

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЖИТОМИРСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

КРИЗА ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Монографія

Видавничий дім “Бук-Друк”
Житомир 2023

УДК 351:323:34.09
К82

Рекомендовано до друку Вченою радою
Державного університету «Житомирська політехніка»
Протокол № 12 від 29 вересня 2022 р.

Автори:

В.В. Євдокимов, Д.О. Грицишен, В.М. Бутузов, І.О. Драган, В.Ф. Загурська-Антонюк, І.М. Леган, К.В. Малишев, В.В. Нонік, С.В. Свірко, Л.В. Сергієнко, І.В. Супрунова, Т.В. Барановська, О.В. Грабчук, А.П. Дикий, Ю.В. Крутік, С.П. Лисак, В.А. Молотай, Є.Ю. Романченко, В.В. Савіцький, О.О. Хробуст, Г.А. Шпиталенко, О.В. Білошицький, К.О. Лисак, Г.Д. Ліпська-Романченко, О.В. Трачук, А.В. Фрікель

Рецензенти:

Катерина Володимирівна Катеринчук

Доктор юридичних наук, доцент

Державний університет «Житомирська політехніка»

Світлана Миколаївна Домбровська

Заслужений працівник освіти України,

доктор наук з державного управління, професор

Національний університет цивільного захисту України (м. Харків)

Олександр Володимирович Шевчук

Доктор політичних наук, професор

Національний університет біоресурсів та природокористування (м. Київ)

К82 Криза правоохоронної системи України: монографія /
За загальною редакцією В.В. Євдокимова, Д.О. Грицишена. –
Житомир: Видавничий дім «Бук-друк», 2023. – 584 с.
ISBN 978-617-8085-65-0

Представлена наукова праця є результатом науково-дослідної роботи вчених Державного університету «Житомирська політехніка», представників судових та правоохоронних органів, які працювали над проблемами розвитку правоохоронної системи. З даної проблематики успішного підготовлено та захищено дисертаційні роботи за різними галузями знань (юридичні, економічні науки, науки з державного управління), основні положення яких представлені в окремих розділах даного монографічного дослідження. Міждисциплінарність дослідження визначає його унікальність, а наукові пропозиції дозволяють сформулювати комплексне бачення вирішення кризи правоохоронної системи.

Особливістю даної роботи є те, що в ній розкриваються проблеми довоєнного та воєнного характеру правоохоронної системи. Ідентифіковані кризові явища дозволили встановити неготовність правоохоронної системи до повномасштабного вторгнення, а окремі наукові положення представляють варіанти вирішення проблем подолання наслідків російсько-української війни кризь призму правоохоронної системи.

УДК 351:323:34.09

ISBN 978-617-8085-65-0

© Колектив авторів, 2023

ЗМІСТ

ПРО АВТОРІВ	6
ПЕРЕДМОВА	10
ЧАСТИНА 1. ТЕОРІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ВИВЧЕННЯ КРИЗОВИХ ЯВИЩ У ПРАВООХОРОННІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ.....	12
РОЗДІЛ 1. Джерельна база дослідження проблем розвитку правоохоронної системи	12
1.1. Оцінка розробок вітчизняних вчених у контексті розвитку правоохоронної системи	12
1.2. Становлення наукового знання про правоохоронну систему в Україні та світі	25
1.3. Змістовний аналіз наукових праць вітчизняних учених щодо подолання кризових явищ у правоохоронній системі	37
РОЗДІЛ 2. Понятійний апарат дослідження кризових явищ у правоохоронній системі України	49
2.1. Зміст і ознаки правоохоронної діяльності	49
2.2. Зміст і ознаки правоохоронних органів як суб'єктів реалізації державної політики	67
2.3. Зміст державної політики у сфері розвитку правоохоронної системи	80
РОЗДІЛ 3. Теоретико-методологічна конструкція правоохоронної системи України	85
3.1. Правоохоронна система крізь призму реалізації функцій держави	85
3.2. Правоохоронна система крізь призму подолання конфлікту інтересів у суспільстві	105
3.3. Властивості та складові правоохоронної системи	127
ЧАСТИНА 2. ВЛАСТИВОСТІ КРИЗИ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ТА ІДЕНТИФІКАЦІЯ ЇЇ СИМПТОМІВ	142
РОЗДІЛ 4. Системні проблеми державної політики як передумови кризових явищ у правоохоронній системі	142
4.1. Ідентифікація причин, бар'єрів та наслідків реформування правоохоронної системи України	142
4.2. Системні проблеми державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи	160
4.3. Фінансування правоохоронної системи як системної проблеми державної політики у досліджуваній сфері	180

РОЗДІЛ 5. Наслідки кризових явищ у правоохоронній системі України	198
5.1. Результати реалізації державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи як симптомів проблеми...	198
5.2. Вплив злочинності на довіру до держави як актора міжнародних відносин	223
5.3. Оцінка криміногенності стану в Україні як симптому кризи у правоохоронній системі	240
ЧАСТИНА 3. МЕТОДОЛОГІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПОДОЛАННЯ КРИЗИ У ПРАВООХОРОННІЙ СИСТЕМІ	287
РОЗДІЛ 6. Методологія державної політики щодо подолання кризи у правоохоронній системі	287
6.1. Трансформація мети та завдань державної політики щодо подолання кризи правоохоронної системи	287
6.2. Об'єкт, предмет та принципи державної політики щодо подолання кризи у правоохоронній системі	300
6.3. Розвиток складових методології формування та реалізації державної політики щодо подолання кризи у правоохоронній системі	326
РОЗДІЛ 7. Трансформація інституційного середовища правоохоронної системи у контексті подолання кризових явищ...	339
7.1. Центральні та допоміжні органи виконавчої влади, що формують та реалізують державну політику в сфері трансформації правоохоронної системи	339
7.2. Фундаментальні положення функціонування правоохоронних органів та державних органів, що реалізують правоохоронну функцію	368
7.3. Адміністративно-правовий статус та розширення системи правоохоронних органів як складової державної політики	378
ЧАСТИНА 4. НАПРЯМИ ПОДОЛАННЯ КРИЗИ У ПРАВООХОРОННІЙ СИСТЕМІ	399
РОЗДІЛ 8. Правове забезпечення функціонування правоохоронної системи України	399
8.1. Нормативно-правове регулювання правоохоронної системи як складової державної політики	399
8.2. Формування та реалізація правового механізму державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи	410

8.3. Організаційно-правове забезпечення розширення системи правоохоронних органів	423
РОЗДІЛ 9. Фінансове забезпечення функціонування правоохоронної системи	436
9.1. Фінансове забезпечення як складова державної фінансової політики у сфері правоохоронної діяльності	436
9.2. Механізм фінансового забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності	458
9.3. Удосконалення фінансового забезпечення інституційної реструктуризації правоохоронної системи	487
РОЗДІЛ 10. Інформаційно-комунікаційне забезпечення функціонування правоохоронної системи	496
10.1. Удосконалення інформаційного механізму формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності	496
10.2. Механізми державної політики щодо забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи	515
10.3. Механізм взаємодії із міжнародними правоохоронними організаціями	537
ВИСНОВКИ.....	578

ПРО АВТОРІВ

Віктор Валерійович ЄВДОКИМОВ

Ректор Державного університету «Житомирська політехніка».

Заслужений діяч науки і техніки України.

Доктор наук з державного управління, доктор економічних наук, професор. Голова ради ректорів закладів вищої освіти Житомирської області. Член координаційної ради з питань професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад НАДС. Депутат Житомирської міської ради. Нагороджений орденом «За заслуги» III та II ступенів.

Член Спеціалізованих вчених рад Д 14.052.01 та Д 14.052.03 Державного університету «Житомирська політехніка»

Димитрій Олександрович ГРИЦИШЕН

Проректор з науково-педагогічної роботи та інноваційного розвитку Державного університету «Житомирська політехніка».

Заслужений економіст України.

Доктор наук з державного управління, доктор економічних наук, професор. Стипендіат Верховної Ради України. Член експертної ради МОНУ з питань проведення експертизи дисертаційних робіт. Член галузевої експертної ради та експерт Національного агентства із забезпечення якості освіти. Голова Секції «Безпекове суспільство: захист свободи, національної безпеки та культурної спадщини України та її громадян» Експертної ради МОНУ з проведення експертизи проектів молодих вчених. Заступник Голови Спеціалізованої вченої ради Д 14.052.03 Державного університету «Житомирська політехніка»

Віталій Миколайович БУТУЗОВ

Професор кафедри права та правоохоронної діяльності

Державного університету «Житомирська політехніка»

Доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

Іван Олександрович ДРАГАН

Завідувач кафедри права та правоохоронної діяльності

Доктор наук з державного управління, професор

Стипендіат Верховної Ради України. Заступник Голови

Спеціалізованої вченої ради Д 14.052.03 Державного університету «Житомирська політехніка»

Вікторія Францівна ЗАГУРСЬКА-АНТОНЮК

Завідувач кафедри міжнародних відносин і політичного менеджменту

Доктор наук з державного управління, кандидат політичних доцент

Член спеціалізованої вченої ради Д 14.052.03 Державного університету «Житомирська політехніка»

Ірина Миколаївна ЛЕГАН

Директор юридичної клініки, професор кафедри права та правоохоронної діяльності Державного університету «Житомирська політехніка»

Доктор юридичний наук, доцент

Костянтин Вікторович МАЛИШЕВ

Доцент права та правоохоронної діяльності Державного університету «Житомирська політехніка»

Доктор наук з державного управління, кандидат юридичних наук

Валерій Вікторович НОНІК

Завідувач кафедри теорії та історії держави і права Державного університету «Житомирська політехніка»

Доктор наук з державного управління, кандидат юридичних наук

Світлана Володимирівна СВІРКО

Завідувач кафедри національної безпеки, публічного управління та адміністрування

Доктор наук з державного управління, доктор економічних наук, професор.

Член спеціалізованої вченої ради Д 14.052.03 Державного університету «Житомирська політехніка»

Лариса Василівна СЕРГІЄНКО

Декан факультету національної безпеки, права та міжнародних відносин

Доктор наук з державного управління, доцент

Вчений секретар Спеціалізованої вченої ради Д 14.052.03

Державного університету «Житомирська політехніка»

Ірина Валеріївна СУПРУНОВА

Доцент кафедри національної безпеки, публічного управління та адміністрування

Доктор наук з державного управління, доцент

Член спеціалізованої вченої ради Д 14.052.03 Державного університету «Житомирська політехніка»

Тетяна Василівна БАРАНОВСЬКА

Докторант кафедри національної безпеки, публічного управління та адміністрування Державного університету «Житомирська політехніка»

Кандидат економічних наук, доцент

Олександр Васильович ГРАБЧУК

Доцент кафедри права та правоохоронної діяльності Державного університету «Житомирська політехніка»

Кандидат наук з державного управління. Практикуючий адвокат

Анатолій Петрович ДИКИЙ

Докторант кафедри національної безпеки, публічного управління та адміністрування Державного університету «Житомирська політехніка»

Кандидат економічних наук, доцент

Юрій Вікторович КРУТІК

Доцент кафедри права та правоохоронної діяльності Державного університету «Житомирська політехніка»

Кандидат наук з державного управління

Сергій Петрович ЛИСАК

Голова Управління СБУ в Дніпропетровській області.

Бригадний Генерал СБУ

Доцент кафедри права та правоохоронної діяльності (за сумісництвом) Державного університету «Житомирська політехніка»

Кандидат наук з державного управління

Валерій Анатолійович МОЛОТАЙ

Доцент кафедри права та правоохоронної діяльності Державного університету «Житомирська політехніка»

Кандидат психологічних наук, доцент

Євген Юрійович РОМАНЧЕНКО

*Доцент кафедри права та правоохоронної діяльності
Державного університету «Житомирська політехніка»
Кандидат юридичних наук*

Владислав Валентинович САВЦЬКИЙ

*Доцент кафедри національної безпеки, публічного управління та
адміністрування Державного університету «Житомирська
політехніка»*

Кандидат економічних наук

Депутат Житомирської міської ради VII скликання

Олексій Олексійович ХРОБУСТ

*Керівник Шостого слідчого відділу (з дислокацією в м. Ужгород)
Територіального управління Державного Бюро розслідувань,
розташованого у м. Львові, полковник ДБР*

Кандидат наук з державного управління

Галина Андріївна ШПИТАЛЕНКО

*Доцент кафедри теорії та історії держави і права
Державного університету «Житомирська політехніка»
Кандидат історичних наук*

Олександр Васильович БЛЮШИЦЬКИЙ

*Керівник Житомирської обласної прокуратури
Здобувач наукового ступеня доктора філософії*

Кароліна Олегівна ЛИСАК

*Державний університет «Житомирська політехніка»
Здобувач наукового ступеня доктора філософії*

Ганна Дмитрівна ЛПСЬКА-РОМАНЧЕНКО

*Старший викладач кафедри права та правоохоронної діяльності
Державного університету «Житомирська політехніка»*

Олег Вячеславович ТРАЧУК

*Начальник Головного управління Національної поліції в
Житомирській області*

Здобувач наукового ступеня доктора філософії

Андрій Володимирович ФРІКЕЛЬ

*Начальник Управління стратегічних розслідувань в Івано-
Франківській області Департаменту стратегічних розслідувань
Національної поліції України*

Здобувач наукового ступеня доктора філософії

ПЕРЕДМОВА

Понад 30-ть років незалежності України свідчать про відсутність бачення її подальшого розвитку в політиків та представників державно-управлінського апарату. Політичні ігри та відсутність консенсусу між різними політичними силами навіть в критично важливих питаннях державної цілісності призводить до кризових явищ в безпекових сферах суспільних відносин. Правоохоронна система як інструмент забезпечення територіальної цілісності держави, безпеки та охорони правопорядку вже не одне десятиліття знаходиться в кризовому стані. Більшою мірою це обумовлено відсутністю системності в реалізації реформ, фрагментарністю державно-управлінських рішень та їх неузгодженістю в різних сферах суспільного життя.

Представлена наукова праця є результатом науково-дослідної роботи вчених Державного університету «Житомирська політехніка», представників судових та правоохоронних органів, які працювали над проблемами розвитку правоохоронної системи протягом останніх п'яти років. З даної проблематики успішного підготовлено та захищено дисертаційні роботи за різними галузями знань (юридичні, економічні науки, науки з державного управління), основні положення яких представлені в окремих розділах даного монографічного дослідження. Міждисциплінарність дослідження визначає його унікальність, а наукові пропозиції дозволяють сформулювати комплексне бачення вирішення кризи правоохоронної системи.

Особливістю даної роботи є те, що в ній розкриваються проблеми довоєнного та воєнного характеру правоохоронної системи. Ідентифіковані кризові явища дозволили встановити неготовність правоохоронної системи до повномасштабного вторгнення, а окремі наукові положення представляють варіанти вирішення проблем подолання наслідків російсько-української війни крізь призму правоохоронної системи.

Структура монографії побудована таким чином, щоб окреслити методологічні особливості дослідження, які знаходяться на перетині різних суспільних наук. Особливість обраного підходу полягає в тому, що вперше правоохоронна система була розглянута крізь призму подолання конфлікту інтересів у суспільстві, а її динамічна складова – правоохоронна діяльність, – крізь призму реалізації функцій держави.

Підібраний методологічний інструментарій дозволив комплексно підійти до розробки положень подолання кризи правоохоронної системи. Зокрема, визначено як симптоми кризових явищ так і встановлені системні проблеми внутрішнього та зовнішнього походження, які виступають бар'єрами в реалізації реформ.

Подолання кризи правоохоронної системи представлено через формування та реалізацію державної політики в досліджуваній сфері. Зокрема, обґрунтовані вихідні положення державної політики подолання кризових явищ в правоохоронній системі дозволили розширити теоретичне наукове знання та виявити методологічні неузгодженості при формуванні та реалізації державної політики. Представлено нове бачення діяльності суб'єктів формування та реалізації державної політики подолання кризи правоохоронної системи в умовах воєнного стану.

Ключовими напрямками подолання кризи правоохоронної системи визначено 1) правовий механізм, який розкриває напрями розширення системи регулювання правоохоронної діяльності та визначає інноваційні підходи до спільної діяльності правоохоронних органів в особливо важливих сферах запобігання та протидії злочинності; 2) фінансовий механізм, який має відповідати трансформаційним процесам в правоохоронній системі та інституційній реструктуризації правоохоронної системи; 3) інформаційно-комунікаційний механізм, який має вирішити сукупність проблем взаємодії суб'єктів правоохоронної системи як в середині країни, так і в міжнародній площині.

Димитрій Грицишен
м. Житомир, січень 2023 р.

ЧАСТИНА 1
ТЕОРІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ВИВЧЕННЯ
КРИЗОВИХ ЯВИЩ У ПРАВООХОРОННІЙ
СИСТЕМІ УКРАЇНИ

РОЗДІЛ 1
ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ
РОЗВИТКУ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ

1.1. Оцінка розробок вітчизняних вчених у контексті розвитку правоохоронної системи

Питання реформування правоохоронної системи України є актуальним ще від початку отримання незалежності та прийняття Конституції України. Не зважаючи на зусилля окремих політиків, обґрунтування та твердження вчених, значних рушійних трансформацій в правоохоронній системі не відбувалося. Відповідно, проблематика розвитку державного управління у сфері реформування правоохоронної діяльності назривала вже майже 30-ть років, що відображено у наукових дослідженнях вітчизняних та зарубіжних вчених. Вивчення їх напрацювань дозволить ідентифікувати вектори формування державної політики та державно-управлінських рішень та спрогнозувати розвиток державного управління, зважаючи на невіршені досі проблемні питання.

Зазначені питання піднімалися в дисертаційних дослідженнях вітчизняних вчених, зокрема: А.В. Пунда, С.О. Баранов, М.М. Банчук, Р.О. Баранов, Д.О. Грицишен, А.А. Поплавський, Л.А. Жукова, Н.С. Піх, М.В. Сіцінсько, С.В. Свірко, І.В. Супрунова, В.П. Мегеда, О.Г. Мельник, С.О. Товстуха, К.К. Протасенко, М.М. Ребкал, М.Ф. Кришатович, В.В. Євдокимов та інші.

Проаналізувавши праці зазначених вчених, було застосовано метод групування за об'єктно-предметним полем

наукових досліджень. Зокрема, було виділено наступні напрями наукових досліджень, які стосуються розвитку правоохоронної системи України:

1. Запобігання та протидія окремим видам злочинів.

Дисертація А.В. Пунди [1] присвячена розвитку механізмів державного управління у сфері протидії торгівлі людьми. Так, дослідниця запропонувала наступні наукові положення: 1) охарактеризовано організаційний, соціальний, правовий, економічний, безпековий, політичний механізми державного управління, а також з'ясовано їх роль у системі державного управління в цій сфері; 2) обґрунтовано, що механізми державного управління у сфері протидії торгівлі людьми запроваджуються з метою запобігання торгівлі людьми; боротьби зі злочинністю, пов'язаною з торгівлею людьми; надання допомоги та захисту особам, які постраждали від торгівлі людьми; 3) визначено напрями вдосконалення механізмів державного управління у сфері протидії торгівлі людьми. Запропоновано авторський проєкт Стратегії протидії торгівлі людьми.

Питання державної політики в сфері протидії тероризму піднімалися в дисертаційному дослідженні М.М. Банчука [2]. У даному дослідженні автором було розроблено наступні наукові положення, що представленні у якості наукової новизни:

– модель фінансово-економічного механізму формування та реалізації державної політики протидії тероризму;

– методологія формування та реалізації політики протидії тероризму;

– модель сучасного фінансово-економічного механізму в системі державного управління процесами протидії тероризму, що відображає певні ризики, залежно від форм терористичних проявів;

– критично-конструктивні ознаки стану розробки та реалізації фінансово-економічного механізму управління протидією тероризму;

¹ Пунда А.В. Механізми державного управління у сфері протидії торгівлі людьми: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ. 2015. 200 с.

² Бунчук М.М. Фінансово-економічний механізм формування та реалізації державної політики протидії тероризму: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02. Національна академія державного управління при Президентові України. Київ. 2018.

– зміни у нормативно-правовому забезпеченні фінансово-економічного механізму в системі державного управління процесами протидії тероризму.

Окремі аспекти розвитку правоохоронної системи визначені у дисертації С.О. Баранова [3] щодо розвитку державного управління у сфері детінізації національної економіки, зокрема:

– уточнено підходи до визначення структури, причин та наслідків існування тіньової економіки;

– удосконалено нормативно-правове забезпечення державного регулювання детінізації економіки України;

– розроблено організаційне забезпечення державного регулювання детінізації національної економіки;

– розроблено рекомендації щодо вдосконалення методичного інструментарію оцінювання рівня тінізації національної економіки;

– обґрунтовано необхідність запровадження стратегічного підходу до державного регулювання у сфері детінізації економіки України;

– концептуалізовано напрями оптимізації організаційно-правового забезпечення державного регулювання детінізації національної економіки.

Важливі проблеми щодо державного управління у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, вирішені у дисертації Р.О. Баранова [4]:

– обґрунтовано сутність державної політики запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і визначено комплексний механізм її формування й реалізації, що включає правову, організаційну та інформаційну компоненти;

– розроблено правовий механізм реалізації державної політики запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, за рахунок обґрунтування пропозицій щодо:

³ Баранов С.О. Державне регулювання детінізації національної економіки: організаційно-правовий аспект: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02. Національна академія державного управління при Президентові України. Київ. 2018.

⁴ Баранов С.О. Державне регулювання детінізації національної економіки: організаційно-правовий аспект: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02. Національна академія державного управління при Президентові України. Київ. 2018.

а) прийняття Закону України “Про профілактику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом”;

– доповнено перелік критеріїв ризику для фінансових операцій, які можуть мати ризик легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом;

– розроблено методологію проведення національної оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, за рахунок упровадження процесу її здійснення для окремих секторів фінансової системи.

Комплексне дослідження з проблем державної політики у сфері запобігання та протидії економічній злочинності було здійснене вітчизняним вченим Д.О. Грицишеним [5], яким були розроблені наступні теоретико-методологічні положення державної політики:

– теоретичні передумови розвитку державної політики у сфері запобігання та протидії економічній злочинності як суспільного явища, що ґрунтується на візуалізації потреб людини як фізичної істоти та соціально-економічного агента, які визначають інтереси та виступають стимулами економічної активності людини;

– комплексний методологічний підхід до формування та реалізації державної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності, що включає сукупність послідовних етапів;

– категоріальний апарат державного управління у сфері запобігання та протидії економічній злочинності через обґрунтування багатовекторного прояву економічного злочину;

– класифікаційну модель економічної злочинності як об’єкта державної політики, яка передбачає сукупність ознак, які враховують усі властивості економічних злочинів та методів запобігання та протидії ним;

– теоретичні положення формування та реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії економічній злочинності;

⁵ Грицишен Д.О. Державна політика в сфері запобігання та протидії економічній злочинності: дис. ... д-ра. наук з держ. управління: 25.00.05. Національний університет цивільного захисту України. Харків. 2021.

– механізми реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії економічній злочинності через міжнародне співробітництво, властивості якого ідентифіковано у розробленій класифікаційній моделі;

– напрями трансформації державної політики у сфері забезпечення та протидії економічній злочинності в контексті взаємодії із міжнародними поліцейськими організаціями Інтерпол та Європол, зокрема, в частині нових завдань розвитку управління правоохоронною діяльністю у забезпеченні реалізації глобальних цілей Інтерполу;

– процес взаємодії правоохоронних органів як основи реалізації державної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності;

– інформаційний механізм через обґрунтування методологічних положень багаторівневої інформаційно-комунікаційної системи формування та реалізації державної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності.

Поплавський А.А. [6] пропонує розвиток механізмів державного управління в сфері протидії організованій злочинності:

– представлене наукове бачення удосконалення функціонального та організаційного забезпечень сфери боротьби з організованою злочинністю в Україні, що проявляється у запропонованому Проекті Концепції удосконалення механізмів державного управління у сфері боротьби із організованою злочинністю,

– засоби подолання негативних тенденцій державного регулювання у сфері боротьби з організованою злочинністю, шляхом виокремлення пріоритетних орієнтирів розвитку механізмів державного управління у даній сфері;

– механізми державного управління у сфері боротьби з організованою злочинністю через концептуалізацію трьох ключових факторів формування їх інституціональних перетворень.

⁶ Поплавський А.А. Формування державного регулювання у сфері боротьби з організованою злочинністю в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02. Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ. 2020.

2. Місце правоохоронної системи у забезпеченні цивільної безпеки держави.

Питання цивільної безпеки піднімалися в дисертаційних дослідженнях:

– Жукової Л.А. [7], яка запропонувала наступне:

1) уточнено цілі та функції, систему й структуру органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту в Україні;

2) обґрунтовано, що ефективне державне управління у сфері цивільного захисту має базуватися на оптимальному співвідношенні підсистем зі структурними елементами безпеки з використанням програмно-цільових аспектів;

3) створення консультативно-експертних центрів на всіх владних рівнях, включаючи центральний апарат МНС України.

Піх Н.С. [8] розробила організаційно-правовий механізм забезпечення громадської безпеки на територіальному рівні, що передбачає:

1) розроблено концептуальну модель організаційно-правового забезпечення громадської (публічної) безпеки України на територіальному рівні, сутність якої полягає у відображенні ієрархії, взаємовпливів та органічному поєднанні суб'єктів, об'єктів, наявних і ймовірних загроз, фундаментальних національних інтересів України, цілей забезпечення та організаційно-правових заходів;

2) теоретичні підходи щодо обґрунтування ролі та місця громадської (публічної) безпеки в контексті сталого територіального розвитку;

3) алгоритм запровадження об'єктивної системи оцінки стану забезпечення громадської (публічної) безпеки України.

3. Місце правоохоронної системи у забезпеченні національної безпеки та оборони.

За даним напрямком були проведенні дисертаційні дослідження:

⁷ Жукова Л.А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02. К. 2007. 212 с.

⁸ Піх Н.С. Організаційно-правовий механізм забезпечення громадської (публічної) безпеки на територіальному рівні в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02. Міжрегіональна Академія управління персоналом. Київ. 2021.

– Сіцінська М.В. на тему “Державне управління у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України” [9]. За результатами дослідження автором отримано наступні результати:

1) теоретичне обґрунтування державного управління у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України;

2) розроблено науково-практичні рекомендації органам державної влади щодо шляхів розвитку і підвищення дієвості функціонування демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в системі державного управління;

3) розроблено перспективну модель розвитку і підвищення ефективності державного управління у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України;

4) розроблено Концепцію залучення громадськості до забезпечення демократичного цивільного контролю за діяльністю структур сектору безпеки і оборони України.

– Свірко С.В. обґрунтувала напрями реформування правоохоронної системи як складової державного управління у забезпеченні бюджетної безпеки України, що передбачає:

1) розроблено модель інтегрального механізму державного управління бюджетною безпекою як формалізованого уявлення про нерозривно об’єднану сукупність різних механізмів державного управління останньою у загальній канві компонентів;

2) сформовано ієрархічно-координаційний, інформаційно-комунікаційний та соціально-психологічний механізми державного управління бюджетною безпекою, а також канву їх компонентів;

3) розроблено комплексний функціонально-вузловий механізм державного управління бюджетною безпекою із відповідною канвою компонентів у контексті його складових: директивно-функціонального, політико-стратегічного, фінансово-бюджетного механізмів.

⁹ Сіцінська М.В. Державне управління у сфері демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Київ, 2014.

– Супрунова І.В. обґрунтувала напрями трансформації правоохоронної системи у контексті забезпечення детінізації національної економіки:

– методологічні положення формування та реалізації державної політики у сфері детінізації національної економіки;

– розроблено методологію оцінювання взаємозв'язку рівня тінізації економіки та ключових детермінантів тінізації економіки;

– інституційні підходи до державної контрольно-господарської діяльності як інструменту реалізації заходів з детінізації національної економіки шляхом генерування інституціональної моделі такої діяльності;

– важелі правового регулювання детінізації економіки України як складової державної безпеки щодо розробки ряду пропозицій у напрямку вдосконалення чинної нормативно-законодавчої бази України;

– специфікацію пріоритетних напрямів модернізації державної політики детінізації економіки у контексті подолання кризових явищ, обумовлених пандемією COVID-19;

– особливості формування та реалізації державної політики детінізації ринку праці та легалізації трудових відносин в Україні;

– методологічний інструментарій державного управління детінізацією економіки України у фокусній увазі бюджетної безпеки;

– методологію оцінювання рівня тінізації національної економіки з урахуванням статистичних показників, експертної оцінки та методу соціологічних опитувань, що характеризують параметри тінізації економіки в Україні.

4. Розвиток державного управління різними сферами діяльності окремих правоохоронних органів.

У зазначеному напрямку піднімалися питання розвитку окремих правоохоронних органів. Зокрема, В.П. Мегедя обґрунтував напрями розвитку системи управління системою медичного забезпечення Державної прикордонної служби України [10]. Так, в даній дисертаційній роботі запропоновано наступне: обґрунтована

¹⁰ Мегедь В.П. Управління системою медичного забезпечення Державної прикордонної служби України: особливості й тенденції розвитку: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02. Національна академія держ. управління при Президентові України. Київ, 2004.

