема, статтею 343 Кримінального кодексу України.

Обґрунтовано, що чинник «правомірності» є наскрізним у питанні балансування законного та протиправного втручання. Це включає поведінку як при несенні служби (питання внутрішньої діяльності, етикету та антикорупційної складової), так і вчиненні процесуальних, управлінських дій. Кримінально караним діянням щодо втручання в роботу правоохоронного органу набуває лише за умови правомірності правоохоронної діяльності, тобто, реалізації службових обов'язків у межах і способами встановлених законодавством.

За характером наслідки функціонального впливу та перешкоджання професійній діяльності працівника правоохоронних органів можуть мати як матеріальну, так і нематеріальну природу.

Втручання в роботу правоохоронних органів може бути законним, незаконним, квазіправовим. Формами вираження впливу є активна (наприклад, медійні атаки) чи пасивна форма (непризначення керівника). Вираження впливу класифікується за ступенем вираженого впливу: втручання, перешкоджання (блокування), схилення до прийняття рішень, погрози та ін. Вивчення форм впливу є необхідним для формування адекватної політики реагування на них.

1.6. Визначено напрями впливу практики ЄСПЛ на стандарти діяльності правоохоронних органів України: застосування принципів правоохоронної, адміністративної та кримінальної процесуальної діяльності; правил поведження із особами, які перебувають під контролем держави; стандартів медичного, побутового забезпечення осіб, воля яких тимчасово обмежена; дотримання критерію «розумності строків» в ході проведення процесуальних дій; дотримання умови легітимної мети при застосування правообмежувальних заходів; якості сервісної роботи.

У розрізі тлумачення статті 2 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (право на життя) названо тенденції впливу рішень ЄСПЛ на службову діяльність працівників правоохоронних органів:

- безпековий – встановлення гарантій права на непозбавлення життя в результаті вжиття поліцейських заходів та водночас критеріїв допустимості застосування сили;

- нормативний (інструктивний) – розвиток нормативно-правового забезпечення застосування поліцейських заходів;

- фахово-професійний – встановлення наявності обов'язковості кваліфікації та навичок поведень із вогнепальною зброєю для працівників правоохоронних органів.

Синхронізовано з практикою ЄСПЛ методологічні засади недискримінації у діяльності правоохоронних органів України:

- кадрова – рівність та прозорість кадрової політики добору персоналу;
- рівнісна – недопустимість обмежень правоохоронного сервісу на підставі ознак раси, релігійного сповідання, громадянства, статі, статевої орієнтації і т.д.;

- прогностична – недопустимість прийняття управлінських рішень, які обтяжують або навпаки покращують становище одних осіб над іншими на підставі приналежності до певних етнічних меншин, за ознаками майнового стану, походження і т.д.;

- інклюзивна – створення умов для рівної реалізації інтересів та потреб у сфері правоохорони для осіб із фізичними, розумовими вадами, забезпечення рівних умов для учасників процесу (наприклад, правом давати свідчення зрозумілою для себе мовою або мати доступ до правової допомоги, в тому числі, безоплатної).

Запропоновано систему форм та методів коригування правоохоронної діяльності згідно до практики ЄСПЛ:

- прийняття нормативно-правових актів, управлінських рішень, інструкцій, які спрямовані на утвердження правильного тлумачення (застосування) принципів Конвенції про захист прав та основоположних свобод та протоколів до неї;

- невчинення процесуальних дій, які суперечать конвенційним заборонам;

- дотримання механізму застосуванням поліцейських заходів, спеціальних засобів та вогнепальної зброї, що встановлений в окремих рішеннях ЄСПЛ та національному законі;

- демонстрації культури поваги до прав, свобод у незалежності від статусу особи у процесі, його майнового стану, ознак расової, статевої, релігійної та іншої приналежності;

- юридичного цитування положень ЄСПЛ (в тому числі у мотивувальній частині службових рішень), правова позиція у яких дає обґрунтування законності, правомірності дій, фактів, що мають значення в правоохоронному процесі;

- впровадження курсів вивчення практики ЄСПЛ у процес підготовки та підвищення кваліфікації працівників правоохоронних органів.

1.7. З метою теоретико-методологічного визначення основ діяльності правоохоронних органів у надзвичайних ситуаціях виокремлено термінологічний ряд, яким характеризується протиепідеміологічні обмеження, спричинені пандемією COVID-19 в адміністративно-правовій доктрині: «адміністративно-правовий режим пандемії COVID-19», «режим повної



ізоляції», «адміністративно-правовий режим забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя», «режим самоізоляції».

Встановлено, що природа виконання правоохоронних повноважень при реалізації антиковідних протиепідеміологічних заходів COVID-19 передбачає: необхідність прямого контакту із потенційними носіями вірусу; підвищений стресовий, конфліктний характер криміногенної обстановки, яка обумовлена небажанням дотримуватися протиепідеміологічних заходів; збільшений обсяг робочого часу в результаті посилення оперативних чергувань; посилення загальної криміногенності у зв'язку запровадженням карантинних заходів тощо.

Обґрунтовано відмінності адміністративної діяльності правоохоронних органів України у час збройного вторгнення російської держави, що залежить від їхнього статусу як таких, які залучаються до збройного захисту та тих, які за Женевськими конвенціями представляють громадянську інфраструктуру.

1.8. Внаслідок ревізії різнобіжних реформ правоохоронних органів з урахуванням викликів епідемії коронавірусу, відсічі збройної агресії, а також євроінтеграції України визначено, що сьогодні реформа органів правопорядку реалізовується шляхом: переходу на європейську модель діяльності правоохоронних органів як представників державної безпекової інфраструктури; пріоритету превентивної, а не реактивної функції та надання правоохоронних послуг населенню на території обслуговування; зменшення контролю з боку центрального апарату в бік місцевих громад та органів самоврядування та залученню громадськості; а також пріоритету довіри населення як основного критерію оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів України.

*2. З метою удосконалення практичної діяльності правоохоронних органів України запропоновано низку висновків прикладного характеру:*

2.1. Засадничими аспектами модернізації правоохоронної функції в умовах сучасної України є такі твердження: сучасна правоохоронна функція позбавлена надмірного інтересу до примусу; все більшої актуальності набувають функції з надання послуг, проведення просвітницької роботи, утвердження прозорості, підзвітності та підконтрольності громадському суспільству; поглибилась інтеграція правоохорони у сферу інформаційних, комерційних відносин; реалізація правоохоронної функції на місцях стала більш відповідальною перед місцевою громадою завдяки реформі децентралізації; змінились вимоги до якості нормативного забезпечення правоохоронної інфраструктури.

2.2. Констатується відсутність єдиної державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні, чому свідчать наступні чинники:

1. поява нових правоохоронних органів без попередньо спланованих, очікуваних рішень, що мали б бути результатом стратегічного курсу держави;

2. нез'ясований зміст терміну «правоохорона» та недосконалий зміст терміну «правоохоронні органи» в чинному законодавстві є одними із нормативно-правових детермінантів дисгармонії у вирі державної правоохоронної політики;

3. відсутність єдиного органу державної влади, що відповідає за реалізацію державної правоохоронної політики як центру ухвалення стратегічних рішень та політичної відповідальності держави у сфері реалізації правоохоронної функції;

4. відсутність єдиного нормативно-встановленого документу із покроковим планом заходів щодо впровадження та реалізації засад державної правоохоронної діяльності.

2.3. Визначальною концепцією практичної реалізації діяльності правоохоронних органів як інституцій публічного сервісу є підхід до ініціювання послуги, а саме – перехід від контрольної-наглядової форми перевіркової роботи на адміністративну роботу типу «запит-послуга».

Доступність правоохоронної допомоги (сервісу) – це сукупність умов, при яких особа може скористатися правом на захист прав, свобод та законних інтересів шляхом звернення до правоохоронних органів.

Продукт, як результат послуги, повинен характеризуватись наступними ознаками, властивими для правоохоронної інформації: законність, що, в першу чергу, передбачає дотримання заборони розголошення відомостей, обіг яких охороняється законом; зрозумілість; своєчасність та адекватність; доступність, що передбачає можливість отримання відомостей у будь-який спосіб, зручний для запитувача.

2.4. Критерій обліково-реєстраційної дисципліни при роботі із повідомленнями, заявами (скаргами) на правопорушення сприяє ефективній доступності правоохоронної допомоги за умов: швидкості, оперативності, всебічності, строковості реєстрації та прийняття до розгляду повідомлень; забезпечення контролю обліково-реєстраційної дисципліни.

З метою недопущення системності порушень обліково-реєстраційної дисципліни, що є способом підвищення доступності до правоохоронних послуг, необхідно регулярно підвищувати нормативну обізнаність та правову культуру працівників правоохоронних органів шляхом проведення тренінгів, семінарів, інших заходів підвищення кваліфікації.

2.5. Запропоновано класифікувати інформацію, якою звітують керівники правоохоронних органів за критерієм природи на інформацію статистичного та експертного характеру.

Напрямами удосконалення транспарентності керівників правоохоронних органів є підвищення прозорості оцінки роботи керівників та їх управлінських рішень. Якість, законність, обґрунтованість управлінських рішень здатні породити високоефективну управлінську роботу, що в результаті знайде відображення в конкретних кейсах розслідування, підтримці правопорядку. Це також включає прозорість кадрових процесів по відношенню до керівників.

2.6. Сформовано концепт безпечних умов (безпечного середовища) виконання правоохоронних повноважень, що забезпечуються наступними

вимогами до професії осіб уповноважених на здійснення правоохоронних функцій:

- знанням положень законодавства з питань правоохоронної діяльності умінням його застосування;
- фізичною підготовленістю, наявністю навичок володіння вогнепальною зброєю, спеціальними засобами, прийомами рукопашного бою;
- психологічною стресостійкістю, здатністю ефективно діяти в складних (екстремальних) умовах;
- високим рівнем мотивації у реалізації правоохоронних завдань тощо;
- наявністю логічного мислення, умінням прогнозувати криміногенну поведінку та вчасно вживати заходів, спрямованих на припинення протиправних посягань.

Стан безпеки та захищеності працівників правоохоронних органів включає наступні елементи: правовий захист, соціальний захист, інформаційну безпеку, психологічну безпеку, особисту фізичну безпеку, матеріально-фінансових захист.

2.7. Єдиним цивілізованим шляхом досягнення найвищого ступеня доступності та реальності правоохоронної допомоги є компенсація потерпілій стороні шкоди, заподіяної протиправними діями третіх осіб через систему спеціального страхування при настанні злочинних випадків.

Об'єктивно, органи правопорядку забезпечити відповідні виплати не мають можливості. Цьому повинна бути віддана роль незалежній, але, водночас, тісно пов'язаній із правоохоронною функцією страховій інституції.

Доцільно визначити наступні елементи механізму страхування цивільно-правової відповідальності при настанні наслідків у формі протиправних злочинних випадків: суб'єкти обов'язкового страхування; розміри страхування та компенсації, які корелюються із градацією завданої шкоди; інструменти забезпечення об'єктивності оцінки злочинної шкоди; гарантії реальності здійснення виплати потерпілій стороні за результатами розслідування та притягнення винних до відповідальності; порядок застосування регресу у

відносинах адміністративно-виконавчої та кримінально-виконавчої сфери; взаємодія органів державної влади (зокрема із Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів) у сприянні відшкодуванню завданої злочином шкоди шляхом швидкого виявлення злочинного майна, його арешту та збереження ринкової вартості.

2.8. Структуровано екстремальні умови роботи правоохоронців, які впливають на якість правоохоронної діяльності в сучасній Україні:

- наслідки використання вогнепальної зброї, спеціальних засобів та людські втрати, що пов'язані із цим під час професійної діяльності;
- загибель колег, часте споглядання та людське горе і страждання;
- перебування у постійному напруженні та конфліктних ситуаціях в результаті реагування на позарамкову поведінка громадян (паніку, істерію, підвищену агресивність тощо);
- участь у великій кількості кримінальних подій, усвідомлення своєї особистої причетності до них;
- високий поріг відповідальності за прийнятті процесуальні та управлінські рішення;
- наявність бюрократично-управлінської залежності та підконтрольності керівництву, необхідність представлення постійних звітів;
- підкуп, обцянки, погрози.

2.9. На сучасному етапі в практичній діяльності правоохоронних відомств (особливо антикорупційного спрямування), відмічаються наступні прояви інституційного спротиву: 1) перерозподіл справ, які перебувають у розслідуванні іншим підрозділам без відома керівника; 2) фабрикування доказів участі представника, керівництва правоохоронного органу у реалізації злочинних схем, махінацій, вчиненні суспільно шкідливих корупційних діянь, що створюють несприятливе загально-національне уявлення про відомство; 3) використання повноважень інших владних суб'єктів, а також суддів шляхом прийняття відверто цинічних, необґрунтованих рішень для реалізації завдань із

неможливості притягнення до відповідальності винних осіб; 4) внесення законопроектів на розгляд Верховної Ради України, які дезорганізують роботу правоохоронних органів; 5) визнання неконституційними окремих положень кримінального закону, в результаті чого провадження щодо притягнення до відповідальності винних закриваються; 6) залучання окремих осіб політичного, медійного впливу для прикриття незаконної діяльності; 7) зміна керівництва правоохоронного відомства політичним, медійним або квазіправовим способом; 8) створення штучних адміністративно-політичних перешкод для призначення новообраного керівника правоохоронного відомства, в тому числі умисне дерегламентування положення про призначення керівника; 9) зміна статусу, повноважень, підпорядкування правоохоронного органу, його підрозділів для усунення, зменшення обсягу його незалежності в системі апарату влади; 10) політизація правоохоронного відомства шляхом безпосереднього чи опосередкованого залучення до сфери його управління певних політичних сил; 11) медійне замовчування реальних фактів (результатів) діяльності та висвітлення неправдивих, недостовірних відомостей про роботу відомства тощо.

2.10. За результатами аналізу роботи правоохоронних органів в умовах несприятливої епідеміологічної ситуації (COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2) запропоновано:

- удосконалити нормативне регулювання правового режиму пандемії COVID-19 та реалізації повноважень у сфері протиепідеміологічної роботи органами безпеки та правопорядку;
- внести зміни до законодавства та відомчих правових актів з питань медичного забезпечення, страхування та грошової допомоги працівників та військовослужбовцям правоохоронних органів які забезпечують дотримання карантинної дисципліни та життєдіяльності населення на період дії карантину;
- розмежувати правоохоронні та інші функції у протиепідеміологічній роботі, визначити напрямки спільної діяльності з метою протидії поширенню COVID-19;

- забезпечити методологічну та консультативну підтримку для працівників поліції при реалізації адміністративно-юрисдикційної діяльності;
- впровадити принцип гнучкості трудового режиму (перехід на дистанційну форму роботи у тих функціях, де це можливо) шляхом інтеграції норм у відомчі нормативні акти внутрішньої служби.

Виокремлено види трудової діяльності у правоохоронних органах, які за свої природою можливо здійснювати дистанційно в умовах протиепідемічного карантину та особливостей роботи під час воєнного стану:

- забезпечення доступу до публічної інформації, забезпечення функціонування гарячої лінії правоохоронних органів;
- розгляд скарг на дії посадовців, розгляд справ про адміністративні правопорушення за можливості без участі виклику сторін у справі;
- адміністрування інформаційних реєстрів та баз даних (за наявності технічної можливості забезпечити безпеку інформаційного обміну);
- навчання та підвищення кваліфікації військовослужбовців та працівників апаратів правоохоронних органів тощо.