періодизація, тенденції та закономірності процесу становлення й розвитку системи медичного забезпечення Державної прикордонної служби у незалежній Україні.

Щодо діяльності прикордонної служби була виконана дисертація О.Г. Мельника на тему “Державне управління у сфері прикордонної безпеки в умовах європейської інтеграції України” [11]. У роботі автором запропоновано наступне:

1) визначено сутність, зміст та методологію державного управління у сфері прикордонної безпеки України та виявлено особливості формування системи державного управління у цій сфері;

2) запропоновано національну стратегію інтегрованого прикордонного менеджменту як основу прикордонної безпеки;

3) удосконалено підходи до комплексного аналізу організаційних засад державного управління у сфері прикордонної безпеки, реалізації завдань прикордонної політики;

4) виявлено загальні тенденції розвитку державного управління у сфері прикордонної безпеки.

Питання забезпечення безпеки дорожнього руху були вирішенні у дисертації С.О. Товстухи [12], зокрема:

1) визначено сутність, зміст та методологію державного управління у сфері безпеки дорожнього руху України;

2) досліджено концептуальні основи та особливості формування системи державного управління у сфері безпеки дорожнього руху європейського зразка з метою запровадження європейської моделі безпеки дорожнього руху в практику державного управління України, яка передбачає впровадження єдиного реєстру загроз у сфері безпеки дорожнього руху;

3) запропоновано Єдину систему інтегрованого управління безпекою дорожнього руху з метою консолідації державної політики у цій сфері;

4) виявлено загальні тенденції розвитку державного управління у сфері безпеки дорожнього руху;

¹¹ Мельников О.Г. Державне управління у сфері прикордонної безпеки в умовах європейської інтеграції України: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2010. 223 с.

¹² Товстуха С.О. Державне управління у сфері безпеки дорожнього руху в умовах європейської інтеграції України [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К. 2012.

5) запропоновано Національну стратегію безпеки дорожнього руху.

Протасенко К.К. запропонував наступні напрями удосконалення державного управління Національною гвардією України [13]:

– модель оцінювання ефективності державного управління Національною гвардією України в умовах надзвичайного стану;

– систему оцінки факторів, що впливають на державне управління Національною гвардією України в умовах надзвичайного стану, яке, на відміну від уже існуючих, запропоновано проводити за допомогою кількісної та якісної екстраполяції методами послідовних наближень і ситуаційного аналізу;

– формалізовано процес державного управління Національною гвардією України в умовах надзвичайного стану;

– методики оцінювання ефективності державного управління Національною гвардією України в умовах надзвичайного стану, що, на відміну від існуючої, запропоновано здійснювати із застосуванням методу нечіткої логіки для врахування різних факторів;

– розвинено організаційно-правовий механізм, здійснення моніторингу результатів управління та визначення його ефективності.

5. Реформування системи виконання покарань як функції правоохоронної системи, були викладенні в дисертаціях:

– Ребкала М.М. [14], який розвинув наступні теоретико-методологічні положення державного управління у сфері виконання покарань:

1) уточнено місце кримінально-виконавчої система України у системі об'єктів державно-управлінського впливу;

2) розкрито зміст державного управління у сфері виконання покарань шляхом визначення цілей, завдань, функцій та принципів державного управління у цій сфері;

¹³ Протасенко К.О. Державне управління Національною гвардією України в умовах надзвичайного стану: організаційно-правові інструменти: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02. Національна академія державного управління при Президентові України. Київ. 2020.

¹⁴ Ребкала М.М. Державне управління у сфері виконання покарань (організаційно-правовий аспект): дис. ... канд. наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02. Національна академія державного управління при Президентові України. К. 2008. 210 с.

3) з'ясовано місце і роль Кабінету Міністрів України, відповідних центральних та місцевих органів виконавчої влади у цій системі;

4) сформульовані відповідні висновки, пропозиції та рекомендації, спрямовані на удосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління у сфері виконання покарань.

6. Реформування правоохоронної системи.

Особливі напрями реформування були запропоновані вітчизняним вченим О.В. Кравчуком [15]:

– розроблено та науково обґрунтовано державно-управлінську сервісно-орієнтовану концептуальну модель організаційно-правового механізму державного управління експертно-криміналістичними діями з розкриття злочину;

– системно оформлено комплексний підхід до визначення концепту підвищення ефективності інформаційно-аналітичного забезпечення експертно-криміналістичної служби України;

– запропоновано державну уніфікацію експертних методик відповідно до загальноприйнятих міжнародних стандартів на основі наукової парадигми та припускає зіставлення криміналістичного знання, з формою фіксації, які дають можливість забезпечити скоординовану, дієву та цілеспрямовану діяльність усіх підрозділів даних органів;

– компетентнісний підхід до оптимізації становлення кадрового потенціалу експертів-криміналістів та практичної реалізації положень сучасної освітньої парадигми.

Кришатович М.Ф. [16] пропонує напрями модернізації механізмів державного управління органами внутрішніх справ України, що передбачає наступне:

– розроблено державно-управлінську сервісно-орієнтовану модель модернізації механізмів державного управління у системі

¹⁵ Кравчук О.В. Державне управління розвитком експертно-криміналістичного забезпечення державної безпеки України: дис. ... д-ра наук з держ. управління: 25.00.05. Національний університет цивільного захисту України. Харків. 2020.

¹⁶ Криштанович М.Ф. Модернізація механізмів державного управління в системі органів внутрішніх справ сучасної України: дис. ... д-ра наук з держ. управління: 25.00.02. Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України. Львів. 2016

органів внутрішніх справ, яка спрямовує вплив організаційного, нормативно-правового, інституційного механізмів державного управління та механізму міжнародного співробітництва;

– інноваційний організаційний механізм державного управління діяльністю органів внутрішніх справ, що базується на гуманістично-правових принципах функціонування цільової, функціональної та адаптуючої підсистеми управління кадрами;

– комплексний підхід до визначення концепту підвищення ефективності механізмів інформаційно-аналітичного забезпечення органів внутрішніх справ, який передбачає;

– підхід до реалізації механізмів та форм впливів державного управління у системі органів внутрішніх справ у процесі реформування їх діяльності, на основі виокремлення профільних комплексів державно-управлінських дій;

– концептуальні положення стратегічної міжнародної взаємодії органів внутрішніх справ, що дають можливість через об'єднання зусиль сторін сформувати постійно діючі канали співробітництва;

– основні вимоги до механізмів нормативно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ, що враховують необхідність виконання багатоконлексних завдань з охорони порядку громадян;

– напрями функціональної модернізації механізмів матеріально-технічного забезпечення системи органів внутрішніх справ, що спрямовані на вдосконалення роботи Департаменту матеріального забезпечення МВС та раціоналізацію використання фінансових ресурсів.

Комплексний підхід до вирішення проблем правоохоронної діяльності представлено у дисертаційному дослідженні В.В. Євдокимова [17]:

– комплексний підхід щодо формування та реалізації державної політики у сфері, який передбачає 1) обґрунтування порядку залучення стейкхолдерів до формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності (взаємодія із органами місцевого самоврядування; взаємодія із органами

¹⁷ Євдокимов В.В. Державна політика у сфері правоохоронної діяльності: дис. ... д-ра наук з держ. управління: 25.00.05. Національний університет цивільного захисту України. Харків. 2021.

державного управління; взаємодія із контролюючими органами; взаємодія із організаціями громадянського суспільства); 2) розроблення моделі взаємодії державних сфер політики в контексті реалізації правоохоронної функції; 3) обґрунтування змісту та форми реалізації освітнього, фінансового, правового, інституційного та інформаційного механізмів як складових методології державної політики;

– інформаційний механізм формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності, що побудований на основі формування процесу внутрішньої та зовнішньої взаємодії суб'єктів державної політики;

– освітній механізм формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності;

– інституційне забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності через обґрунтування властивостей діяльності правоохоронних органів;

– забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності через систематизовану формалізацію його фінансового механізму, у якому розбудовано та представлено теоретичну базу;

– порядок фінансового забезпечення щодо проведення таємних видатків суб'єктами правоохоронної діяльності.

Таким чином, на основі проведеного аналізу, генезису розвитку наукового знання про державне управління у сфері реформування правоохоронної діяльності, встановлено, що основними напрямками трансформації державного управління у досліджуваній сфері є наступні: запобігання та протидія окремим видам злочинів; місце правоохоронної системи у забезпеченні цивільної безпеки держави; місце правоохоронної системи у забезпеченні національної безпеки та оборони; розвиток державного управління різними сферами діяльності окремих правоохоронних органів; реформування системи виконання покарань як функції правоохоронної системи; реформування правоохоронної системи.

1.2. Становлення наукового знання про правоохоронну систему в Україні та світі

Завданням сучасної держави, незалежно від соціально-економічної системи, є необхідність побудови реальних механізмів захисту прав людини. Тобто йдеться про формальне та юридичне закріплення цих гарантій на законодавчому рівні, створення достатньої кількості державних та недержавних правоохоронних органів, що діють у сфері забезпечення захисту прав і свобод громадян та окремих осіб від зазіхань, як юридичних, так і фізичних осіб, а також самої держави.

Для вирішення цієї проблеми держава бере на себе відповідальність за впровадження правоохоронних органів, що є однією з основних функцій нашої держави, яка виконується всередині судової, законодавчої та виконавчої влади. Кожна функція уряду має своє призначення, вплив, а також мету. Слід зазначити, що об'єктом є та сфера суспільних відносин, на яку спрямований державний вплив. Об'єкти виступають критеріями для розрізнення стану функцій. Зміст функцій держави показує, що держава здійснює визначені адміністративні дії у певній сфері, що, зокрема, є завданням відповідних органів. Державно-правовий механізм здійснення правоохоронної функції складається з упорядкованого набору елементів, які функціонують у правоохоронній сфері суспільного життя, іншими словами, державно-правовий механізм формує відносно незалежну соціальну систему – правоохоронну діяльність системи, метою якої є необхідність забезпечення поваги до прав і свобод громадян, їх реалізації, правопорядку та законності.

Правоохоронна діяльність в умовах розвитку громадянського суспільства характеризується тим, що: по-перше, здійснюється на підставі та з метою реалізації приписів норм права; по-друге, має визначену мету; по-третє, реалізується спеціально уповноваженими суб'єктами. Правоохоронна діяльність тісно пов'язана із правоохоронною функцією держави і є одним із важливих напрямів діяльності сучасної держави в умовах розбудови громадянського суспільства. Зміст основних завдань правоохоронної діяльності ґрунтується на охороні та захисті: особи, її прав і свобод;

конституційного (державного) устрою та основ місцевого самоврядування; власності; правопорядку; природних ресурсів і навколишнього середовища; державної (національної) безпеки; державного, митного кордону країни тощо. Правоохоронній діяльності відводиться роль гаранта забезпечення реалізації приписів права, що пов'язано з охороною права. Право не здатне ефективно функціонувати без правоохоронної діяльності. Загалом метою правоохоронної діяльності є охорона права, забезпечення принципу верховенства права у суспільстві. У результаті реалізації правоохоронної діяльності досягаються суспільна злагода і стабільність у громадянському суспільстві, створюються необхідні умови для забезпечення гідного і безпечного існування кожної конкретної особи, зокрема, і громадянського суспільства загалом. У широкому сенсі метою правоохоронної діяльності є забезпечення та підтримання правопорядку в суспільстві та державі, а також охорона прав, свобод і законних інтересів громадян. Інакше кажучи, аксіологічна цінність правоохоронної діяльності полягає у забезпеченні реалізації приписів норм права всіма суб'єктами права, охороні права, забезпеченні верховенства права у суспільстві [18].

У результаті реалізації функцій правоохоронної діяльності досягаються суспільна злагода і стабільність у громадянському суспільстві, створюються необхідні умови для забезпечення гідного і безпечного існування кожної конкретної особи, зокрема, та громадянського суспільства, загалом.

Охорона та регулювання суспільних відносин – саме це і є основним покликанням права. Охоронна функція права зумовлена соціальним призначенням напряму правового впливу, націленого на охорону загальнозначущих, найголовніших суспільних відносин, їх недоторканність [19]. Охоронна діяльність держави спрямовується на охорону самого права, оскільки, від цього напряму залежить ефективність його функціонування, а охоронна функція права сприяє охороні наявних суспільних відносин. Таким чином, право охороняє

¹⁸ Субота С.Ю. Аксіологічні засади правоохоронної діяльності в умовах розвитку громадянського суспільства. Юридичний науковий електронний журнал. 2020. № 1. С. 35-38.

¹⁹ Крегул Ю.І. Адміністративне право і процес: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2012. 223 с.

відносини, які виникають у суспільстві, та тим самим, утворює юридичне підґрунтя для діяльності правоохоронних органів і функціонування правоохоронної системи взагалі [20].

У даний час, для розвитку сучасної правової держави необхідним є комплексний підхід до вивчення правоохоронної діяльності та її елементів, спрямованої на забезпечення реалізації прав і свобод її громадян. У останні роки все більше науковців звертають увагу на вивчення правоохоронної сфери крізь призму функцій державного управління.

Дослідження у сфері управління правоохоронною діяльністю сформувалися ще в минулому столітті. Однак, у зв'язку зі збереженням тенденцій виникнення надзвичайних ситуацій, увага до вирішення даного питання не втрачає актуальності серед дослідників різних наукових сфер і сьогодні. Зростання публікаційної активності дозволило зібрати значну базу даних для пошуку та виявлення взаємопов'язаних перспективних напрямів майбутніх досліджень.

Методологічні та правові питання у дослідженні правоохоронних органів перш за все пов'язані з відсутністю єдиного розуміння та тлумачення основних понять та термінів, неоднозначністю законодавчого закріплення вищезгаданих категорій. Крім того, фундаментальний розвиток потребує інших теоретичних та практичних аспектів реалізації нової концепції національної безпеки.

Для того, щоб детально розуміти сутність державного управління правоохоронною діяльністю, необхідно провести бібліометричний аналіз, щоб встановити тенденції розвитку наукового знання про досліджуваний об'єкт.

В Інтернеті існують спеціалізовані пошукові системи, які шукають лише сторінки (видавництва, університетів, дослідницьких організацій, бібліотек тощо), орієнтовані на наукові дослідження: GoogleScholar, BASE, OAISTER тощо. Такі бази даних можуть бути повнотекстовими, реферативними та фактично наукометричними.

Наукометрична база даних – це бібліографічна та реферативна база даних, що використовує засоби відстеження цитування статей, опублікованих у наукових журналах.

²⁰ Дюдченко Ю.О. Правоохоронна функція як одна з форм реалізації державної влади. Проблеми правоохоронної діяльності. 2019. С. 102-108.

Сьогодні існує велика кількість міжнародних систем цитування (бібліографічні бази даних): Web of Science, Scopus, Google Scholar, RINC, Index Copernicus, Astrophysics, PubMed, Mathematics, Chemical Abstracts, Springer, Agris, GeoRef. Найавторитетніші з них, індекси яких визнані у всьому світі – це Web of Science та Scopus.

Scopus та Web of Science – найбільші пошукові системи, які об'єднують у собі реферативні бази даних з усього світу. Сьогодні це найбільші та найавторитетніші платформи для аналізу рецензованої літератури: наукових публікацій, матеріалів конференцій та книг.

Наукометрична база даних Web of Science складається з понад 33000 журналів та понад 4500 сайтів. WoS містить такі дані, як: інформація про авторів публікацій, рефератів, заголовки документів, використані джерела тощо. Усі ці набори даних дозволяють легко знайти тих вчених, які цитували певного автора у своїй публікації. Індекс індексованих ресурсів Web of Science базується на наукових статтях у природничій, точній та соціальній сферах, на відміну від гуманітарних журналів, яких у базі даних значно менше. Виходячи з цього вчені, що спеціалізуються на гуманітарних науках, частіше обирають для публікації своїх статей базу даних Scopus.

База даних Scopus – одна з найбільших наукометричних баз даних, що містить понад 27 мільйонів статей та 51000 наукових публікацій. Його ресурси дозволяють легко і швидко відстежувати цитування досліджень, опублікованих у наукових журналах. База даних Scopus відома в усьому світі і як реферативна база, що охоплює реферати та журнали з різних дисциплін. Кількість рефератів складає понад 28 мільйонів статей, опублікованих в 15000 наукових журналах. З цієї кількості більше 52 % належить європейським журналам, які опубліковані у 4000 видавництвах. База даних Scopus з'явилася пізніше, ніж WoS, але сьогодні має на третину більше матеріалу, ніж WoS. Причиною цього стало використання більш широкого кола джерел публікацій з усього світу, на відміну від Web of Science, які, як правило, є більш традиційними джерелами, особливо американськими. Scopus набагато простіший у використанні, як для розміщення наукової статті в журналі, так і для пошуку необхідної інформації серед величезної кількості матеріалів на цій платформі. Scopus має

спеціальні інструменти, які дозволяють досліднику не обмежуватися простим пошуком, а йти далі у напрямку досліджень та аналізу.

Ці бібліографічні платформи працюють над ретельною перевіркою якості журналів, тому вони висувають серйозні вимоги до публікацій, а ті, у свою чергу, до статей, які вони публікують на своїх сторінках. Таким чином, існує чітке регулювання стандартів наукових публікацій, яке гарантує дотримання науково-видавничої етики, академічної доброчесності та репутації.

Щороку Scopus та Web of Science оглядають журнали, а у разі нетипової поведінки (надмірна публікація, високий рівень плагіату чи самоцитовання у статтях, швидкий процес огляду, погані огляди журналів тощо) відповідають попередженнями, а якщо журнал продовжує працювати нетипово – припиняють індексування.

У Scopus є експертна рада «CSAB» та система «Radar», яка відстежує всі дії журналів та виявляє їх нечесність. Scopus виключає публікації тричі на рік, і їх кількість може досягати кількох сотень. У Web of Science цей процес є менш частим і поширеним, але також існує жорсткий моніторинг та постійний огляд усіх журналів. Тому перед тим, як вибрати журнал, потрібно уважно проаналізувати його для можливості публікації своєї наукової праці, щоб через деякий час він не був виключений зі списку бібліографічних баз даних.

Проведемо аналіз бібліометричних платформ Web of Science та Scopus, орієнтованих на створення системи науково-аналітичного забезпечення дослідницької діяльності за пошуковим запитом «law enforcement activities» за період 1971 р. – вересень 2021 р. (рис. 1.1).

Загалом, можна помітити, що у базі Scopus значно більше міститься наукових праць, ніж у базі Web of Science. Основу індексованих ресурсів Web of Science становлять наукові статті з природничих, технічних та суспільних наук, на відміну від журналів гуманітарного спрямування, яких в базі значно менше. Мала кількість видань аж ніяк не свідчить про недосконалість індексу в цілому. У зв'язку з цим, вчені, що спеціалізуються на гуманітарних науках частіше вибирають видання для публікацій своїх статей саме у Scopus.

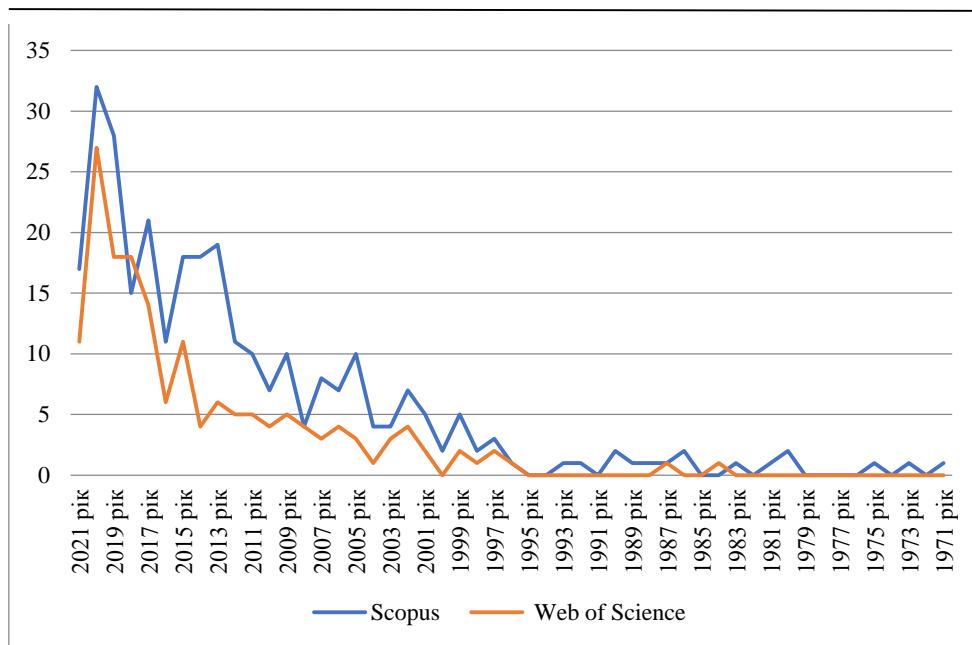


Рис. 1.1. Динаміка кількості статей, що індексуються наукометричними базами Scopus та Web of Science за пошуковим запитом «law enforcement activities» за період 1971 р. – вересень 2021 р.: часовий вимір (побудовано авторами на основі вбудованого інструментарію Scopus та WoS)

Питання, пов'язані з правоохоронною діяльністю та правовим статусом правоохоронних органів, перебували і перебувають у центрі уваги учених-правників, представників теоретико-правової науки, науки державного управління, адміністративного та конституційного права України, інших галузевих наук. Даний факт, доводить те, що вивчення державного управління правоохоронною діяльністю розпочалося ще в минулому столітті.

У наукометричній базі даних Scopus за пошуковим запитом «law enforcement activities» питання дослідження управління у правоохоронній сфері підіймалося у 296 наукових роботах, першою з яких є праця Ф. Хоулетта та Х. Херста. «Системний підхід до комплексного планування кримінального правосуддя» [21], яка була опублікована у 1971 році. Розробці даного дослідження слугувало прийняття Закону про боротьбу зі злочинністю та безпечними вулицями у 1968 році та Закону про запобігання та боротьбу з

²¹ Хоулетт Ф., Херст Х. Системний підхід до комплексного планування кримінального правосуддя. Злочинність та правопорушення. 1971. № 17 (4). С. 345-354.

правопорушеннями неповнолітніх, що в свою чергу призвело до утворення різноманітних державних та місцевих органів управління, на які покладалося врахувати всі елементи закону виконання правоохоронної діяльності, включаючи поліцейські, судові та виправні програми та системи на додаток до програм профілактики та контролю. Підкреслюючи системний підхід, прийнятий закон має дві широкі взаємопов'язані цілі: забезпечити безперервне надання послуг у системі кримінального правосуддя, усуваючи тим самим фрагментовані, конкуруючі та суперечливі підходи; та покращити якість життя у містах шляхом узгодження планування кримінального правосуддя з програмами реформування житлового забезпечення, соціального забезпечення, освіти, зайнятості тощо. Метою цього дослідження була концептуалізація моделі комплексного планування кримінального правосуддя з використанням системного підходу.

Цікавою є стаття Ф. Кайзера «Федеральні правоохоронні органи: структура та реорганізація» в якій автор наголошує на тому, що за 1970-1980 роки правоохоронні органи, федеральна турбота з часу заснування національного уряду, різко зросли. В 1980 році більше 100 федеральних відомств із сукупним річним бюджетом 5 мільярдів доларів брали участь у поліцейських, слідчих та правоохоронних заходах. Ця кількість часто конкуруючих підрозділів, характеризується роздробленістю авторитету та юрисдикцією. Створення підрозділів є відповіддю на нові або розширені вимоги протистояти іншим цілям, пов'язаним із покращенням координації, ефективності та економії. Тобто, автор доводить, що деякі види реорганізацій можуть суперечити іншим цілям. Більш того, широкомасштабні реорганізації виявилися неефективними; а основні припущення та наслідки щодо певних пропозицій у цій та суміжних сферах викликали серйозні питання [22].

З рис. 1.1 прослідковується те, що до 2000 року дослідження державного управління у сфері правоохоронної діяльності не мало стрімкого розвитку. Лише з початком нового століття дана галузь науки почала активно розвиватися. Так у 2020 році була зафіксована найбільша кількість праць, як у Scopus (32), так і у Web of Science (27).

²² Кайзер Ф. Федеральні правоохоронні органи: Структура та реорганізація. Огляд кримінального правосуддя. 1980. С. 101-118.

Варто відмітити, що до проблем дослідження управління правоохоронною сферою долучаються такі вітчизняні вчені, як: В.О. Заросило, В.О. Тимашов, Т.Б. Аріфходжаєва, Т.С. Яровий, П.М. Кухарчук, які у 2020 році опублікували статтю «Проблеми реформування правоохоронних органів в Україні: філософсько-правові аспекти». Автори наголошують, що права людини та закону виконання правоохоронної діяльності будь-якої держави є однією з основних функцій самої держави. Виконання цієї функції належить спеціально створеним органам, які визначені як правоохоронні органи. Розвиток держави, розвиток суспільства, міжнародні відносини та інші фактори є результатом перебудови правоохоронних органів, які повинні ефективно виконувати свої функції. В Україні, яка виникла як незалежна держава та відокремилася від радянської системи, робота правоохоронних органів ще не налагоджена. Більше того, зараз оголошується курс на зміни у системі держави та правоохоронних органів, де центром усієї діяльності є людина, а не держава, як це було сформульовано у Радянському Союзі [23].

Цікавою є стаття Р. Гармона «Проблеми поліції» [24], у якій автор зазначає, що юридична проблема діяльності поліції полягає у тому, як регулювати повноваження поліції, щоб дозволити працівникам виконувати закони, захищаючи при цьому особисту свободу та мінімізуючи соціальні витрати, які накладає поліція. Суди та спеціалісти у даній сфері певною мірою розглядали проблему поліції як обмежену відносно запобігання порушенням конституційних прав та як судове визначення та забезпечення виконання цих прав. Але лише конституційне право та суди є недостатніми для регулювання діяльності поліції. Конституційне законодавство не захищає важливі інтереси нижче конституційного порогу та не ефективно вирішує питання розподілу впливу закону на правоохоронну діяльність. Судова влада також не може адекватно оцінити правоохоронну практику або передбачити поведінку поліції. Проблема правоохоронної діяльності є принципово проблемою

²³ Заросило В.О., Тимашов В.О., Аріфходжаєва Т.Б., Яровий Т.С., Кухарчук П.М. Проблеми реформування правоохоронних органів в Україні: філософсько-правові аспекти. Науки про життя. 2020. № 22 (2). С. 791-800.

²⁴ Гармон Р. Проблема поліції. Огляд закону Мічигану. 2012. № 110 (5). С. 761-818.

регулювання – факт, який практично не помітний у сучасній науці. У цій статті автор виступає за новий порядок для науковців, які вивчають управління правоохоронною діяльністю, який визначає не те, як Конституція обмежує поліцію, а як закон та державна політика можуть найкращим чином регулювати діяльність поліції. Автор наголошує на тому, що вчені повинні оцінити практику правоохоронних органів, щоб визначити, яку шкоду може заподіяти поліція, які методи неприпустимі, а які – ефективні. Ці запити мають важливе значення для того, щоб користь від діяльності правоохоронних органів виправдала витрати, які вона накладає.

Зауважимо, що у наукометричній базі Web of Science перша праця щодо дослідження питань державного управління в правоохоронній сфері датується 1984 роком. Дана стаття написана Борном Дж. з проблем оцінки проектування законодавства. Між Web of Science та Scopus існує значний розрив між першими публікаціями досліджень питання державного управління у правоохоронній сфері, адже за період з 1971 року по 1984 рік в Scopus було опубліковано 7 досліджень щодо даного питання. Іншим критерієм аналізу публікацій наукової періодики з вивчення даного питання може стати аналіз кількості досліджень за типом документу.

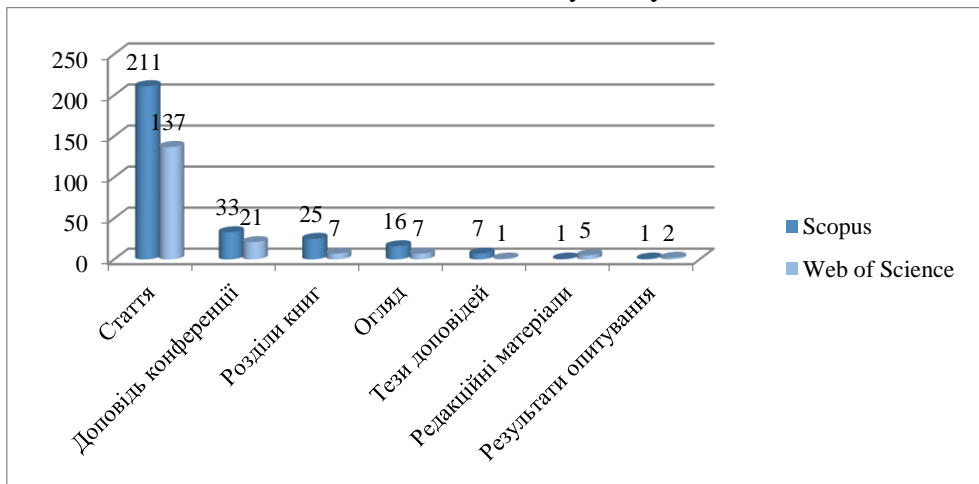


Рис. 1.2. Аналіз кількості досліджень, що індексуються наукометричними базами Scopus та Web of Science за пошуковим запитом «law enforcement activities» за період 1971 р. – вересень 2021 р.: за типом документа (побудовано авторами на основі вбудованого інструментарію Scopus та WoS)

За даними, зображеними на рис. 1.2, можна зробити висновок, що найбільшу кількість документів, як у Scopus, так і в Web of Science, становлять статті (211 і 137 відповідно). Оглядові і навчальні статті мають, як показує практика, більшу бібліографію, ніж спеціальні наукові повідомлення. Під час нашого дослідження виявлено, що саме статті мають більший індекс цитування. Це пояснюється тим, що статті можна цитувати частіше, тому що у них викладається матеріал систематизований і в більш доступній формі.

Важливим інструментом стимулювання розвитку країни є дослідження науки. Особливо, це важливо для країн, що розвиваються, адже саме за допомогою інноваційних розробок та нових знань країна може збільшити продуктивність економіки, а отже, і підвищити свою конкурентоспроможність на світових ринках. Саме це стимулює зростання, що одночасно забезпечує підвищення якості життя населення. Сьогодні, сотні тисяч науковців залучені до досліджень у всьому світі, результати їхніх досліджень стають рушійною силою, багато у чому визначають напрями та тенденції розвитку сучасного суспільства. Виходячи із тенденцій розвитку сучасного світу, можна зробити висновок, що локомотивом росту суспільства успішних країн є нові знання та оригінальні ідеї, які разом з фінансовими та матеріальними ресурсами забезпечують створення умов для успішного розвитку держави. У свою чергу, розвиток науки забезпечують дослідження та технічні розробки. Тож, з метою підвищення рівня зростання, держава має стимулювати розвиток науки.

Проведемо аналіз основних організацій, що фінансують наукові дослідження у галузі державного управління правоохоронною діяльністю (рис. 1.3).

Найбільший фінансовий внесок у дослідження правоохоронної діяльності зробив Національний інститут зловживання наркотиками, який допоміг опублікувати 9 досліджень у базі даних Scopus та 6 досліджень у базі даних WoS. За підтримки Національного інституту охорони здоров'я США було опубліковано 6 досліджень у Scopus та 6 досліджень у базі WoS. Варто відмітити вклад Міністерства юстиції США, що профінансувало 4 дослідження у Scopus та 1 дослідження у WoS.

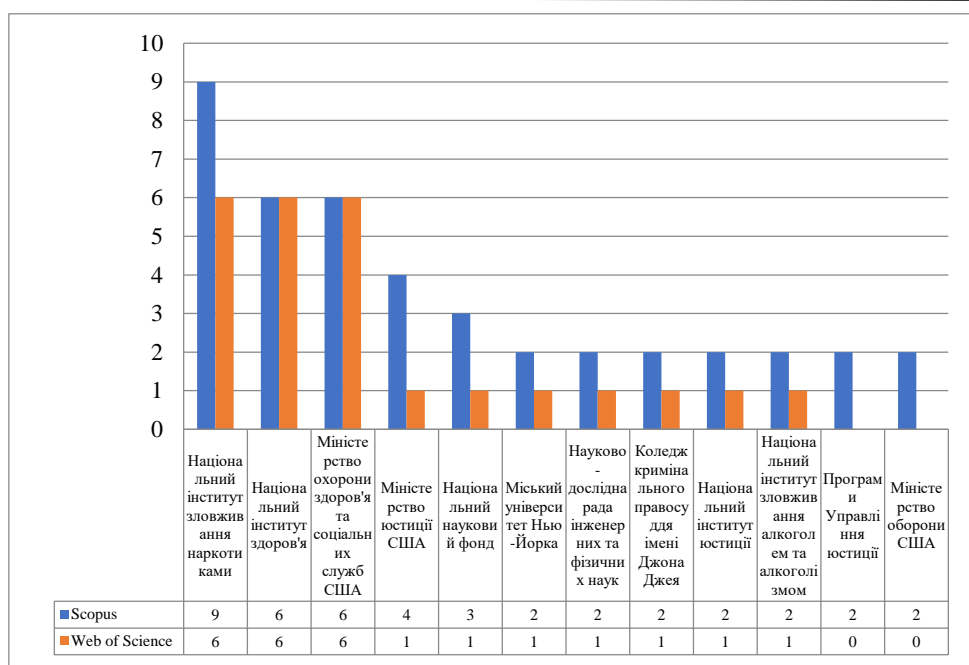


Рис. 1.3. Динаміка кількості статей у базах даних Scopus та Web of Science за пошуковим запитом «law enforcement activities» за період 1971 р. – вересень 2021 р.: джерела фінансування (побудовано авторами на основі вбудованого інструментарію Scopus та WoS)

Як бачимо, основні організації, що фінансують вивчення державного управління правоохоронною сферою, знаходяться у США. Проведемо аналіз кількості опублікованих праць за географічною структурою для того, щоб визначити, науковці якої країни здійснили найбільший внесок у розвиток досліджень правоохоронної діяльності. Всього у базі даних Scopus за пошуковим запитом знайдено 43 країни, у той час, як у WoS, – 53 країни.

Порівнявши кількість праць за географічним виміром, можна зробити висновок, що найбільша їх кількість надійшла із США як у базу Scopus, так і у базу Web of Science. Також, значна кількість праць надійшла з Великої Британії. Варто відмітити, що з України було відібрано 14 робіт у базу Scopus та 11 робіт у базу Web of Science.

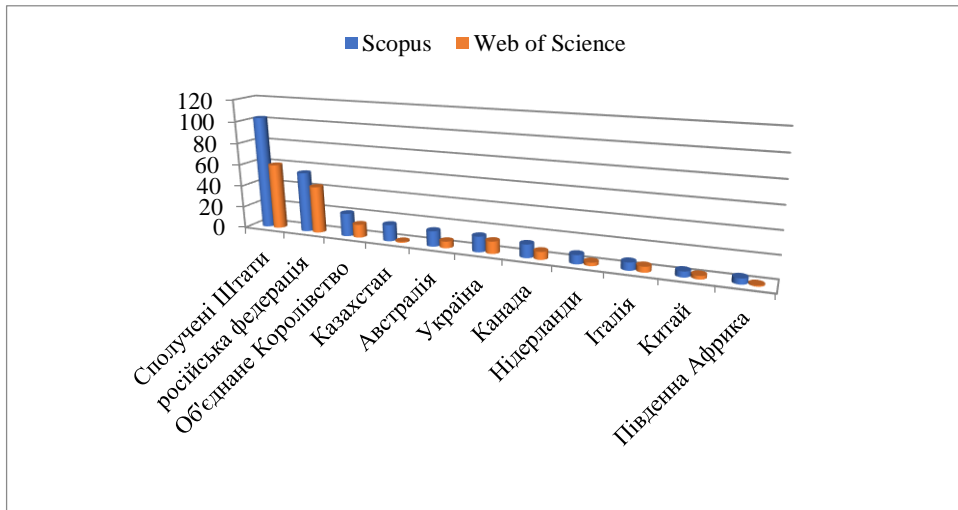


Рис. 1.4. Динаміка кількості статей, що індексуються наукометричними базами Scopus та Web of Science за пошуковим запитом «law enforcement activities» за період 1971 р. – вересень 2021 р.: географічний вимір (побудовано авторами на основі вбудованого інструментарію Scopus та WoS)

Таким чином, можна дійти висновку, що на сьогодні у вітчизняній інформаційній практиці спостерігається підвищена увага до бібліометричних технологій і наукометричних досліджень. За результатами дослідження виявлено, що питанням аналізу проблем державного управління правоохоронною діяльністю приділяється значна увага.

Результати проведеного дослідження дали можливість підтвердити доцільність застосування інструментів бібліометричного аналізу публікацій. Виявлено, що вони мають різні дослідницькі можливості та доповнюють один одного.

Провівши бібліометричний аналіз, можна наголосити, що відсутні підстави для твердження про те, що дослідження у цій галузі вичерпали свою актуальність. Навпаки, без подальших спеціалізованих і фундаментальних досліджень правоохоронної діяльності подолати проблеми та суперечливість у правоохоронній практиці не видається можливим. Одним з актуальних наукових та практичних завдань було і залишається формування у сучасному світі ефективної правоохоронної системи.

1.3. Змістовний аналіз наукових праць вітчизняних учених щодо подолання кризових явищ у правоохоронній системі

Питання розвитку правоохоронної діяльності в країнах світу піднімалося у великій кількості наукових статей, що містяться в наукометричній базі даних SCOPUS від початку XXI століття. Зокрема, словосполучення «Law Enforcement Activity» зустрічається у назві наукових статей. Серед зазначених публікацій є публікації російських вчених, які були виключені із аналізу, що пов'язано з відсутністю демократичних засад державного управління в даній країні, а також повному підпорядкуванні правоохоронних органів диктаторському режиму, що визначає використання правоохоронних функцій для політичного переслідування та пригнічення демократичних прав та свобод громадян.

Казахські вчені Seitzhanuly G., Bachurin S.N., Aituarova A.B., Gassanov A.A., Syrbu A.V. у науковій статті «Конфіденційність у діяльності правоохоронних органів та суду під час проведення негласних слідчих дій» [25]. У даному дослідженні автором доведено, що при розслідуванні кримінальних справ у електронному форматі ускладнюється процес збереження конфіденційності, у результаті чого зменшується ефективність взаємодії при кримінальних слідчих діях. У своєму дослідженні автори вказують на обґрунтованість втручання у приватне спілкування при слідчих діях. На нашу думку, це в цілому порушує принцип конфіденційності та призводить до порушення основоположних прав людини. Так, втручання у приватне спілкування у країнах із високим ризиком диктатури може призвести до переслідування політичних опонентів, що досить часто трапляється у країнах пострадянського простору та інших країнах Азії та Африки, зокрема: російська федерація, Казахстан, Північна Корея, Камерун, Уганда, Республіка білорусь, Республіка Чад, Еритрея, Таджикистан, Екваторіальна Гвінея, Сирія (вказанні країни нами визначені у контексті визнаних диктатур та невизнаних, якщо керівники держав перебувають на своїх посадах більше 10 років).

²⁵ Seitzhanuly G., Bachurin S.N., Aituarova A.B., Gassanov A.A., Syrbu A.V. Confidentiality in the activities of law enforcement agencies and the court during covert investigative activities. International Journal of Electronic Security and Digital Forensics. 2022. Volume 14, Issue 2. PP. 151-164

Інша наукова група казахських учених Akhmetov D.T., Rysmagambetova G.M. опублікували дослідження «Правові аспекти правоохоронної оперативно-розшукової діяльності у особливих умовах у Казахстані» [26]. У статті авторами представлено аналіз нормативно-правового забезпечення оперативно-розшукової діяльності у Казахстані. Зокрема, результатом дослідження є обґрунтування розширення можливостей правоохоронних органів Казахстану щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності за особливою процедурою. Варто зазначити, що у країнах із низьким рівнем демократії досить часто правоохоронні органи використовуються для посилення диктаторського режиму, тому будь-які дії щодо розширення процедури оперативно-розшукової діяльності можуть призвести до обмеження демократичних прав громадян.

Американський дослідник Mallatt J. підготував та опублікував результати свого дослідження за тематикою: «Спричинена політикою заміна заборонених наркотиків та наслідки для правоохоронної діяльності» [27]. У дослідженні представлено аналіз програми моніторингу ліків, що відпускається за рецептом у США, що був трансформований через переформатування законів OxyContin та Pill Mill, які стосуються незаконного зберігання та продажу наркотиків. Зокрема, автору вдалося встановити, що державна політика США спричиняє збільшення кількості героїну та його торговців, і що ці наслідки подібні за величиною до ефектів, викликаних зміною формули OxyContin. Питання запобігання та протидії наркотикам є вкрай важливим, як, власне, для сполучених штатів, так і для України. Так, в Україні у 2020 р. кількість порушень, як були пов'язанні із наркотиками становила – 28338, а кількість померлих від отруєння психоактивними речовинами становить – 121411 осіб. Це вказує на важливість вивчення досвіду США для формування державної політики у сфері запобігання та протидії торгівлі та вживанню наркотиків.

²⁶ Akhmetov D.T., Rysmagambetova G.M. Legal aspects of law enforcement operative-investigative activity in special conditions in Kazakhstan. *International Journal of Electronic Security and Digital Forensics*. 2022. 14 (2). PP. 199-208

²⁷ Mallatt J. Policy-induced substitution to illicit drugs and implications for law enforcement activity. *American Journal of Health Economics*. 2022. 8 (1). PP. 30-64

Vasilevich G.A. підготував дослідження «Принцип інформаційної прозорості нормотворчої та правозастосовної діяльності в республіці білорусь у соціально-економічній сфері» [28], у якому обґрунтував залежність сталого соціально-економічного розвитку від того, наскільки нормотворчість і правозастосування ефективно впливають на соціальні процеси, наскільки виправдані очікування громадян від органів державної влади. Зокрема, автором було обґрунтовано роль та значення інформаційної прозорості у розвитку правоохоронної системи.

Американські дослідники R.T. Loder, A. Young, B. Atoa провели цікаве дослідження, що стосується впливу правоохоронної діяльності на суспільне життя під назвою «Поранення з вогнепальної зброї, пов'язані з діяльністю правоохоронних органів» [29]. Так, в дослідженні охарактеризовано поранення та демографічні показники, пов'язані з діяльністю правоохоронних органів із застосуванням вогнепальної зброї по всій території США, використовуючи національну базу даних. Зазначені результати було застосовано автором при аналізі навчальних програм з підготовки правоохоронців.

Вчені американського університету George Mason University X. Wu, C. Lum, C. Koper провели дослідження на тему «Чи зменшує щоденна активна діяльність поліції кількість ДТП? Дослідження поширених переконань правоохоронних органів за допомогою нового методу» [30]. Так, у статті розглядається проблема дорожньо-транспортних пригод як загрози громадській безпеці. За результатами емпіричних досліджень автори встановили, що поліцейські органи зазвичай беруть участь у діяльності з охорони дорожнього руху, щоб бути активними, витрачаючи більшу частину свого простору на патрулювання районів із підвищеним ризиком дорожньо-транспортних пригод. Результати показують, що регулярні рівні патрулювання та діяльність призводять до короткочасного зниження

²⁸ Vasilevich G.A. The Principle of Information Transparency of Rulemaking and Law Enforcement Activities in the Republic of Belarus in the Socio-economic Domain . Smart Innovation, Systems and Technologies. 2022. 254. PP. 273-289

²⁹ Loder R.T., Young A., Atoa B. Firearm injuries associated with law enforcement activity. Journal of Forensic and Legal Medicine. 2021. 83,102249

³⁰ Wu X., Lum C., Koper C. Do everyday proactive policing activities reduce vehicle crashes? Examining a commonly held law enforcement belief using a novel method. Journal of Criminal Justice. 2021. 76,101846

кількості аварій у найбільш серйозних гарячих точках, але мають менший вплив на інших місцях.

Казахські вчені Sarybayev K.E., Lakbaev K.S., Suleimanov A.F., Jiyembaev R.K. Rysmagambetova G.M. підготували дослідження на тему «Контрольно-наглядова функція Національного омбудсмена у діяльності правоохоронних органів, спрямована на забезпечення добробуту суспільства» [31], у якій розглянуто зміст інституту омбудсмена, визначено його правову природу, характеристику. Визначено склад правоохоронних органів, у тому числі їх структурні особливості в Казахстані, їх функціональне призначення, а також встановлено особливості контрольно-наглядових повноважень для припинення протиправних дій правоохоронних органів.

Вітчизняні дослідники Omelchuk O.M., Haiur I.Y., Kozytska O.G., Prysiazhna A.V., Khmelevska N.V. опублікували результати свого дослідження на тему «Аналіз діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупційних правопорушень» [32]. У дослідженні представлено результати аналізу діяльності правоохоронних органів у контексті забезпечення механізмів запобігання та протидії злочинності та корупційним правопорушенням. У результаті було запропоновано впровадження заходів щодо забезпечення свободи бізнесу; формування антикорупційних бізнес-стратегій; впровадження спеціальних методик антикорупційної освіти; апробація в Україні позитивних нормативно-правових актів та практики правозастосування превентивного характеру Європейського Союзу для спільної діяльності правоохоронних органів та громадянського суспільства у сфері боротьби зі злочинністю та корупційними правопорушеннями.

Вагоме значення щодо розвитку системи правоохоронної діяльності приділено у праці угорських вчених Vadász P., Zódi Z. «Підзвітність розвідувальних та правоохоронних органів у діяльності

³¹ Sarybayev K.E., Lakbaev K.S., Suleimanov A.F., Jiyembaev R.K. Rysmagambetova G.M. Control and supervisory function of the National Ombudsman in the activities of law enforcement agencies aimed to ensure the well-being of society. *Rivista di Studi sulla Sostenibilita*. 2021. Issue 2, PP.155 – 169

³² Omelchuk O.M., Haiur I.Y., Kozytska O.G., Prysiazhna A.V., Khmelevska N.V. Analysis of the activities of law enforcement authorities in the field of combating crime and corruption offences. *Journal of Money Laundering Control*. 2021.

з пошуку інформації» [33]. У статті піднята вкрай важлива проблема інформаційного обміну та пошуку інформації в умовах використання інноваційних технологій, що стосується розширення доступу правоохоронців з одного боку, а з іншого – дотримання демократичних прав громадян щодо конфіденційності. Для вирішення зазначеної проблеми авторами обґрунтовано механізм підзвітності правоохоронних органів та служб національної безпеки, що забезпечить довіру суспільства.

Вітчизняні дослідники Okhrimenko I.M., Pasko O.M., Prudka L.M., Torlo O.I., Herman L.V., Okhrimenko S.S., Perkatyi R.M. вивчили особливості фізичної підготовки правоохоронців: «Вплив сучасних спортивних технологій на здоров'я та професійну діяльність правоохоронців» [34]. У результаті проведеного дослідження авторам вдалось встановити, що заняття кросфітом під час навчання сприяли підтриманню рівня здоров'я працівників правоохоронних органів протягом 5 років служби на офіцерських посадах після закінчення навчання та забезпечували високу ефективність професійної діяльності.

Досить цікавим є дослідження американського вченого Heyer G. на тему: «Оцінка реагування правоохоронних органів на зростання злочинної діяльності транснаціональних угруповань. – Пілотне дослідження» [35]. У статті розкриваються напрями зростання транснаціональних злочинних угруповань та боротьби між ними. Зокрема автором визначено напрями протидії їх діяльності з боку правоохоронних органів.

Особливості діяльності правоохоронних органів щодо застосування насильницьких дій окреслено у праці американських вчених Roman C.G., Forney M., Hyatt J.M., Klein H.J., Link N.W.: «Діяльність правоохоронних органів Філадельфії щодо групового

³³ Vadász P., Zódi Z. The Accountability of Intelligence and Law Enforcement Agencies in Information Search Activities. Lecture Notes in Computer Science (including subseries Lecture Notes in Artificial Intelligence and Lecture Notes in Bioinformatics). 2021. Volume 12849 LNCS. PP.210-220

³⁴ Okhrimenko I.M., Pasko O.M., Prudka L.M., Torlo O.I., Herman L.V., Okhrimenko S.S., Perkatyi R.M. The influence of modern sports technologies on health and professional activity of law enforcement officers. Wiadomosci lekarskie (Warsaw, Poland : 1960). 2021. Volume 74, Issue 6. PP.1365 – 1371

³⁵ Heyer G. An evaluation and assessment of the response by law enforcement to the increase in criminal activity by transnational gangs – A pilot study. Journal of Gang Research. 2020. Volume 27, Issue 2. PP. 53-67.

втручання у насильство: перевірка механізмів арешту, розгляду справи та апробації» [36]. Дослідження присвячене аналізу правоохоронної діяльності та оперативно-розшукової діяльності. Автори припускають, що майбутні оцінки мають на меті ретельно задокументувати широкий спектр важелів, які використовуються разом з оцінкою розуміння спільноти та реакції на стратегію, а також дослідження реакцій цільових членів групи.

У праці Mash H.B.H., Fullerton C.S., Ursano R.J. «Безпека та впевненість у місцевих правоохоронних органах та уряді під час серійних стрілянини: асоціація з повсякденною діяльністю» [37] представлено: оцінку зв'язку усвідомленої безпеки та довіри до місцевих правоохоронних органів та уряду зі змінами в повсякденному житті під час снайперських атак у Вашингтоні в окрузі Колумбія.

Kennedy J.P., Maher M.R., Campbell A.Q. у статті «Підтримка громадян місцевими правоохоронними органами щодо боротьби з підробками» [38] встановили, що найсильнішу підтримку для збільшення місцевих ресурсів для боротьби з підробками є громадяни, які готові підтримати таке збільшення, сплачуючи вищі податки, і жертви підробки продукції. Крім того, у дослідженні зазначено, що політика, спрямована на збільшення ресурсів, ймовірно не отримає широке визнання, якщо не буде показано, що існуючі місії правоохоронних органів будуть збережені, а ресурси не будуть переміщені від традиційних функцій правоохоронних органів.

Спільне дослідження українських та киргизьких учених Anishchenko V., Rembach O., Shportiuk O., Razumeyko N., Demyanenko Y. підготовлене на тему «Підприємницька діяльність як компетенція підготовки правоохоронних органів» [39] розкриває наступні аспекти розвитку правоохоронних функцій держави: по-

³⁶ Roman C.G., Forney M., Hyatt J.M., Klein H.J., Link N.W. Law Enforcement Activities of Philadelphia's Group Violence Intervention: An Examination of Arrest, Case Processing, and Probation Levers. *Police Quarterly*. 2020. Volume 23, Issue 2. PP. 232-261

³⁷ Mash H.B.H., Fullerton C.S., Ursano R.J. Safety and Confidence in Local Law Enforcement and Government during Serial Shooting Events: Association with Daily Life Activities. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness* 2020

³⁸ Kennedy J.P., Maher M.R., Campbell A.Q. Citizens' Support for Local Law Enforcement Anti-Counterfeiting Activities. *American Journal of Criminal Justice*. 2019. Volume 44, Issue 6. PP. 914-937

³⁹ Anishchenko V., Rembach O., Shportiuk O., Razumeyko N., Demyanenko Y. Entrepreneurship activity as the competence of preparation for law enforcements. *Journal of Entrepreneurship Education*. 2019. Volume 22, Issue 5

перше, визначені компоненти професійної підготовки майбутніх офіцерів у вищих навчальних закладах МВС України; по-друге, ідентифіковані напрями підготовки офіцерів, які формують їх управлінську компетенцію; по-третє, встановлено, що управлінська компетенція правоохоронців ґрунтується на здатності розвивати стійку систему цінностей, внутрішніх регуляторів поведінки, здатності до гнучкої адаптації. Охарактеризовано зміну життєвих ситуацій – підготовка курсантів як керівників, здатних виконувати управлінські функції, розвивати управлінські, організаторські, комунікативні якості.

Lee J. підготував публікацію на тему «Субсидії на незаконну діяльність? – Перегляд ННН⁴⁰ рибальства з точки зору правоохоронних органів» [41], у якій розкрив, що справжня проблема полягає не в субсидіях, а в тому, як забезпечити дотримання національних законів і правил для покарання власників, операторів і рибалок, які займаються такою незаконною діяльністю.

Українські вчені Koliadenko N.V., Khlon O.M., Drozdova Y.U. підготували дослідження на тему «Обов'язок мотивувати молодих правоохоронців до розвитку правосвідомості та дотримання прав людини при розслідуванні злочинів, пов'язаних з професійною діяльністю медичних працівників» [42]. У статті представлено наступні наукові результати: по-перше, встановлено, що вирішальним чинником, що веде молодих правоохоронців до правосвідомості та професійного зростання, є висока особиста моральність, принциповість та законслухняність; по-друге, обґрунтовано, необхідність враховувати професійну підготовку під час професійного відбору слідчих, які будуть розслідувати кримінальні справи про злочини, скоєні у медичній сфері; по-третє, формування правосвідомості забезпечує свідоме ставлення кожного працівника до норм, які необхідно враховувати для ефективного забезпечення налагоджених процедур професійного відбору та навчання працівників правоохоронних органів.

⁴⁰ незаконним, незареєстрованим і нерегульованим.

⁴¹ Lee J. Subsidies for illegal activities?-Reframing IUU fishing from the law enforcement perspective. *Journal of International Economic Law*. 2019. Volume 22, Issue 3. PP. 417-438

⁴² Koliadenko N.V., Khlon O.M., Drozdova Y.U. Obligation to motivate young law enforcement officers for legal consciousness development and human rights respect when investigating crimes connected with medical workers' professional activities. *Medicine and Law*. 2019. Volume 38, Issue 3. PP. 477-490

Kegembayeva Z., Abdikhalikov A. у статті «Адміністративний примус у діяльності правоохоронних органів» [43] піднімали наступні проблемні питання: по-перше, поняття, специфікація та класифікація заходів адміністративно-правового примусу, які застосовуються у діяльності правоохоронних органів; по-друге, міжнародне застосування заходів адміністративного примусу та вирішують питання застосування обраних заходів адміністративно-правового примусу; по-третє, можливість використання міжнародного досвіду у навчанні працівників, які застосовують заходи адміністративного примусу.

Важлива проблема катування під час дізнання піднімається у праці Abdikenov D.B., Bimoldanov Y.M. «Аспекти правового забезпечення запобігання катуванням у діяльності правоохоронних органів» [44]. Так, авторами обґрунтовано теоретичні положення та розширено зміст катування як злочину в результаті чого обґрунтовано підходи до запобігання таким кримінальним правопорушенням.

Американські дослідники Gruenewald J., Klein B.R., Drawve G., Smith B.L., Ratcliff K. у статті «Підозрілі доопераційні заходи та вивчення правоохоронними органами терористичних змов» [45] розглянули наступні аспекти проблеми: можливості надати правоохоронним органам необхідні інструменти для зниження ризику тероризму та запобігання майбутнім нападам.

Литовські вчені Miežanskiene R., Giedraityte V. здійснили дослідження за темою «Соціально-демографічні портрети іноземців у діяльності литовських правоохоронних органів: практичні дослідження органів досудового розслідування» [46]. Стаття присвячена соціально-демографічним та пов'язаними з ними особливостями іноземних резидентів у роботі органів досудового

⁴³ Kegembayeva Z., Abdikhalikov A. Administrative coercion in the activity of law enforcement bodies. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2019. Volume 10, Issue 3. PP. 787-793

⁴⁴ Abdikenov D.B., Bimoldanov Y.M. Aspects of the legal support of preventing torture in the activities of law enforcement bodies. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2019. Volume 10, Issue 2. PP. 426-432

⁴⁵ Gruenewald J., Klein B.R., Drawve G., Smith B.L., Ratcliff K. Suspicious preoperational activities and law enforcement interdiction of terrorist plots. *Policing*. 2019. Volume 42, Issue 1. PP. 89-107

⁴⁶ Miežanskiene R., Giedraityte V. Socio-demographic portraits of foreigners in the activities of lithuanian law enforcement institutions: Case studies of pre-trial investigation agencies. *Public Policy and Administration*. 2019. Open Access Volume 18, Issue 1. PP. 68-84

розслідування Литовської Республіки. У контексті зазначеного визначено напрямки підвищення кваліфікації правоохоронців.

Американські дослідники Johnson T.C., Hunter R.D. підготували дослідження за темою: «Зміни у сфері внутрішньої безпеки після 11 вересня: аналіз практики державних та місцевих правоохоронних органів» [47]. У статті піднімається питання участі державних і місцевих правоохоронних органів у заходах національної безпеки протягом року після терактів 11 вересня та 13 років потому. Збільшення участі правоохоронних органів в заходах забезпечення національної безпеки, автори пояснюють заохоченнями, наданими федеральним урядом.

Казахський вчений Salkebayev T.S. у своїй статті «Вплив корупції на інститути політичної влади у Республіці Казахстан: кратологічний контекст та правоохоронна діяльність» [48] запропонував попередній аналітичний опис впливу корупції на політичні інституції, з точки зору кратології та найважливіших аспектів регулювання.

Ziccardi G. у статті «Дослідження Європейського парламенту щодо хакерської діяльності правоохоронних органів: право-інформаційний аналіз (та законодавча політика)» [49] висвітлив аспекти інновацій (особливо технічних), взаємозв'язок із криптографією та, нарешті, поточну політичну/законодавчу базу (з пропозиціями щодо реформування та адаптації).

Бельгійські дослідники Balboni P., Pelino E. підняли актуальну в умовах сьогодення тему «Діяльність правоохоронних органів у хмарному середовищі: Європейська правова перспектива» [50]. Дослідження присвячене аналізу Конвенції Ради Європи про кіберзлочинність, яку Комісія ЄС вважає

⁴⁷ Johnson T.C., Hunter R.D. Changes in homeland security activities since 9/11: an examination of state and local law enforcement agencies' practices // *Police Practice and Research*. 2017. Volume 18, Issue 2. PP. 160-173

⁴⁸ Salkebayev T.S. The impact of corruption on the institutions of political power in the Republic of Kazakhstan: The cratological context and law enforcement activities. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2017. Volume 8, Issue 7. PP.2211 - 2218

⁴⁹ Ziccardi G. The European Parliament study on hacking activities by law enforcement: A legal-informatics analysis (and legislative policy). *Archivio Penale*. 2017. Volume 69, Issue 2. PP. 512 - 537

⁵⁰ Balboni P., Pelino E. Law Enforcement Agencies' activities in the cloud environment: A European legal perspective. *Information and Communications Technology Law*. 2013. Volume 22, Issue 2. PP.165-190

«головним правовим інструментом» у боротьбі з кіберзлочинністю. Відповідно, було ідентифіковано властивості відносин між постачальниками послуг у сфері хмарних технологій та їх клієнтами – правоохоронними органами.