2.11. До об'єктів впливу загроз на правоохоронний сервіс в умовах воєнного часу належать:

- отримувачі послуги, які перебувають в сервісних центрах, будівлях правоохоронних органів, інших місцях скупчення людей;
- кібербезпека автоматизованих інформаційних систем, держателем яких є правоохоронні органи;
- персональні дані, витік яких може завдати суттєвої шкоди інтересам громадян в результаті несанкціонованого доступу;
- життя та здоров'я працівників правоохоронних органів, засобів та технологій, які знаходяться та розміщуються на територіях, де проводяться воєнні дії, або на окупованих територіях.

2.12. Структуровано особливості адміністративно-правового регулювання правоохоронної діяльності зарубіжних країн, що можуть бути враховані при реформуванні правоохоронних органів в Україні:

1) у європейських країнах:

- створення нормативно-правової бази регулювання правоохоронної діяльності на основі низки базових документів: Договір про Європейський Союз 1992 р., Лісабонський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського Союзу 2009 р., а також Європейська конвенція з прав людини 1950 р., Декларація про поліцію 1979 р., Європейський кодекс поліцейської етики 2001 р.;

- питання фінансової підтримки, співпраці, запобігання і боротьби зі злочинністю, роботи антикризового управління, захисту персональних даних, пов'язаних із поліцейськими розслідуваннями, поліпшення координації дій та підвищення ефективності протидії тяжким міжнародним злочинам передбачені спеціальні нормативно-правовими актами правоохоронної сфери: Рішенням про створення Європейського поліцейського відомства (Європол), Регламентами Європейського Парламенту і Ради від 16 квітня 2014 року № 513/2014, № 514/2014 та № 515/2014, Регламентом Європейського парламенту і Ради (ЄС) 2016 р. за № 2016/679, Резолюцією Ради ЄС «Про оперативні запити правоохоронних органів стосовно громадських телекомунікаційних мереж та послуг (ENFOPOL) 2001 р., Угодою між Євроюстом та Європолом («Agreement between Euro just and Europol») 2004 р. та ін.;

- вплив міжнародних стандартів на реформування поліцейської системи європейських країн призвів до встановлення демілітаризації, демократизації, деполітизації поліцейських органів та закріплення сервісних функцій за правоохоронними органами, їх тісний взаємозв'язок з місцевим самоврядуванням;

- правова регламентація компетенції того чи іншого правоохоронного органу сформована у межах тільки певної території держави, в залежності від адміністративно-територіального поділу;

- асоціювання правоохоронних органів саме з поліцейськими органами держави підтверджується прийняттям спеціальних окремих законодавчих актів, зокрема: Закон про поліцію Польщі 1990 р., Закон про поліцію Словенії



1998 р., Закон Про основи внутрішньої безпеки країни та програми її забезпечення Франції 2002 р., Закон Мекленбургу-Верхньої Померанії Про публічну безпеку та порядок 1998 р., Закони Королівства Бельгії про діяльність поліції 1992 р. та про дисциплінарний статут персоналу поліцейських служб 1999 р., Закони Чеської Республіки про поліцію громади 1991 р. та про поліцію Чеської Республіки 2008 р.

2) у Сполучених Штатах Америки:

- відсутність єдиного нормативного документу, що регламентує правоохоронну діяльність, та, відповідно, врегулювання цього питання на рівні конституцій і законів відповідних штатів, окружного законодавства, напр., ухвалених Конгресом США дев'яти статутів (федеральних законів про злочинність);

- правова регламентація пріоритетних напрямів правоохоронної сфери на законодавчому рівні – антикорупційна політика (Про зарубіжну корупційну практику 1977 р., а також закони з питань відповідальності за корупційні правопорушення іноземних компаній, дотримання посадовими особами питань етики, порушення стандартів поведінки тощо) та кіберзлочинність (кібертероризм) (Міжнародна стратегія для кіберпростору «Процвітання, безпека, відкритість у мережевому світі» 2011 р., Кіберстратегія Міністерства оборони 2015 р., Закони про національну безпеку, про дослідження та розвиток кібербезпеки, про інформаційну безпеку, про боротьбу зі спамом, про злочини, пов'язані з засобами доступу, про злочини, пов'язані з комп'ютерами та ін.).

*3. Визначено критичну важливість при реформуванні правоохоронної діяльності в Україні заснування її на засадах прозорості, підзвітності та доброчесності. У зв'язку з цим виокремлено низку висновків щодо посилення антикорупційної складової діяльності правоохоронних органів:*

3.1. Налагоджений механізм втілення прозорості упереджує появу низки негативних, в тому числі, корупційних чинників в роботі керівників правоохоронних органів. Практичне втілення принципу прозорості нейтралізує:

антиправову корупціогенну діяльність керівників; надання керівниками несправедливих благ в індивідуальних справах шляхом отримання неправомірної вигоди чи зловживання владою; неправомірне використання публічних матеріальних та фінансових ресурсів, ввірених в підпорядкування; хабарництво та корупцію в умовах недосконалого процесуального закону; кадрові зловживання.

3.2. Запропоновано визначення адміністративної антикорупційної процедури. За вузьким підходом, антикорупційні процедури охоплюються виключно межами управлінського процесу і позбавлені дії поза таким. У широкому розумінні, охопленість антикорупційного процесуального права виходить за межі внутрішньо управлінських процесів та утворює відносини самостійного (замкнутого) характеру.

Прояв антикорупційної процедури в управлінні правоохоронною діяльністю може проявлятися в: створенні бар'єрів для корупційних обмежень; урегулюванні порядку вчинення процесуальних дій; дотриманні меж допустимого втручання в законні права та інтереси приватних осіб; веденні способу життя службовців, який відповідає офіційним задекларованим доходам; відмежуванні публічної служби та приватних інтересів правоохоронців; гарантіях законності діяльності через інструкційну модель реагування на корупційні ризики; підвищенні дисципліни, морально-етичної складової правоохоронної служби; розвитку правоохоронного сервісу; підвищенні ефективності контролю.

Сутність антикорупційної процедури потрібно розцінювати як встановлену законом реакцію (в тому числі працівників правоохоронних органів) у відповідь на корупціогенні фактори.

До юридичних процедур, які спрямовані на реалізацію антикорупційної політики в управлінні правоохоронної діяльності, можна віднести:

- процедури запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням; обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища; обмеження щодо одержання подарунків; запобігання

одержанню неправомірної вигоди, або подарунка та поводження з ними; обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; обмеження спільної роботи близьких осіб;

- процедури врегулювання конфлікту інтересів: зовнішні та самостійні;
- процедурні норми, які містяться в правилах етичної поведінки та встановлюють рекомендований (необхідний) порядок дій при дотриманні антикорупційних стандартів поведінки правоохоронців;

- процедури фінансового контролю;
- моніторинг способу життя;
- перевірка на доброчесність;
- спеціальна перевірка (в рамках Закону України «Про очищення влади»);

- процедури забезпечення прозорості, рівності та відкритості конкурсних процесів на добір на посади в правоохоронних органах.

3.3. Відзначено дискусійною позицію деяких вчених щодо забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів в аспектах захисту їх від корупційних проявів, як окремого напрямку безпекової політики. На погляд автора, корупційні прояви можуть мати реальний вплив на захищеність посадових осіб правоохоронних органів при виконанні ними службових повноважень у момент провокації отримання хабаря. Такі дії містять ознаки кримінального правопорушення, відповідальність за яке передбачена статтею 369 Кримінального кодексу України «Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі». Лиш здійснення такого впливу слід розцінювати як вчинення злочину по відношенню до посадової особи при виконанні останнім своїх службових повноважень. В інших випадках реагування на корупційні прояви не пов'язано із безпекою, оскільки мірою вираження поведінки посадових осіб є культура нетерпимості до корупції. Дотримання антикорупційного законодавства є обов'язком усіх посадових осіб правоохоронних органів.

Наголошується, що ключовим предметом заходів забезпечення безпеки та захищеності правоохоронців повинні слугувати виключно заходи, які спрямовані за створення сприятливих умов та ліквідацію чинників, що становлять загрозу в їх діяльності. Натомість, попередження та припинення правопорушень належить до управлінської роботи сектору дисципліни та етики.

Тому, сьогодні постає необхідність переосмислення організаційної структури правоохоронних органів в аспекті розмежування повноважень підрозділів, що забезпечують безпеку з підрозділами, що попереджують неправомірні дії з боку правоохоронців.

3.4. Мінімізація корупціогенних проявів в кадровій правоохоронній політиці передбачає застосування наступних процедур: організацію процесів постійного навчання та підвищення кваліфікації правоохоронців; ротацію кадрів; зменшення управлінського впливу на підпорядкованих осіб з метою недопущення втручання та надання неправомірних вказівок; розширення процесів комунікацій; підвищення авторитету та довіри до правоохоронних інституцій шляхом забезпечення транспарентності управлінських процесів; вжиття заходів на недопущення приховування фактів скоєння корупційних правопорушень працівниками правоохоронних органів; забезпечення антикорупційної безпеки службовців органів правопорядку.

3.5. Нагального врегулювання потребує правове супроводження платних послуг, які надаються правоохоронними органами. Відсутність єдиного нормативного акта щодо змісту і процедури платних послуг, які надаються правоохоронними органами створює корупційні ризики у діяльності посадових осіб.

3.6. Тенденціями до реформування антикорупційних органів мають стати:

- 1) нові процедури кадрових призначень керівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та Національного антикорупційного бюро України шляхом прозорості конкурсів, які мають містити як тестування кандидатів, так і окремі письмові завдання, проведення оцінки доброчесності та професійної етики, наявність у кандидатів ефективних результатів

розслідувань); 2) удосконалення механізмів внутрішнього контролю, постійний моніторинг, впровадження єдиних етичних принципів, застосування єдиних критеріїв і стандартів доброчесності для перевірки співробітників; 3) удосконалення проведення незалежного оцінювання роботи антикорупційних органів та розробки механізмів притягнення до відповідальності з огляду на відсутність належного законодавчого закріплення цих процедур.

*4. Як елемент практичного спрямування дослідження було запропоновано низку висновків щодо удосконалення адміністративно-правових законодавчих концепцій та норм в частині урегулювання правоохоронної діяльності в Україні:*

4.1. Поняття «адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності» необхідно розглядати як систему законодавчо закріплених адміністративно-правових засобів реалізації прав та свобод громадян за допомогою визначеного кола суб'єктів у рамках їх компетенції щодо реалізації правоохоронних функцій. З метою закріплення на законодавчому рівні поняття «адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності», розкрити зміст цієї дефініції у частині 2 статті 17 Конституції України.

4.2. . Розвиток сервісної функції має бути обов'язковим елементом роботи правоохоронних органів у сфері управління кордонами на сучасному етапі. Зокрема, враховуючи євроінтеграційні процеси та надання Україні кандидата на членство в ЄС, робота вітчизняних служб правопорядку має бути наближена до наших європейських сусідів. З цього приводу пропонується, що у завданні №3 Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року від 24 липня 2019 року, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р, підвищення спроможності правоохоронних органів може бути забезпечено, в тому числі, шляхом підвищення стандартів якості, оперативності надання адміністративних послуг правоохоронними органами під час перетину кордонів.

4.3. Зважаючи на функціонування електронних звернень, які впроваджені та використовуються в якості інформаційного каналу та, водночас, з метою додаткового поінформування громадськості про способи звернення, необхідно інструктивно деталізувати положення про електронні звернення у підзаконному нормативно-правовому регулюванні.

Із цією метою пропонується абзац перший пункту першого Розділу II Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події, затвердженого Наказом Міністерства внутрішніх справ від 08.02.2019 № 100, викласти в наступній редакції: «Прийняття заяв (повідомлень) про кримінальні правопорушення та інші події незалежно від місця і часу їх вчинення, повноти отриманих даних, особи заявника здійснює цілодобово, безперервно та невідкладно орган (підрозділ) поліції, до якого надійшла така інформація. Формами джерел отримання заяв (повідомлень) є: усна (шляхом особистого прийому уповноваженими особами або телефонного дзвінка на гарячу лінію Національної поліції), письмова (в тому числі, електронна шляхом надсилання електронних листів, повідомлень через месенджери, повідомлення в соціальних мережах, повідомлення з використанням порталу чи мобільного додатку «Дія»».

4.4. З метою посилення ефективності участі правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення національної та громадської безпеки у збройному конфлікті пропонуємо єдиним законом внести зміни у численні закони, що регулюють дії правоохоронних органів у час воєнного стану. У цьому акті пропонуємо визначити єдине формулювання, що охоплює термінологію та період дії цих актів, визначить за потреби правовий режим відбудовного (або також інших періодів, що будуть пов'язані із війною), встановить обов'язок інших нормотворців (підзаконних, юрисдикційних) привести термінологічну уніфікацію прийнятих ними актів до єдиних обґрунтованих формулювань.

Потребують невідкладного нормативного врегулювання питання діяльності муніципальних органів правопорядку, щодо: статусу «муніципальної

поліції», «муніципальної варти», діяльності добровільних помічників дільничних офіцерів поліції (добровільних патрульних), ефективного інструменту призначення на посади та розгляду дисциплінарних скарг, а також прийняття закону «Про військову поліцію» як формування з правоохоронними функціями, що входить до системи Міноборони України з метою створення оптимальної моделі військової юстиції.

4.5. Для підвищення ефективності системи правоохоронного сервісу з урахуванням воєнного стану до чинних нормативних актів мають бути внесені доповнення щодо:

- пріоритету на послуги та доступ до правоохоронних функцій для задоволення інтересів та потреб, які пов'язані із діями окупаційних військ;
- захищеності ідентифікації та автентифікації користувачів реєстрів, адміністратором яких є правоохоронні органи;
- забезпечення будівель укриттями цивільного захисту з урахуванням розрахунку на залучений персонал та прогнозовану кількість відвідувачів;
- передбачення можливості постійного чергування в будівлях та зонах відвідування приміщення працівників служб медичної та психологічної допомоги;
- переведення прийому громадян на режим он-лайн;
- посилення контролю за наданням адміністративних послуг та виконанням правоохоронними органами своїх сервісних функцій, утвердження права на інформацію в умовах дії обмежень, пов'язаних із режимом воєнного стану.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авдюгін Р. Г. Забезпечення прав людини в Україні: міжнародні та національні засоби забезпечення. Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць. Вип. 52. 2010. Одеса: «Юридична література». С. 299-304.
2. Аджемоглу Д., Робінсон Дж. Вузкий коридор. Держави, суспільства і доля свободи / пер. з англ. Геннадій Шпак. К.: Наш формат, 2020. 520 с.
3. Адміністративна діяльність Національної поліції: навчальний посібник для підготовки до іспиту / Калюк О. М., Константінов С. Ф., Куліков В. А. та ін.; за ред. В. А. Кулікова. Київ: Освіта України, 2016. 230 с.
4. Адміністративне право зарубіжних країн. URL: [https://pidru4niki.com/1278021258836/pravo/struktura\\_sistema\\_upravlinnya\\_polits\\_eyskimi\\_organami\\_okremih\\_zarubizhnih\\_krayin](https://pidru4niki.com/1278021258836/pravo/struktura_sistema_upravlinnya_polits_eyskimi_organami_okremih_zarubizhnih_krayin)
5. Адміністрування і Ви. Принципи адміністративного права у відносинах між особами та органами публічної влади. Рада Європи, 2020. 86 с.
6. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2-х т. / С. С. Алексеев. Т. 2. М.: Юрид. лит, 1982. 256 с.
7. Алімов Р.С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика. Автореф. ... к.ю.н. за спеціальністю 12.00.07. Ірпінь, 2002. 18 с.
8. Аналітична довідка про стан протидії кримінальній протиправності, роботу органів досудового розслідування та прокурорську діяльність на території України за січень – червень 2021 року : офіційні відомості ОФГ. URL: [Матеріали з питань статистики - Генеральна прокуратура України \(gp.gov.ua\)](https://old.gp.gov.ua/ua/statistics.html?dir_id=114378&libid=100021#)
9. Аналітична довідка про стан протидії кримінальній протиправності, корупції, роботу органів досудового розслідування та прокурорську діяльність на території України за січень – грудень 2020 року : відомості опубліковані на офіційному веб-сайті Офісу Генерального Прокурора від 13.01.2021 р. URL: [https://old.gp.gov.ua/ua/statistics.html?dir\\_id=114378&libid=100021#](https://old.gp.gov.ua/ua/statistics.html?dir_id=114378&libid=100021#)
10. Аналітична довідка про стан протидії кримінальній протиправності, корупції слідчу роботу та роботу органів прокуратури на території України за



січень – березень 2022 року: відомості, оприлюднені на офіційному сайті ОГП.  
– [URL]: [https://old.gp.gov.ua/ua/statistics.html?dir\\_id=114843&libid=](https://old.gp.gov.ua/ua/statistics.html?dir_id=114843&libid=)

11. Андрейшина Н. Соціологи з'ясували ставлення українців до запровадження інституту шерифів. 2023. URL: <https://activegroup.com.ua/2023/02/17/sociologi-zyasuvali-stavlennya-ukrainciv-do-zaprovadzhennya-institutu-sherifiv/>

12. Андрійченко О., Чернецька О. Практика Європейського суду з прав людини у здійсненні правосуддя. Підприємництво, господарство і право. 2019. №. 4. С. 284-288.

13. Андріяш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 9. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2013\\_9\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_9_6)

14. Антикорупційна Програма Національного антикорупційного бюро України: затв. Наказом Директора Національного антикорупційного бюро України від 06 квітня 2017 року № 83-О (із змінами, внесеними згідно з наказами Директора Національного бюро № 164-О від 07.08.2018; № 48 від 05.03.2018). URL: [https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page\\_uploads/05.09/antikorupciyna\\_programa\\_nacionalnogo\\_byuro\\_.pdf](https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/05.09/antikorupciyna_programa_nacionalnogo_byuro_.pdf)

15. Антикорупційні органи під час війни: над чим працюють НАБУ та САП? 8 Квітня, 2022. URL: <https://ti-ukraine.org/news/antikoruptsijni-organy-pid-chas-vijny-nad-chym-pratsuyut-nabu-ta-sap/>

16. Антикорупційні програми: відомості із офіційного сайту Національного агентства із запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/pravove-zabezpechennya/>

17. Армаш Н.О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус. Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2006. 248 с.

18. Баранець О. Реагування на критику на адресу органів прокуратури в умовах її реформування. Право.юа, №3, 2018. URL: <http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2018-3/Pravo-ua-2018-3.pdf>

19. Баріхін А.Б. Велика юридична енциклопедія. М.: Книжковий світ, 2010. 960с.

20. Поширення пандемії COVID-19 в Україні: соціально-правові та кримінологічні проблеми / Батиргарєєва В.С., Борисов В. І., Євтеєва Д. П., Калініна А.В., Колодяжний М. Г., Шрамко С. С. Питання боротьби зі злочинністю, № 40 (2020). С.9-22.

21. Баштанник В., Земляков Ю. Сутність і зміст правоохоронної діяльності в системі публічного управління. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012\\_02\(13\)/12bvvspru.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_02(13)/12bvvspru.pdf)

22. БЕБ не виправдало сподівань. Ключовий для економіки правоохоронний орган «перезавантажують.» 30 березня 2023. Ярослав Вінокуров. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2023/03/30/698599/>

23. Беспалова О. І. Законодавче забезпечення реалізації правоохоронної функції держави. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. № 2. 2013. С. 22-32.

24. Беспалова О. І. Правові засади реалізації державної політики у правоохоронній сфері. Право і Безпека. 2012. № 3. С. 87-92. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2012\\_3\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2012_3_20)

25. Беспалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2014. 544 с.

26. Беспалова О.І. Методологічні засади адміністративно-правового механізму реалізації правоохоронної функції держави. Development and modernization of the legal systems of Eastern Europe: experience of Poland and prospects of Ukraine. 2017. Vol. 2. P. 57–79. URL: <http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:hn68q185sLMJ:scholar.google.com>

27. Беспалова О. Відомча адміністративна нормотворчість як елемент механізму реалізації правоохоронної функції держави. Visegrad journal on human rights. 2016. № 1/1. P. 61-67. URL:

<http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/2023>

28. Біла В. Р. Форми аналітичної діяльності правоохоронних органів. Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика). 2018. Вип. 1-2. С. 61-67. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/muvnudp\\_2018\\_1-2\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/muvnudp_2018_1-2_15)

29. Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: дис. ... к.ю.н. за спеціальністю 12.00.01. Київ, 2016. 227 с.

30. Білас А. І. Суб'єкти правоохоронної діяльності країн Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2015. № 3. С.198-208.

31. Білас А.І. Взаємодія правоохоронних органів України та країн ЄС: уніфікація стандартів правоохоронної діяльності. Європейські перспективи. 2016. № 1. С.104-114.

32. Боняк В.О. Стан наукових досліджень феномену організації та функціонування органів, які здійснювали карально-репресивні та правоохоронні функції на теренах України у період національно-визвольної боротьби (1917-1921 рр.). Науковий вісник ДДУВС. 2017. № 4. С. 9-15. URL: [https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2019/05/NV\\_4\\_2017.pdf](https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2019/05/NV_4_2017.pdf)

33. Бордоська декларація: спільний документ Групи КРЄС і КРЄП в м. Бордо (Франція), прийнята КРЄС і КРЄП в м. Брдо (Словенія) 18 листопада 2009 року. URL: [https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/58F4A4DD76AACFD0C2257D87004971A6](https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/58F4A4DD76AACFD0C2257D87004971A6)

34. Борець Т. О. Фактори, що впливають на формування криміногенної ситуації. Південноукраїнський правничий часопис. 2016. С. 14-16. URL: <http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2016/3-4/6.pdf>

35. Ботвінов Р. Г. Особливості реалізації правоохоронної функції держави в сучасному українському суспільстві. Ефективність державного управління. 2016. № 49. С. 156-163.

36. Ботвінов Р. Здійснення правоохоронної діяльності органами

державної влади: сутність та ознаки. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 4 (31). С. 44-50.

37. Ботвінов Р. Г. Організаційні засади діяльності правоохоронної служби: зарубіжний досвід. Публічне управління та митне адміністрування. 2016. №2 (15). С. 94-100.

38. Братель С. Г. Правоохоронна сфера як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Юридична наука. 2015. № 5. С. 52-58.

39. Буданов А. В. Педагогика личной профессиональной безопасности сотрудников органов внутренних дел. М.: Академия МВД России, 1997. 242 с.

40. Булик І. Л., Подакін Д. І. Модель організації діяльності поліції в Україні та США. Сучасна європейська поліцейстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України: Збірник тез доповідей учасників міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 11 квітня 2019 р.). Харківський національний університет внутрішніх справ, 2019. С. 63-65. URL: <http://univd.edu.ua/uk/dir/1974>

41. Бухарев В. В., Резнік О. М. Правовий режим самоізоляції. 2020. PhD Thesis. Сумський державний університет. Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції (Суми, 21–22 травня 2020 р.). URL: [https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/77951/1/Bukharyev\\_isolation.pdf](https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/77951/1/Bukharyev_isolation.pdf)

42. Буяджи С. А. Особливості правового регулювання боротьби із кіберзлочинністю в США. Lex Portus. 2017. № 2 (4). С. 130-141. URL: [https://lexportus.net.ua/vipusk-2-2017/buiadzhy\\_s\\_a\\_osoblyvosti\\_pravovoho\\_rehuliuвання\\_borotby\\_iz\\_kiberzlochy\\_nnistiu\\_u\\_sshu.pdf](https://lexportus.net.ua/vipusk-2-2017/buiadzhy_s_a_osoblyvosti_pravovoho_rehuliuвання_borotby_iz_kiberzlochy_nnistiu_u_sshu.pdf)

43. Бюлетень з питань правового регулювання діяльності органів прокуратури у міжнародному співробітництві: прокуратура України, прокуратура Рівненської області. Рівне, 2013. 91 с.

44. В Україні мають намір запровадити інститут екологічних шерифів – Абрамовський. 2001. URL:

<https://www.slovoidilo.ua/2021/09/10/novyna/polityka/ukrayini-mayut-namir-zaprovadyty-instytut-ekolohichnyx-sheryfiv-abramovskij>

45. Варава В. В. Запобігання та протидія втручанню в діяльність працівника правоохоронного органу з викриття кримінальних правопорушень у митній сфері. *Правова позиція*. 2018. № 2 (21). С. 125-130.

46. Варенко В.М. Інформаційно-аналітична діяльність: Навч. посіб. К.: Університет «Україна», 2014. 417 с.

47. Василенко В. А. Російсько-українська війна 2014 року: причини, перебіг та політико-правові оцінки. *Український Тиждень*, 2014. № 42. С. 28-42.

48. Висновок (2013) №8 Консультативної ради Європейських прокурорів «Про взаємовідносини між прокурорами і ЗМІ», який був прийнятий на 8-му пленарному засіданні КРЕП, яке відбувалося в Єревані 8-9 жовтня 2013 року. URL: [https://old.gp.gov.ua/ua/cmo.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=101556](https://old.gp.gov.ua/ua/cmo.html?_m=publications&_t=rec&id=101556)

49. Вітушко Н.С. Особливості організації етапу підготовки інформаційної бази в процесі аналітичного дослідження. Тези за результатами форуму «Міжнародна наукова конференція «Адаптація завдань і функцій наукової бібліотеки до вимог розвитку цифрових інформаційних ресурсів». URL: <http://conference.nbu.gov.ua/report/view/id/96>

50. Вознюк А. Чернявський С. Порушення правил і норм щодо запобігання COVID-19: актуальні проблеми кримінальної та адміністративної відповідальності. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 19.1. С. 8-19.

51. Гаврюшенко А. В. Медиакомпетентность прокурора: постановка вопроса. *Проблеми законності*. 2013. № 124. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mediakompetentnost-prokurora-postanovka-voprosa-1>

52. Гайдай С. Інформатизація прокурорської діяльності: теоретико-правові засади. *Актуальні проблеми правознавства*. №1.1. 2019. С. 120-125.

53. Гапонюк О. О. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності органів державної влади України в

митній сфері. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2015. № 3. С. 70-76.

54. Гвоздюк В. В. Тлумачення терміна «Практика Європейського суду з прав людини» в українському законодавстві. 2019. С. 57-60. URL: УКР МОВА В ЮРИСПРУД СТАН, ПРОБЛ, ПЕРСП Ч1\_p058-061.pdf (naia.kiev.ua)

55. Гель А. П. Судові та правоохоронні органи України: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / А. П. Гель, Г. С. Семаков, С. П. Кондракова. К.: МАУП, 2004. 272 с.

56. Гірич В. М. До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів». Аналітична записка. 2013. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/do-problemi-viznachennya-bazovikh-ponyat-u-konteksti-reformuvannya>

57. Головенко Р. Б., Котляр Д. М., Слизьконіс Д. М. Доступ до публічної інформації: посібник із застосування «трискладового тесту» / Роман Головенко, Дмитро Котляр, Дар'я Слизьконіс; за заг. ред. Д. М. Котляра. К.: ЦПСА, 2014. 152 с.

58. Головний сервісний центр МВС. URL: <https://hsc.gov.ua/category/novini/>

59. Голомша М. Екосистема правоохоронних органів України: інституційні умови ефективності модернізації державного функціоналу. 2019. URL: [https://lb.ua/blog/mykola\\_golomsha/428704\\_ekosistema\\_pravoohoronnih\\_organiv.html](https://lb.ua/blog/mykola_golomsha/428704_ekosistema_pravoohoronnih_organiv.html)

60. Голота Н. Оприлюднення інформації про осіб, які вчинили корупційне діяння як механізм протидії корупції: історико-правовий аспект. Актуальні проблеми правознавства. Випуск 2 (14). 2018 р. С. 17-22.

61. Гончарук С. Т. Адміністративне право України. Загальна та особлива частини : навч. посіб. / С. Т. Гончарук. К.: Нац. акад. внутр. справ; Нац. акад. упр., 2000. 239 с.

62. Грень Н. М. Право на справедливий суд: проблеми доступності та

публічності. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2015. № 825. С. 132-137. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn\\_2015\\_825\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2015_825_23)

63. Григоренко І.А. Особливості правоохоронної (поліцейської) діяльності у Німеччині: теоретико-правовий аспект. Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2013. Вип. 60. С. 52-58.

64. Грянка Г. В. Поняття та класифікація адміністративно-правових заходів протидії корупції. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&Image\\_file\\_name=PDF%2Fboz\\_2009\\_20\\_11.pdf&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&Image_file_name=PDF%2Fboz_2009_20_11.pdf&IMAGE_FILE_DOWNLOAD)

65. Гудзь Т. І., Коломієць Ю.М. Реформа судових та правоохоронних органів України та її вплив на захист конституційного ладу. Вісник Харківського національного університету імені ВН Каразіна. Серія «Право», 2017. №23. С. 161-164.

66. Гудима Н. В. Норми-стимули у функціонуванні та розвитку принципів відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління. Університетські наукові записки. 2007. № 4. С. 445-452. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2007\\_4\\_70](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_4_70)

67. Гусаров С. М. Нова парадигма загальнодержавних напрямів боротьби з корупцією в контексті забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів від корупційних посягань. Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції в Україні: матеріали наук.-практ. конф.(м. Харків, 19 квіт. 2013 р.). Харків: Золота миля, 2013. С. 11-14.

68. Декларація про поліцію: Резолюція №690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи від 08.05.1979. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_803#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803#Text)

69. Дело «Барфод против Дании»: Постановление суда по жалобе № 11508/85, 2005. URL: <https://cedem.org.ua/library/sprava-barfod-proty-daniyi-2>

70. Дело «Энгель (Engel) и другие против Нидерландов» Постановление

ЕСПЧ от 8 июня 1976 г. URL:  
<http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001-94271&filename=CASE%20OF%20ENGEL%20AND%20OTHERS%20v.%20THE%20NETHERLANDS%20-%20%5BRussian%20Translation%5D.pdf>

71. Демченко С. Про поняття правосуддя і доступність правосуддя. Вісник Академії правових наук України. №2. 2010. С. 96-102. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/vapny\\_2010\\_2\\_10.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/vapny_2010_2_10.pdf)

72. Денисов А. І. Правові засоби забезпечення національної міграційної безпеки України. Інформація і право. 2018. № 2(25). С. 110-116.

73. Денисюк С. Ф. Відкритість, доступність, звітність у повсякденній діяльності правоохоронних органів. № 3. 2005. С. 60-63. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/Pib\\_2005\\_4\\_3\\_19.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Pib_2005_4_3_19.pdf)

74. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін.. К.: НАДУ, 2014. 448 с.