Фінські вчені Rajamaki J., Tervahartiala J., Tervola S., Johansson S., Ovaska L., Rathod P. у статті «Як прозорість покращує контроль за діяльністю правоохоронних органів?» [51] представили емпіричні та фактичні докази того, що цивільні особи готові надати розширені права владі, якщо вони використовуються в інтрузивних засобах для вкрай необхідної ситуації. Крім того, ідентифіковані проблеми, з якими зустрічаються правоохоронні органи, під час кримінальних розслідувань.

Carter J. підняв вкрай важливу проблему тероризму для США у своїй статті «Координація оцінки та управління антитерористичними ризиками: повідомлення про підозрілу діяльність правоохоронної розвідки та запобігання саморадикалізованому тероризму» [52]. У дослідженні визначені напрями роботи правоохоронних органів за умов повідомлення про підозрілу діяльність.

Канадський дослідник Tiedemann K.H. у дослідженнях «Вплив діяльності правоохоронних органів на ризик смерті від вогнепальної зброї у бразильських містах» [53] та «Вплив діяльності правоохоронних органів на ризик смерті від вогнепальної зброї в Бразилії» [54] представив обґрунтування наступних положень: 1) основними причинами зовнішньої смерті для всіх бразильців є причини не пов'язані з вогнепальною зброєю; 2) загальний рівень смертності від

⁵¹ Rajamaki J., Tervahartiala J., Tervola S., Johansson S., Ovaska L., Rathod P. How transparency improves the control of law enforcement authorities' activities? Proceedings – 2012 European Intelligence and Security Informatics Conference, EISIC 2012. Pages 14-21 2012 Article number 62988812012 European Intelligence and Security Informatics Conference, EISIC 201222 August 2012 through 24 August 2012

⁵² Carter J. Coordinating counter-terrorism risk assessment and management: Law enforcement intelligence suspicious activity reporting and preventing self-radicalized terrorism. Crime and Terrorism Risk: Studies in Criminology and Criminal Justice. PP.183-195

⁵³ Tiedemann K.H. Impact of law enforcement activities on risk of firearm deaths in Brazil. Proceedings of the IASTED International Conference on Modelling and Simulation Volume 2006, Pages 188 – 192 2006 17th IASTED International Conference on Modelling and Simulation 24 May 2006 through 26 May 2006 Code 68583

⁵⁴ Tiedemann K.H. Impact of law enforcement activities on risk of firearm deaths in Brazilian cities. Proceedings of the IASTED International Conference on Modelling, Identification and Control. Pages 179-184 2011 31st IASTED International Conference on Modelling, Identification, and Control, MIC 2011 14 February 2011 through 16 February 2011 Code 85078

вогнепальної зброї у чоловіків більш ніж у десять разів вищий, ніж у жінок; 3) збільшення рівня доходу збільшує потенційну винагороду від злочину та збільшує смертність від вогнепальної зброї.

Досить важливу проблему для країн Середземномор'я підняв грецький дослідник Papastavidis E. у статті «Юрисдикція примусового виконання у Середземному морі: незаконна діяльність і верховенство права у відкритому морі» [55], у якій досліджено питання законодавчої та правозастосовної юрисдикції щодо такої діяльності, як незаконне ввезення мігрантів, торгівля наркотиками та міжнародний тероризм.

Nino M. у статті «Справа Абу Омара в Італії та наслідки екстраординарних видань ЦРУ в Європі на діяльність правоохоронних органів та розвідки» [56] розглядає питання політичних та юридичних наслідків передбачуваних екстраординарних видань США підозрюваних терористів на європейській території.

У статті Haider-Markel D.P. «Виконувати роль пожежної сигналізації з правоохоронними органами? Групи за інтересами та бюрократична діяльність щодо злочинів на ґрунті ненависті» [57] обґрунтовано, що спроби груп інтересів вплинути на бюрократичні дії щодо злочинів на ґрунті ненависті обмежені характеристиками групи, їх джерелами та використанням фінансових ресурсів, а також характеристиками спільнот, у яких вони діють.

У статті Clingermayer J.C., Hecker J., Madsen S. «Конфіскація активів та пріоритети поліції: вплив розробки програми на правоохоронну діяльність» [58] досліджується використання конфіскації активів правоохоронними підрозділами в районі

⁵⁵ Papastavidis E. Enforcement jurisdiction in the mediterranean sea: Illicit activities and the rule of law on the high seas. *International Journal of Marine and Coastal Law* Volume 25, Issue 4. PP.569-599.

⁵⁶ Nino M. The abu omar case in italy and the effects of cia extraordinary renditions in europe on law enforcement and intelligence . *Revue Internationale de Droit Penal* Volume 78, Issue 1-2. PP.113-141

⁵⁷ Haider-Markel D.P. Acting as fire alarms with law enforcement? Interest groups and bureaucratic activity on hate crime. *American Politics Research* Volume 34, Issue 1. January 2006. PP.95-130

⁵⁸ Clingermayer J.C., Hecker J., Madsen S. Asset Forfeiture and Police Priorities: The Impact of Program Design on Law Enforcement Activities. *Criminal Justice Policy Review* Volume 16, Issue 3. September 2005. PP. 319-335

Цинциннати, використовуючи результати опитування, розподіленого між правоохоронними органами штату та місцевого самоврядування.

Barbagli M., Sartori L. у статті «Правоохоронна діяльність в Італії» [59] розглядається організація та функції поліції Італії та її сучасні особливості.

Hirsh M. у праці «Пропозиція щодо формалізації тестово-оціночної діяльності в рамках криміналістичної та правоохоронної спільноти» [60] підняв актуальне питання та розробив сукупність положень щодо тестово-оціночної діяльності.

У статті Mencken F.C., Nolan J., Berhanu S. «Неповнолітні, незаконна діяльність з наркотиками та вбивства проти правоохоронців» [61] встановлено, що наркозалежність є важливим провісником того, чи був неповнолітній причетний до поліцейського вбивства протягом усього періоду часу.

Levchenko N. у статті «Питання прав інтелектуальної власності у судовій та арбітражній практиці, а також у правоохоронній діяльності» [62] розкриває вкрай важливу проблему для кінця ХХ початку ХХІ століття, а саме використання інтелектуальної власності.

Проведений аналіз наукової літератури вказує на важливість правоохоронної діяльності, як об'єкту наукового дослідження. До того ж питання правоохоронної діяльності піднімалося як вченими криміналістами та юристами, так і дослідниками у сфері економіки, комп'ютерних технологій, психології, публічного управління, міжнародних відносин та соціології. Це свідчить про важливість використання методів міждисциплінарного дослідження.

⁵⁹ Barbagli M., Sartori L. Law enforcement activities in Italy. *Journal of Modern Italian Studies* Volume 9, Issue 2. 2004. PP.161-185

⁶⁰ Hirsh M. Proposal to formalize test and evaluation activities within the forensic and law enforcement communities // *Proceedings of the Digital Forensic Research Conference, DFRWS 2004 USA* 2004 2004 Digital Forensic Research Conference, DFRWS 2004 USA Baltimore 11 August 2004 through 13 August 2004. Code 148771

⁶¹ Mencken F.C., Nolan J., Berhanu S. Juveniles, Illicit Drug Activity, and Homicides against Law Enforcement Officers. *Homicide Studies* Volume 8, Issue 4. November 2004. PP. 327-349

⁶² Levchenko N. Points of intellectual property rights in court and arbitration practice, in law enforcement activity as well. *Intellektual'Naya Sobstvennost'* Issue 9-10. 2004. PP.177-179

РОЗДІЛ 2

ПОНЯТІЙНИЙ АПАРАТ ДОСЛІДЖЕННЯ КРИЗОВИХ ЯВИЩ У ПРАВООХОРОННІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

2.1. Зміст і ознаки правоохоронної діяльності

Вагоме значення у розвитку теоретичних положень державного управління займає питання змістовного наповнення об'єкту дослідження. Відповідно, формування системи понятійно-категоріального апарату є важливою складовою наукового пошуку, що дозволить визначити напрями формування та реалізації державної політики. Тому є необхідність формування понятійно-категоріального апарату щодо правоохоронної діяльності та її складових як об'єкту державного управління, що спрямовано на забезпечення безпеки та охорони правопорядку.

Актуалізація дослідження питання понятійного апарату правоохоронної діяльності, як об'єкту державної політики, обумовлена також необхідністю врахування усіх можливих властивостей даного виду діяльності держави, а також дозволяє окреслити напрями забезпечення правоохоронної функції іншими недержавними суб'єктами.

Питання розвитку понятійно-категоріального апарату державного управління у сфері правоохоронної діяльності розглядали вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема: О.М. Бандурка, Ю.А. Ведерніков, С.М. Гусаров, С.Ф. Денисюк, В.В. Дума, В.М. Дубінчак, В.П. Карпунчев, А. Кучук, А. Комзюк, О.В. Негодченко, В.М. Осадчий, І. Самощенко, А.Б. Сахаров, І.В. Солов'євич, В.Є. Студенікін, О.В. Тюріна, В.Г. Фатхутдінова, Ю.С. Шемшученко, В.Ю. Шильник, В.К. Шкарупа та інші. У працях учених представлено тлумачення правоохоронної діяльності у контексті юридичної науки та, власне, правоохоронної діяльності, як науки у сфері цивільної безпеки. Проте питання правоохоронної діяльності як об'єкту державного управління значно розширює межі розуміння даного суспільного явища та функції держави.

«Однією з провідних функцій держави є забезпечення охорони прав та законних інтересів громадян, фізичних та юридичних осіб від протиправних посягань, забезпечення принципу законності, а також охорони встановленого в державі правопорядку. Кожне з цих завдань якраз і виконується за допомогою правоохоронної діяльності, що реалізується відповідними органами держави» [63].

Ботвінов Р., досліджуючи зміст правоохоронної функції та напрями державного управління, у даній сфері зазначає, що «зміст досліджуваної функції утворюють стійкі закономірні складові державного управлінського впливу на правову сферу суспільного життя. Державне управління у цій сфері не зводиться тільки до боротьби з посяганнями на правопорядок і покарання винних у їх скоєнні, а втілюється у єдності різноманітних державних заходів щодо забезпечення, охорони, захисту та відновлення правового порядку. У єдності цих моментів і потрібно вбачати зміст правоохоронної функції» [64].

Поняття правоохоронної діяльності як об'єкту державного управління виходить за межі розуміння правоохоронної функції держави, правової категорії та діяльності правоохоронних органів. Відповідно, правоохоронна діяльність у даному контексті має врахувати усі аспекти його прояву, що дозволить окреслити теоретичні положення та визначити практико-орієнтований підхід.

Будь-яка діяльність держави завжди має розглядатися, як в контексті реалізації її відповідної функції, так і в контексті професійної діяльності відповідних органів державної влади. Зазначимо, що правоохоронна діяльність є особливою сферою державного управління, яка є чітко регламентованою і спрямованою на забезпечення відповідного рівня безпеки суспільних відносин та охорони громадського порядку. Специфіка правоохоронної функції визначає особливу роль правового механізму реалізації даної функції. «Одне з центральних місць у різноманітній та багатоплановій діяльності держави займає виконання завдань із захисту прав і свобод

⁶³ Поняття і ознаки правоохоронної діяльності. URL: <https://arm.naiu.kiev.ua/books/SPOU/files/1-4.pdf>

⁶⁴ Ботвінов Р. Особливості реалізації правоохоронної функції держави в сучасному українському суспільстві. Ефективність державного управління. 2016. Вип. 4(49). Ч. 1. С. 156-163. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_49/fail/19.pdf

людини, охорони прав та законних інтересів держави і недержавних організацій, боротьби із злочинами та іншими правопорушеннями. Цей різновид державної діяльності в юридичному аспекті отримав назву «правоохоронна діяльність», а заклади, що її здійснюють – «правоохоронні органи». Дані поняття ще перебувають у стадії становлення і навколо них серед фахівців тривають активні дискусії. Неоднозначне розуміння цих правових категорій зумовлене, головним чином, відсутністю чіткого визначення поняття «правоохоронні органи» у законодавстві України. Правоохоронна діяльність як багатоаспектна діяльність спрямовується політичними й управлінськими засобами на блокування соціальних відхилень, локалізацію соціальної напруги або правових конфліктів» [65].

Правоохоронна функція в Україні реалізується через нормативно-регламентовану правоохоронну діяльність, якій приділяється вагоме значення як в теоретичному так і практичному напрямі. Відповідно, поняття правоохоронної діяльності має враховувати усі властивості та форми її прояву.

Вивчаючи наукову та довідкову літературу, нами виділено декілька підходів щодо розуміння поняття правоохоронна діяльність, зокрема:

1) Правоохоронна діяльність як професійна діяльність.

Дану позицію підтримує вітчизняний дослідник теорії розвитку правоохоронної діяльності А. Кучук, вказуючи, що «правоохоронна діяльність передбачає саме професійну діяльність спеціально уповноважених державою органів та організацій» [66]. Даний підхід має суб'єктний характер та має дискусійні положення, які стосуються, в першу чергу, потреби у тлумаченні поняття «правоохоронні органи». Варто зазначити, що чіткого переліку правоохоронних органів та критеріїв до їх визначення в науці не існує, а на практиці такий перелік досить часто є мінливим. Крім того, з розвитком ринкових відносин, децентралізації влади та передачі окремих функцій, що пов'язані із безпекою, приватним установам –

⁶⁵ Прокопенко О.Ю. Поняття й ознаки правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2015. № 16. Том. 1. С. 50-53.

⁶⁶ Кучук А.М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні: автореферат. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук спец.: 12.00.01; Інс. законодав. Верх. Рада України. К., 2007. 22 с.

все частіше правоохоронні функції виконують корпоративні установи, на кшталт, приватної охорони, детективних агентств тощо.

2) *Форма поведінки органів державної влади.*

Подібну позицію підтримує А. Комзюк, зазначаючи, що «професійна правоохоронна діяльність у системі управління державою і суспільством визначається як специфічна форма поведінки, в рамках якої встановлюються межі свободи поведінки суб'єктів правовідносин і реалізуються заходи державного впливу негативного характеру відносно осіб, які порушили правові приписи»^[67]. Дискусійність такої позиції полягає у наступному:

– по-перше, розгляд будь-якої діяльності суб'єктів корпоративного чи державного статусу, як поведінки значно звужує зміст такої діяльності та призводить до суб'єктивних трактувань;

– по-друге, поведінка чи діяльність держави, зокрема, правоохоронна, не встановлює жодних обмежень щодо свободи поведінки суб'єктів правовідносин, а повинна лише забезпечити дотримання правових норм суспільних відносин;

– по-третє, правоохоронна діяльність – це не лише реалізація заходів державного впливу, вона може проявлятися також як забезпечення громадського порядку, як державними, так і приватними структурами.

Дубінчак В.М. вважає, що «правоохоронна діяльність являє собою активну форму поведінки уповноважених суб'єктів з можливістю застосування встановлених законом примусових засобів, що націлена на охорону та захист (відновлення, профілактику порушень) прав, свобод і законних інтересів осіб, та реалізує правоохоронну функцію держави»^[68]. Знову ж таки, дискусійним є визначення даного поняття як форми поведінки. Звичайно, при розгляді теоретичних положень правоохоронної діяльності, як певного суспільного явища, така позиція може мати місце, проте для цілей юриспруденції, державного управління та державної політики такий підхід є дискусійним.

⁶⁷ Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук спец.: 12.00.07; Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2002. 38 с.

⁶⁸ Дубінчак В.М. Сутність правоохоронної діяльності. Правова держава. 2007. Вип. 18. С. 577-583.

3) Правоохоронна діяльність як правозастосовна діяльність.

Досить широке визначення правоохоронної діяльності наведено у праці вітчизняних учених Ю.А. Ведернікова та А.М. Кучика. Так, автори під поняттям правоохоронна діяльність розуміють «правозастосовчу діяльність з охорони права спеціально уповноважених на те органів за встановленою у законі процедурою, що ґрунтується на розгляді юридично значущих справ, виявленні правопорушень та обвинуваченні осіб, винних у їх вчиненні, у застосуванні до правопорушників примусових заходів, встановлених державою та регламентованих законом, а також у представництві й захисті прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб» [69]. Досить дискусійним є зазначене визначення у контексті сучасних норм кримінального права, у частині надання правоохоронним органам статусу представництва та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Тюріна О.В. вказує, що «правоохоронну діяльність слід розуміти як певний різновид правозастосовної діяльності, яка є однією із специфічних форм реалізації права та полягає в тому, що це одна із форм активної організаційно-владної діяльності компетентних органів, які діють від імені держави за її повноваженнями» [70]. У цілому, дане визначення відповідає змісту правоохоронної діяльності, проте для цілей державного управління та державної політики зміст має мати набагато ширше значення, що дозволить у повній мірі врахувати усі властивості при формуванні державно-управлінських рішень.

Вітчизняний дослідник проблем державної влади в Україні І.В. Солов'євич вказує наступне: «правоохоронна діяльність – це різновид правозастосовної організаційно-правової державно-владної діяльності, що базується, в першу чергу, на примусі та здійснюється компетентними органами в спеціально встановлених формах, її зміст полягає у реалізації юридичних норм шляхом видання (прийняття) індивідуально-конкретних правових велінь (державно-владних приписів) з метою протидії виникненню та розвитку протиправних

⁶⁹ Ведерніков Ю.А., Кучик А.М. Правоохоронна діяльність в Україні: теоретико-правовий аспект. К. ФОП О.С. Ліпкан, 2011. 576 с.

⁷⁰ Тюріна О.В. Сучасні системи судових та правоохоронних органів (понятійно-правова характеристика): навч. посіб. К.: Скіф, 2008. 96 с.

вчинків (провин і злочинів), нейтралізації та ліквідації шкідливого впливу (наслідків), правовій оцінці вчиненого, забезпеченні відповідного соціального результату тощо» [71]. Досить цікавим є визначення автора з позиції формування теоретичних положень, а саме у контексті виділення такого поняття як соціальний результат, адже правоохоронна діяльність, як і будь-яка інша діяльність держави чи інших суб'єктів суспільних відносин, завжди має соціальний результат. Вважаємо, що соціальним результатом правоохоронної діяльності має стати відповідний рівень безпеки суспільних відносин та громадський порядок у країні.

4) Діяльність спеціальних органів державної влади.

Вітчизняний дослідник походження та соціального значення правоохоронної діяльності Фатхутдінова В.Г. вважає, що «правоохоронну діяльність слід визначити як здійснювану на основі Конституції та в межах наданих повноважень нормативно та процесуально регламентовану діяльність спеціальних органів держави та посадових осіб, спрямовану на забезпечення виконання нормативно-правових актів, зміцнення законності та правопорядку, гарантування і забезпечення конституційних прав та інтересів громадян» [72]. Щодо вищевказаного визначення ми погоджуємося із більшістю положень щодо умови, що мають бути наявні чіткі критерії визначення спеціальних органів держави та посадових осіб, які є у системі правоохоронної діяльності.

Вітчизняний дослідник В.М. Осадчий зазначає, що «правоохоронна діяльність – це діяльність державних органів щодо забезпечення законності і правопорядку боротьби зі злочинністю, яким надані повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу й перевиховання правопорушників» [73]. Дискусійність даного підходу полягає у тому, що основна мета правоохоронної діяльності, у першу чергу полягає не в боротьбі із злочинністю, а запобіганні та протидії злочинам, а по-друге, правоохоронна

⁷¹ Солов'євич І.В. Сутність державної влади в Україні (конституційно-правовий аспект). Право України. 1997. №11. С. 15-17.

⁷² Фатхутдінова В.Г. Правоохоронна діяльність: природа та гуманістичний вимір: монографія; Харківський університет внутрішніх справ. Х., 2008. 197 с.

⁷³ Осадчий В. Правоохоронна діяльність. Міжнародна поліцейська енциклопедія. Понятійний апарат. Концептуальні підходи. Теорія та практика: У 10-ти т. Т. 1. К., 2003. С. 826-827.

діяльність має забезпечити виконання ще й профілактичної функції та забезпечення громадського порядку та відповідного рівня безпеки суспільних відносин.

Негодченко О.В. у своєму дослідженні під правоохоронною діяльністю розуміє «владна діяльність, яка здійснюється уповноваженими державою органами на підставі закону й у встановленому ним порядку з метою охорони й захисту прав та законних інтересів громадян, державних і громадських формувань шляхом застосування правових заходів впливу» [74]. Погоджуємося із автором щодо визначення мети такої діяльності, але вважаємо, що дане визначення є вузьким з позиції суб'єктів здійснення правоохоронної діяльності.

Правоохоронну діяльність, як форму діяльності органів державної влади, розглядає В.В. Дума, зазначаючи, що «правоохоронна діяльність – це форма діяльності державних органів та окремих недержавних організацій, що спрямована на охорону законності й правопорядку, захист прав і свобод людини, боротьбу з правопорушеннями та розв'язання справ по ним» [75]. Дане визначення досить повно характеризує даний вид діяльності з позиції правових наук, але в контексті розвитку державного управління є необхідність у виокремленні окремих критеріїв, як відповідних суб'єктів, так і, власне, такого виду діяльності.

Бандурка О.М. пропонує наступну дефініцію досліджуваного поняття: «правоохоронна діяльність – це державна діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу в точній відповідності із законом та при неухильному дотриманні встановленого ним порядку» [76]. Вважаємо, що правоохоронна діяльність не завжди має юридичну форму впливу, проте будь-які дії мають бути узгоджені із діючим законодавством.

5) Правоохоронна діяльність як цілеспрямовані дії або заходи.

⁷⁴ Негодченко О.В. Юридична наука та правоохоронна діяльність. Дніпропетровськ: ДДУВС, 2007. 228 с.

⁷⁵ Дума В.В. Правозастосування та форми його здійснення. Правова інформатика. 2006. № 3 (11). С. 61-64.

⁷⁶ Бандурка О.М., Бурдін М.Ю., Головка О.М. та ін. Теорія держави та права України: підручник для курсантів та студентів вищих навч. закл. Харків: Майдан, 2018. 436 с.

Дослідник проблем залучення громадськості до реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності С.Ф. Денисюк зазначає наступне: «Під правоохоронною діяльністю в широкому її розумінні розглядаються цілеспрямовані дії не тільки компетентних державних органів щодо захисту порушених прав, профілактики правопорушень, але і діяльність недержавних організацій, а також самих громадян з метою протидії протиправним посяганням і відновлення порушеного права. На думку науковця, широке трактування правоохоронної діяльності більшою мірою відображає існуючий порядок реалізації охоронної функції права і правоохоронної функції держави» [77]. Вважаємо, що у загальному розумінні, таке визначення правоохоронної діяльності має право на існування та, у більшій мірі, показує сучасні підходи до забезпечення безпеки суспільних відносин у державі, налагодження громадського порядку, формування напрямів запобігання та протидії злочинності за різними видами.

Шемчушенко Ю.С. у своїй праці наводить наступну тезу: «сутність правоохоронної діяльності визначено у широкому розумінні, а саме, як система заходів, спрямованих на забезпечення виконання конституції, законів та інших нормативно-правових актів держави» [78]. Дане визначення має широкий зміст, проте не в повній мірі визначає властивості та характеристики правоохоронної діяльності, які мають відобразитися при формуванні та реалізації державної політики у зазначеній сфері.

б) Правоохоронна діяльність як специфічний вид діяльності держави.

Дослідник проблем адміністративного статусу державних органів влади В.Ю. Шильник вважає, що «під правоохоронною діяльністю розглядає самостійний вид державної підзаконної правозастосовної та власне правоохоронної діяльності, що полягає у розгляді і вирішенні в передбаченому нормативними актами порядку правових спорів з метою охорони громадських відносин у різних

⁷⁷ Денисюк С.Ф. Громадська експертиза діяльності правоохоронних органів України: правові засади та організація проведення. Актуальні проблеми державного управління. 2009. № 2. С. 326-333.

⁷⁸ Шемчушенко Ю.С. Правоохоронна діяльність. Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол.: Ю.С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. Т.5. К. «Укр. Енцикл.». 2001. С. 47.

галузях управління» [79]. Дискусійність такого підходу полягає у тому, що правоохоронна діяльність не може забезпечити вирішення правових суперечок, а її основна мета – забезпечення безпеки суспільних відносин та громадського порядку.

Терещук Г.А. пропонує наступний підхід до досліджуваного поняття: «правоохоронна діяльність – це державна правомірна діяльність, що полягає у впливі на поведінку людини або групи людей з боку вповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення або розгляду порушеного права, його виявлення або розслідування з обов'язковим додержанням встановлених у законі процедур для цієї діяльності» [80]. Досить дискусійною є думка автора щодо впливу правоохоронної діяльності на людей та групу людей, адже це не в повній мірі характеризує усі завдання правоохоронної діяльності.

Бандурка О.М. «Під правоохоронною діяльністю розуміє специфічний тип саме державної діяльності, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу у суворій відповідності до закону та неухильному дотриманні встановленого ним правопорядку» [81]. Вважаємо, що правоохоронна діяльність не може реалізовуватися лише державними органами влади, а в окремих випадках може забезпечуватися приватними структурами. Крім того, коли мова йде про правоохоронну діяльність, варто окреслити перелік юридичних заходів впливу.

Вітчизняні дослідники М.В. Ковалів, С.С. Єсімов, Ю.С. Назар, М.Т. Гаврильців, Г.Ю. Лук'янова, А.І. Годяк, М.М. Бліхар вважають, що «правоохоронна діяльність – це державна правомірна діяльність, що полягає у впливі на поведінку людини або групи людей з боку уповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення або розгляду порушення

⁷⁹ Шильник В.Ю. Сутність та особливості адміністративної юрисдикції органів внутрішніх справ. Право і Безпека. 2002. № 4. С. 159-163.

⁸⁰ Терещук Г.А. Судові та правоохоронні органи України. Конспект лекцій для студентів спеціальності 081 «Право» денної та заочної форм навчання. Луцьк: ЛНТУ, 2017. 109 с.

⁸¹ Теорія держави та права України: підручник для курсантів та студентів вищих навч. закл. / О.М. Бандурка, М.Ю. Бурдін, О.М. Головка та ін.; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: Майдан, 2018. 436 с.

права, його виявлення або розслідування з обов'язковим додержанням встановлених у законі процедур для цієї діяльності» [82]. Вважаємо, що не правомірно визначати правоохоронну діяльність у контексті впливу на поведінку людей.

7) Правоохоронна діяльність як форма реалізації державних функцій.

Горінецький Й.І., досліджуючи функції держави, зазначає, що «правоохоронна функція сучасної держави – це самостійний і пріоритетний напрям державної політики, який за допомогою юридичних засобів здійснюється для досягнення певного соціального ефекту, як захист права загалом, основ конституційного ладу, в тому числі прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, зміцнення законності та правопорядку, і одночасно виступає правовою формою досягнення інших цілей суспільства і держави» [83]. Даний підхід є цікавим з позиції того, що автор розглядає даний вид діяльності у контексті державної політики, а також результат, який вона має досягти, а саме – соціальний ефект.

Сажнев І.В. зазначає, що «правоохоронна функція – це напрям діяльності держави, що виражає її сутність на певному історичному етапі, спрямований на вирішення основних завдань щодо забезпечення охорони конституційного ладу, прав та свобод громадян, законності та правопорядку, всіх врегульованих правом суспільних відносин, і здійснюється у відповідних формах та особливими методами» [84]. Дане визначення у більшій мірі характеризує результат діяльності держави, а ніж особливості процесу, що має бути покладений у формування та реалізацію державної політики у сфері правоохоронної діяльності.

Юзікова Н.С. пропонує під правоохоронною діяльністю розуміти «форму реалізації функцій держави, що має владний характер і полягає у захисті інтересів держави, безпеки суспільства,

⁸² Судові та правоохоронні органи: навчальний посібник / М.В. Ковалів, С.С. Єсімов, Ю.С. Назар, М.Т. Гаврильців, Г.Ю. Лук'янова, А.І. Годяк, М.М. Бліхар. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2016. 388 с.

⁸³ Горінецький Й.І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти: дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук спец: 12.00.01; Нац. акад. внутр. справ України. К. 2005. 203 с.

⁸⁴ Сажнев І.В. Деякі питання щодо визначення поняття «правоохоронна функція держави». Вісник Запорізьк. юрид. ін-ту. 2000. № 4. С. 62-71.

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» [85]. З позиції теорії розвитку державного управління важливе значення при формуванні комплексного уявлення про зміст та сутність правоохоронної діяльності набуває характеристика її ознак.