75. Державні реєстри в умовах воєнного стану: як і що працює: веб-стаття, опублікована 28 березня, 2022. URL: <https://ain.ua/2022/03/28/derzhavni-reyestry-v-umovah-voennogo-stanu-yak-i-shho-praczuuye/>

76. Дерзська В. Цивільний контроль за діяльністю органів Національної поліції України: поняття, суб'єкти, види та значення в забезпеченні законності. Підприємство, господарство і право. № 11. 2020. С. 106-110.

77. Деякі питання реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну митну політику. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.05.2020 № 569-р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/569-2020-%D1%80>

78. Джафарова М.В. Адміністративні процедури прийняття та реалізації



управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням. Автореф. ... к.ю.н. за спеціальністю 12.00.07. Харків, 2008. 20 с.

79. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики. Монографія. Харків: Діса плюс, 2015. 688 с.

80. Дмитрієв Ю. В. Моніторинг способу життя публічних осіб як один із механізмів запобігання корупції в системі державного управління. Публічне управління та митне адміністрування. 2020. № 2 (25). С. 63-67.

81. Добровольський Д. М. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук 12.00.10. Одеса, 2017. 195 с.

82. Довжанин В. М. Правове регулювання запобігання та протидії корупції за законодавством США. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2015. № 13. Т. 1. С. 102-106.

83. Додонов О. Г., Путятін В. Г., Валетчик В. О. Інформаційно-аналітична підтримка прийняття управлінських рішень. Реєстрація, зберігання і обробка даних. URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/50770/10-Dodonov.pdf>

84. Дудоров О. О., Коломоєць Т. О., Кушнір С. М., Макаренков О. Л. Загальнотеоретичні, адміністративно- та кримінально-правові основи концептуалізації антикорупційної реформи в Україні. Колективна монографія. Запоріжжя, 2019. 476 с.

85. Дуфенюк О. Недоліки юридичної термінології у галузі нормативного регулювання правоохоронної діяльності. Вісник Національного університету. Львівська політехніка. № 559. Проблеми української термінології, № 2006. С. 138-140.

86. Європейський кодекс поліцейської етики. URL: <https://polis.osce.org/file/8641/download?token=5A1YES1->

87. Євсєєв О. П. Процедури в конституційному праві України. Автореф. ... к.ю.н. за спеціальністю 12.00.02. Харків, 2008. 20 с.

88. Єрмак О. О. Адміністративно-правовий статус державного службовця правоохоронного органу. Випуск № 19. № 2021. С. 75-79.

89. Єрмолаєва-Задорожня С. В. Кримінологічна характеристика перешкоджання службовій діяльності працівників правоохоронних органів та його запобігання. Дис. ... к.ю.н. за спеціальністю 12.00.08. Харків, 2019. 217 с. URL: <http://criminology.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/09/Disertatsiya-YErmolayevoyi-Zadorozhnoyi-S.V..pdf>

90. Єрмоменко Е. А. Застосування співробітниками правоохоронних органів групових фізичних прийомів бойового хортингу з силового припинення протиправних дій. Бойовий хортинг та діяльність правоохоронних органів України. Матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 04–05 січня 2021 р., Ірпінь, 2021. Ч. 1. С. 469-480.

91. Забезпечення правопорядку та виховання доброчесності. URL: <https://securitysectorintegrity.com/uk/%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%82%D0%B8-%D1%82%D0%B0%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97/%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%8F%D0%B4%D0%BA%D1%83-%D1%82%D0%B0-%D0%B2%D0%B8%D1%85%D0%BE%D0%B2%D0%B0/>

92. Заболотна Л. Адміністративно-правові засоби діяльності державних службовців дипломатичної служби. Національний юридичний журнал: теорія і практика. Грудень 2016. С. 48-52. URL: [http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/6/part\\_2/11.pdf](http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/6/part_2/11.pdf)

93. Завальний М. В. Місце державних органів в системі суб'єктів правоохорони. URL: <http://www.univd.edu.ua/science-issue/issue>

94. Завгородній В. А. Вплив практики Європейського суду з прав людини на правозастосовчу діяльність в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. №. 5. С. 10-14.

95. Завгородній В. А. Правоохоронний аспект впливу практики Страсбурзького суду Ради Європи на національну юридичну діяльність. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2018. №. 3. С. 242-249.

96. Загуменна Ю. О., Расторгуєва Н. О.. Застосування інформаційних технологій у діяльності. Харків, 2020. С. 103-106. URL: univd.edu.ua

97. Законодавство та стратегії у сфері кібербезпеки країн Європейського Союзу, США, Канади та інших. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. Європейський інформаційно-дослідницький центр. 37 с. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28982.pdf>

98. Замковий Є.М. Право на життя в аспекті реалізації норм Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Практика Європейського суду з прав людини як джерело національного права: матеріали круглого столу (м. Дніпро, 24 листоп. 2017 р.). Дніпро: ДДУВС; Ліра ЛТД, 2017. С. 19-21.

99. Звіт 1 півріччя 2023 року. Національне антикорупційне бюро України. URL: [https://nabu.gov.ua/site/assets/files/46738/zvit\\_maket\\_postorinkovo.pdf](https://nabu.gov.ua/site/assets/files/46738/zvit_maket_postorinkovo.pdf)

100. Звіт Голови Національної поліції України про результати роботи відомства у 2019 році. Відомості із офіційного сайту Національної поліції України. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit\\_2019/zvit-npu-2019.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-npu-2019.pdf)

101. Звіт про підсумки роботи Комітету з питань правоохоронної діяльності за період роботи другої сесії Верховної Ради України IX скликання (вересень 2019 - січень 2020 року). URL: <http://komzakonpr.rada.gov.ua/uploads/documents/32649.pdf>

102. Звіт про підсумки роботи Комітету з питань правоохоронної діяльності за період роботи третьої сесії Верховної Ради України IX скликання (лютий – липень 2020 року). URL: <http://komzakonpr.rada.gov.ua/uploads/documents/32675.pdf>

103. Зеленський розповів про план реформування правоохоронних органів

до 2027 року. Радіо свобода. 2023. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-zelenksy-plan-reformuvannia-pravoohoronni-orhany/32407732.html>

104. Зеленський: росія розпочала війну проти України не 24 лютого, війська рф прийшли до нас ще у 2014 році / Росковінська Ю. 15 квітня 2022 // УНН. URL: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1972518-zelenskiy-rosiya-rozpochala-viynu-proti-ukrayini-ne-24-lyutogo-viyska-rf-priyshli-do-nas-sche-u-2014-rotsi>

105. Зінченко С.О. Модернізація функціонування правоохоронної системи України. Актуальні питання юриспруденції: виклики сучасності. 2023. С.52-54. URL: <file:///D:/Downloads/34-Chapter%20Manuscript-1416-1-10-20230529.pdf>

106. Зливко С. Керівник правоохоронного органу: концептуальні засади, питання теорії. Актуальні проблеми правознавства. 2017. № 2. С. 98-102.

107. Зміни в кримінальному праві та процесі за час воєнного стану: липень-жовтень 2022 року. URL: <https://golaw.ua/ua/insights/publication/zmini-v-kriminalnomu-pravi-ta-proczesi-za-chas-voennogo-stanu-lipen-zhovten-2022-roku/>

108. Зозуля І. В. Поліцейські послуги в законодавстві України та на практиці. Форум Права. 2019. № 3 (56). С. 21-38. URL: [http://forumprava.pp.ua/files/021-038-2019-3-FP-Zozulia\\_5.pdf](http://forumprava.pp.ua/files/021-038-2019-3-FP-Zozulia_5.pdf).

109. Золотарьова Н. І. Адміністративна діяльність правоохоронних органів в механізмі правової охорони. Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право. 2013. № 1. С. 101-104. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI\\_soc\\_2013\\_1\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2013_1_19)

110. Іванець М. Г. Правове забезпечення особистої безпеки працівників органів прокуратури як елемент кадрової політики. Актуальні проблеми правознавства. 2018. № 1. С. 91-95.

111. Ігонін Р. В., Вікторчук М. В. Особливості адміністративно-правових засобів охорони земель лісового фонду України. Право і безпека. 2019. № 4 (75). С. 49-52.

112. Із початку війни пріоритетними для ДБР стали справи, що наближають Перемогу. Сюзанна Бобкова. Високий Замок. 13.12.2022. URL:

<https://wz.lviv.ua/interview/479584-shchodnia-viiskovozoboviazani-choloviky-namahaiutsia-nezakonno-peretnuty-kordon>

113. ІЗІ подав пропозиції до Державної антикорупційної програми. Інститут законодавчих ідей. 2023. URL: <https://izi.institute/izi-podav-propozycji-do-derzhavnoyi-antikorupcziynoyi-programy/>

114. Іщенко Л. В. Правова характеристика публічно-сервісних заходів адміністративного примусу. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». 2020. № 26. С. 26-31.

115. Камінська Н. В., Білас А. І. Уніфікація стандартів правоохоронної діяльності: проблеми теорії та практики. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2017. № 3 (104). С. 189-196.

116. Клименюк О. М. Менеджмент та державне управління правоохоронною діяльністю. Формування ринкової економіки. 2010. № 24. С. 179-185.

117. Кобзар Г. Громадських помічників дільничних «помножили на нуль». Центр правових та політичних досліджень «Дума». 2018. URL: <http://centrduma.org.ua/?p=483>

118. Ковалів М. В. Правове регулювання правоохоронної діяльності: навчальний посібник / М. В. Ковалів, С. С. Єсімов, Ю. Р. Лозинський. Львів: ЛьвДУВС, 2018. 323 с.

119. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Лозинський Ю. Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності: навчальний посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2018. 365 с.

120. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/322-08>

121. Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку: Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_282#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282#Text)

122. Кодекс професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України: веб-документ опублікований на офіційному веб-сайті Національного антикорупційного бюро (<https://nabu.gov.ua/>). URL:

[https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page\\_uploads/10.01/nabu\\_codeks.pdf](https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/10.01/nabu_codeks.pdf)

123. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів. Генеральна прокуратура України від 27.04.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/n0001900-17>

124. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5403-17>

125. Колеснікова М. В. Особливості та проблеми адміністративно-правового режиму пандемії COVID-19 в Україні – перспектива розвитку питання. Правові горизонти. 2021. Вип. 26 (39). С. 78-85.

126. Колеснікова І. С. Доступність правосуддя в адміністративних судах як правова категорія: визначення сутності. Право і безпека, №4. 2011. С. 112-116.

127. Комзюк А. Т. Місце органів прокуратури України в сучасній системі гілок влади. Форум права. 2013. № 2. С. 230-234. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index).

128. Комісаров О. Г., Богуславський В. В. Інформаційне забезпечення особистої безпеки працівників сил охорони правопорядку: сучасний стан проблеми. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2014. № 3. С. 82-89.

129. Комітет Верховної Ради України IX скликання з питань правоохоронної діяльності. Веб-портал ВРУ. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p\\_komity?pidid=3018](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komity?pidid=3018)

130. Комітет Верховної Ради України VIII скликання (2014-2019). Веб-портал ВРУ. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p\\_komity?pidid=2627](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komity?pidid=2627)

131. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_096#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_096#Text)

132. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Конвенція; Рада Європи від 04.11.1950. Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/go/995_004)

133. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких,

що принижують гідність, видів поведження і покарання. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_085#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_085#Text)

134. Константинов С. А. Міжнародне співробітництво правоохоронних органів у протидії торгівлі людьми. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2010. Вип. 23. С. 45–51.

135. Конституція Румунії 1991 р. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/romania.pdf>

136. Конституція Сполучених Штатів Америки 1787 р. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.ht>

137. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

138. Концепція (нова редакція) програми інформатизації системи Міністерства внутрішніх справ України, на 2018–2020 роки : затв. Рішення колегії МВС 05 листопада 2018 року № 18 КМ. URL: [https://mvs.gov.ua/upload/file/koncept\\_ya\\_nformatizac\\_mvs\\_12.12.2018.pdf](https://mvs.gov.ua/upload/file/koncept_ya_nformatizac_mvs_12.12.2018.pdf)

139. Корченкова, Н. Ю. Принцип информационной открытости как требование современной демократии. Вестник Нижегородского университета им. НИ Лобачевского. Серия: Право 1. 2000. С. 124-128.

140. Кравченко Р. М. Діяльність військової контррозвідки в армії США: організаційно-правовий аспект. Інформація і право. 2018. № 4 (27). С. 112-120.

141. Крапивін Є. Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку: що про нього відомо і якою є державна політика у цій сфері? URL: <https://pravo.org.ua/blogs/kompleksnyj-strategichnyj-plan-reformuvannya-organiv-pravoporyadku-shho-pro-nogo-vidomo-i-yakoyu-ye-derzhavna-polityka-u-tsj-sferi/>

142. Крапивін Є. Куди рухається реформа органів правопорядку? Зауваження до плану, затвердженого Президентом. Дзеркало тижня. 2023. URL: <https://zn.ua/ukr/reforms/kudi-rukhajetsja-reforma-orhaniv-pravoporjadku-zauvazhennja-do-planu-zatverdzenoho-prezidentom.html>

143. Крапивін Є., Хавронюк М. Реформа правоохоронних органів та

антикорупційна реформа — перепустка до ЄС? 2023. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/reforma-pravoohoronnyh-organiv-ta-antykoruptionsijna-reforma-perepustka-do-yes/>

144. Кримінальний кодекс України. Закон від 05.04.2001 № 2341-III. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2341-14>

145. Кримінальний процесуальний кодекс України. Кодекс від 13.04.2012 № 4651-VI. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4651-17>

146. Криштанович М. Ф. Європейський досвід державного управління органами поліції та можливості його використання в Україні. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/4/02.pdf>

147. Кубаєнко А. В. Сучасні тенденції розвитку довіри населення в умовах реформування правоохоронних органів. Південноукраїнський правничий часопис. 2016. №3-4. С. 7-9. URL: <http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2016/3-4/4.pdf>

148. Кубаєнко А. В. Цифровізація як сучасна умова функціонування правоохоронної системи. Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття» (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права) : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 2. С. 194–197. URL:

<http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/19648/%d0%9a%d1%83%d0%b1%d0%b0%d1%94%d0%bd%d0%ba%d0%be%20%d0%90.%20%d0%92.%20%d0%a6%d0%b8%d1%84%d1%80%d0%be%d0%b2%d1%96%d0%b7%d0%b0%d1%86%d1%96%d1%8f%20%d1%8f%d0%ba%20%d1%81%d1%83%d1%87%d0%b0%d1%81%d0%bd%d0%b0%20%d1%83%d0%bc%d0%be%d0%b2%d0%b0%20%d1%84%d1%83%d0%bd%d0%ba%d1%86%d1%96%d0%be%d0%bd%d1%83%d0%b2%d0%b0%20%d0%bd%d0%bd%d1%8f%20%d0%bf%d1%80%d0%b0%d0%b2%d0%be%d0%be%d1%85%d0%be%d1%80%d0%be%d0%bd%d0%bd%d0%be%d1>



[%97%20%d1%81%d0%b8%d1%81%d1%82%d0%b5%d0%bc%d0%b8.pdf?sequence=1&isAllowed=](#)

149. Кубрак В. П. Питання інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності правоохоронних органів. // Національна академія національної гвардії України «Застосування інформаційних технологій у підготовці та діяльності сил охорони правопорядку» (2017). URL: <https://nangu.edu.ua/uploads/files/documenty/Naukova%20diyalnist/naukovu%20forumy/2017/3%20%20%20%20%2015-16.03.2017%20Zbirnyk%20tez%20NPK.pdf#page=77>

150. Куліш А. М. Державна кадрова політика в сфері діяльності правоохоронних органів. Юридична наука і практика. 2011. №2. С. 55-60.

151. Кучук А. М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступ канд. юрид. наук за спеціал. 12.00.01. Київ, 2007. 22 с.

152. Лазарева Д. В. Забезпеченість прав затриманого як основа законності під час здійснення затримання уповноваженою службовою особою. Науковий вісник ДДУВС. 2017. № 4. С. 337-344. URL: [https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2019/05/NV\\_4\\_2017.pdf](https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2019/05/NV_4_2017.pdf)

153. Лебедева Н. В., Ткачов А. С. Практична взаємодія поліції та громади як запорука безпеки громадян в Україні. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2018. № 2 (16). С. 353-363. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/13747/1/33.pdf>

154. Легка О. Динамічне юридичне тлумачення: практика Європейського суду з прав людини. Підприємництво, господарство і право. 2016. №. 10. С. 119-123.

155. Лісабонський договір (договір про реформування Європейського Союзу). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром. URL: [https://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/piblications/lisbon\\_treaty.pdf](https://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/piblications/lisbon_treaty.pdf)

156. Логвиненко Б. О. Проблеми нормативно-правового забезпечення

протидії covid-19 органами національної поліції. № 2 (2020): Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. URL: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2020.2.8>

157. Лошицкий М. В. Адміністративно-правові засоби в механізмі охорони навколишнього природного середовища. Мина справа. 2015. №1(97). С. 79-85.

158. Лошицкий М. В. Концептуальні засади реалізації поліцейської діяльності в умовах реформування правоохоронної системи України. Правоохоронна та правозахисна діяльність поліції в умовах формування громадянського суспільства в Україні: матеріали підсумк. наук.-практ. конф. (Київ, 9 квіт. 2016 р.) / [ред. кол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. 372 с. С.177-181 URL: <https://www.naiu.kiev.ua/do-95-richchya-akademiyi/naukovi-vidannya-do-95-richchya-akademiyi/materiali-pravoohoronna-ta-pravozahisna-diyalnist-policiyi-v-ukrayini.pdf#page=178>

159. Лученко Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 457 с.

160. Мазурик С. Інформаційно-аналітична діяльність органів прокуратури. Науковий вісник Херсонського державного університету. № 5. Т. 2. 2016. С. 56-59.

161. Мазурик С.В. Інформаційна безпека органів прокуратури. Право та суспільство. № 6. 2016. URL: [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2016/6\\_2016/part\\_1/2.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2016/6_2016/part_1/2.pdf)

162. Марат Ю. Право на доступ до суду: Європейська традиція та проблеми забезпечення в Україні. Национальный юридический журнал: теория и практика, 2017. URL: [http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/6/part\\_2/4.pdf](http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/6/part_2/4.pdf)

163. Марченко А.А. Поняття судового прецеденту та його місце у правовій системі України. Митна справа. № 5. Ч. 2. Кн. 1. 2013. С. 26-32. URL: (baas.gov.ua)

164. МВС планує замінити дільничних на «шерифів». 2020. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2020/08/05/novyna/suspilstvo/mvs-planuye-zaminyty->

dilnychnyx-sheryfiv

165. Меліхов К. В. Особливості формування особистості керівника в умовах відкритості влади (на прикладі – керівника пресслужби облдержадміністрації). Проблеми та перспективи формування національної гуманітарно-технічної еліти : зб. наук. пр. / ред. Л. Л. ТОВАЖНЯНСЬКИЙ, О. Г. РОМАНОВСЬКИЙ. Харків : НТУ «ХПІ», 2015. Вип. 42 (46) : матер. міжнар. наук.-практ. конф. : «Ідеї академіка Івана Зязюна у працях його учнів і соратників», 14-15 травня 2015 р. С. 84-92.

166. Мельник К. Ю. Соціально-правовий захист працівників органів внутрішніх справ (проблеми теорії та практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2002. 20 с.

167. Методичні рекомендації з питань організації аналітичної роботи в органах прокуратури України / І.В. Європіна, О.М. Литвак, А.М. Мудров, Л.О. Неводнича, С.В. Шмаленя. К.: Генеральна прокуратура України; Національна академія прокуратури України, 2013. 37 с.

168. Методичні рекомендації з питань організації перевірок об'єктивності обліку внесених до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про кримінальні правопорушення, осіб, які їх вчинили, руху кримінальних проваджень: Схвалено методичною радою при прокуратурі Житомирської області (Протокол від 10.02.2014 № 2). м. Житомир. 2014 рік. 61 с.

169. Методичні рекомендації щодо використання окремих психологічних знань та прийомів для підвищення ефективності кадрової роботи в органах прокуратури: Схвалено протокол засідання науково-методичної ради від 27 листопада 2017 року № 7. 44 с.

170. Микитенко В. В. Теоретико-правові аспекти правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України. Південноукраїнський правничий часопис. 2014. №3. С. 240-242.

171. Міжнародна Амністія. 10 основних правозахисних стандартів правильної поведінки для правоохоронних органів [неофіційний переклад], POL 30/04/98, Лондон. 1998. URL:

[http://www.uapravo.com/hro/text.php?lan=rus&id=4777&id\\_book=0&id\\_parent=0&id\\_vid\\_res=17](http://www.uapravo.com/hro/text.php?lan=rus&id=4777&id_book=0&id_parent=0&id_vid_res=17)

172. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966  
URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/995\\_043](https://zakon.rada.gov.ua/go/995_043)

173. Мінаєва І.М. Відкритість і прозорість діяльності органів публічної влади. Теорія та практика державного управління. 2008. № 4. С. 320-326.

174. Мовчан А. В. Поняття та сутність аналітичної розвідки як особливої форми інформаційно-аналітичної роботи в ОРД. Науковий Вісник. №3. 2012.  
URL:

<http://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/2167/1/%D0%9C%D0%BE%D0%B2%D1%87%D0%B0%D0%BD.pdf>

175. МОЗ закликає перевести на віддалену роботу всіх, хто може працювати з дому / УКРІНФОРМ. 19.10.2020 URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3119717-moz-zaklikae-perevesti-na-viddalenu-robotu-vsih-hto-moze-pracuvati-z-domu.html>

176. Морщагіна Н. Як необґрунтована критика впливає на роботу законників. Закон та бізнес. № 43 (1289). 2016. URL: [https://zib.com.ua/ua/126032-znecinena\\_femida\\_yak\\_neobgruntovana\\_kritika\\_vplivae\\_na\\_robot.html](https://zib.com.ua/ua/126032-znecinena_femida_yak_neobgruntovana_kritika_vplivae_na_robot.html)

177. Мошура Л. В. До питання охорони праці в Україні під час пандемії коронавірусу. Міжнародний Науковий Журнал «Інтернаука», 2020, № 65. URL: [15917109349012.pdf](https://inter-nauka.com/pdf/15917109349012.pdf) (inter-nauka.com)

178. На засіданні РНБО в лютому 2014 року введення воєнного стану підтримав лише Турчинов – стенограма. 22 лютого 2016. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news/27566872.html>

179. На правоохоронні органи та прокуратуру чекає нова реформа. Закон і Бізнес. 2023. URL: <https://zib.com.ua/ua/156167.html>

180. На Черкащині поліцейські офіцери громад отримали службові. Офіційний веб-портал Національної поліції України автомобілі. 2021. URL: <https://www.npu.gov.ua/news/na-cherkashchini-politseyski-ofitseri-gromad->

otrimali-sluzhbovi-avtomobili

181. НАБУ, САП, НАЗК і ДБР: чим займаються антикорупційні органи. 2019. URL:

[https://24tv.ua/nabu\\_sap\\_nazk\\_i\\_dbr\\_chim\\_zaymayutsya\\_antikoruptionsiyne\\_organ\\_i\\_n\\_1183534](https://24tv.ua/nabu_sap_nazk_i_dbr_chim_zaymayutsya_antikoruptionsiyne_organ_i_n_1183534)

182. Наказ Директора Національного бюро від 26.04.2021 року № 57-ДСК: Структура Національного антикорупційного бюро України. URL: [https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page\\_uploads/28.04/vytyag\\_zi\\_struktury\\_26.04.2021.pdf](https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/28.04/vytyag_zi_struktury_26.04.2021.pdf)

183. Національна поліція в умовах воєнного стану: зміни в законодавстві / Юрій Іщенко, Наталія Марченко. URL: <https://law-in-war.org/nacziionalna-policziya-v-umovah-voyennogo-stanu-zminy-v-zakonodavstvi/>

184. Нестеренко О. С. Правовий статус керівника органу досудового розслідування. Проблеми законності. 2014. №127. С. 129-136.

185. Нестерцова-Собакарь О.В., Сенько В.В. Статус прокурора у цивільному судочинстві. Науковий вісник ДДУВС. 2017. № 4. С. 34-40. URL: [https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2019/05/NV\\_4\\_2017.pdf](https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2019/05/NV_4_2017.pdf)

186. Овчаренко О. М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації: Монографія. Х., Право, 2008. 304 с.

187. Огляд практики застосування суддями Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду рішень Європейського суду з прав людини при прийнятті постанов за 2018 рік. Узагальнення Верховного суду України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/VSS00246?an=1>

188. Ортинський В. Аналіз нормативно-правової основи забезпечення економічної безпеки. Вісник Національного університету Львівська політехніка. Юридичні науки. №855. 2016. С. 4-12.

189. Осмолівський Д., Самофалов М., Марценюк О. Суспільні очікування від військової поліції. Центр оборонних стратегій. 2023. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/06/11/7406365/>

190. Основний закон Федеративної Республіки Германії, 23 травня 1949

року URL:  
[https://www.1000dokumente.de/?c=dokument\\_de&dokument=0014\\_gru&l=ru&object=translation](https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object=translation)

191. Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку 1990 р. URL:  
[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_334#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_334#Text)

192. Особиста безпека працівників правоохоронних органів, залучених до патрулювання : навчальний посібник. С. М. Банах, Ю. Р. Йосипів, М. Д. Курляк, В. М. Синенький та ін. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. 272 с.

193. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL:  
[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc6\\_current?id=&pid069=197](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc6_current?id=&pid069=197)

194. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL:  
[https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55192](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55192)

195. Офіційний сайт Офісу Генерального прокурора. URL:  
<https://www.gp.gov.ua/ua/index.html>

196. Охріменко І. М. Децентралізація як перспективний напрям реформування органів поліції України. 2016. URL: Актуальні питання\_p13-16.pdf (naia.kiev.ua).

197. Павлович-Сенета Я. П. Поняття та характерні риси послуг, що надаються Національною поліцією в Україні: теоретико-правовий аспект . The Journal of Eastern European Law. Журнал східноєвропейського права. 2021. № 86. С. 34-40.

198. Пам'ятка щодо забезпечення додержання вимог інформаційної безпеки в органах прокуратури області: схвалено методичною радою при прокуратурі Чернівецької області та рекомендовано для використання в роботі (протокол № 2 від 30 квітня 2013 року). URL:  
<https://www.gp.gov.ua/ua/index.html>

199. Пам'ятка щодо типових порушень при проведенні перевірок про катування та нелюдського поводження під час досудового слідства, які

призводять до звернень громадян до Європейського суду: схвалено методичною радою при прокуратурі Миколаївської області. Протокол № 3 від 06.0.2013. 11 с.

200. Пахомов Володимир Васильович, Бондаренко Ольга Сергіївна. Класифікація джерел антикорупційного права України. Правові горизонти. Legal horizons, 2017. URL: [https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/57895/1/Pahomov\\_Bondarenko.pdf](https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/57895/1/Pahomov_Bondarenko.pdf)

201. Петрішак І. В. Правоохоронні органи як суб'єкти адміністративно-правового механізму державного захисту. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2020. № 47. том 1. С. 138-141

202. Петров С. Є. Адміністративно-правовий статус Головного сервісного центру МВС. Дис. на д.ю.н. за спеціальністю 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 481 с.

203. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти. Дис. на к.ю.н. за спеціальністю 12.00.07. Одеса, 2006. 20 с.

204. План дій Ради Європи для України на 2011 - 2014 роки: Рада Європи від 23.06.2011. Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/994\\_b25](https://zakon.rada.gov.ua/go/994_b25)

205. Погребняк С. Вимоги до нормативно-правових актів, що впливають з принципу правової визначеності. Вісн. Акад. прав. наук України. 2005. № 3. (42). С. 42–53.

206. Подойніцин В. М., Яфонкін А. О. Поняття адміністративно-правового забезпечення стандартизації у сфері оборони. Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика). 2017. Вип. 4–5 (8–9). С. 52-59.

207. Поливанюк В.Д., Король К.С. Особливості діяльності підрозділів національної поліції під час запровадження воєнного стану. Юридичний науковий електронний журнал. № 6/2022. URL: [http://lsej.org.ua/6\\_2022/99.pdf](http://lsej.org.ua/6_2022/99.pdf)

208. Політологія: Навч. посіб./ Гетьманчук М. П., Грищук В. К., Турчин Я.Б. 2010: Київ: Знання. 415с. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages->

8483.html

209. Поліцейський офіцер громади. Офіційний веб-портал. URL: <https://www.npu.gov.ua/diyalnist/reforma-policiyi/policejskij-oficer-gromadi>

210. Полковніченко О. М. Сутність та зміст правоохоронної функції держави. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2011. № 3. С. 39-43. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs\\_2011\\_3\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2011_3_8).