Шай Р.Я. пропонує виділяти наступні ознаки правоохоронної діяльності:

- це діяльність, спрямована на охорону права від будь-яких порушень;
- вона може здійснюватися не у будь-який спосіб, а лише через застосування нормативно-правових актів;
- ця діяльність має відповідати приписам матеріального закону, відхилення від цієї норми вважається незаконним;
- реалізується з дотриманням законодавчо встановлених процедур, порушення яких тягне за собою визнання рішення незаконним;
- безпосередньо пов'язана із застосуванням примусу стосовно осіб, які порушують право;
- реалізується спеціально уповноваженими на те органами, основу яких становлять професійно підготовлені службовці [86].

Волуйко О., Дручек О. вважають, що правоохоронна діяльність має відповідати наступним ознакам:

- захист встановленого Конституцією України суспільного ладу держави;
- охорона і захист прав і законних інтересів громадян, підприємств, організацій, установ, суб'єктів усіх форм власності;
- захист суверенітету та територіальної цілісності України;
- охорона інтересів суспільств і держави від протиправних зазіхань;
- сприяння дієвості усієї системи права та законодавства України;
- забезпечення громадського порядку і громадської безпеки;

⁸⁵ Юзікова Н.С. Судові та правоохоронні органи України: Навчальний посібник. Вид. четверте, перероб. і допов. К. Істина. 2006. 320 с.

⁸⁶ Шай Р.Я. Природа та сутність правоохоронної діяльності. Наше право. 2014. № 5. С. 10-16.

– протидія злочинності;

– застосування заходів щодо усунення причин і умов, які сприяли вчиненню правопорушень [87].

Гель А.П. пропонує іншу структуру та зміст ознак правоохоронної діяльності:

– владний характер, який полягає у реалізації від імені держави наданих нею повноважень відповідними органами та посадовими особами, їхні приписи є обов'язковими для адресатів;

– реалізація лише із застосуванням законних заходів впливу до правопорушників у встановленій формі;

– правозастосовчий характер, спрямування дій чи результатів дій на інших суб'єктів права шляхом створення, зміни або припинення прав та обов'язків останніх;

– реалізація спеціально уповноваженими органами, які для виконання правоохоронних функцій наділяються державою коштами та матеріальними ресурсами [88].

Лапкін А.В. вказує на існування наступних ознак правоохоронної діяльності:

– здійснюється відповідно до положень законодавства;

– реалізується з дотриманням визначених законом процедур;

– здійснюється спеціально уповноваженими органами, визначеними законом [89, с. 12].

Терещук Г.А. виділяє лише три ознаки, які визначають правоохоронну діяльність:

– основна ознака правоохоронної діяльності полягає в її властивості охороняти права фізичної або юридичної особи публічно встановленими процедурами. Вона впливає на поведінку людей за допомогою використання дозволів, приписів, заборон або реалізації юридичної відповідальності. Вона виступає своєрідним охоронним інструментом держави. Протидія правоохоронній діяльності є

⁸⁷ Волуйко О., Дручек О. Поняття правоохоронної діяльності та правоохоронних органів у світлі концепції національної безпеки України. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 10. С. 95-100.

⁸⁸ Гель А.П., Семаков Г.С., Кондракова С.П. Судові та правоохоронні органи України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. К. МАУП. 220. 272 с.

⁸⁹ Лапкін А.В. Організація судових та правоохоронних органів України: навч. посіб. у схемах. Вид. 5-те, змін. і допов. Х. Право. 2016. 168 с.

небажаною, а в певних випадках, не дозволеною. Осіб, які перешкоджають правоохоронній діяльності, може бути притягнуто до юридичної відповідальності;

– другою ознакою правоохоронної діяльності є процедурний характер діяльності. Способи здійснення правоохоронної діяльності складаються із спеціально встановлених юридичних процедур, таких як подання позову, звернення, опитування, допит та ін. Порухення посадовими особами правоохоронних органів встановлених процедур визнають істотним порушення процесуального законодавства. Усі процедури правоохоронного призначення є формально визначеними і мають протокольну форму. Це означає, що будь-яка процесуальна дія (порушення кримінальної справи, затримання підозрілого, допит, обшук) має протоколюватися з дотриманням вимог закону;

– третьою ознакою правоохоронної діяльності визнають професійну ознаку особи, яка є суб'єктом такої діяльності. Здійснювати таку діяльність має лише компетентна, фахово підготовлена, уповноважена державою посадова особа. За характером виконання повноважень слід розмежовувати прокурорські, слідчі, оперативні, дізнавальні, нотаріальні, виконавчі та контрольно-перевіральні правоохоронні дії. Право здійснювати такі дії не може делегуватися іншій посадовій особі [90].

Колектив авторів М.В. Ковалів, С.С. Єсімов, Ю.С. Назар, М.Т. Гаврильців, Г.Ю. Лук'янова, А.І. Годяк, М.М. Бліхар пропонують виділяти наступні ознаки правоохоронної діяльності:

«– головна ознака правоохоронної діяльності полягає в її соціальній цінності охороняти права фізичної або юридичної особи певними юридичними процедурами. Позитивний вплив на соціальну поведінку людини (груп людей) за допомогою використання дозволів, приписів, заборон або реалізації юридичної відповідальності є своєрідним охоронним інструментом;

– другою ознакою правоохоронної діяльності є процедурна (процесуальна) ознака. Вона вказує на те, що способи здійснення правоохоронної діяльності складаються із спеціально встановлених юридичних процедур. Порухення посадовими особами

⁹⁰ Терещук Г.А. Судові та правоохоронні органи України. Конспект лекцій для студентів спеціальності 081 «Право» денної та заочної форм навчання. Луцьк. ЛНТУ. 2017. 109 с.

правоохоронних органів встановлених процедур визнається істотним порушенням процесуального законодавства і, як правило, тягне за собою визнання дії правоохоронного органу неправомірною;

– третьою істотною ознакою правоохоронної діяльності визнається статусна (професійна) особа, яка є уповноважена державою суб'єктом такої діяльності. Здійснювати заходи з охорони права, відновлення порушеного права, виявлення та розслідування злочинів, підтримання правопорядку має лише компетентна, процесуально уповноважена державою посадова особа, яка позбавлена права обіймати будь-яку іншу посаду або займатися іншою діяльністю (крім наукової та творчої діяльності) й делегувати свої повноваження іншій особі»^[91].

Бублик Н.С. вказує на існування наступних ознак правоохоронної діяльності:

«– правоохоронна діяльність носить владний характер, який полягає у реалізації від імені держави та на підставі наданих нею повноважень, відповідними органами та посадовими особами, їх приписи є обов'язковими для адресатів;

– правоохоронна діяльність реалізується не в будь-якому порядку, не будь-яким способом, а лише із застосуванням законних заходів впливу до правопорушників у встановленій формі;

– правоохоронна діяльність має правозастосовчий характер, не приймаються нові юридичні норми, а застосовуються вже чинні;

– реалізація правоохоронної діяльності покладається на спеціально уповноважені органи, які, для виконання правоохоронних функцій, держава наділяє коштами та матеріальними ресурсами;

– може здійснюватися тільки із застосуванням юридичних заходів впливу, до яких належать заходи державного примусу і державного стягнення»^[92].

Юзікова Н.С. виділяє наступні ознаки правоохоронної діяльності:

⁹¹ Ковалів М.В., Єсімов С.С., Назар Ю.С., Гаврильців М.Т., Лук'янова Г.Ю., Годяк А.І., Бліхар М.М.. Судові та правоохоронні органи: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2016. 388 с.

⁹² Бублик Н.С. Судові та правоохоронні органи України: конспект лекцій з навчальної дисципліни. Дніпро. 2019. URL: <https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/library/student/lectures/2020/kkp/18.pdf>

«– владний характер захисту суспільних відносин компетентними органами;

– визначеність діяльності у регламентованих законом процедурних межах і формах;

– можливість застосування заходів державного примусу;

– здійснення правоохоронної діяльності спеціально уповноваженими державою органами, які комплектуються кваліфікованими фахівцями, переважно юристами» [93].

Підсумовуючи, вважаємо за необхідне визначити наступні ознаки правоохоронної діяльності як об'єкту державної політики:

1) правозастосовчий характер правоохоронної діяльності є одним із напрямів державного управління;

2) невід'ємність правоохоронної діяльності від діючих правових норм, що регулюють суспільні відносини;

3) реалізація правоохоронної діяльності державними правоохоронними органами та недержавними суб'єктами з обмеженою сферою діяльності;

4) застосування лише законних засобів впливу на суспільні відносини;

5) забезпечення громадського порядку, безпеки суспільних відносин та безпеки держави за окремими сферами забезпечення та діяльності;

6) відповідність діяльності суб'єктів правоохоронної діяльності встановленим правовим нормам;

7) професійність суб'єктів правоохоронної діяльності.

У контексті зазначених підходів пропонуємо наступний комплексний підхід до розуміння правоохоронної діяльності як об'єкту державної політики (рис. 2.1).

⁹³ Юзікова Н.С. Судові та правоохоронні органи України: Навчальний посібник. Вид. четверте, перероб. і допов. К. Істина. 2006. 320 с.

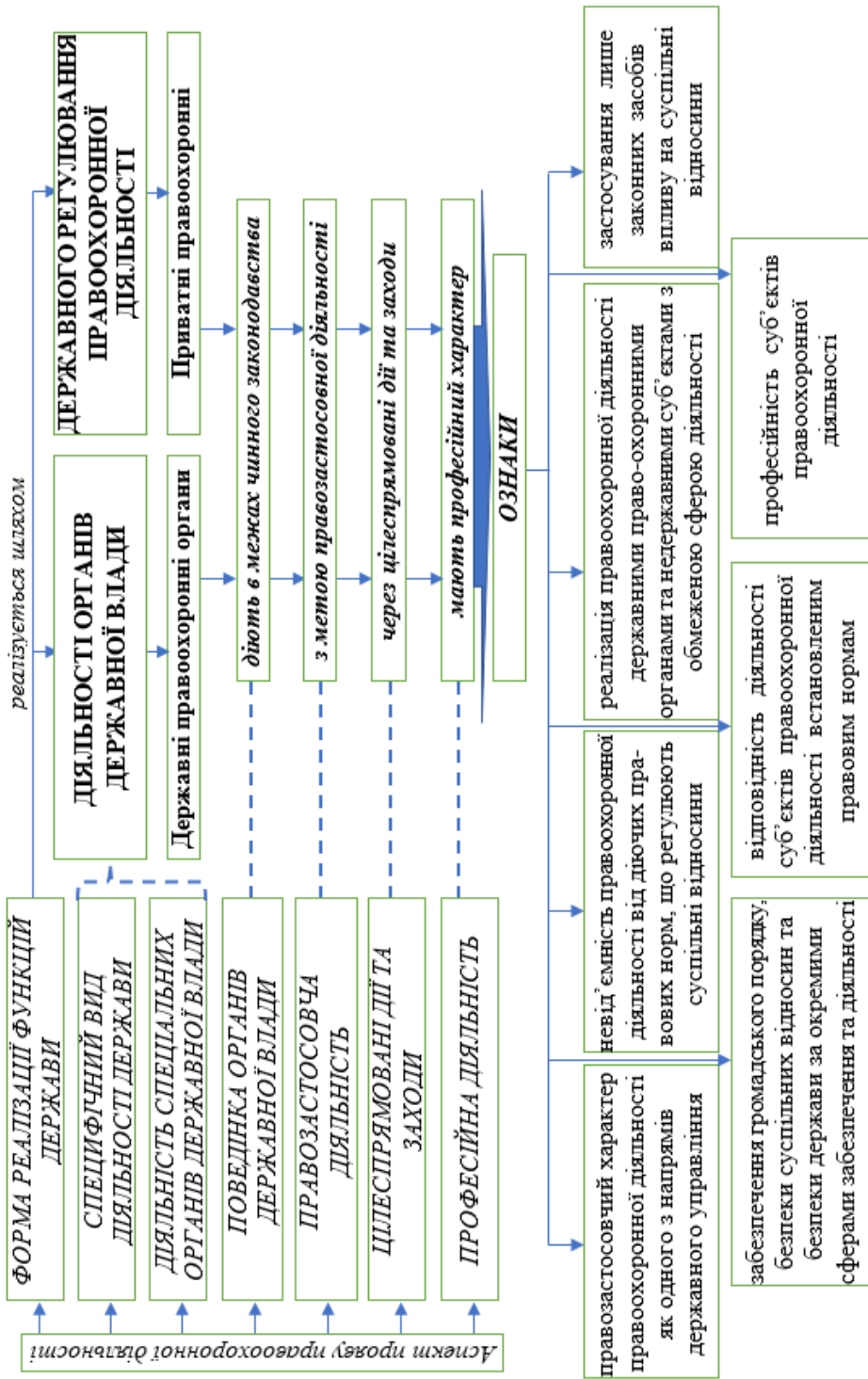


Рис. 2.1. Правоохоронна діяльність як об'єкт державної політики: змістовні характеристики

Відповідно до зазначеного, у змісті правоохоронної діяльності як об'єкту державної політики мають бути закладені більшість підходів, що виділяються вченими, а також вищезіденіфіковані ознаки даного суспільного явища. Даний підхід має комплексний характер, адже враховує позиції більшості авторів та положення, що характеризують правоохоронну діяльність як об'єкт державної політики та державного управління в цілому. Вважаємо, що формування єдиного універсального визначення для правоохоронної діяльності як об'єкту державної політики та в цілях наукового дослідження, є не можливим.

Саме тому, пропонуємо наступні напрями ідентифікації змісту правоохоронної діяльності:

1. Правоохоронна діяльність як функція держави. Правоохоронна діяльність – це форма реалізації функції держави, яка полягає у забезпеченні громадського порядку, законності, безпеки суспільних відносин, запобіганні та протидії різним видам злочинів через здійснення правозастосовної діяльності спеціально уповноваженими органами державної влади та/або приватними установами, що мають на те дозвіл держави та використовують в своїй діяльності примусові та юридичні засоби впливу.

2. Правоохоронна діяльність як діяльність органів державної влади. Правоохоронна діяльність – це діяльність спеціально уповноважених органів державної влади щодо забезпечення громадського порядку, законності, безпеки суспільних відносин, запобігання та протидії різним видам злочинів через здійснення правозастосовної діяльності із використанням примусових та юридичних засобів впливу.

3. Правоохоронна діяльність як діяльність приватних установ. Правоохоронна діяльність – вид економічної діяльності суб'єктів господарювання, що потребує спеціального дозволу на її здійснення та полягає у забезпеченні громадського порядку, законності, безпеки суспільних відносин, запобіганні та протидії різним видам злочинів через здійснення правозастосовної діяльності із використанням примусових та юридичних засобів впливу.

4. Правоохоронна діяльність як об'єкт державної політики. Правоохоронна діяльність – є об'єктом державної політики, що

полягає у формуванні та реалізації державно-управлінських рішень щодо правозастосовної діяльності спеціально уповноважених органів державної влади (правоохоронні органи) та регулювання діяльності правних правоохоронних установ, яка полягає у забезпеченні громадського порядку, законності, безпеці суспільних відносин, запобіганні та протидії різним видам злочинів через примусові та юридичні засоби впливу.

Таким чином, за результатами дослідження нами систематизовано підходи вітчизняних та зарубіжних вчених до розуміння правоохоронної діяльності, у результаті чого запропоновано змістовні характеристики правоохоронної діяльності як об'єкту державної політики. Обґрунтовано необхідність виділення наступних підходів до розуміння правоохоронної діяльності, за кожним із яких запропоновано визначення: функція держави, діяльність органів державної влади, діяльність приватних правоохоронних установ, об'єкт державної політики. Зокрема, як об'єкт державної політики під правоохоронною діяльністю варто розуміти процес формування та реалізації державно-управлінських рішень щодо правозастосовної діяльності спеціально уповноважених органів державної влади (правоохоронні органи) та регулювання діяльності правних правоохоронних установ, яка полягає у забезпеченні громадського порядку, законності, безпеці суспільних відносин, запобіганні та протидії різним видам злочинів через примусові та юридичні засоби впливу. Запропоновано виділяти наступні ознаки правоохоронної діяльності: 1) правозастосовчий характер правоохоронної діяльності як одного з напрямів державного управління; 2) невід'ємність правоохоронної діяльності від діючих правових норм, що регулюють суспільні відносини; 3) реалізація правоохоронної діяльності державними правоохоронними органами та недержавними суб'єктами з обмеженою сферою діяльності; 4) застосування лише законних засобів впливу на суспільні відносини; 5) забезпечення громадського порядку, безпеки суспільних відносин та безпеки держави за окремими сферами забезпечення та діяльності; 6) відповідність діяльності суб'єктів правоохоронної діяльності встановленим правовим нормам; 7) професійність суб'єктів правоохоронної діяльності.

Застосування зазначеного підходу дозволить у повній мірі врахувати усі властивості правоохоронної діяльності. Зокрема, вагомого значення у сучасних умовах набуває потреба в трансформації системи державного управління державними правоохоронними органами та формування нормативно-правового регулювання діяльності приватних правоохоронних організацій. Визначені нами положення розвивають науково-теоретичне знання державного управління та формують напрями трансформації його методології у контексті формування та реалізації механізмів державної політики.

2.2. Зміст і ознаки правоохоронних органів як суб'єктів реалізації державної політики

Запорукою успішної реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності виступає багатопрофільна діяльність правоохоронних органів. За цих умов розробка ефективної та результативної державної політики потребує попереднього формування інституційного забезпечення реалізації правоохоронної функції. Зазначене питання актуалізується для України в умовах сучасних трансформацій структури суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності.

У різні часи проблематикою систематизації правоохоронних органів, їх видів, структури, класифікації, а також певними питаннями щодо інституалізації їх діяльності переймалися різні вчені, зокрема: О.М. Бандурко, Ю.А. Ведерніков, С.М. Гусаров, С.Ф. Денисюк, В.М. Дубінчака, В.В. Дума, В.П. Карпунчев, А. Комзюк, А. Кучук, А.В. Лапкін, М.І. Мельник, О.В. Негодченко, В.М. Осадчий, І. Самощенко, А.Б. Сахаров, І.В. Солов'євич, В.Є. Студенікін, О.В. Тюріна, В.Г. Фатхутдінова, М.І. Хавронюк, В.Ю. Шильник, Ю.С. Шемшученко, В.К. Шкарупа та інші. Втім, інституційне забезпечення реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності залишилось поза увагою вказаних науковців, а тому й потребує дослідження.

Дефініція правоохоронних органів було розглянута у працях учених:

– Лапкін А.В. пропонує наступне визначення: «правоохоронні органи – спеціально уповноважені державні органи, наділені владними повноваженнями, діяльність яких спрямована на захист прав, свобод та інтересів людини, суспільства і держави» [94]. Даний підхід до змісту правоохоронних органів характеризує їх діяльність у контексті мети, а саме, захисту прав, свобод та інтересів людини, суспільства і держави.

– Делія Ю.В. вказує, що «правоохоронний орган – це юрисдикційний орган, уповноважений українським суспільством виконувати в установленому законом порядку функції або завдання з охорони права та правопорядку, розслідування або запобігання порушенням права, відновлення порушеного права, захисту національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення законності» [95]. Дане визначення є досить широким та враховує функціональні аспекти правоохоронної діяльності та суб'єктів її реалізації.

– Ковалів М.В., Єсімов С.С., Назар Ю.С., Гаврильців М.Т., Лук'янова Г.Ю., Годяк А.І., Бліхар М.М. зазначають, що «правоохоронний орган – це державний орган, основним предметом діяльності якого є законодавчо визначені функції або завдання з охорони права, відновлення порушеного права або організація виконання покарання, захист національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності» [96]. Автор характеризує правоохоронний орган як державний інститут, діяльність якого спрямована на виконання певної функції, зокрема, правоохоронної. Варто погодитися із автором, що правоохоронний орган є суб'єктом управління національною безпекою. Крім того, визначання ідентифікує інші цілі, що реалізуються правоохоронною діяльністю.

⁹⁴ Лапкін А.В. Організація судових та правоохоронних органів України: навч. посіб. у схемах. Вид. 5-ге, змін. і допов. Х. Право. 2016. 168 с.

⁹⁵ Делія Ю.В. Правоохоронні органи у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Правовий часопис Донбасу. № 1 (70). 2020. URL: <https://ljd.dnuvs.in.ua/wp-content/uploads/2022/01/25-deliya.pdf>

⁹⁶ Ковалів М.В., Єсімов С.С., Назар Ю.С., Гаврильців М.Т., Лук'янова Г.Ю., Годяк А.І., Бліхар М.М. Судові та правоохоронні органи: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2016. 388 с.

– Бурбика М.М., Уткіна М.С. «правоохоронні органи – це державні органи, на які законодавчими актами покладено здійснення однієї або декількох правоохоронних функцій, для яких їх виконання є основним та повсякденним завданням» [97]. Подібний підхід міститься у дослідженнях вітчизняних учених М.В. Руденко, О.П. Шайтуро: «правоохоронними є такі органи, діяльність яких (або основна їх частина) спрямована на реалізацію правоохоронної функції держави» [98, с. 193-194]. Даний підхід характеризує поділ правоохоронних органів на спеціального та загального призначення, проте, власне, їх зміст та специфіку діяльності не визначено.

– Россоха С.В. пропонує власний підхід, який визначає наступне: «Правоохоронним органом державний орган, що Конституцією та законами України наділений певним обсягом прав і обов'язків щодо здійснення захисту прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства і держави, шляхом вчинення специфічних дій примусового характеру, які проводяться в певній процесуальній формі» [99]. Дане визначення найбільш точно окреслює напрями розвитку правоохоронної діяльності у контексті теорії інтересів, проте мету їх функціонування, в цілому, не визначено.

– Шемшученко С. вказує, що «правоохоронні органи – це органи, які наділені державою компетенцією щодо охорони громадських відносин, урегульованих правом» [100, с. 513]. Проте дане визначення не визначає ні специфіки їх діяльності, а також мети і місця у системі державного управління та виконання державних функцій.

– Клименко Н.І. вказує: правоохоронним органом є державна установа (або державна юридична особа), яка виконує на основі закону особливі державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольно перевірочні, охоронні), що реалізуються у різних сферах

⁹⁷ Бурбика М.М., Уткіна М.С. Судові та правоохоронні органи (у схемах і таблицях) : навчальний посібник. Суми. Сумський державний університет. 2016. 123 с.

⁹⁸ Руденко М.В., Шайтуро О.П. Щодо визначення поняття «органи правопорядку». Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія : Право. 2017. Вип. 23. С. 158-160.

⁹⁹ Россоха С.В. Завдання та функції правоохоронних органів на сучасному етапі розвитку Української держави. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. Том I. № 34. 2015. С. 66-69.

¹⁰⁰ Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. К. ТОВ «Видавництво «Юридична думка». 2007. 992 с.

внутрішньої та зовнішньої діяльності Української держави [101, с. 10]. Загалом, дане визначення характеризує правоохоронні органи як органи виконавчої влади, але авторами не наведено ні змісту їх функціональної діяльності, ні мети.

– Бандурка О.М. пропонує розуміти під правоохоронними органами наступне: це державні органи, основною функцією яких є охорона законності та правопорядку, захист прав та свобод людини, боротьба зі злочинністю, правоохоронні органи – система державних та уповноважених державою громадських формувань, основною функцією яких є боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями [102, с. 759]. В цілому, погоджуємося із визначенням, проте вважаємо, що автору варто було приділити увагу такому напрямку як громадський порядок та державна безпека, що є визначальними у діяльності правоохоронних органів.

Представлені визначення вказують, що правоохоронні органи це:

- державні органи виконавчої влади;
- реалізують правоохоронну функцію;
- переслідують мету забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку та запобігання і протидію злочинності.

У контексті зазначеного, під правоохоронним органом пропонуємо розуміти:

– державний інститут, що реалізує правоохоронну функцію: правоохоронний орган – уповноважений орган державної влади, що здійснює свою діяльність через застосування профілактичних, примусових, юридичних, силових та інших заходів впливу на суспільні відносини, які регламентовані діючим законодавством, для забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку та запобігання і протидії злочинності як основи захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, які легалізовані у системі права;

– суб'єкт реалізації державної політики: правоохоронний орган – це суб'єкт державного управління, що реалізує державну політику в сфері правоохоронної діяльності, що пов'язана із застосуванням

¹⁰¹ Клименко Н.І. Правоохоронні органи України: Навчальний посібник. К. Видавництво Європейського ун-ту. 2002. 194 с.

¹⁰² Бандурка О.М. Судові та правоохоронні органи України: Підручник. Харків: Університет внутрішніх справ, 1999. 477 с.

профілактичних, примусових, юридичних, силових та інших заходів впливу на суспільні відносини, які регламентовані діючим законодавством, для забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку та запобігання і протидії злочинності як основи захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, які легалізовані у системі права.

Виходячи із представлених підходів до сутності понять «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи», можемо сформулювати поняття правоохоронної системи. Так, під правоохоронною системою пропонуємо розуміти – систему органів державної влади, діяльність яких пов'язана із реалізацією правоохоронної функції, що умовно можна розподілити на керуючу (регулювання, розробка державно-управлінських рішень та інші заходи щодо державного управління правоохоронною діяльністю) та керовану підсистему (спеціально уповноваженими суб'єктами державного управління, що здійснюють правоохоронну діяльність через застосування профілактичних, примусових, юридичних, силових та інших заходів впливу на суспільні відносини, які регламентовані діючим законодавством) підсистем, функціонування яких пов'язане із забезпеченням державної безпеки, охороною громадського порядку та запобіганням і протидією злочинності як основи захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, які легалізовані у системі права.

Для подальшого розкриття характеристики поняття “правоохоронні органи” потрібно розглянути сутність деталізації багатогранної діяльності та проявів вказаних інститутів демократичного суспільства.

Так, вчений Ю.В. Делія, опрацьовуючи різнопланову сферу функціонування правоохоронних органів, пропонує вирізняти серед усієї їх сукупності відповідні узагальнюючі класифікаційні ознаки, зокрема [103]. Таким чином, він пропонує класифікувати правоохоронні органи за п'ятьма ознаками:

– галузевим спрямуванням (органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки України);

¹⁰³ Делія Ю.В. Правоохоронні органи у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Правовий часопис Донбасу. 2020. № 1 (70). С. 208-218

– суб'єктом: індивідуальні (Уповноважений Верховної Ради з прав людини) та колективні (Національна поліція; Служба безпеки України);

– формою фінансування (державні правоохоронні органи, органи місцевого самоврядування; громадські організації);

– видовою належністю: викриття та розслідування кримінальних проваджень (установлення події та обставин злочинів, а також осіб, що їх учинили, органи досудового розслідування); підтримання державного обвинувачення у суді (діяльність прокурора з доведення перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення); надання юридичної допомоги (роз'яснення законодавства, консультації правового характеру органами адвокатури та нотаріату); виконання судових рішень (точне, повне й своєчасне введення в дію рішень суду органами Державної виконавчої служби України);

- назвою: служба, інспекція, бюро, агентство тощо.

При цьому, вищевказаний автор, зазначає, що правоохоронний орган наділений такими характеристиками [104]:

1) це державний та орган місцевого самоврядування, який має завдання (цілі) охороняти права;

2) організовується і діє на основі спеціального закону або інших нормативно-правових актів;

3) здійснює свої повноваження з додержанням установлених законом процедур (процесуальної форми);

4) має владні повноваження;

5) наділений повноваженнями із застосування примусу».

Вчений А.В. Лапкін у процесі розбудови характеристики правоохоронних органів дійшов висновку про доцільність та необхідність виділення наступних ознак правоохоронного органу [105]:

– це державний орган, спеціально утворений для охорони права;

¹⁰⁴ Делія Ю.В. Правоохоронні органи у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Правовий часопис Донбасу. 2020. № 1 (70). С. 208-218.

¹⁰⁵ Лапкін А.В. Організація судових та правоохоронних органів України: навч. посіб. у схемах. Вид. 5-ге, змін. і допов. Х. Право. 2016. 168 с.

– організовується і діє на основі спеціального закону або інших нормативних актів;

– здійснює свої повноваження із додержанням встановлених законом процедур (процесуальної форми);

– наділений державно-владними повноваженнями;

– наділений повноваженнями із застосування державного примусу.

Вчений Д.І. Бородін, аналізуючи поняття та функції правоохоронних органів, пропонує наступні ознаки правоохоронних органів прийняти за основу їх базової характеристики [¹⁰⁶, с. 50]:

1) визначальним у його діяльності є виконання принаймні однієї, чи, як правило, кількох головних правоохоронних функцій;

2) виконання ним вказаних функцій потребує специфічного організаційного, правового, кадрового, матеріально-технічного, військового та тилового (зокрема, забезпечення озброєнням, боєприпасами, спеціальними засобами, криміналістичною і спеціальною технікою, речовим та іншими видами майна), фінансового, інформаційного, наукового та іншого забезпечення;

3) до працівників цього органу законодавством пред'являються спеціальні вимоги щодо ділових і моральних якостей, стану здоров'я, рівня освіти, відсутності судимості тощо;

4) з метою ефективного виконання своїх обов'язків працівники цього органу: а) наділяються згідно законодавства різноманітними специфічними правами; б) мають згідно законодавства пільги, які компенсують додаткові навантаження і необхідність ризикувати життям та здоров'ям як своїм, так і членів сім'ї, а також підлягають підвищеному правовому захисту; в) мають встановлені законодавством зовнішні ознаки належності до правоохоронних органів (форму, знаки розрізнення, посвідчення, зброю, що може носитися відкрито).