211. Пономаренко Д. Питання процесуальної критики сторони обвинувачення в аспекті ПАЕ та практики ЄСПЛ, 2019. URL: <https://unba.org.ua/publications/print/5021-pitannya-procesual-noi-kritiki-storoni-obvinuvachennya-v-aspekti-pae-ta-praktiki-espl.html>

212. Поняття і ознаки правоохоронної діяльності. URL: <https://arm.naiu.kiev.ua/books/SPOU/files/1-4.pdf>

213. Порядок доступу до відомостей інформаційно-аналітичної системи «Облік відомостей про притягнення особи до кримінальної відповідальності та наявності судимості» : Наказ МВС України від 30.03.2022 № 207. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0426-22>

214. Порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Державному бюро розслідувань та його територіальних управліннях: затв. Наказом Державного бюро розслідувань №271 від 15.06.2020. URL: <https://dbr.gov.ua/normativno-pravovi-akti>

215. Порядок проведення відкритого конкурсу для призначення на посади у Національному антикорупційному бюро України : затверджено наказом Директора Національного антикорупційного бюро України № 123-О від 31.05.2017 року. URL: <https://nabu.gov.ua/poryadok-provedennya-vidkrytogo-konkursu>

216. Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникнення і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19) : №3219 від 16.03.2020. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=3219&skl=10](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3219&skl=10)

217. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін



до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 29.08.2019. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=1032&skl=10](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1032&skl=10)

218. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» від 14.05.2020. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68834](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834)

219. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення діяльності органів прокуратури в умовах збройної агресії проти України. Закон України від 1 квітня 2022 року N 2177-IX. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/ji06982g>

220. Право на захист: які повноваження надано поліціантам на час дії воєнного стану / Анжеліка Моїсеєва. 14 червня 2022. URL: <https://mind.ua/openmind/20242900-pravo-na-zahist-yaki-povnovazhennya-nadano-policiyantam-na-chas-diyi-voennogo-stanu>

221. Практика ЄСПЛ у діяльності прокуратури і суду, виклики і перспективи : опубліковано на веб-сайті Українське право від 15.06.2018. URL: <https://suddya.com.ua/news/praktika-espl-u-dialnosti-prokuraturi-i-sudu-vikliki-i-perspektivi>

222. Пресконференція Андрія Костіна про роботу прокуратури за рік повномасштабної агресії РФ. 22.02.2023. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/preskonferenciya-andriya-kostina-pro-roboti-prokuraturi-za-rik-povnomasstabnoyi-agresiyi-rf>

223. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5076-17>

224. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5203-17>

225. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1150-20>

226. Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України від

24 лютого 2022 року № 64/2022. URL:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>

227. Про виділення коштів для здійснення доплати військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським, які забезпечують життєдіяльність населення, медичним та іншим працівникам, які безпосередньо зайняті на роботах з ліквідації захворювання на гостру респіраторну хворобу COVID-19, спричинену коронавірусом SARS-CoV-2, у відомчих закладах охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 10.06.2020 № 485 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/485-2020-%D0%BF>

228. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства охорони здоров'я України від 19.11.2002 № 420 : Наказ; МОЗ України від 18.01.2012 № 32. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0160-12>

229. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3477-15>

230. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3477-15>

231. Про внесення змін до деяких законів України щодо державних гарантій в умовах воєнного стану, надзвичайної ситуації або надзвичайного стану. Закон України від 15.03.2022 № 2126-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2126-20#Text>

232. Про внесення змін до деяких законів України щодо присвоєння спеціальних звань поліції під час дії воєнного стану. Закон України від 24 березня 2022 року № 2151-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2151-20#n6>

233. Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України. Закон України від 21 квітня 2022 року № 2217-IX. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2217-20#n64>

234. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період. Закон України від 15.03.2022 № 2132-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2132-20#Text>

235. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 17.03.2020 № 530-IX // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/530-20>

236. Про внесення змін до законів України “Про Національну поліцію” та “Про Дисциплінарний статут Національної поліції України” з метою оптимізації діяльності поліції, у тому числі під час дії воєнного стану. Закон України від 15 березня 2022 року № 2123-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2123-20#n6>

237. Про внесення змін до Закону України “Про правовий статус осіб, зниклих безвісти” та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, пов’язаних із набуттям статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Закон України від 14 квітня 2022 року № 2191-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2191-20#n165>

238. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1401-19/>

239. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за злочини проти основ національної безпеки України в умовах дії режиму воєнного стану. Закон України від 03.03.2022 № 2113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2113-20#Text>

240. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про попереднє ув’язнення» щодо додаткового регулювання забезпечення діяльності правоохоронних органів в умовах воєнного стану.

Закон України від 3 березня 2022 року № 2111-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2111-20#Text>

241. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо адміністрування окремих податків у період воєнного, надзвичайного стану. Закон України від 01.04.2022 № 2173-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2173-20#Text>

242. Про внесення змін до Типових правил внутрішнього службового розпорядку: Наказ НАДС від 13.03.2020 № 39-20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0277-20>

243. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12 листопада 2015 року № 794-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 6. ст.55.

244. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3781-12>

245. Про додержання прав людини під час проведення оперативно-технічних заходів : Указ Президента України від 07.11.2005 № 1556/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1556/2005>

246. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2939-17>

247. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#n2>

248. Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України. Наказ Офісу Генерального прокурора від 07.08.2020 № 365. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0365905-20>

249. Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України: Наказ. Офіс Генерального прокурора від 07.08.2020 № 365. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0365905-20>

250. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>

251. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 06.12.2019 № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/361-20>

252. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2411-17>

253. Про застосування законодавства, що передбачає державний захист суддів, працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у судочинстві: Постанова Верховного суду України від 18.06.1999 № 10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0010700-99>

254. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>

255. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. Офіційний вісник України. 2020. № 67. ст. 315. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

256. Про затвердження інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: наказ Міністерства внутрішніх справ України №650 від 28 липня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#Text>

257. Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України: Наказ МВС України від 27.04.2020 № 357. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0443-20>

258. Про затвердження Інструкції про порядок проведення криміналістичних досліджень транспортних засобів і реєстраційних документів, що їх супроводжують, працівниками Експертної служби МВС України: Наказ МВС від 31.05.2013 № 537. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/TM047647?q=%D0%B4%D0%BE%D1%8>

1%D0%BB%D1%96%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F

259. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень : Наказ Міністерства юстиції України; Інструкція, Форма типового документа, Картка, Рекомендації від 08.10.1998 № 53/5 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0705-98>

260. Про затвердження комплексної Програми «Сприяння діяльності правоохоронних органів на території міста Миколаєва на 2020-2022 роки» : Рішення Миколаївської міської ради від 20 грудня 2019 № 56/64, опубліковане на веб-сайті Миколаївської міської ради 13 січня 2020р. URL: <https://mkrada.gov.ua/documents/33283.html>

261. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : Постанова Кабінету Міністрів України; Перелік від 04.06.2007 № 795. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/795-2007-%D0%BF>

262. Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Заходи від 23.11.2015 № 1393-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1393-2015-%D1%80>

263. Про затвердження Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу Міністерства охорони здоров'я України : Наказ; МОЗ України від 19.11.2002 № 420. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0960-02> (втратив чинність)

264. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Положення від 28.10.2015 № 877. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/877-2015-%D0%BF>

265. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11 листопада 2010 року №550. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-10#Text>

266. Про затвердження Положення про територіальний сервісний центр МВС : Наказ МВС України від 29.12.2015 № 1646. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0156-16>

267. Про затвердження Положення про технічне обслуговування устаткування підприємств гірничо-металургійного комплексу: Наказ Мінпромполітики (з 2001р.) від 15.06.2004 № 285. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0807-04> (втратив чинність)

268. Про затвердження Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події: Наказ МВС України від 08.02.2019 № 100. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0223-19>

269. Про затвердження Порядку внесення приписів Національним агентством з питань запобігання корупції. Наказ про запобігання корупції від 15.01.2021 № 8/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0167-21>

270. Про затвердження порядку здійснення контролю за дотриманням працівниками Національного антикорупційного бюро України законодавства про конфлікт інтересів : Наказ Національного антикорупційного бюро України від 14 червня 2016 року №153. [URL: <https://nabu.gov.ua/zakonodavcha-baza>

271. Про затвердження порядку здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування: Рішення НАЗК від 12.01.2017 №3. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/Rishennya-12.01.2017-3.pdf>

272. Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності : Наказ; Офіс Генерального прокурора від 08.02.2021 № 28. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0028905-21>

273. Про затвердження Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України : Наказ; Генеральна прокуратура України від 13.04.2017 № 111. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0623-17>

274. Про затвердження Порядку проведення перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції: Наказ НА запобігання корупції від 18.01.2021 № 11/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0166-21>

275. Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України: Наказ. Генеральна прокуратура України від 16.06.2016 № 205. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0875-16>

276. Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських Міністерство внутрішніх справ України. Наказ від 09.11.2016 № 1179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#Text>

277. Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2012 рік: Указ Президента України; Програма від 19.04.2012 № 273/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/273/2012>

278. Про затвердження структури центрального апарату Державного бюро розслідувань: наказ Державного бюро розслідувань від 14.02.2020 № 42. URL: <https://dbr.gov.ua/sites/default/files/Documents/21092020/DOC017.PDF>

279. Про затвердження Тимчасової інструкції про порядок забезпечення безпеки працівників суду, правоохоронних органів, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей та близьких родичів та Порядку супроводження осіб, взятих під державний захист, під час забезпечення заходів особистої охорони: наказ, Інструкція від 26.02.1998 № 130. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/REG2766?an=73>

280. Про затвердження Типового положення про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві : Наказ МВС України від 22.01.2016 № 39. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0216-16>

281. Про захист інтересів осіб у сфері інтелектуальної власності під час дії воєнного стану, введеного у зв'язку із збройною агресією Російської Федерації проти України. Закон України від 01.04.2022 № 2174-IX. URL:



<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2174-20#Text>

282. Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни. Закон України від 03.03.2022 № 2115-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2115-20#Text>

283. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 № 1645-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1645-14>

284. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2297-17>

285. Про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС: регламент Європейського парламенту і Ради (ЄС) від 27.04.2016 № 2016/679. Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_008-16](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16)

286. Про заходи щодо виконання постанови Кабінету Міністрів України від 05.05.97 N 409 «Про забезпечення надійності й безпечної експлуатації будівель, споруд та інженерних мереж» (НПАОП 45.2-1.01-98) : Наказ; Держбуд України від 27.11.1997 № 32/288. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0423-98> (втратив чинність)

287. Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності: Указ Президента України №1119/2005 від 19 липня 2005 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1119/2005#Text>

288. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-%D0%B2%D1%80>

289. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2657-12>

290. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки: Указ Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. Офіційний вісник Президента України. 2023 р. № 12. Ст. 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>

291. Про Концепцію боротьби з тероризмом в Україні: Указ Президента

України. Концепція від 05.03.2019 № 53/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/53/2019>

292. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/772-19>

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

294. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2469-19>

295. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/876-18>

296. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07. 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40-41. ст.379.

297. Про оперативні запити правоохоронних органів стосовно громадських телекомунікаційних мереж та послуг (ENFOPOL): Резолюція Ради ЄС від 20.06.2001 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_234#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_234#Text)

298. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2135-12>

299. Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури. Наказ. Офіс Генерального прокурора від 11.11.2020 № 520. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0520905-20>

300. Про особливості виконання функцій прокуратури з питань захисту інтересів дітей та протидії насильству: Наказ. Офіс Генерального прокурора від 04.11.2020 № 509. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0509905-20>

301. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях. Закон України від 18 січня 2018 року № 2268-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#Text>

302. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та

Луганській областях. Закон України від 18 січня 2018 року № 2268-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#Text>

303. Про особливості організації діяльності спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сфері: наказ Генерального прокурора України від 22.11.2021 р. № 370. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0370905-21#Text>.

304. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України. Перелік від 29.08.2019 № 19-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/19-20>

305. Про правовий режим воєнного стану. Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

306. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1550-14>

307. Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Закон України від 12 липня 2018 року № 2505-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2505-19#Text>

308. Про проєкт - Шерифи для нових громад. URL: <https://sheriffua.org/about>

309. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 2-3. ст.12.

310. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/475/97-%D0%B2%D1%80>

311. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України». Указ Президента України від 14 квітня 2014 року № 405/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/2014#Text>

312. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ

Президента України; Стратегія від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/392/2020>

313. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: Указ Президента України. Концепція від 08.04.2008 № 311/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/311/2008>

314. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України». Указ Президента України. Доктрина від 24.09.2015 № 555/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/555/2015>

315. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України»: Указ Президента України; Стратегія від 15.03.2016 № 96/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/96/2016>

316. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 № 2011-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2011-12>

317. Про створення Європейського поліцейського відомства (Європол): Рішення Ради ЄС №2009/371/ПВД. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a78#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a78#Text)

318. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки: Указ Президента України; Стратегія від 20.05.2015 № 276/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/276/2015>

319. Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020»: Указ Президента України. Стратегія від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5/2015>

320. Про судову експертизу : Закон України від 25.02.1994 № 4038-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4038-12>

321. Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи : Постанова Верховного суду України від 27.02.2009 № 1. URL:

[http://zakon.rada.gov.ua/go/v\\_001700](http://zakon.rada.gov.ua/go/v_001700)

322. Про схвалення Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України: Розпорядження Кабінету Міністрів України. Концепція від 13.09.2017 № 654-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/654-2017-%D1%80>

323. Про схвалення Концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Заходи від 03.03.2021 № 167-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/167-2021-%D1%80>

324. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України; Заходи від 17.01.2018 № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/67-2018-%D1%80>

325. Про схвалення Стратегії боротьби з організованою злочинністю. Стратегія від 16.09.2020 № 1126-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1126-2020-%D1%80>

326. Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1189-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1189-2015-%D1%80>

327. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: Стратегія від 15.11.2017 № 1023-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1023-2017-%D1%80>

328. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції. Закон України від 2 вересня 2014 року № 1669-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/2014#Text>

329. Проект «Поліцейський офіцер громади». URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/737/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F\\_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%83.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/737/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%83.pdf)

330. Проект Закону України «Про адміністративну процедуру» № 3475 від 14.05.2020. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68834](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834)

331. Проект Закону України від 17.12.2009 № 5446, «Про концепцію реформування правоохоронних органів України». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF47A00A?an=131>

332. Проект Закону про публічні консультації № 4254 від 23.10.2020 : опубліковано на веб-сайті Верховної Ради України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70235](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235)

333. Прокопенко І. Ф., Олійник, Ю. О. Державна соціальна політика як чинник економічного розвитку України. Збірник наукових праць ХНПУ імені ГС Сковороди» Економіка» 2018. №18. С. 4-13

334. Проневич О. С. Доктринальні засади поліцейського права Німеччини та Польщі. Форум права. 2011. № 1. С. 822–828. URL: <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11procntp.pdf>

335. Протокол № 6 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань від 9 грудня 2002 року: Протокол; США від 20.10.2009 № 6. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/840\\_149](https://zakon.rada.gov.ua/go/840_149)

336. Пугач А.В. Впровадження окремих напрямів зарубіжного досвіду регламентації заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення в Україні. Науковий вісник ДДУВС. 2017. № 4. С. 154-163. URL: [https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2019/05/NV\\_4\\_2017.pdf](https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2019/05/NV_4_2017.pdf)

337. Пухкал О. Прозорість як важливий чинник модернізації державного управління. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2010. №1. С. 13-22.

338. Редкоус В. М. К вопросу об определении административно-правового режима обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Вестник Пермского института ФСИН России, 2020. №2. С. 90-94.

339. Резолюція 1165 (1998). Право на приватність, текст затверджений Асамблеєю 26 червня 1998 (24-те засідання). URL: <https://cedem.org.ua/library/rezolyutsiya-1165-1998-pravo-na-privatnist/>

340. Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку» 1979 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_282#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282#Text)

341. Рекомендації Ради Європи N R (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 року : Рекомендації; Рада Європи від 21.02.2002 № R(2002)2 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/994\\_a33](https://zakon.rada.gov.ua/go/994_a33)

342. Рекомендації щодо взаємодії органів прокуратури із засобами масової інформації: схвалено рішенням науково-методичної ради (протокол № 5 від 26 червня 2017 року. 25 с.

343. Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя: Ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 року. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec\\_2000\\_19\\_2000\\_10\\_6.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf)

344. Рекомендація Rec (2001)10 Комітету міністрів РЄ 19 вересня 2001 р. щодо URL: [https://hrea.org/wp-content/uploads/2021/02/Recommendation-Rec200110\\_European-Code-of-Police-Ethics\\_Ukrainian.pdf](https://hrea.org/wp-content/uploads/2021/02/Recommendation-Rec200110_European-Code-of-Police-Ethics_Ukrainian.pdf)

345. Реферативний огляд європейського права / За заг. ред. В. О. Зайчука. Лип. серп. 2014 р. К.: 2014. 80 с.

346. Рєзнік О.М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України. Дис. ... д.ю.н. за спеціальністю 12.00.07. Суми. 2019. 509 с. URL: [https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/72685/1/diss\\_Rieznik.pdf](https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/72685/1/diss_Rieznik.pdf)

347. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України „Про запобігання корупції“, Кримінального кодексу України: Рішення Конституційного суду України від 27.10.2020 № 13-р/2020. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/go/v013p710-20>

348. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України : Рішення Конституційного суду України від 20.01.2012 № 2-пп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v002p710-12>

349. CJ-S-PR (2011) RAP 4. Проект звіту про зустріч : 4-та зустріч групи спеціалістів щодо ролі прокуратури поза межами кримінально-правової сфери, 7-8 грудня 2011 року Страсбург, Рада Європи. 2011. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/cmo.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=101556](https://www.gp.gov.ua/ua/cmo.html?_m=publications&_t=rec&id=101556)

350. СБУ притягає до відповідальності осіб, які поширюють фейки про коронавірус. URL: <https://ssu.gov.ua/- novyny/7300>

351. Серета О. О. Правова процедура: теоретико-правові засади та практичні виміри. Автореф. ... к.ю.н. за спеціальністю 12.00.01. Київ, 2008. 16 с.