Досить цікавим та особливо актуальним для сьогодення є підхід В.В. Ковальської, яка пропонує виділяти ознаки державних та недержавних правоохоронних органів, зокрема [¹⁰⁷, с. 12]:

1. Державні правоохоронні органи:

¹⁰⁶ Бородін Д.І. Правоохоронні органи України: поняття та функції. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2015. № 2. С. 47-51.

¹⁰⁷ Ковальська В.В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти): автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2009. 37 с.

– уповноважуються законом для здійснення правоохоронної функції, у зв'язку з чим наділені відповідною правоохоронною компетенцією;

– здійснюють свою діяльність із дотриманням встановлених законом правил і процедур;

– мають право застосовувати заходи державного примусу відносно осіб, які вчинили правопорушення;

– законні та обґрунтовані рішення, прийняті державними правоохоронними органами, обов'язкові для виконання посадовими особами та громадянами, а їх невиконання призводить до відповідальності.

2. Недержавні правоохоронні органи:

– уповноважуються законом для здійснення правоохоронної функції, у зв'язку з чим наділені відповідною правоохоронною компетенцією;

– здійснюють свою діяльність із дотриманням встановлених законом правил і процедур;

– мають право застосовувати заходи громадського впливу відносно осіб, які вчинили правопорушення.

Музичук О.М. вважає, що правоохоронні органи мають відповідати наступним ознакам [¹⁰⁸, с. 19]:

– виконують одну або декілька з наступних функцій, як: запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням, їх припинення та розкриття, розшук осіб, які їх вчинили; охорона особливо важливих державних об'єктів та окремих посадових осіб, передбачених законодавством; оперативно-розшукова та розвідувальна діяльність; охорона громадського порядку і громадської безпеки; виконання кримінальних покарань; контроль за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України; протипожежний та цивільний захист населення; нагляд за виконанням законів;

– функція (функції) є однією з основних (головних, пріоритетних) та виконується ними повсякденно;

¹⁰⁸ Музичук О.М. Сучасний стан теоретичної розробки та законодавчого визначення поняття правоохоронних органів та їх переліку. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ, 2009. № 44. С. 12-21.

– органи, які виконують правоохоронні функції, для забезпечення виконання покладених на них завдань наділені правом застосування примусових заходів та засобів (фізичної сили, спеціальних засобів активної оборони та нападу, вогнепальної зброї);

– як правило, для виконання покладених обов'язків правоохоронні органи наділяються відповідними атрибутами, що дають підстави називати їх силовими структурами або мілітаризованими органами;

– як правило, з метою забезпечення належного рівня службової дисципліни працівникам правоохоронних органів присвоюються спеціальні звання, видається уніформа, зброя та інші засоби самозахисту; питання їх дисциплінарної відповідальності регламентуються спеціальними статутами про дисципліну.

У дисертаційному дослідженні на тему “Правоохоронні органи в системі органів державної влади” науковець П.І. Хамула виділяє наступні характеристики вказаних органів [¹⁰⁹, с. 47]:

«– правоохоронний орган є органом державної влади (державно-владний характер діяльності правоохоронного органу);

– наявність повноваження на застосування засобів державного примусу;

– виконання спеціальних повноважень із реалізації правоохоронної функції держави як мета і основний напрям діяльності, що здійснюється на професійній основі;

– необхідність спеціального матеріально-технічного та кадрового забезпечення діяльності (зброя, спецзасоби, криміналістична техніка тощо);

– спеціальні вимоги та обмеження щодо кадрового складу, особливий порядок добору і проходження служби, відповідальність, додаткові гарантії діяльності»).

Вітчизняний дослідник В.О. Боняк вважає, що правоохоронний орган має відповідати наступним ознакам [¹¹⁰]:

¹⁰⁹ Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук спец.: 12.00.01. Харків, 2015. 235 с. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Hamula/d_Hamula.pdf

¹¹⁰ Забезпечення прав людини у правоохоронній діяльності: навч. посібник. –2-е вид. перероб. і доп. / Кол. авт.; за ред. д.ю.н., доц. В.О. Боняк. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2018. 260 с.

«– становить собою структурно організований колектив державних службовців;

– створюється державою в особі Українського парламенту, Президента України та Уряду України;

– державно-владні повноваження, якими наділений цей колектив державних службовців, що діє згідно правових формах та правових методів;

– забезпечується матеріальними і фінансовими ресурсами, необхідними для реалізації правоохоронної функції держави».

Проведене узагальнення вищенаведених підходів вітчизняних вчених до характеристики правоохоронних органів, дозволило визначити таку їх сукупність, як інституції сучасного українського суспільства (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Ідентифікація сукупності правоохоронні органи сучасної України в працях вітчизняних вчених

<i>Джерело</i>	<i>Перелік</i>
<i>1</i>	<i>2</i>
Лапкін А.В. [111]	Прокуратура; нотаріат, Служба безпеки України, органи юстиції, органи внутрішніх справ, державна фіскальна служба, адвокатура, Національне антикорупційне бюро, Державне бюро розслідувань, Державна прикордонна служба, Державна контрольно-ревізійна служба, інші органи визначені законом
Терещук Г.А. [112]	органи прокуратури органи внутрішніх справ; органи служби безпеки, військової служби правопорядку у Збройних Силах України; митні органи; органи охорони державного кордону: органи й установи виконання покарань; органи державної податкової служби; органи державної контрольно-ревізійної служби; органи рибоохорони; органи державної лісової охорони; інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції
Соколенко О.Л. [113, с. 704]	суди, прокуратуру, Службу безпеки України, Управління державної охорони, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України, Державну прикордонну службу України, Митну службу України, податкову міліцію у складі Державної податкової служби України, Державну кримінально-виконавчу службу України, Державну виконавчу службу, міліцію, внутрішні війська МВС України, Службу зовнішньої розвідки України, Головне управління розвідки Міністерства оборони України, Державне бюро розслідувань та інші правоохоронні органи

¹¹¹ Лапкін А.В. Організація судових та правоохоронних органів України: навч. посіб. у схемах. Вид. 5-ге, змін. і допов. Х. : Право, 2016. 168 с.

¹¹² Терещук Г.А. Судові та правоохоронні органи України. Конспект лекцій для студентів спеціальності 081 «Право» денної та заочної форм навчання. Луцьк: ЛНТУ, 2017. 109 с.

¹¹³ Соколенко О.Л. Види правоохоронних органів України. Форум права, 2012. № 3. С. 699-705.

1	2
Делія Ю.В. [114]	1) суд; 2) органи прокуратури; 3) органи внутрішніх справ; 4) органи служби безпеки; 5) антикорупційні органи (НАБУ, НАЗК, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (Національне агентство з питань повернення активів); 6) Військова служба правопорядку у Збройних силах України; 7) Служба зовнішньої розвідки України; 8) митні органи; 9) органи охорони державного кордону; 10) органи Державної податкової служби (у тому числі підрозділи податкової міліції органів Державної податкової служби); 11) органи та установи виконання покарань; 12) слідчі ізолятори; 13) органи Державної фінансової інспекції; 14) органи рибоохорони; 15) органи державної лісової охорони; 16) Антимонопольний комітет України; 17) Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; 18) Управління державної охорони України; 19) Державна санітарно-епідеміологічна служба; 20) Державна екологічна інспекція; 21) Державна інспекція ядерного регулювання України; 22) органи захисту прав споживачів; 23) Державна архітектурно-будівельна інспекція України; 24) нотаріат; 25) виконавча служба
Юзікова Н.С. [115]	прокуратури; внутрішніх справ; служби безпеки; Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; митні; охорони державного кордону; державної податкової служби; органи і установи виконання покарань; державної контрольно-ревізійної служби; рибоохорони; державної лісової охорони; інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції
Мельник М.І., Хавронюк М.І. [116, с. 31-32]	суди, органи прокуратури, міліції, податкової міліції, Служби безпеки України, Управління державної охорони, Прикордонних військ, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України, дізнання державної митної служби, дізнання державного пожежного нагляду, Державного департаменту з питань виконання покарань
Бурбика М.М., Уткіна М.С. [117]	органи прокуратури; органи внутрішніх справ; органи Служби безпеки; Військова служба правопорядку у Збройних силах України; органи охорони державного кордону; органи доходів та зборів; органи і установи виконання покарань; органи Державної фінансової інспекції; Національне антикорупційне бюро України; органи рибоохорони; органи державної лісової охорони; інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції (органи нотаріату, адвокатури і т. д.)
Шкуля Т.О. [118, с. 179]	суд, прокуратура і правоохоронні органи по боротьбі зі злочинністю, у вузькому – тільки правоохоронні органи по боротьбі зі злочинністю (органи міліції, податкової міліції, Служби безпеки України, Управління державної охорони, Державної прикордонної служби, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, державної митної служби, Державного департаменту України з питань виконання покарань

¹¹⁴ Делія Ю.В. Правоохоронні органи у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Правовий часопис Донбасу. 2020. № 1 (70). С. 208-218.

¹¹⁵ Юзікова Н.С. Судові та правоохоронні органи України: Навчальний посібник. Вид. четверте, перероб. і допов. К.: Істгана, 2006. 320 с.

¹¹⁶ Мельник М.І., Хавронюк М.І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : навч. посібник. К. : Юрінком Інтер, 2002. 464 с.

¹¹⁷ Бурбика М.М., Уткіна М.С. Судові та правоохоронні органи (у схемах і таблицях) : навчальний посібник. Суми : Сумський державний університет, 2016. 123 с.

¹¹⁸ Шкуля Т.О. Правоохоронні органи в механізмі держави України: дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. Наук спец.: 12.00.0. Київ, 2004. 203 с.

На підставі наведених підходів та опрацювання вітчизняного законодавства сфери дії правоохоронної функції, сформовано вектори розвитку інституційного забезпечення реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності (рис. 2.2).

Отже, обґрунтовано нові підходи щодо сутності правоохоронних органів (суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави, що створюється як орган державної влади, діяльність якого скерована на захист прав, свобод та інтересів людини, забезпечення громадського порядку, законності, запобігання та протидія злочинності, забезпечення державної та національної безпеки). Встановлено, що правоохоронний орган має відповідати наступним ознакам:

- 1) діє на основі спеціального закону та / або інших нормативних актів;
- 2) здійснює повноваження на основі процесуальної форми;
- 3) володіє державно-владними повноваженнями та правом на застосування примусу;
- 4) потребує спеціального забезпечення; наділені правом державної таємниці та повноваженнями щодо здійснення спеціальних операцій.

Обґрунтовано наступні вектори розвитку інституційного забезпечення реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності:

- 1) створення спеціальних правоохоронних органів щодо запобігання та протидії найбільш важливим суспільним викликам та загрозам: кіберзлочини; поширення та виробництво наркотиків;
- 2) формування комунікативної стратегії взаємодії правоохоронних органів;
- 3) створення постійного представництва Європолу.

Їх кінцева реалізація забезпечить підвищення не лише інституційної спроможності правоохоронних органів, а й сприятиме зміцненню державної безпеки, а отже і української державності.

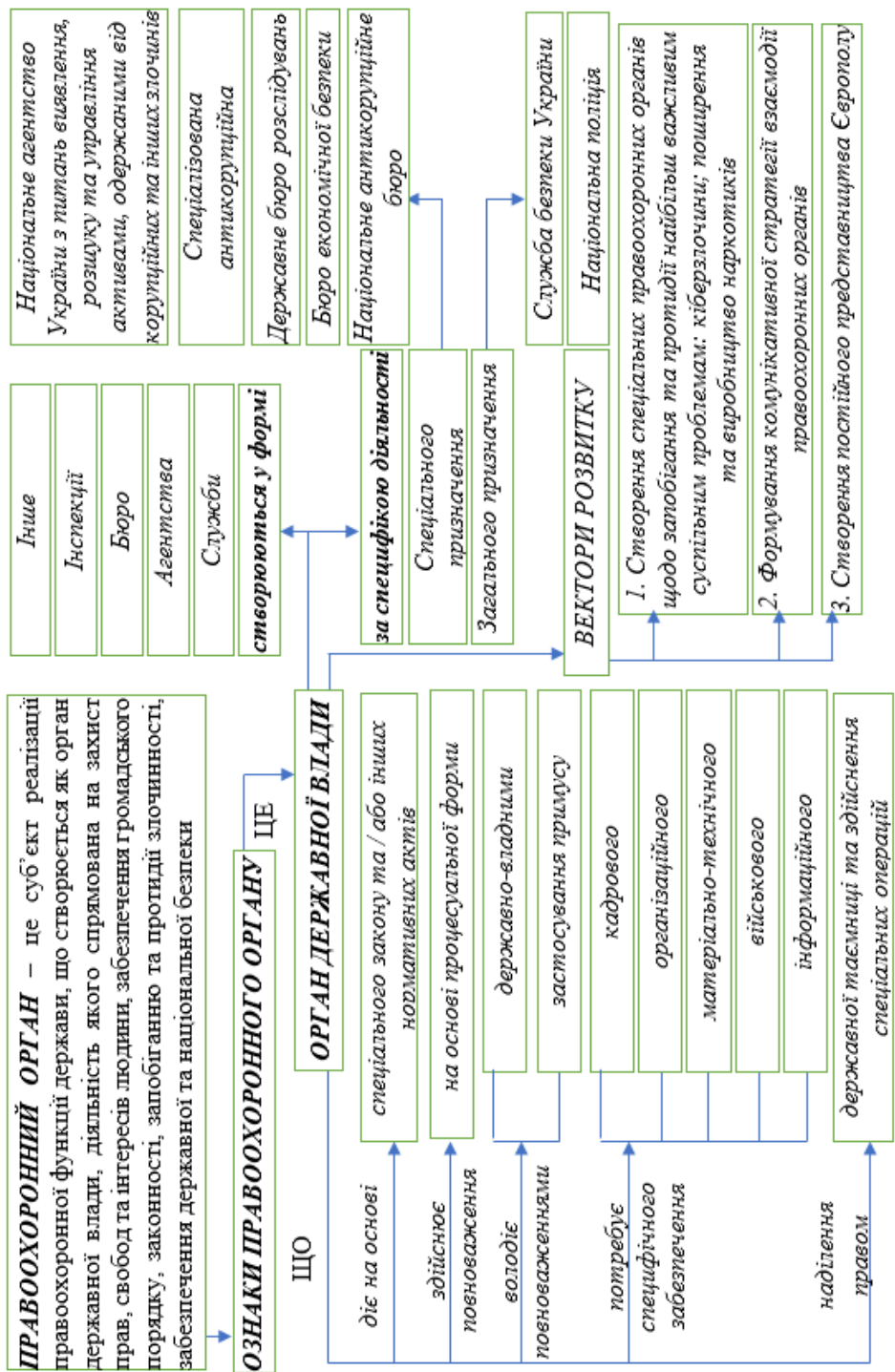


Рис. 2. Вектори розвитку інституційного забезпечення реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності

2.3. Зміст державної політики у сфері розвитку правоохоронної системи

«Політика як феномен, який пов'язаний зі спробами розв'язання проблеми, що стосується багатьох людей, має властивість по-різному впливати на них. Не завжди цей вплив розцінюється людьми як «позитивний». І це зрозуміло, адже мінімальна кількість проблем у будь-якому суспільстві на кожному з етапів його розвитку значно перевищує доступні можливості (ресурси) для їх розв'язання. Неодмінно віддається перевага розв'язанню одних проблем, тоді як розв'язання інших переноситься на майбутнє або взагалі відкладається. Інакше кажучи, завжди існують ті групи людей, чії нагальні потреби не потрапляють до пріоритетів державної / регіональної / муніципальної політики» [119].

«Під державною політикою слід розуміти сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни. Уточнимо, що державна політика конструюється для реалізації і зовсім не констатується пост-фактум. Їй притаманний прагматизм, раціоналізм і діагностованість. Раціональність як базова процесуальна характеристика держави, домінуючий спосіб забезпечення її життєдіяльності також утверджується й шляхом формування державної політики і полягає в практиці узгодження цілей різних груп інтересів через змагальність аргументів, спроби переконання опонентів у справедливості своїх позицій та оцінок. І головний, хоча й не єдиний критерій у цьому процесі, – вартість ресурсів, що виділятимуться для досягнення поставлених цілей. Таким чином, раціональна аргументація – це основний процес, що концептуалізує формування державної політики» [120].

Вітчизняні вчені С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович пропонують розглядати державну політику в трьох аспектах, що характеризують її багатовекторний прояв:

¹¹⁹ Налагодження ефективної взаємодії між основними стейкхолдерами процесу аналізу політики. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2020/20-2020/4.pdf>

¹²⁰ Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К. НАДУ. 2014. 448 с.

– публічна політика як транспарентний процес прийняття політичних, політико-управлінських рішень, де ступінь публічності визначається наявністю каналів доступу зацікавлених груп до цього процесу;

– публічна політика як програма, що містить стратегії розвитку держави. Поняття вживається тоді, коли йдеться про галузеву політику (у сфері фізичної культури та спорту, охорони здоров'я, освіти тощо);

– форма політичного процесу, який реалізується у публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними та іншими видами ресурсів, представлена цілісним комплексом вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників [¹²¹, с. 186].

Підходи до сутності та змісту державної політики у науковій літературі мають дискусійний характер, що впливає із наступних дефініцій:

– Вітчизняні вчені С.О. Телешун, О.Р. Титаренко, С.В. Ситник, С.І. Вировий пропонують наступне визначення публічної політики: «Публічна політика – це форма політичного процесу, який реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними ресурсами та представлений комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників» [¹²², с. 5]. Запропоноване авторами визначення має загальний характер, та не повністю визначає зміст публічної політики як складової або ж синонім державної політики. Так, вважаємо, що публічна політика не може асоціюватися лише із інформаційно-комунікаційними ресурсами, а також взаємодія учасників є лише частиною реалізації публічної політики. Публічна політика – це завжди вплив на певні суспільні відносини.

– Вітчизняні дослідники В.Є. Романов, О.М. Рудік, Т.М. Брус «державна політика – це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя

¹²¹ Телешун С., Ситник С., Рейтерович І. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору. Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2012. Вип. 4. С. 185-196.

¹²² Телешун С.О., Титаренко О.Р., Ситник С.В., Вировий С.І. Публічна політика та управління: наук. розробка. К. НАДУ. 2010. 36 с.

суспільства» [123, с. 12]. Дане визначення визначає лише головного суб'єкта формування та реалізації державної політики – уряд. Проте політику реалізують не лише органи державної влади.

– Телешун С.О., Ситник С.В., Рейтерович І.В. вказують, що «публічна політика (public policy) – політика органів державного управління, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільнозначущих цілей та вирішення суспільноважливих завдань» [124]. В цілому, погоджуємося із виокремленим визначенням, підходом до сутності публічної політики, адже автори визначають таку категорію як інтерес, що є вкрай важливим як з позиції публічної політики в цілому, так і державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи. Проте, варто зазначити, що публічна політика охоплює більшість сфер суспільного життя та скерована на вирішення суспільних проблем, які мають симптоми, що вимагають державного втручання.

– у підручнику за редакцією Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурміна наводиться наступне визначення: «державна політика – напрям дій (або бездія), що обирається владою для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем» [125]. Дане визначення досить чітко визначає сутнісне наповнення державної політики як діяльності органів державної влади, зокрема, така діяльність може бути виражена як в дії, так і бездіяльності.

– зарубіжний дослідник В.Н. Данн пропонує під державною політикою розуміти «комплексну модель взаємозалежних колективних варіантів вибору, зокрема, рішення про бездіяльність, прийняті урядовими органами й посадовцями» [126, с. 106]. Дане визначення також визначає таку категорію, як бездіяльність, що теж характеризує державну політику, проте дане визначення не передбачає об'єкту, на який скерована державна політика, якими у більшості випадків є суспільні відносини або суспільна проблема.

¹²³ Романов В.Є., Рудік О.М., Брус Т.М. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження. Дніпропетр. ДРІДУ НАДУ. 2003. 72 с.

¹²⁴ Телешун С.О., Ситник С.В., Рейтерович І.В. Що таке публічна політика? URL: http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2012/12/blog-post_26.html

¹²⁵ 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.

¹²⁶ Данн В.Н. Державна політика: вступ до аналізу / пер. з англ. Г.Є. Краснокутського; наук. ред. М.О. Баймуратов. Одеса. АО БАХВА. 2005. 504 с.

– Тертичка В.В. у дисертаційному дослідженні з проблем аналізу та дослідження державної політики пропонує визначення: «державна політика – це порівняно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, що впливає на життя суспільства» [127, с. 10]. Дане визначення є змістовним та характеризує діяльність державних інституцій, що може проявлятися у бездіяльності, щодо суспільних відносин або окремих суспільних проблем.

– Авакян Т.А. вказує, що «державна політика – відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність органів державної влади з метою визначення програми поведінки підвладних осіб, яку здійснюють шляхом використання різних засобів і методів для досягнення певних суспільно значущих цілей. Безперечною є теза про те, що державна політика реалізується за допомогою різних засобів, форм, методів і процедур, однак важливе місце серед цих елементів посідає законодавство країни» [128, с. 107-108]. В цілому, погоджуючись із пропозицією вченого, варто наголосити, що державна політика це не лише законодавство. Державна політика може використовувати фінансові, інформаційні, освітні та інші механізми. Варто наголосити, що органи державної влади можуть використовувати інструменти пропаганди.

– Петренко І. вказує, що «державна політика – діяльність органів державної влади з управління та керівництва суспільством на підставі єдиних цілей, принципів і методів, що передбачає розроблення, законодавче закріплення та впровадження державних цільових програм у різних сферах суспільного життя з метою розв'язання нагальних проблем чи задоволення потреб суспільства. Вагоме значення в державній політиці має структурування інтересів різних груп населення та пошуку компромісу між ними, оскільки остаточне рішення має максимально наближати суспільне благо» [129, с. 24]. Дане визначення є найбільш змістовним щодо характеристики

¹²⁷ Тертичка В.В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ. 2004. 36 с.

¹²⁸ Авакян Т.А. Нариси та дискусії щодо розуміння державної політики у сфері внутрішніх справ. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2015. № 1. С. 104-113.

¹²⁹ Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм. Віче. 2011. № 10. С. 23-25.

державної політики, адже визначає, власне, як процесну сторону державної політики, так і суб'єктну та цільову, що і передбачає формування механізмів задоволення інтересів різних груп населення.

– Коршунова Н.В. у дисертаційному дослідженні зазначає, що «державною політикою слід вважати цілеспрямовану, порівняно стабільну, свідомо-вольову, правову форму організації та здійснення діяльності держави або інших уповноважених нею суб'єктів, яка за допомогою спеціальних засобів, методів і процедур спрямована на розроблення стратегічного курсу розвитку найважливіших сфер життєдіяльності суспільства й тактичного управління ними з метою найоптимальнішого узгодження інтересів соціальних суб'єктів» [130]. Дане визначення теж в повній мірі характеризує державну політику як за змістом дії, так і за напрямками функціонування суб'єктів державної влади.

Виходячи із вище вказаного, пропонуємо під **«державною політикою»** розуміти: *процес вироблення, формування, реалізації та її оцінки державно-управлінських рішень, які полягають в дії або бездіяльності, передбачають сукупність методів, процедур, інструментів, принципів, що застосовуються суб'єктами державної влади щодо впливу на суспільні відносини в цілому або окремих їх складових для вирішення назрілої суспільної проблеми, що в результаті має узгодити публічні, суспільні та приватні інтереси.* У свою чергу, під **«державною політикою в сфері трансформації правоохоронної системи»** пропонуємо розуміти: *процес вироблення, формування, реалізації та її оцінки державно-управлінських рішень, які полягають у дії або бездіяльності, передбачають сукупність методів, процедур, інструментів, принципів, що застосовуються суб'єктами державної влади щодо впливу на процес трансформації правоохоронної системи в цілому або окремих її складових для вирішення назрілих проблем, щодо забезпечення державної безпеки, громадського порядку, протидії та запобіганні злочинам, що в результаті дозволить забезпечити соціальний консенсус через узгодження публічних, суспільних та приватних інтересів.*

¹³⁰ Коршунова Н.В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук (доктора філософії) : 12.00.01 (081 – Право). Національна академія внутрішніх справ. К. 2018.

РОЗДІЛ 3

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА КОНСТРУКЦІЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

3.1. Правоохоронна система крізь призму реалізації функцій держави

Теоретичним підґрунтям формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності є обґрунтування її місця у контексті реалізації функцій держави та забезпечення відповідного рівня її безпеки. Функції держави є тією категорією, що визначає напрями її розвитку та трансформації, в цілому, та окремих складових, зокрема. «Питання про функції держави залишається одним з найважливіших питань теорії та практики державотворення. Вони відіграють важливу роль у реалізації державної політики, адже без впливу на ті чи інші суспільні відносини держава не в змозі вирішити завдання, що стоять перед нею, і досягти покладених цілей. Особливе місце займає політична функція – основоположна для здійснення інших функцій сучасної держави» [¹³¹, с. 23]

Функції держави завжди спрямованні на забезпечення відповідного рівня її безпеки, в цілому, та окремих елементів, зокрема. Відповідно, правоохоронна діяльність визначає, як власне правоохоронну функцію держави, так і забезпечення виконання інших, що пов'язані із реалізацією державно-управлінський рішень у різних сферах суспільного життя.

«Дослідження функцій демократичної, соціальної, правової держави дає можливість розкрити її демократичний потенціал і сприяє більш глибокому розумінню механізму взаємодії держави з іншими структурами суспільства у вирішенні найбільш важливих політичних, економічних, соціальних, культурних, ідеологічних, екологічних завдань. Розв'язання цих проблем значною мірою залежить від ефективності реалізації внутрішніх функцій Української

¹³¹ Кузенко У.І. Політична функція сучасної держави: поняття, зміст, структура. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. Випуск 28. Том 1. С. 23-26.

держави, їх фінансового, організаційного і правового забезпечення, поглиблення політичної та правової реформи, впровадження демократії європейського зразка» [¹³², с. 222].

В умовах трансформації зовнішніх векторів розвитку України та необхідності забезпечення діяльності правоохоронних органів, актуалізується науковий пошук модернізації функціональних положень державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Зокрема, є потреба в обґрунтуванні структури функцій держави та місця в даній структурі правоохоронної функції та правоохоронної діяльності, як форми реалізації сукупності функцій держави.

Функції держави розглядалися вітчизняними та зарубіжними вченими, зокрема: В.Б. Авер'янов, Т.Г. Андрусак, С.С. Алексеев, М.І. Байтін, К.С. Бельський, О.Г. Варич, А.Б. Венгеров, А.І. Денисов, Н.І. Долматова, М.В. Дзевелюк, О.О. Джураєва, М.В. Жигульонков, Л.І. Загайнов, Т.В. Кашаніна, С.В. Ківалов, М.М. Ковалевський, М.І. Козюбра, В.В. Копейчиков, О.Л. Копиленко, С.О. Комаров, В.О. Костюк, С.А. Котляревський, В.В. Лазарев, О.В. Марцеляка, О.В. Малько, Г.Н. Манов, М.М. Марченко, М.І. Матузов, А.Д. Машков, Л.А. Морозова, С.М. Мельничук, Т. Мітчелл, В.С. Нерсисянц, С.В. Кухтик, Ю.М. Оборотов, М.П. Орзіх, П.В. Онопенко, Г.В. Падалко, Ю.Г. Просвірніна, О.В. Петришин, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, В.І. Сало, В.В. Сухонос, О.Ф. Скакун, Л.І. Спірідонов, О.В. Сурілов, О.В. Тимошук, Ю.А. Тихомиров, Є.О. Харитонова, О.Ф. Фрицький, А.Ф. Черданцев, В.А. Четвернин, В.Є. Чіркин, В.В. Шаповал та інші. Вченими закладено теоретичні положення та напрями трансформації функції у різні періоди розвитку держави. У контексті дослідження правоохоронної діяльності, є потреба в осмисленні, як, власне, правоохоронної функції, так і її місця в реалізації інших функцій держави.

«За концептуальними положеннями теорії держави і права, функції держави – це розподіл на окремі типи, види, групи залежно від різних критеріїв (політичних, економічних, соціальних, правових та ін.), що набувають практичного значення для напрацювання

¹³² Мотиль І. Внутрішні функції держави в реформуванні правової системи України. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 10. С. 221-226. URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2020/10/38.pdf>

стратегій і рекомендацій із трансформації, перетворення та модернізації певних напрямів діяльності держави» [133, с. 8].

«Сучасна філософська наука не змогла виробити універсального розуміння поняття функції, яке б однаково добре застосовувалося для характеристики різних об'єктів дослідження – і матеріальних, і нематеріальних. Певна складність використання здобутків філософії в питанні функцій державно-правових явищ пояснюється значним ступенем узагальнення філософських дефініцій. У теоретичній юриспруденції вживання терміну «функція» пов'язане, як правило, з характеристикою сутнісної сторони державноправових явищ і означає напрям, предмет діяльності того чи іншого політико-правового інституту, зміст цієї діяльності та її забезпечення» [134, с. 24]. Це є досить важливим з позиції формування напрямів розвитку правоохоронної діяльності, як одного із видів діяльності політико-правових інститутів, якими виступають суб'єкти формування та реалізації державної політики у досліджуваній сфері.

Перед правоохоронною діяльністю стоїть сукупність завдань, які визначають розвиток функцій держави. Зокрема, вітчизняні вчені вказують, що «функції держави відображають її динамічну характеристику. Вони показують, що має робити держава для досягнення й здійснення тих цілей і завдань, які стоять перед нею в певний історичний період. Однак функції держави як основні напрями її діяльності не слід зводити до самої діяльності, оскільки на практиці держава іноді ухиляється або спотворює ці напрями. Не слід їх ототожнювати і з цілями та завданнями, що стоять перед державою. Якщо мета вказує на те, до чого прагне держава, а завдання – на засоби і способи її досягнення в певних умовах, то функція відображає скоординовані напрями діяльності державного механізму. Одна задача може розв'язуватися за допомогою виконання декількох функцій» [135, с. 406]. Варто погодитися із вченими, зокрема, у тій

¹³³ Дубинський І.Ю. Класифікаційні особливості функцій держави. Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. 2019. Том 30(69). № 4. С. 7-11.
URL: http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/4_2019/4.pdf

¹³⁴ Кузенко У.І. Політична функція сучасної держави: поняття, зміст, структура. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. Випуск 28. Том 1. С. 23-26.

¹³⁵ Буцан М.С. Функції держави: поняття, класифікації, наукові трактування. Часопис Київського університету права. 2019. № 4. С. 406-404.
URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/938349.pdf>

позицій, що одна задача може розв'язуватися з допомогою декількох функцій. Це вказує на те, що правоохоронна діяльність, як і будь-яка інша сфера державного управління не визначається лише однією функцією, а може бути реалізована сукупністю інших функцій, які сьогодні класифікуються за різноманітними ознаками.

«Онтологія і гносеологія функцій сучасної держави (їх теоретичне пізнання, осмислення) у мінливих глобальних умовах перебувають у пізнавальній взаємодії, зв'язках з аксіологічною, телеологічною і праксіологічною складовими їх дослідження. Перебуваючи в очевидному зв'язку з соціальним призначенням та цілями держави, її функції відображають їх сутнісні властивості з урахуванням соціально-цілевих (телеологічних) характеристик. Такий підхід посилює визначеність аргументації розуміння функції держави. Якщо соціальне призначення держави обґрунтовує систему її невід'ємних (обов'язкових) функцій, стабілізуючих процес державного управління, то аналіз ієрархії цілей держави визначає предметно-об'єкту спрямованість її функціонування – забезпечення правової і соціальної захищеності людини в усіх сферах» [136, с. 67].

Вітчизняна дослідниця сучасних функцій держави О.О. Джураєва вказує, що «Початок нового тисячоліття характеризується досить важливими змінами в сучасному правовому і державному розвитку України, що визначається як своєрідністю, неповторністю кожної держави, зокрема України, так і глобалізацією, що підсилюється. Усе більше стає очевидною необхідність в удосконаленні чинного законодавства з метою найбільш ефективної реалізації сучасною державою своїх функцій. Насамперед ця проблема вимагає створення чіткої економічної і політичної програми соціального забезпечення, поліпшення охорони здоров'я, підтримки екологічної безпеки країни з огляду на низький рівень діяльності сучасної української держави у цих сферах. Враховуючи прагнення сучасної України до економічних і політичних змін, перед державою виникає необхідність вносити певні корективи у самі методи діяльності традиційних державних органів і створювати нові

¹³⁶ Олейников С.М. Функції держави: методологічні складові і розвиток в умовах глобалізації. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 25. С. 75-87. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/6591/1/Olejnikov.pdf>

структури, максимально здатні за своїм характером до виконання найважливіших функцій держави в даний період» [137, с. 3].

Відповідно, трансформація векторів розвитку держави впливає на її функції та механізми їх реалізації, а також методології державної політики та державного управління у сфері правоохоронної діяльності та інших сфер суспільного життя.

Вітчизняна дослідниця проблем державних функцій І. Ткаченко вважає, що «розуміння сутності і поняття функції держави історично змінювались. До початку ХХ століття вона розглядалася в контексті загального вчення про державу; з початку ХХ століття до середини ХХ століття зміст поняття «функції держави» досліджувався через соціальну сутність держави (розкривав тенденцію розширення сфер впливу державної діяльності); з другої половини ХХ століття до 90 р. ХХ століття положення теорії функцій держави розкривались шляхом виявлення їх природи, критеріїв класифікації, характеристики окремих видів; функції держави трактуються як основні напрями її діяльності, що відображають її соціальну сутність і призначення держави (це визначення є в обігу сучасної юридичної науки й до нині); з кінця ХХ століття під впливом доктрин демократичної, правової держави, забезпечення прав людини змінився зміст функцій держави; початок ХХІ століття й до нині зміна змістових аспектів поняття «функції держави» (у зв'язку з впровадженням ідеї сервісної держави й децентралізації), посилення взаємовпливу внутрішніх й зовнішніх функцій держави» [138, с. 103].

Еволюцію функцій держави на сучасному етапі їх розвитку обґрунтував О.О. Бандура [139, с. 17], з чим погодився І. Мотиль [140, с. 222-223], зокрема, в працях зазначається:

– «процес розбудови суспільства, що частково перебирає на себе повноваження держави, суттєво впливає на зміст функцій, форми і методи їх реалізації». Варто зазначити, що функції держави значно

¹³⁷ Джураєва О.О. Функції сучасної держави: автореф. дис. ... канд. юр. наук спец.: 12.00.01. Одеса, 2006. 15 с.

¹³⁸ Ткаченко І. Функції держави: проблеми визначення. Актуальні проблеми правознавства. 2020. № 1(3). С. 102-107.

¹³⁹ Бандура О.О. Основні цінності права як системи. Право України. 2008. № 5. С. 14-20.

¹⁴⁰ Мотиль І. Внутрішні функції держави в реформуванні правової системи України. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 10. С. 221-226. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/10/38.pdf>

були трансформовані в умовах формування громадянського суспільства та все більшого залучення громадськості до формування та реалізації державної політики у різних сферах суспільного життя. Крім того, в умовах сьогодення все більшого впливу на правоохоронну діяльність має громадський контроль;

– «вплив міжнародного середовища, що виявляється у посиленні взаємозалежності держав у розв'язанні загальнопланетарних проблем та розширенні їх багатостороннього і двостороннього співробітництва у різних сферах суспільного життя». Починаючи з другої половини ХХ століття, спостерігається посилення ролі міжнародних організацій у розвитку національних держав. Крім того, глобалізаційні процеси зумовили все більшу залежність держав від транснаціональних корпорацій та міжнародної спільноти. Це обумовлено декількома підходами: по-перше, ресурсний, що найбільш характерний для країн, що залежні від імпорту ресурсів, зокрема, енергетичних; по-друге, фінансовий, що характерно для України з позицій отримання фінансування від міжнародних донорів; по-третє, рейтинговий, коли держава має сформувати довіру до себе на міжнародній арені, що у свою чергу в майбутньому дозволить забезпечити привабливість держави як повноцінного міжнародного партнера та залучити додаткові фінансові ресурси у розвиток економіки держави;

– «зростаюча роль органів місцевого самоврядування у розв'язанні суспільних проблем». Останні п'ять років в Україні все більшої популярності набуває реформа децентралізації, що вкрай позитивно відобразилося на окремих територіальних громадах. Відповідно окремі функції держави були перерозподілені;

– «створення сприятливих політичних, економічних, соціальних, духовних й інших внутрішніх і зовнішніх умов». Важливе значення при реалізації функцій держави мають умови, адже саме політична воля, економічні ресурси, соціальні та духовні передумови впливають на структуру та зміст функцій;

– «укріплення фінансових, організаційних, правових форм і методів реалізації функцій, удосконалення нормативно-правової бази діяльності держави». Результативність виконання державою покладених на неї функцій залежить від форм їх реалізації. Зазначені

форми проявляються в механізмах державного управління та державної політики. Саме державне управління є системою реалізації функцій держави на усіх рівнях;

– «посилення гармонічного поєднання новизни, що впливає з демократичного змісту сучасної держави, і наступництва окремих елементів від попередньої держави». Еволюціонування держави та формування демократичних засад її розвитку обумовило видозміну функцій та передачу окремих із них у приватний сектор.

Вітчизняний дослідник В.В. Мурза, вивчаючи змістовні положення функцій держави, наголошує на наступних положеннях:

«1. Безпосередній зв'язок між сутністю та соціальним призначенням держави, що реалізується у відповідній діяльності (зміст якої відображає її предмет, спрямованість на реалізацію інтересів певних соціальних груп, форми її здійснення та ін.). Особливо суттєво відчувається різниця у змісті функцій держав при різних політичних режимах.

2. Відображення головних напрямів діяльності держави. Форми і методи здійснення функцій можуть змінюватись, тоді як основні напрями діяльності держави залишаються незмінними впродовж тривалого часу. Функції держави мають предметний, об'єктивний характер, адже вони виникають у суспільстві через об'єктивну необхідність, на певному етапі його розвитку і характеризуються високим ступенем стабільності (усталеності).

3. Спрямованість на вирішення конкретних завдань в інтересах досягнення загальної державної мети, що постає перед суспільством на певному етапі його розвитку. Зміст функцій не залишається незмінним протягом усього розвитку держави і суспільства. Зміни у функціях можуть відбуватися кардинально, наприклад зі зміною політичного режиму, в періоди радикальних соціально-політичних перетворень, або поступово, коли з розвитком і вдосконаленням суспільних відносин поступово змінюється сама сутність держави та, відповідно, ті завдання, що постають перед нею» [141].

¹⁴¹ Мурза В.В. Поняття та види функцій сучасної держави. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2011. № 4. С. 42-50.

Відповідно до зазначеного, функції держави є мінливими до внутрішнього та зовнішнього середовища, це обумовлено сукупністю факторів, зокрема:

– по-перше, еволюція розвитку суспільних відносин призводить до трансформації функцій держави. У свою чергу, функції держави є тим елементом теорії, що еволюціонують та мають спадкоємний характер, що призводить до мінливості. «Функції держави характеризуються спадкоємністю, яка обумовлюється тим, що вони піддаються могутньому впливу етнокультурних пластів життя суспільства – національних, територіальних особливостей, традицій тощо. Тому новий тип держави, який формується у розвитку конкретного державного організаційного суспільства, у відвертій або прихованій формі зберігає і навіть розвиває окремі старі функції; кожна функція держави повинна розглядатися як елемент єдиної системи функцій, поза такою системою поняття функції не має реального сенсу» [142, с. 7]. «Діяльність держави щодо здійснення своїх функцій взагалі завжди має конкретно історичний зміст, і саме у процесі реалізації складається їх конкретне співвідношення, формується значення кожної функції в загальній системі. У певні періоди існування держави може відбуватися зміна пріоритетів, що зумовлює відповідні зміни у функціонуванні держави, де на перший план виходять функції, які мають на даний момент найбільше суспільне значення» [143].

– по-друге, поява нових ризиків та загроз, як для держави, в цілому, так і її окремих елементів, зокрема. Такими елементами є різні сфери суспільної діяльності, які визначають різні рівні державної та національної безпеки, зокрема: економічної, соціальної, військової, громадської, екологічної, правової, геополітичної та інші. Тому функції спрямовані на забезпечення відповідного рівня безпеки. Зазначене вказує на трансформацію структури функцій держави та, як результат, обумовлює зміни у системі та методології державного управління та процесу формування і реалізації державної політики у

¹⁴² Джураєва О.О. Функції сучасної держави: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук спец.: 12.00.01. Одеса, 2006. 15 с.

¹⁴³ Мурза В.В. Поняття та види функцій сучасної держави. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2011. № 4. С. 42-50.

різних сферах суспільного життя. Це є особливо важливим, зважаючи на те, що завдання державного управління та мета державної політики може досягатися різними функціями держави;

– по-третє, трансформація методів та методології державного управління та процесу формування і реалізації державної політики впливають на механізми реалізації функцій держави, а, відповідно, їх зміст та структуру. У сучасній науці виділяють правові та неправові форми реалізації таких функцій. «До правових форм здійснення функцій держави традиційно відносять правотворчу й правозастосовну (виконавчу). Ці та інші форми державної діяльності під впливом об'єктивних і волевстановлених факторів розвиваються у змістовному й видовому відношенні, що дає підстави виділяти, окрім традиційних, нові підходи до їх систематизації: правозабезпечувальну (у тому числі правоохоронну, контрольно-наглядову, судову); договірну; розпорядчу; реєстраційно-правовстановлюючу; правоправлінську. Як критерій класифікації правових форм доцільно враховувати видовий зміст державної діяльності. У реалізації державних функцій важливими є і неправові форми. Вони не пов'язані з юридично значущими діями і їх правовими наслідками, але у більшості випадків регулюються нормами права, виявляються в підзаконній діяльності й пов'язані з організаційною, зокрема підготовчою роботою. Термін «не правові», однак, не означає, що вони реалізуються не через право (наприклад, планування, що включає інтелектуальну, аналітичну діяльність, правотворчу форму діяльності з прийняття закону про бюджет). Правові й неправові форми реалізації державних функцій є взаємозалежними в таких варіантах: а) неправові форми передують правовим, забезпечують можливість їх використання (наприклад, збір, обробка, аналіз інформації, розробка пропозицій передують прийняттю законів та інших нормативних актів); б) не правові форми можуть реалізовуватися за допомогою їх закріплення у нормативних актах, набуваючи правової форми (наприклад, фінансовий план ухвалює форму закону про бюджет); в) реалізація правових актів забезпечується за допомогою організаційних заходів (доведення до виконавців, інспектування, кадрова робота та ін.)» [144, с. 156-157].

¹⁴⁴ Олейников С.М. Функції держави і правові форми її діяльності. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2012. Вип. 23. С. 150-161.
https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2017/1/Oleynikov_150.pdf

– по-четверте, функції хоч і мають практичну реалізацію, проте є теоретичним положенням розвитку держави та завжди змінюються, як за змістом, так і структурою, що в результаті призводить до зміни теоретичних положень державного управління. «Функції – це такі об'єктивно необхідні напрями предметної діяльності держави, без яких суспільство не може нормально існувати та розвиватися. Вони стійко склалися в певних сферах суспільного життя і вимагають узгоджених управлінських рішень і дій всіх складових частин державного механізму. Тому функції держави не слід ототожнювати з функціями окремих державних органів. Функції відображають не тільки спрямування виборчого впливу держави, а й узгодження, зіставлення управлінської діяльності держави з аналогічною діяльністю інших громадських об'єднань. Тому функції держави об'єктивно зумовлені закономірностями функціонування даної політико-правової системи, особливостями взаємодії суспільства і держави, актуальними цілями та завданнями, що постають перед ними як протягом всієї історії використання держави, так і в певний історичний період»^[145], с. 406].

Зазначене вказує, на те що функції держави є важливим теоретичним положенням державного управління, як системи їх реалізації. Відповідно, для формування вискоєфективної системи державного управління правоохоронною діяльністю, є потреба у формуванні наукового знання про функції держави та місце правоохоронної діяльності в їх забезпеченні, що покладено в основу формування та реалізації державної політики у досліджуваній сфері.

Властивості функцій держави досить чітко проявляються в їх класифікації. На сьогодні в науковій літературі класифікація функцій держави є не усталеною, – різні вчені виділяють різну кількість ознак та видів функцій держави. Навіть, при однаковій структурі класифікації, різним видам надається різний зміст функцій.

Вітчизняні дослідники проблем теорії держави та права Р.Я. Шай^[146] та О.О. Клімов^[147] пропонують багаторівневу класифікацію функцій держави:

¹⁴⁵ Буцан М.С. Функції держави: поняття, класифікації, наукові трактування. Часопис Київського університету права. 2019. № 4. С. 406-404.
URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/938349.pdf>

¹⁴⁶ Шай Р.Я. Принципи та форми реалізації функцій держави.
URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/29218/1/020_116_123.pdf

– залежно від тривалості дії: сталі (здійснюються державою на усіх етапах її існування (наприклад, економічна)); тимчасові (поява і зникнення яких викликані специфічними умовами суспільного розвитку (наприклад, функція надання допомоги регіону, де відбулося стихійне лихо));

– залежно від їх соціального призначення: головні (головні функції мають пріоритетне значення на конкретному етапі розвитку суспільства. До них відносять функції оборони, підтримання зовнішніх відносин, охорони правопорядку, економічну, екологічну, соціальну тощо); похідні (допоміжні) (до похідних необхідно віднести функції супутнього, допоміжного чи обслуговуючого характеру (наприклад, управління персоналом, матеріально-технічне забезпечення та управління майном, реалізація бюджетної політики і бухгалтерського обліку тощо));

– залежно від напряму державних цілей, що реалізуються, і завдань, що виконуються: внутрішні (це головні напрями діяльності держави згідно з виконанням внутрішніх завдань (економічна, політична, соціальна, екологічна, функція оподаткування і фінансового контролю, культурна, функція забезпечення режиму законності і правопорядку); зовнішні (це головні напрями діяльності держави згідно з виконанням нею зовнішніх завдань (захист країни, підтримування порядку, співтовариство з іншими державами тощо). Вони тісно пов'язані з внутрішніми, їх виконання забезпечує повноцінне існування держави, особливо у сучасному світі, який все більше стає взаємопов'язаним, глобалізованим).

Дзевелюк М. [¹⁴⁸] пропонує наступні класифікаційні ознаки функцій держави:

– за соціальною важливістю: основні (під основними функціями розуміють найзагальніші та найважливіші напрями діяльності держави щодо здійснення стратегічних завдань і цілей, які постають перед державою в конкретний історичний період); неосновні (до неосновних функцій відносять здійснення державою конкретних завдань у другорядних сферах суспільного життя);

¹⁴⁷ Клімов О.О. Деякі питання класифікації функцій держави та форм і методів їх здійснення. URL: <http://old.pb.univd.edu.ua/?controller=service&action=download&download=25966>

¹⁴⁸ Дзевелюк М. Номенклатура функцій сучасної держави. Підприємство, господарство і право. 2016. № 11. С. 171-176. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/11/35.pdf>

– за тривалістю дії: постійні (здійснюються на всіх етапах розвитку держави); тимчасові (викликані певними специфічними умовами, зі зникненням яких дана функція відпадає);

– за політичною спрямованістю діяльності держави: внутрішні (забезпечують внутрішню політику держави); зовнішні (забезпечують діяльність поза її межами);

– за принципом поділу влади: законодавчі (правотворчі); управлінські; судові;

– за об'єктами державного впливу: у сфері економіки (довгострокове планування та прогнозування економічного розвитку країни, формування державного бюджету, встановлення системи оподаткування, сприяння підприємницькій діяльності та ін.); у соціальній сфері (соціальний захист малозабезпечених прошарків населення, розвиток системи охорони здоров'я); у політичній сфері (охорона законності та правопорядку, прав і свобод людини, забезпечення вільного волевиявлення громадян, попередження міжнаціональних та релігійних конфліктів); у культурній сфері (державну підтримку та фінансування культури, мистецтва, освіти); у міжнародній сфері (взаємовигідну економічну, політичну, науково-технічну, військову та культурну співпрацю з іншими державами, захист територіальної цілісності та суверенітету, підтримку системи міжнародної безпеки та ін.).

Мурза В.В. [¹⁴⁹] запропонував наступну класифікацію функцій держави:

– за соціальною важливістю (значущістю): основні (під основними функціями розуміють найзагальніші та найважливіші напрями діяльності держави щодо здійснення стратегічних завдань і цілей, які постають перед державою у конкретний історичний період); неосновні (до неосновних функцій відносять здійснення державою конкретних завдань у другорядних сферах суспільного життя);

– за тривалістю дії: постійні (здійснюються на всіх етапах розвитку держави); тимчасові (викликані певними специфічними умовами, зі зникненням яких дана функція відпадає);

– залежно від політичної спрямованості: внутрішні (діяльність усередині країни); зовнішні (діяльність поза її межами);

¹⁴⁹Мурза В.В. Поняття та види функцій сучасної держави. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2011. № 4. С. 42-50.

– за об'єктами державного впливу: в економічній сфері (довгострокове планування та прогнозування економічного розвитку країни, формування державного бюджету, встановлення системи оподаткування, сприяння підприємницькій діяльності та ін.); у соціальній сфері (соціальний захист малозабезпечених прошарків населення, розвиток системи охорони здоров'я); у політичній сфері (охорону законності та правопорядку, прав і свобод людини, забезпечення вільного волевиявлення громадян, попередження міжнаціональних та релігійних конфліктів); у культурній сфері (державну підтримку та фінансування культури, мистецтва, освіти); у міжнародній сфері (взаємовигідну економічну, політичну, науково-технічну, військову та культурну співпрацю з іншими державами, захист територіальної цілісності та суверенітету, підтримку системи міжнародної безпеки та інші);

– залежно від характеру реалізації державної влади: правотворчу; правозастосовчу; правоохоронну; контрольно-наглядову.

Буцан М.С. [150]. пропонує наступну класифікацію функцій держави:

– за специфікою об'єктів державного впливу: економічна, соціальна, ідеологічна, екологічна, оборони та ін.;

– за сферами діяльності держави: внутрішні й зовнішні;

– за тривалістю дії: постійні й тимчасові;

– за ступенем спільності: основні й неосновні.

Представлені класифікаційні ознаки функцій держави мають дискусійний характер та не в повній мірі характеризують ту чи іншу діяльність держави. Це особливо стосується правоохоронної діяльності. Адже, окремими вченими виділяється правоохоронна функція, яка в той же час може бути охарактеризована за іншими класифікаційними ознаками. Крім того, правоохоронна функція реалізується державою через правоохоронну діяльність, яка у свою чергу забезпечує виконання інших державних функцій. Відповідно, до зазначеного, є потреба у формуванні класифікації функцій держави з позиції їх місця у загальній структурі функціональної спрямованості держави, яка і показала їх взаємодію.

¹⁵⁰ Буцан М.С. Функції держави: поняття, класифікації, наукові трактування. Часопис Київського університету права. 2019. № 4. С. 406-404. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/938349.pdf>

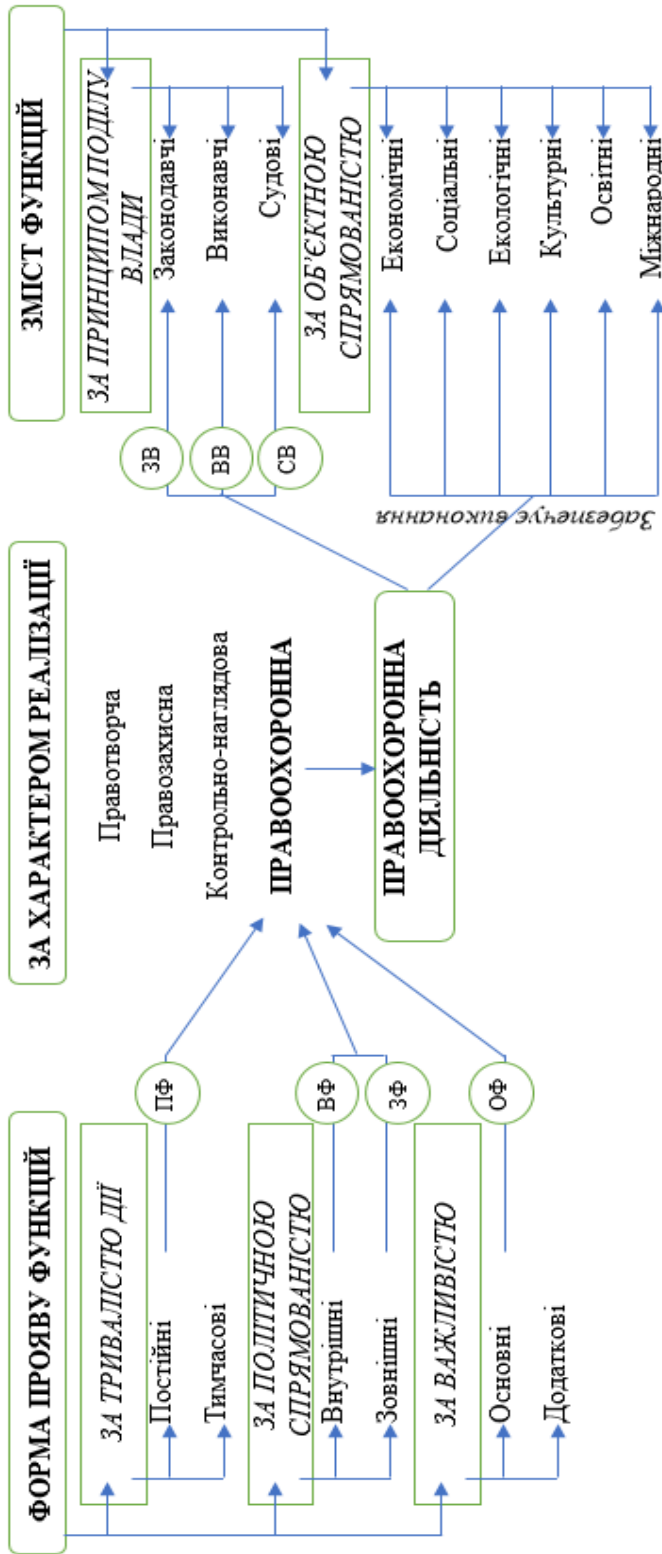
Зважаючи на різноманітність підходів до функцій держави, вважаємо за необхідне визначити адаптивну теоретичну модель взаємодії функцій держави та місце у ній правоохоронної діяльності. Це дозволить у повній мірі виявити властивості правоохоронної діяльності у функціональній спрямованості держави та державного управління, що закладе концептуальну основу в процес формування та реалізації державної політики у досліджуваній сфері (рис. 3.1).

Вищенаведена класифікаційна модель функцій держави характеризує їх за формами прояву, характером реалізації та змістом, а також визначає порядок взаємодій різних функцій. Дано характеристику кожному із представлених напрямів.

Форма прояву функцій держави передбачає, що їх класифікують за наступними ознаками:

1) за тривалістю дії. За даною класифікаційною ознакою виділяють постійні та тимчасові функції. Дану класифікаційну ознаку розглядає вітчизняний вчений І.Ю. Дубинський. Так, вчений зазначає, що «за часом дії функції держави поділяються на постійні і тимчасові. Постійні функції здійснюються державою протягом тривалого часу і притаманні їй на усіх або більшості етапів її існування, функціонування та розвитку (політична, соціальна, організація оборони країни та ін.). Тимчасові з'являються внаслідок виникнення специфічних умов суспільного розвитку, необхідності вирішення деяких невідкладних задач. У міру їх зникнення вони припиняють своє існування (керівництво військовими операціями під час війни, боротьба з епізоотіями, стихійним лихом та ін.)» [151, с. 9]. Варто зазначити, що навіть окремі функції держави можуть бути постійними або видозмінюватися. До того ж, такі видозміни можуть відбуватися, як в контексті історичних епох, так і в контексті архетипів держави, на чому наголошує вітчизняний вчений В.Г. Бульба (табл. 3.1).

¹⁵¹ Дубинський І.Ю. Класифікаційні особливості функцій держави. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. 2019. Том 30(69). № 4. С. 7-11. URL: http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/4_2019/4.pdf



Умовні позначення: ПФ – правоохоронна діяльність - постійна функція; ВФ – правоохоронна діяльність - внутрішня функція; ЗФ – правоохоронна діяльність – реалізується через зовнішню функцію; ОФ – правоохоронна діяльність - основна функція; ЗВ – правоохоронна діяльність – регулюється законодавчою владою та забезпечує дотримання законодавства; ВВ – правоохоронна діяльність реалізується виконавчими органами влади; СВ – правоохоронна діяльність забезпечує виконання рішень судової влади

Рис. 3.1. Класифікаційна модель функцій держави

Таблиця 3.1

Домінуючі державні функції та архетипи держав за В.Г. Бульбою [152]

Функції	Тип держави			
	Тоталітарна	Авторитарна	Транзитна	Демократична
Соціальні	Соціальний захист; Соціальна рівність	Соціальна рівність	Стабілізаційно-адаптивна	Забезпечення прав і свобод людини, дотримання соціальних стандартів
Політичні	Ідеологічна, Соціалізація, Виховна	Легітимізація влади, Соціалізація, Виховна	Створення рівних політичних можливостей	Відкритості, прозорості та доступності влади
Економічні	Фіскальна, Контрольна, Державного регулювання	Фіскальна, Контрольна, Державного регулювання	Інноваційно-інвестиційна, Регулятивна, Захисна	Регулювання та координація ринкових відносин

Проте зазначений поділ функцій держави досить часто критикується вітчизняними та зарубіжними вченими. Дзевелюк М. вважає, що «така типологізація функцій втрачає свій зміст у сучасному світі, адже всі функції будь-якої сучасної держави можна вважати постійними, але при цьому зумовленими конкретним етапом історичного розвитку суспільства. Діяльність держави щодо здійснення своїх функцій взагалі завжди має конкретно історичний зміст, і саме у процесі реалізації складається їх конкретне співвідношення, формується значення кожної функції в загальній системі. У певні періоди існування держави може відбуватися зміна пріоритетів, що зумовлює відповідні зміни у функціонуванні держави, і на перший план виходять функції, які мають на даний момент найбільше суспільне значення» [153, с. 173].