352. Сидоренко В.М. Принцип доступности правосудия и проблемы его реализации в гражданском и арбитражном процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15. Екатеринбург, 2002. 220 с.

353. Синегубов О. В. Захист честі, гідності та ділової репутації працівників міліції у системі МВС. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ, 2006. № 34. С. 309-316. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/VKhnuvs\\_2006\\_34\\_50.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/VKhnuvs_2006_34_50.pdf)

354. Синявська О. Ю. Проблеми правового захисту працівників органів внутрішніх справ як суб'єктів правоохоронної діяльності. Вісник Національного університету внутрішніх справ. 2004. Вип. 25. С. 317-327.

355. Ситник А. Корупційна система тисне на антикорупційні органи, але останнє слово — за громадянським суспільством: публікація, оприлюднена на офіційному сайті Національного антикорупційного бюро України, 2020 р. URL: <https://nabu.gov.ua/novyny/korupciyna-systema-tysne-na-antikorupciyni-organy->



ale-ostannye-slovo-za-gromadyanskym

356. Сіцінська М. Правові основи демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами в Україні. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України, 2011. №4. С. 209-217.

357. Словник української мови: в 11 томах. Том 2, 1971. Стор. 385. – [URL]: <http://sum.in.ua/s/doslidzhuvaty>

358. Смуk М. М. Моніторинг способу життя. Бюлетень Міністерства юстиції України. № 12, 2016. С. 32-35.

359. Собенко Н. В Україні розробляють закон про військову поліцію. Суспільне новини. 2023. URL: <https://suspilne.media/555189-v-ukraini-rozroblaut-zakon-pro-vijskovu-policiu/>

360. Собко Ю. В. Сутність та особливості правоохоронної діяльності як об'єкта координаційного впливу. Право і безпека 5 (2009): С. 112-115.

361. Соболю Є. Ю. Загальна характеристика публічно-сервісної діяльності як складової адміністративної діяльності органів публічної адміністрації. Наукові записки. Серія: Право : зб. наук. праць / МОН України, Центральноукр. держ. пед. ун-т ім. В. Винниченка ; ред. кол.: Є. Ю. Соболю, В. Г. Гриценко, О. В. Батанов та ін. Кропивницький: ТОВ «Полімед-Сервіс», 2019. Вип. 6. С. 50-54.

362. Соколенко О. Л. Поняття та ознаки правоохоронної функції держави як основи правоохоронної діяльності. Форум права. 2012. № 4. С. 847-852. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index)

363. Сокурєнко В. В. Правовий захист суб'єктів господарювання в умовах пандемії COVID-19 / Валерій Васильович Сокурєнко // Актуальні питання діяльності суб'єктів господарювання в умовах пандемії COVID-19 : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 26 лют. 2021 р.) / МВС України, МОЗ України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Нац. фармацевт. ун-т. Харків: ХНУВС, 2021. С. 14-17.

364. Солнцева Х.В. Організація поліцейської діяльності в Україні та США: структура. Право і безпека. 2016. № 1 (60). С. 69-73.

365. Справа «Гонгадзе проти України» (Заява N 34056/02) : Рішення; Рада Європи від 08.11.2005. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/980\\_420](https://zakon.rada.gov.ua/go/980_420)

366. Справа «Меріт проти України» (заява N 66561/01): Справа; Європейський суд з прав людини від 30.03.2004. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/980\\_110](https://zakon.rada.gov.ua/go/980_110)

367. Справа «Михайлюк та Петров проти України» (Заява N 11932/02) : Рішення; Європейський суд з прав людини від 10.12.2009. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/974\\_500](https://zakon.rada.gov.ua/go/974_500)

368. Справа «Нечипорук і Йонкало проти України» (Заява N 42310/04) : Рішення; Європейський суд з прав людини від 21.04.2011. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/974\\_683](https://zakon.rada.gov.ua/go/974_683)

369. Справа № 200/15130/15-к: Постанова Верховного Суду щодо притягнення до кримінальної відповідальності за втручання в діяльність працівника правоохоронного органу від 20.09.2018. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/649865/>

370. Стан правоохоронної системи під час пандемії: чи схвалює суспільство дії правоохоронців та як ставиться до застосування сили в кризовій ситуації: загальнонаціональне опитування проведене соціологічною службою Центру Разумкова від 23 червня 2021. URL: <https://dif.org.ua/article/stan-pravookhoronnoi-sistemi-pid-chas-pandemii-chi-skhvalyue-suspilstvo-dii-pravookhorontsiv-ta-yak-stavitsya-do-zastosuvannya-sili-v-krizoviy-situatsii>

371. Стратегічна програма діяльності Державного бюро розслідувань на 2017-2020 роки. - Київ-2017, опублікована на веб-сайті ДБР України. URL: [https://dbr.gov.ua/sites/default/files/2018-04/program17-20\\_web.pdf](https://dbr.gov.ua/sites/default/files/2018-04/program17-20_web.pdf)

372. Стратегічний план реформування правоохоронних органів. Які зміни передбачаються, та коли? 2023. URL: <https://www.rfi.fr/uk/%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B0/20230512-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD->

%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%BE%D1%85%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D1%85-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B2-%D1%8F%D0%BA%D1%96-%D0%B7%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%B8-%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B1%D0%B0%D1%87%D0%B0%D1%8E%D1%82%D1%8C%D1%81%D1%8F-%D1%82%D0%B0-%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%B8

373. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. Президент України. Офіційний вісник України. 2015. № 4. Ст. 8.

374. Стрельченко О. Г., Бухтіярова І.Г. Адміністративні процедури: поняття, особливості та зміст. Trends in science and practice of today. №5, (2021)

375. Структура Національної поліції (центрального органу управління). URL: <https://www.npu.gov.ua/konataktu.html#panel-2-14>

376. Суббот А. Застосування в Україні передових світових стандартів організації ефективної діяльності правоохоронних органів. Віче. 2014. № 10. URL: <http://www.viche.info/journal/4197>

377. Суббот А. І. Проблеми соціального захисту працівників правоохоронних органів як ключового фактора забезпечення їх безпечної діяльності. Бюлетень Міністерства юстиції України, 2012, №12. С. 69-76. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/bmju\\_2012\\_12\\_13.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/bmju_2012_12_13.pdf)

378. Суббот А. І. Забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів від корупційних посягань. Віче. 2014. №12. С. 27-29.

379. Суббот А. І. Сучасні підходи до формування безпеки правоохоронних органів та особистої безпеки їхніх співробітників. Віче, 2012, №10. С. 26-28. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2)

&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\_FILE\_DOWNLOAD=1&Image\_file\_name=PDF/viche\_2012\_10\_11.pdf

380. Таран О. С. Новели законодавства Німеччини щодо повноважень поліцейських. Сучасна європейська поліцейстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України: збірник тез доповідей учасників міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 11 квітня 2019 р.). Харків, 2019. С.234-235.

381. Тацій В. Я. Щодо визначення поняття та системи правоохоронних органів у Концепції внесення змін до Конституції України (концептуальні підходи) : доповідь Комісії Конституційної Асамблеї з питань правоохоронної діяльності. Вісник конституційної асамблеї. 2013. № 1. С. 286-293

382. Теорія держави та права: підручник. К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2011. 576 с. URL: [https://pidru4niki.com/1246122045046/pravo/pravoohoronna\\_sistema\\_zagalnoteoretichna\\_harakteristika#56](https://pidru4niki.com/1246122045046/pravo/pravoohoronna_sistema_zagalnoteoretichna_harakteristika#56)

383. Терещук Г. А. Концептуальні засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу прозорості в діяльності органів публічної адміністрації України : автореф на дис. на д.ю.н. за спеціальністю 12.00.07. Тернопіль, 2021. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/41785/1/aref-teretshyk-na-sait.pdf>

384. Терещук Г. А. Методологія та організаційно-правове забезпечення принципу прозорості у Національному антикорупційному бюро України. Науковий вісник Ужгородського Національного університету : серія: Право. 2018. Т. 2. Вип. 50. С. 65-68.

385. Тихомиров О. О. Класифікації забезпечення інформаційної безпеки. Вісник Запорізького національного університету: зб. наук. праць. Юридичні науки. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2011, №1. С. 164-166.

386. Тичина Д. М., Найдюк, Ю.М. Роль та значення керівника в діяльності органів і підрозділів Національної поліції України. Правовий часопис Донбасу.

2018. №4. С. 164-171.

387. Тичина Д.М., Найдюк Ю.М.. Роль та значення керівника в діяльності органів і підрозділів Національної поліції України. Правовий часопис Донбасу. 2018, №4. С. 164–171.

388. Тогобіцька-Громова А.А. Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус: дисертація ... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.07. Суми: СумДУ, 2019. 227 с.

389. Толочко О. Практика Європейського суду з прав людини в механізмі кримінального процесуального регулювання. Вісник національної академії прокуратури України. 2014. № 3. С. 86-94.

390. Третяк Е. В. Феномен відомчих програм у сфері правоохоронної діяльності. Актуальні проблеми держави і права, 2009, №47. С. 442-449. URL: [file:///C:/Users/y.mahynich/Desktop/66784/apdp\\_2009\\_47.pdf](file:///C:/Users/y.mahynich/Desktop/66784/apdp_2009_47.pdf)

391. Троян В. А. Поняття та види публічно-сервісної діяльності національної поліції України. Право і безпека. 2016, № 4. С. 90–94.

392. Трояновський В.С. Особиста безпека поліцейського під час виконання службових обов'язків: зарубіжний досвід. Південноукраїнський правничий часопис. 2016. № 1. С. 74-76.

393. Угода між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про допомогу у галузі правоохоронної діяльності та кримінальної юстиції. Офіційний вісник України. 2015 р. № 31. ст. 124.

394. Узагальнення практики застосування судами загальної юрисдикції першої та апеляційної інстанцій при здійсненні судочинства у кримінальних справах статей 3, 5, 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року за 2011 - перше півріччя 2012 року : Узагальнення судової практики; Вищий спеціалізований суд від 01.06.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/n0001740-13>

395. Україна вийшла з трійки країн, з якими найчастіше судяться в Європейському суді з прав людини : відомості, опубліковані в веб-ресурсі OpenDataBot від 30 серпня 2021. URL.: <https://opendatabot.ua/analytics/european->

court

396. Участь прокурора у кримінальному провадженні щодо застосування примусових заходів медичного характеру: Методичні рекомендації, схвалені науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України (протокол № 2 від 24 квітня 2015 року). 96 с.

397. Федеральне бюро розслідувань URL: [https://leksika.com.ua/19111014/legal/federalne\\_byuro\\_rozsliduvan](https://leksika.com.ua/19111014/legal/federalne_byuro_rozsliduvan)

398. Федченко О. Структура поліцейських органів держав ЄС та правове регулювання їх діяльності. Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності органів внутрішніх справ у сучасний період розвитку державності України : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., Київ, 26 жовт. 2007 р. К. : МП Леся, 2008. С. 74–76.

399. Фурса С.Я., Фурса Є.І. Філософія права в процесі реформування правової системи України: теорія і практика. Часопис Київського університету права. 2020/3. С. 35-40. URL: [2020-Article-Text-768-1-10-20210207.pdf](https://megu.edu.ua/2020-Article-Text-768-1-10-20210207.pdf) (megu.edu.ua)

400. Хавронюк М., Крапивін Є. Чого не вистачає в Комплексному стратегічному плані реформування органів правопорядку? 2023. URL: <https://rpr.org.ua/news/choho-ne-vystachaie-v-kompleksnomu-stratehichnomu-plani-reformuvannia-orhaniv-pravoporiadku/>

401. Хавронюк М.І. Цивільний контроль за діяльністю Національного антикорупційного бюро України з боку ради громадського контролю: форми, інструменти, повноваження, межі : відомості із веб-сайту Ради громадського контролю при НАБУ (<https://rgk-nabu.org/>). URL: <https://rgk-nabu.org/uk/diyalnist-rhk/korysni-dokumenty/ekspertniy-visnovok-shchodo-tsvilnogo-kontrolyu-gromadskikh-rad>

402. Хамула П. І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади. Автореф. ... к.ю.н. за спеціальністю 12.00.01. Харків, 2016. 23 с.

403. Хамула П.І. Особливості забезпечення охорони правопорядку в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015.

Серія Право. Вип. 31. Т.1. С.54-57.

404. Хто й як дбає про безпеку у громадах. URL: <https://cop.org.ua/ua/dosvid/ukrainskyi-dosvid/khto-j-yak-dbae-pro-bezpeku-u-gromadakh>

405. Цивільний кодекс України: Кодекс від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/435-15>

406. Циганов О. Адміністративно-правовий статус суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохорони. Підприємництво, господарство і право. 2017. №8. С. 130-134.

407. Циганов О. Г. Підходи до з'ясування сутності поліцейських послуг: вітчизняні реалії та зарубіжна практика. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені ЕО Дідоренка, 2019, №1. С. 186-193.

408. Циганов О.Г. Правоохоронні послуги: поняття та ознаки в контексті положень концепції публічних послуг в Україні та Європейському Союзі. Наука і правоохорона. 2016. №3(33). С.18-24.

409. Чистоклетов Л.Г., Хитра О.Л. Адміністративно-правові засоби у забезпеченні інформаційної безпеки України. ІТ право: проблеми і перспективи розвитку в Україні: Друга міжнар. щоріч. конфер. URL: <http://aphd.ua/publication-349/>

410. Чистяков П. М. До питання основних напрямків реформування органів внутрішніх справ України. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, № 2 (2013). С. 302-309

411. Чубара Т.С. Загальноєвропейські тенденції формування служб охорони порядку в системі публічної влади. URL: <http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2010-02/10ctssp.pdf>

412. Шай Р. Перспективи модернізації правоохоронних органів в умовах глобалізації. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2017. № 861. С. 219-224.

413. Шай Р.Я. Природа та сутність правоохоронної діяльності. Наше право. № 5. 2014. С.10-16. URL: [https://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/](https://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/)

cgirbis\_64

414. Шай Р. Я. Правоохоронна функція правової держави: теоретико-практичний аспект. Автореф. ... к.ю.н. за спеціальністю 12.00.01, Львів, 2012 20 с.

415. Шапенко Л. О., Лавренчук М. М. Правові засади доброчесної державної служби в Україні. Історико-правовий часопис. 2021. №17 (2). С. 100-105.

416. Шарая А. А. Адміністративна процедура як базова категорія для з'ясування сутності адміністративно-процедурного права. Вчені записки, 2021. URL:

[http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2021/4\\_2021/4\\_2021.pdf#page=61](http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2021/4_2021/4_2021.pdf#page=61)

417. Швець Д. В. До питання здійснення службової діяльності поліцейськими в умовах карантинних заходів, спрямованих на запобігання поширенню коронавірусної інфекції (COVID-19). Проблеми розвитку соціально-трудова прав та профспілкового руху в Україні: матеріали VIII Всеукр. наук.-практ. конф.(м. Харків, 28 трав. 2020 р.). Харків: ХНУВС, 2020. С. 12-16.

418. Шевчук О.М. Covid-19 Як загроза національній безпеці України. О. М. Шевчук. Юридичний науковий електронний журнал, № 1/2021. URL: [53.pdf \(lsey.org.ua\)](http://lsey.org.ua/53.pdf)

419. Юзікова Н. С. Судові та правоохоронні органи України: Навчальний посібник. Вид. четверте, перероб. і допов. К.: Істина, 2006. 320 с.

420. Юрійчук І.В. Правове поняття адміністративних процедур. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 5. С. 151-156.

421. Явтушенко О. Д. Правоохоронна діяльність в Україні: сучасний стан і тенденції розвитку. 2019. С. 227-230. URL:<http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/20441/1/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%BC%D0%B0%D1%82.%20%D0%86%D0%A5%D1%85%20%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%BA.%20>



[%D1%87%D0%B8%D1%82.%2C%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%81%D0%B2.%20%D0%92.%D0%92.%D0%9A%D0%BE%D0%BF%D1%94%D0%B9%D1%87%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%83\\_p227-230.pdf](#)

422. Як Бюро економбезпеки боротиметься з порушниками під час війни? 16.03.2022. URL: <https://news.dtki.ua/law/inspections/75369-yak-byuro-ekonombezpeki-borotimetsya-z-porusnikami-pid-cas-viini>

423. Якимчук С.О. Принцип верховенства права та доступність цивільного судочинства. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2012. № 2. С. 180-189.

424. Ян Берназюк. Міжнародні стандарти участі прокурора у судовому провадженні поза межами кримінального процесу: «Судебно-юридическая газета». 2020. URL: <https://bit.ly/2UuFsmk>

425. Янчук А.О. Шляхи формування основ нормативно-правового забезпечення реформування правоохоронної системи України: до постановки проблеми. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2016. №1. С. 107-116.

426. Ярмиш Н. Зміст терміна «органи правопорядку», використаного у статті 131-1 Конституції України. Вісник Національної академії прокуратури України. 2026. № 4 (46). С. 79-84.

427. Яценко С. Л. Адміністративно-правовий статус керівника в органах внутрішніх справ України. Форум права. 2009. № 2. С. 442-449 URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09jslvcu.pdf>

428. 500 днів війни: ДБР відкрило майже 1,7 тис. кримінальних справ щодо злочинів проти Нацбезпеки. 08.07.2023. URL: <https://dbr.gov.ua/news/dbr-vidkrilo-majzhe-1-7-tis.-kriminalnih-sprav-shhodo-zlochiviv-proti-nacbezpeki-infografika>

429. Ashingdane v. the United Kingdom, 28 May 1985, § 57, Series A no. 93. №2

430. Cross-Sector Roadmap for Cybersecurity of Control Systems. URL: <https://ics-cert.us-cert.gov/sites/default/files/ICSJWGArchive/Cross->

Sector\_Roadmap\_9-30.pdf

431. Engel R. Sh. Police: History – Early Policing In England, The Beginning Of «modern» Policing In England, Early Policing In Colonial America. URL: <http://law.jrank.org/pages/1647/Police-History.html>

432. European Code of Polcie Ethics (Rec (2001) 10). P.59. URL: <https://polis.osce.org/file/8641/download?token=5AIYESI->

433. FATF Report: Operational Issues Financial Investigations Guidance [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/reports/Operational%20Issues\\_Financial%20investigations%20Guidance.pdf](http://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/reports/Operational%20Issues_Financial%20investigations%20Guidance.pdf)

434. Giuliani and Gaggio v. Italy [ECHR]: Application no. 23458/02. – Strasbourg, 24 March 2011. – URL.: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-104098>

435. Golder V. the United Kingdom No. 4451/70: European Court of Human Rights, 21 February 1975. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57496>

436. Harari Y., Harris T., Raskin A. You Can Have the Blue Pill or the Red Pill, and We're Out of Blue Pills // The New York Times, 24 March 2023. URL: <https://www.nytimes.com/2023/03/24/opinion/yuval-harari-ai-chatgpt.html?searchResultPosition=1>

437. International Strategy for Cyberspace [https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cybersecurity-strategies-ncsss/international\\_strategy\\_for\\_cyberspace\\_US.pdf](https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cybersecurity-strategies-ncsss/international_strategy_for_cyberspace_US.pdf)

438. Law-enforcement. URL: <https://woordhunt.ru/word/law-enforcement>

439. Makaratzis v. Greece [ECHR]: Application no. 50385/99. – Strasbourg, 20 December 2004. – URL.: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-67820>

440. McCann and Others v. the United Kingdom [ECHR]: Application no. 18984/91. – Strasbourg, 27 September 1995. – URL.: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57943>

441. Regulation (EU) No 513/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0513&from=EN>

442. Regulation (EU) No 515/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014. URL: <http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0515&from=EN>

443. Roadmap for Improving Critical Infrastructure Cybersecurity, 2014. URL: <http://www.nist.gov/cyberframework/upload/roadmap-021214.pdf>

444. Roadmap to Achieve Energy Delivery Systems Cybersecurity. URL: [http://energy.gov/sites/prod/files/Energy%20Delivery%20Systems%20Cybersecurity%20Roadmap\\_finalweb.pdf](http://energy.gov/sites/prod/files/Energy%20Delivery%20Systems%20Cybersecurity%20Roadmap_finalweb.pdf)

445. Sašo Gorgiev v. the former Yugoslav Republic of Macedonia [ECHR]: Application no. 49382/06 . – Strasbourg, 19 April 2012. – URL.: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-110543>

446. Şimşek and Others v. Turkey [ECHR]: Applications nos. 35072/97 and 37194/97. – Strasbourg, 26 July 2005. – URL.: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-69915>

447. The Department Of Defense Cyber Strategy. URL: [http://www.defense.gov/home/features/2015/0415\\_cyberstrategy/Final\\_2015\\_DoD\\_CYBER\\_STRATEGY\\_for\\_web.pdf](http://www.defense.gov/home/features/2015/0415_cyberstrategy/Final_2015_DoD_CYBER_STRATEGY_for_web.pdf)

448. Treaty on European Union. URL: <http://www.eurotreaties.com/maastrichtext.htm>

## ДОДАТКИ

### Додаток А

#### СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

##### Наукові праці, в яких опубліковано основні результати дисертації:

1. Терехов В. Ю. Правоохоронна діяльність в Україні: сучасна концепція адміністративно-правового забезпечення. Монографія. Київ: Арттек, 2023. 350с.
2. Терехов В. Поняття адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності. Право UA. №3. 2020. С. 65-69.
3. Терехов В. Питання інформаційно-аналітичних досліджень у сфері правоохоронної діяльності. Актуальні проблеми правознавства. №3. 2021. С. 103-110.
4. Vitaliy Terekhov, Vladyslav Teremetskyi, Serhiy Hrechaniyuk, Larysa Nalyvaiko, Salmanova Olena, Iryna Chuprikova, Nazarenko Maryna Law Enforcement Function of the State in the Taxation Sphere in Ukraine. Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues. Volume 24, Special Issue 2, p. 1-12.
5. Терехов В. Сучасні аспекти теоретико-правового забезпечення реалізації правоохоронної функції держави. Наукові записки. Серія: Право. 2021. Випуск 11. Кропивницький, 2021. С. 91-96.
6. Терехов В. Адміністративно-правові засоби недопущення втручання (тиску) в законну роботу правоохоронних органів на інституційному рівні. Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право № 2 (13), 2021. С. 89-101.
7. Терехов В. Джерела адміністративно-правового забезпечення державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право № 3 (14), 2021. С. 44-57.
8. Терехов В. Нормативно-правовий аналіз роботи правоохоронних органів в умовах несприятливої епідеміологічної ситуації (на прикладі протидії

гострій респіраторній хворобі Covid-19). Науковий часопис національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 18. Право. Журнал / М-во освіти і науки України, Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова. – Випуск 36. – Одеса: Видавничий дім “Гельветика”, 2021. С. 65-71.

9. Терехов В. Правові основи забезпечення доступності правоохоронної допомоги (сервісу) в контексті реформування органів правопорядку. Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право: 2022. № 1 (15). С. 49-62.

10. Терехов В. Аналіз антикорупційних процесуальних відносин в системі управління органами правопорядку. Юридичний бюлетень. Одеський державний університет внутрішніх справ. Випуск 25. 2022. С. 90-97.

11. Терехов В. Правові засади використання спеціальних інформаційних знань при реалізації завдань правоохоронної діяльності. Юридичний бюлетень. Одеський державний університет внутрішніх справ. Випуск 26. 2022. С. 181-187.

12. Терехов В. Інформаційно-правові засади забезпечення незалежності правоохоронних органів. Право і суспільство. № 4. 2022. С. 329-334.

13. Терехов В. Підвищення законності в діяльності посадовців органів правопорядку. Право і суспільство № 5. 2022. С. 183-188.

14. Терехов В. Дотримання вимог принципу прозорості в роботі керівника правоохоронного органу через призму його правового статусу. Юридичний науковий електронний журнал. № 7. 2022. С. 288-291.

15. Терехов В. Захищеність працівників правоохоронних органів: окремі питання нормативно-правового регулювання. Юридичний науковий електронний журнал. № 9. 2022. С. 376-378.

16. Терехов В. Правова природа сервісу в діяльності правоохоронних органів. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління. Електронне наукове видання: збірник. № 4 (22). 2022. С. 108-118.

17. Терехов В. Деякі питання роботи правоохоронних органів України в умовах дії права Європейського Союзу. Науковий вісник публічного та приватного права. Випуск 2. 2022. С. 136-141.

18. Терехов В. Теоретико-правові засади ідентифікації та протидії неправомірному впливу на правоохоронну діяльність. Науковий вісник публічного та приватного права. Випуск 3. 2022. С.157-162.

19. Терехов В. Правоохоронні відносини у сфері економічної безпеки (в контексті роботи Бюро економічної безпеки України). Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. Том 33 (72) № 3. 2022. С. 29-33.

20. Terekhov Vitaliy., Kotiash Iryna, Shevchuk Iryna, Borysonok Maksym, Matviienko Iryna, Popov Mykyta, Kuchai Oleksandr Possibilities of Using Multimedia Technologies in Education. International Journal of Computer Science and Network Security, VOL.22 No.6, June 2022. P. 727-732.

21. Terekhov V., Hrechaniuk S., Udalova L., Shchyhol Y., Khablo O. Problematic aspects of the serving of sentences by specific groups of convicted persons. Vol. 41 No. 79 (2023): Cuestiones Políticas: Octubre-Diciembre 2023. P. 600-613.

22. Терехов В. Діяльність правоохоронних органів України під час війни. Право та державне управління. № 3. 2022. С. 352-357.

23. Терехов В. Сучасні тенденції реформування правоохоронних органів. Держава та регіони. Серія: Право. № 3 (77). 2022. С. 206-210.

24. Терехов В. Правові засади допомоги поліції у забезпеченні місцевої безпеки. Проблеми сучасного права. Збірка матеріалів науково-практичної конференції. Київ: Асоціація юридичних клінік, 2018. С.68-73.

25. Терехов В. Правові основи забезпечення доступності правоохоронної допомоги (сервісу). Сучасні дискурси щодо реформування правової системи. Матеріали науково-практичного семінару. Тернопіль, Тернопільський національний економічний університет, 12 жовтня 2018 р. Тернопіль: Економічна думка, 2018. С. 41-46.

26. Терехов В. Правові основи забезпечення доступності правоохоронної допомоги (сервісу). Сучасні дискурси щодо реформування правової системи України. Матеріали науково-практичного семінару. Тернопіль, Тернопільський

національний економічний університет, 10 листопада 2019 р. Тернопіль: Економічна думка, 2019. С.89-91.

27. Терехов В. Теоретико-правові основи реалізації правоохоронної функції держави. Шляхи удосконалення законодавства щодо обмеження конституційних прав людини і громадянина в кримінальному провадженні. Збірка матеріалів науково-практичного семінару. Київ, Науково-дослідний центр правових досліджень, 2020. С. 75-80.

28. Терехов В. Значення практики ЄСПЛ для реалізації правоохоронної функції в Україні. Трансформація сучасного права (Київ, 08 лютого 2021). Збірка матеріалів науково-практичної конференції. Київ, Київський правозахисний альянс, 2021. С.31-34.

29. Терехов В. Державна політика у сфері правоохоронної діяльності. Трансформація сучасного права (Київ, 19 вересня 2021). Збірка матеріалів науково-практичної конференції. Київ, Київський правозахисний альянс, 2021. С.31-34.

30. Терехов В. Антикорупційні процедури в правоохоронній діяльності. Актуальні проблеми модернізації законодавства та освіти в умовах євроінтеграційного поступу України. Збірка матеріалів науково-практичного семінару. Чернігів: ГО Правозахисна спільнота, 2021. С. 14-18.

**Додаток Б**  
**Довідки про впровадження**

**ДОВІДКА**  
про впровадження матеріалів дисертаційного дослідження  
Терехова Віталія Юрійовича за темою «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ» у правозастосовну діяльність Державної кримінально-виконавчої служби України

08.11.2023

Матеріали дисертаційного дослідження Терехова Віталія Юрійовича за темою «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ» впроваджені у правозастосовну діяльність Державної кримінально-виконавчої служби України:

1. Результати дисертації та її результати використані при розробці питань правового забезпечення адміністративно-правових засобів захисту прав резидентів кримінально-виконавчої системи України.

2. Пропозиції до нормативно-правових актів, організаційно-розпорядчих документів, які стосуються функціонування правоохоронних інституцій в Україні взято до уваги.

3. Результати роботи використані для формування навчальних матеріалів проведення службової підготовки з персоналом служби.

Заступник начальника Департаменту  
з питань виконання кримінальних покарань,  
доктор юридичних наук, доцент,  
полковник внутрішньої служби



Н. О. РИБАЛКА



## Додаток В



### Міністерство юстиції України ПЕНІТЕНЦІАРНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ

вул. Гонча, 34, м. Чернігів, 14000, тел. (0462) 676822, E-mail: academy@kvs.gov.ua, код ЄДРПОУ 08571788

#### ДОВІДКА

про впровадження матеріалів дисертаційного дослідження  
Терехова Віталія Юрійовича за темою «АДМІНІСТРАТИВНО-  
ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В  
УКРАЇНІ» у навчальну та наукову роботу Пенітенціарної академії України

Матеріали дисертаційного дослідження Терехова Віталія Юрійовича за темою «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ» у навчальну та наукову роботу Пенітенціарної академії України:

1. Результати дисертації та її результати використані при науковій розробці питань правового забезпечення адміністративно-правових засобів захисту прав у публічно-правовій сфері.

2. У роботі кафедр, зокрема, використовуються наступні наукові доробки:

- Терехов В. Адміністративно-правові засоби недопущення втручання (тиску) в законну роботу правоохоронних органів на інституційному рівні. Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право № 2 (13), 2021. С. 89-101.

- Терехов В. Джерела адміністративно-правового забезпечення державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право № 3 (14), 2021. С. 44-57.

3. Основні результати роботи використані при формуванні навчально-методичних комплексів підготовки фахівців за відповідними напрямками.

4. Результати дисертації Терехова Віталія Юрійовича використовуються при викладанні навчальних дисциплін пов'язаних з питаннями правоохоронної діяльності.

Проректор з освітньо-наукової роботи  
Пенітенціарної академії України,  
доктор юридичних наук, професор  
01.12.2023



Вячеслав ПУЗИРНИЙ