На нашу думку, зазначений поділ все ж таки має право на існування. І, не зважаючи на те, що недоцільно виділяти непостійні функції держави, все ж таки є потреба у виділенні таких функцій, які у той чи інший період розвитку держави заявляються і у подальшому зникають. Щодо правоохоронної діяльності та, власне, правоохоронної функції важливим буде вказати, що забезпечення

¹⁵² Бульба В. Соціальні функції держави як фундаментальна категорія державно-управлінської науки. 2011. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/1/01.pdf>

¹⁵³ Дзевелюк М. Номенклатура функцій сучасної держави. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 11. С. 171-176. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/11/35.pdf>

громадського порядку, запобігання та протидія різним видам злочинності та формування механізмів безпеки є постійною функцією держави. Відповідно, правоохоронна діяльність є пріоритетним об'єктом державної політики.

2) за політичною спрямованістю. Дана класифікаційна ознака передбачає поділ державних функцій на внутрішні та зовнішні. Дубинський І.Ю. зазначає, що «спрямованість діяльності держави на вирішення внутрішніх чи зовнішніх завдань слугує критерієм поділу функцій на внутрішні і зовнішні. Внутрішні функції дають уявлення про напрями діяльності держави всередині країни, виявляючись у таких сферах життя суспільства, як економічна, екологічна, соціальна та ін. Зовнішні функції дають уявлення про діяльність держави поза її межами, характеризують її напрями діяльності на міжнародній арені в галузі встановлення і підтримування відносин з іншими державами (захист країни, забезпечення інтеграції у світову економіку, підтримка світового порядку та ін.). Як внутрішні, так і зовнішні функції не можуть бути однаковими для всіх держав. Певні відмінності залежать від типу держави і характеру політичного режиму, від етапів її розвитку, міжнародної ситуації, характеру взаємовідносин співіснуючих між собою держав. Між внутрішніми і зовнішніми функціями є тісний зв'язок. Кожна держава заради найефективнішого вирішення внутрішніх завдань вступає у відносини з іншими країнами у сфері економіки, політики, культури, розбудови збройних сил, за допомогою яких держава може ефективно вирішувати ті проблеми, які з різних причин не може вирішити самостійно, особливо тоді, коли для цього бракує необхідних сировинних та інших матеріальних ресурсів. Це призводить до того, що значна частина зовнішніх функцій є продовженням внутрішніх, особливо в державах з однотипною соціальною базою» [154, с. 9].

Вітчизняна дослідниця М. Дзевелюк критикує такий розподіл функцій зазначаючи наступне: «розподіл функцій держави на внутрішні та зовнішні в сучасних умовах набуває все більшої умовності. В умовах стрімкої глобалізації світу, коли практично всі

¹⁵⁴ Дубинський І.Ю. Класифікаційні особливості функцій держави. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. 2019. Том 30(69). № 4. С. 7-11.
URL: http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/4_2019/4.pdf

країни пов'язані в розгалуженій мережі різноманітних взаємодій, які визначають і характер виробництва, і його обсяги, і стандарти споживання, і, врешті, цінності та ідеали людей, діяльність сучасної держави набуває все більшого міжнародного характеру, а діяльність всередині країни значною мірою залежить від зовнішніх політичних та економічних обставин» [155, с. 173].

Щодо ідентифікації правоохоронної функції та правоохоронної діяльності як системи її реалізації, у зазначеній класифікації варто наголосити: за своїм змістом правоохоронна діяльність відноситься до внутрішніх функцій держави, проте при її реалізації використовуються аспекти зовнішніх функцій, зокрема, що стосується взаємодії із міжнародними правоохоронними організаціями (Інтерпол, Європол та інші) та протидії транскордонній злочинності, що вимагає налагодження діалогу, як на політичному рівні, так і правоохоронному.

3) за важливістю функції держави поділяють на основні та додаткові.

Скакун О.Ф. вважає, що «під основними функціями розуміють найзагальніші та найважливіші напрями діяльності держави щодо здійснення стратегічних завдань і цілей, які постають перед державою в конкретний історичний період. До неосновних функцій відносять здійснення державою конкретних завдань у другорядних сферах суспільного життя» [156, с. 134].

Наливайко Л.Р. має дещо іншу позицію щодо даного питання: «Функціями держави є основні (головні) об'єктивно необхідні напрями та види внутрішньої і зовнішньої діяльності, спрямовані на реалізацію завдань для досягнення відповідної мети у конкретних формах, за допомогою властивих методів, які виражають суть, соціальне призначення держави, роль і місце у суспільстві на даному етапі розвитку» [157, с. 185].

¹⁵⁵ Дзевелюк М. Номенклатура функції сучасної держави. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 11. С. 171-176. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/11/35.pdf>

¹⁵⁶ Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. 2-ге вид., доповнене і перероблене. К.: Правова єдність, 2010. 520 с.

¹⁵⁷ Наливайко Л.Р. Поняття та основні ознаки функцій держави. Правова держава. Випуск 16. К., 2005. С. 177-191.

Дубинський І.Ю. характеризує даний поділ наступним чином: «За рівнем соціальної значимості в суспільному житті функції держави можна поділити на головні і похідні. До головних функцій належать найважливіші напрями діяльності держави, які мають пріоритетне значення на конкретному етапі розвитку суспільства. Так, головними в умовах сучасної демократичної держави є функція захисту прав і свобод людини, економічна, соціальна функції. Вища ступінь їх соціальної значущості має безспірний і до того ж об'єктивний характер, оскільки здійснення функцій держави є основою забезпечення нормального розвитку суспільства, особистої безпеки людей, їх матеріального благополуччя. Похідні функції – це такі, які мають супроводжувальний, допоміжний або обслуговуючий характер, наприклад, функція податкообкладання і фінансового контролю, яка має допоміжну природу щодо економічної та соціальної функцій» [158].

Вважаємо, що правоохоронна діяльність є системою реалізації основної функції держави, яка у свою чергу забезпечує виконання, як основних, так і додаткових державних функцій.

Таким чином, характеристика функцій держави за формою прояву вказує на те, що правоохоронна діяльність:

– по-перше, є постійною функцією держави, що обумовлено потребою забезпечення безпеки суспільних відносин у державі;

– по-друге, правоохоронна діяльність проявляється, як внутрішня (забезпечення громадського порядку), так і зовнішня функція (взаємодія із країнами та міжнародними організаціями щодо протидії злочинності);

– по-третє, правоохоронна діяльність завжди залишалася головною функцією, що обумовлено потребою у безпеці суспільних відносин;

– по-четверте, правоохоронна діяльність є своєрідною точкою перетину, що забезпечує виконання інших функцій держави.

Характер реалізації функцій визначає їх наступний поділ:

– правотворча;

¹⁵⁸ Дубинський І.Ю. Класифікаційні особливості функцій держави. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. 2019. Том 30(69). № 4. С. 7-11.
URL: http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/4_2019/4.pdf

- правозахисна;
- контрольна-наглядова;
- правоохоронна.

Особливістю правоохоронної функції є її реалізація через правоохоронну діяльність. Правоохоронна діяльність є особливим видом діяльності держави, що забезпечує відповідний рівень безпеки суспільних відносин, а також виконання інших функцій держави, зокрема, за об'єктною спрямованістю.

Характеризуючи зміст функції держави, варто наголосити на їх класифікації за наступними ознаками:

1) за принципом поділу влади: законодавчі, виконавчі та судові. У частині законодавчих функцій правоохоронна діяльність регулюється законодавчою владою та забезпечує дотримання законодавства. У частині виконавчої влади варто зазначити, що правоохоронна діяльність реалізується виконавчими органами влади, зокрема, суб'єктами формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Важливе значення у реалізації судових функцій займає правоохоронна діяльність, адже забезпечує виконання рішень судової влади;

2) за об'єктною спрямованістю, функції держави можна класифікувати за сферами суспільних відносин, що є об'єктами державного управління, зокрема: економічна, соціальна, екологічна, міжнародна, безпекова, культурна, освітня, інформаційна та інші. У свою чергу, правоохоронна діяльність є основою забезпечення безпеки суспільних відносин та виконання вище представлених функцій.

Таким чином, нами розроблено класифікаційну модель функцій держави та визначено місце у ній правоохоронної функції та правоохоронної діяльності. Обґрунтовано, що правоохоронна функція за формою прояву відноситься до основних, постійних, внутрішніх та зовнішніх функцій. Відповідно, правоохоронна функція спрямована на забезпечення виконання функцій держави, які класифікуються за принципом поділу державної влади та об'єктною спрямованістю. В цілому, зазначене визначає теоретичне підґрунтя розвитку державної політики у сфері правоохоронної діяльності.

3.2. Правоохоронна система крізь призму подолання конфлікту інтересів у суспільстві

Правоохоронна система держави є особливою складовою забезпечення виконання державних функцій, які стосуються безпеки суспільства. Варто зазначити, що правоохоронна система знаходиться на перетині інтересів усіх учасників суспільних відносин, а отже, від її результативності залежить рівень соціального консенсусу. Дослідження правоохоронної системи не можливе без вивчення інтересів, які переплітаються в її завданнях, принципах та функціях. Сьогодні, як і декілька століть тому, держава виконує функцію забезпечення безпеки суспільства та гарантування громадського порядку, а це неможливо без врахування суспільних інтересів. Варто зауважити, що процесний та системний підходи до правоохоронної діяльності вказують, що даний механізм реалізації державних функцій є скупченням інтересів більшості учасників суспільних відносин.

Питання правоохоронної системи у контексті забезпечення інтересів учасників суспільних відносин піднімалися у працях зарубіжних вчених: Barbagli M., Sartori L., Salkebayev T.S., Balboni P., Pelino E., Rajamaki J., Tervahartiala J., Tervola S., Johansson S., Ovaska L., Rathod P., Johnson T.C., Hunter R.D., Gruenewald J., Klein B.R., Drawve G., Smith B.L., Ratcliff K., Kegembayeva Z., Abdikhalikov A., Roman C.G., Forney M., Hyatt J.M., Klein H.J., Link N.W., Vadász P., Zódi Z., Seitzhanuly G., Bachurin S.N., Aituarova A.B., Gassanov A.A., Syrбу A.V. У працях зазначених учених визначені особливості перетину як суспільних, так і приватних інтересів у діяльності правоохоронних органів, зокрема під час реалізації слідчих дій та оперативно-розшукової діяльності. Серед вітчизняних вчених важливе значення мають дисертаційні дослідження Д.О. Грицишена, В.В. Євдокимова, І.В. Супрунової, які представляють ключові напрямки реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, забезпечення громадського порядку та протидії злочинності.

Інтереси є важливою категорією при формуванні державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи. Адже, є

потреба у їх змістовній ідентифікації, визначення їх носіїв та їх впливу на соціальний консенсус у суспільстві.

Так, держава забезпечує інтереси через систему права. «Право – захищений законом інтерес, адже у кожному суб'єктивному праві є інтерес або ж кілька інтересів відразу, але не кожний інтерес є суб'єктивним правом. Право не може охопити всі наявні інтереси певного суспільства. Саме тому, захищений правом інтерес, є певним компромісом між особистим, приватним і суспільним чи державним інтересом. Адже право захищає не всі, а лише ті суспільні інтереси, які важливі для суспільства, держави, певної спільноти людей, водночас, ігноруючи приватні інтереси окремих індивідів. Якщо, під час розгляду суб'єктивного права й інтересу останній є поштовхом для вступу особи у правовідносини, то, у порівнянні з об'єктивним правом, він є поштовхом до легалізації суспільних відносин. У суб'єктивному праві має місце приватний інтерес, а в об'єктивному праві – суспільний, державний інтерес» [159, с. 57].

Трансформація інтересів у тій чи іншій сфері може сприяти зміні суспільних відносин і, як результат, вимагатиме трансформації певних складових функціонування держави, зокрема, правоохоронної системи. Дмитренко Е. із даного приводу вказує, що «загальновідомо, що інтереси (публічні чи приватні), сутністю яких є задоволення різних суспільних потреб, сприяють виникненню, зміні та розвитку суспільних відносин» [160, с. 89].

Варто зазначити, що інтереси визначають мотиви функціонування їх носія, а, відповідно, змінюють суспільні відносини. Змінюючи суспільні відносини, змінюється система права, а отже дозволені та заборонені види діяльності суб'єктів носіїв інтересів. У таких умовах виникають ризики національній безпеці, громадському порядку, особистій безпеці окремого громадянина. У свою чергу правоохоронна система має трансформуватися у контексті теорії інтересів та їх зміни у різних соціально-економічних умовах.

¹⁵⁹ Чубоха Н.Ф. Співвідношення інтересу та суб'єктивного цивільного права. Юридичний науковий електронний журнал. 2019. № 4. С. 56-59

¹⁶⁰ Дмитренко Е. Особливості співвідношення публічного і приватного інтересу у фінансовому праві. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 2. С. 89-95

Право – це формалізація інтересу, а точніше його декларування, а правоохоронна діяльність – інструмент його захисту, тобто захисту не інтересу, а захист права, в якому він проявляється. Отже, захисту підлягає, власне, об'єкт або є певний стан, який прагне отримати той чи інший носій інтересу. Проте, інтерес не може виступати правом, адже тоді порушується цілісність права та його мета. Право спрямоване на захист інтересів, як приватного, так і публічного, суспільного, національного. Право не може захищати інтерес, якого не існує, або ж він не задекларований, а, отже, інтерес, який виникає на певному етапі суспільного розвитку, трансформує суспільні відносини, що у результаті вимагає трансформувати систему права.

«Право опиняється в епіцентрі проблеми інтересів у плані їх виявлення, нормативного закріплення та захисту. Складні суспільні явища, що підлягають регулюванню правом є поєднанням різних інтересів – економічних, соціальних, політичних тощо. Інтенсивний розвиток і диференціація соціальних інтересів висунули в розряд першочергових завдання адекватного правового їх вираження, забезпечення та захисту від посягань. Успішне виконання правом його функцій соціального регулювальника та засобу організації суспільного життя можливе лише при правильному поєднанні юридичних механізмів із соціальними інтересами людей, оскільки будь-яка норма права так чи інакше пов'язана з конкретним інтересом» [161].

Інтереси завжди проявляються у системі права, що залежить від політичної та правової системи, яка діє в тій чи іншій країні. Політична система є тим інструментом, який дозволяє врахувати або не врахувати інтереси того чи іншого носія, які у результаті проявляються у сфері публічних інтересів. Від політичного режиму залежить, якими чином буде формалізований та задекларований інтерес того чи іншого носія: громадянина, держави, суспільства, групи осіб, з одного боку, а з іншого – політичний режим формує систему забезпечення захисту права, як формалізованого інтересу через правоохоронну систему. У свою чергу, правоохоронна система,

¹⁶¹ Чепис О.І. Інтереси в цивільному праві: сутність, місце та особливості захисту: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків. 2010.

перебуваючи у залежності від політичного режиму, може стояти, як на захисті задекларований інтересів, так і на захисті політичного режиму, що підтверджується історією ХХ століття у країнах з диктаторськими режимами.

На нашу думку, при вивченні правоохоронної системи варто ідентифікувати властивості та складові таких видів інтересів як приватні, публічні, суспільні та національні. «Визначено, що з 80-х рр. ХХ ст. формується тенденція до виокремлення категорії «публічний інтерес» як базової адміністративної категорії системи європейського права, що втілюється, зокрема, у застосуванні реформаційного підходу до систематизації адміністративного законодавства Федеративної Республіки Німеччина, де в цей час актуалізувалися правотворчі процеси, спрямовані на визначення механізму реалізації й захисту публічного інтересу у сфері екологічної безпеки. Встановлено, що в наступні десятиріччя в межах наукових досліджень із теорії загального німецького адміністративного права відбуваються спроби інституалізації категорії публічного інтересу з метою вирішення проблеми її нормативного закріплення. З'ясовано, що категорія «публічний інтерес» у законодавстві Федеративної Республіки Німеччина визначається як природний інтерес особистості, який має «належне тлумачення» та відповідне закріплення в нормативно-правових документах; тобто в такому сенсі правові норми, спрямовані на реалізацію публічного інтересу, сприяють водночас реалізації інтересу окремої приватної особи» [162].

Публічні інтереси, носієм яких є держава, не є тотожними до суспільних інтересів, не зважаючи на те, що держава має забезпечити суспільні інтереси. Ототожнення досить часто спостерігається у наукових працях радянських учених і певним чином набуло поширення у працях учених пострадянських країн, що базувалося на твердженнях попередників та обумовлено політичним режимом.

Зокрема, таку позицію досить обґрунтовано критикує вітчизняний вчений О.І. Миколенко «Україна ще в 90-х роках

¹⁶² Золотухіна Л.О. Публічний інтерес як адміністративно-правова категорія. автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2019. 40 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/aref/07_2019/zolotukhina_avtoreferat.pdf

минулого століття здійснила перехід від адміністративно-командної до демократичної системи управління. Зрозуміло, що такий перехід не був раптовим і певні процеси щодо запровадження в Україні демократичних механізмів продовжується і сьогодні. Чому ж тоді у більшості науковців України залишається острах визнання того факту, що держава як суб'єкт правовідносин теж має свої «державні інтереси»? Отже існує певна ідеологічна забарвленість прошовхування термінів «публічний інтерес» та «приватний інтерес» у адміністративне право України, що завжди мало руйнівні наслідки для науки» [163, с. 101]. Надалі автор зазначає, що «При розгляді публічного інтересу науковці України чомусь ототожнюють інтереси держави та інтереси суспільства, що, на нашу думку, є помилковим підходом. Держава дійсно захищає та реалізує інтереси суспільства, але це не означає, що у держави не повинно бути своїх інтересів» [164, с. 102].

Проте, саме публічні інтереси, можна ідентифікувати в Україні, ще задовго до даних процесів, адже формувалися більше тисячоліття, зокрема, вітчизняна учена Л.О. Золотухіна вказує наступні етапи формування публічного інтересу в Україні:

1) утворення Київської Русі та правове закріплення прагнення українського народу до формування власної держави;

2) часи занепаду Київської Русі, захоплення українських земель Великим князівством Литовським, Річчю Посполитою, що характеризується знищенням української національної ідеї;

3) часи української козацької держави як втілення публічного інтересу української нації мати власну державу (формування ідеї «українського інтересу»);

4) утворення Української Народної Республіки та правове закріплення інтересів українського народу в універсалах Центральної Ради та інших нормативних актах;

5) панування адміністративно-командної системи у Радянському Союзі та прийняття тоталітарного законодавства,

¹⁶³ Миколенко О.І. Публічний і приватний інтерес в адміністративному праві. Правова держава. 2016. № 24. С. 100-104

¹⁶⁴ Миколенко О.І. Публічний і приватний інтерес в адміністративному праві. Правова держава. 2016. № 24. С. 100-104

сутність якого зводилася до нівелювання приватних і публічних інтересів із домінуючим значенням державницького інтересу;

6) проголошення незалежності України як прояв публічного інтересу українського суспільства щодо створення незалежної держави (у цей період приймаються основні закони України, які регламентують реалізацію приватних інтересів громадян та публічних інтересів різних соціальних груп і всього суспільства);

7) ратифікація Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та початок євроінтеграційних процесів, що визначили напрями вдосконалення національного законодавства, його адаптації до права Європейського Союзу, зумовили необхідність урахування прецедентів Європейського суду з прав людини у національній юридичній практиці [165].

У контексті визначеного, розглянемо змістовні особливості приватних, суспільних, публічних та національних інтересів та точки їх перетину при формуванні та реалізації державної політики у сфері трансформації правоохоронної діяльності. Миколенко О.І., розглядаючи напрями перетину інтересів, вказує на наступні їх змістовні характеристики:

– інтереси окремої особи чи невеликої групи осіб, які визнаються і захищаються державою (матеріальний достаток, гідно оплачувана робота і ін.);

– інтереси суспільства, які визнаються більшою частиною суспільства і забезпечуються державою (зниження рівня криміногенної стану шляхом забезпечення громадського порядку, захист здоров'я і життя людей через ліквідацію наслідків аварій, катастроф і ін.);

– інтереси держави, які визнаються всім суспільством і, які є важливими для нормального функціонування держави, як політико-територіальної організації суспільства (збереження державного режиму та форми правління в країні шляхом захисту конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості України, тощо) [166, с. 103].

¹⁶⁵ Золотухіна Л.О. Публічний інтерес як адміністративно-правова категорія. автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2019. 40 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/aref/07_2019/zolotukhina_avtoreferat.pdf

¹⁶⁶ Миколенко О.І. Публічний і приватний інтерес в адміністративному праві. Правова держава. 2016. № 24. С. 100-104

Варто наголосити, що зазначені інтереси можуть, як переплітатися, так і суперечити один одному. У залежності від врегулювання конфлікту інтересів, як у межах однієї групи, так і між приватними, суспільними та публічними, буде визначатися рівень соціального консенсусу в суспільстві. «Приватні та публічні інтереси в чистому (рафінованому) вигляді не існують: вони взаємопов'язані і взаємозалежні, таким чином, що приватні інтереси не можуть бути задоволені без врахування тією чи іншою мірою публічних інтересів, а останні обов'язково мають враховувати законні приватні інтереси, аби забезпечити задоволення суспільних потреб у певних благах, що створюються (або створення яких організується) носіями приватних інтересів» [167].

«Збереження конфліктного протистояння «державного», «суспільного» та «приватного» інтересів у тісному зв'язку з нормативною невизначеністю категорії «публічний інтерес» містить свої негативні наслідки – відсутність дієвих механізмів його реалізації й захисту, що унеможлиблює здійснення функції участі громадськості у прийнятті управлінських рішень та контролі за їх виконанням. Натомість, теорія публічного інтересу не є новою для сучасної правової європейської доктрини, вона на належному рівні щодо правової ефективності успішно реалізується у країнах Європейського Союзу, зокрема, Федеративній Республіці Німеччина, Республіці Польща, Французькій Республіці тощо» [168].

Приватні інтереси можуть суперечити суспільним чи публічним, або інтереси є ідентичними і розділити їх між групами не можливо, проте система права може унормувати їх – тобто, або обмежувати, або ж забезпечувати задоволення, що залежить від зрілості політичного режиму та системи державного управління. Важливе значення у врегулюванні приватних, публічних та суспільних інтересів займає держава, адже «держава розглядаються, як джерело врегулювання співвідношення публічного та приватного інтересів. Простежується певний антагонізм зазначених понять, при

¹⁶⁷ Чепис О.І. Інтереси в цивільному праві: сутність, місце та особливості захисту: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків. 2010.

¹⁶⁸ Золотухіна Л.О. Публічний інтерес як адміністративно-правова категорія. автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2019. 40 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/aref/07_2019/zolotukhina_avtoreferat.pdf

якому дотримання інтересів суспільства та держави може завдавати шкоди інтересам приватним. Саме для забезпечення вигідного положення носіїв приватного інтересу держава має виступити певним арбітром. Тобто публічний інтерес є невід'ємним від інтересів держави, однак може не співпадати з інтересами приватними» [169, с. 150].

«Інтереси держави теж не завжди співпадають з інтересами окремої особи, але якщо реалізація інтересу держави підкріплена відповідним законодавством, то пріоритет в таких випадках завжди надається державному інтересу. Коли в країні з більшості питань встановлюється пріоритет державних інтересів над суспільними інтересами, то слід констатувати, що за формою державного режиму така країна є тоталітарною чи авторитарною» [170].

Все залежить від рівня демократії, участі громадянського суспільства у державному управлінні. Залежність системи права, а, відповідно, врегулювання публічних, суспільних та приватних інтересів від політичного режиму, проявляється у перевищенні значення одних над іншими. Публічні інтереси є досить дискусійним явищем, адже у країнах з високим рівнем активності громадянського суспільства, публічні інтереси гармонізуються із приватними інтересами, а в країнах з диктаторськими режимами публічні інтереси у більшості випадків пригнічують приватні інтереси, з одного боку, а з іншого – відбувається превалювання приватного інтересу однієї особи над суспільними, адже вони проявляються у публічних інтересах.

«Проблема диктатури має глибоке коріння. Народи багатьох держав десятиліттями чи навіть століттями зазнавали утисків як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Беззаперечна покора органам влади часто насаджувалася протягом тривалого часу. У крайніх випадках соціальні, політичні, економічні і навіть релігійні інститути суспільства – поза державним контролем – свідомо послаблювалися, підпорядковувалися чи навіть заміщувалися новими про диктаторськими структурами, які використовувалися державою

¹⁶⁹ Раїмов В.І., Пасічник А.В. Особливості публічного інтересу. URL: http://lsej.org.ua/2_2018/41.pdf

¹⁷⁰ Миколенко О.І. Публічний і приватний інтерес в адміністративному праві. Правова держава. 2016. № 24. С. 100-104.

або правлячою партією для контролю над суспільством. Населення часто атомізувалося, перетворюючись на масу ізольованих індивідів, неспроможних діяти спільно заради досягнення свободи, покладатися одне на одного, чи навіть зробити бодай щось із власної ініціативи. Наслідки цього передбачити не важко: народ стає слабким, втрачає впевненість у собі і не здатен чинити опір. Часто люди настільки залякані, що не наважуються виявляти свою ненависть до диктатури чи своє прагнення до свободи навіть серед своїх рідних та друзів. Вони надто нажахані, щоб чинити серйозний громадський опір. Зрештою, думають вони, яка від цього користь? Натомість їх очікують непотрібні страждання і майбутнє без надії» [171]. Тобто, відбувається заміна понять приватні інтереси диктатора із суспільними інтересами і, як результат, із публічними інтересами. Будь-який, диктатор у своїх промовах мотивував свої дії інтересами суспільства та забезпеченням безпеки та інше.

XX століття характеризувалося найбільшим поширенням диктатур, що певним чином обумовлено суспільними трансформаціями, економічним розвитком та безсистемним переходом від монархії до республіки. Найбільш відомими диктатурами XX століття були:

– СРСР – диктатура Й. Сталіна. «Сталінська диктатура була персоналізованою диктатурою жорстко централізованої партійної організації, яка (організація) вросла в народну товщу і одночасно підмінила собою державу. Тобто вона мала принципово іншу природу, ніж знані людством форми диктаторської влади. На відміну від монархічної влади, вона була без особистісною. Легітимність її не підтверджувалася історією та релігією. Перспективи її заперечувалися досягнутим у XX ст. високим рівнем зрілості політичних інститутів. Історію можна було переписати, церкву знищити, а інші суспільні організації опанувати зсередини. Ніхто, однак, не міг сказати, як довго вдасться утримувати суспільство у комуністичному морозильнику ... Сповнені благородних намірів революціонери побудували не народну демократію, а олігархічний устрій, який

¹⁷¹ Шарп Дж. Від диктатури до демократії: концептуальні засади здобуття свободи. Інститут імені А. Ейнштейна. URL: https://www.aeinstein.org/wp-content/uploads/2013/10/FDTD_Ukrainian.pdf

підім'яв під себе суспільство. Поява диктаторського режиму була історично неминучою в умовах комуністичної революції. Ліквідація приватної власності на засоби виробництва позбавила суспільство природної самоорганізації» [172]. Зазначене вказує на домінування приватних інтересів диктатора над приватними інтересами інших громадян, колом суспільних та публічних інтересів. До того ж, диктаторський режим Сталіна пригнічував не лише певні суспільні інтереси, а іноді навіть приватний інтерес – право людини на життя;

– Італія – диктатура Б. Муссоліні. «У січні 1925 р. Муссоліні, виступаючи у парламенті, висунув гасло: «Вся влада фашистам!» і провів через парламент низку законів, які обмежували демократичні права. Уряд став відповідальним лише перед королем і мав право видавати закони. Місцеві органи влади замінялись префектами, яких призначав дуче. Заборонялись всі профспілки і партії, крім фашистських. Створювались трибунал і таємна поліція. Вводилася смертна кара. Почались масові арешти (в один день було заарештовано 12 тис. комуністів)» [173]. Така політика Б. Муссоліні повністю знищила механізм громадянського суспільства та його участі у процесах державотворення. Це означало повне нівелювання суспільними і, як наслідок, приватними інтересами, а громадян, які намагались чинити опір, очікувала смертна кара. Варто наголосити, що при диктатурах найбільшим злочином вважались не позбавлення життя людей, а опозиція диктаторському режиму, якою зазвичай виступала еліта (культурні та наукові діячі);

– Німеччина – нацистський режим А. Гітлера. «Отримавши доступ до виконавчої влади, нацисти почали послідовну ліквідацію режиму політичної демократії Німеччини. Використавши як привід підпал рейхстагу, який самі ж і організували, вони почали відкритий терор проти своїх політичних противників – комуністів і соціал-демократів. Передусім Гітлер домігся підписання Гінденбургом спеціального указу «Про охорону народу і держави», що ліквідував основні права громадян та надав необмежені повноваження каральним органам. В такому становищі нацисти провели нові вибори в рейхстаг,

¹⁷² Кульчицький С. Сталінська диктатура в період другого комуністичного штурму (1929-1938 pp.). URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/50603/08-Kulchytsky.pdf?sequence=1>

¹⁷³ Фашистська диктатура Б. Муссоліні в Італії. URL: <https://uahistory.co/book/world/16.html>

сподіваючись отримати переважну більшість в ньому. Проте підсумки виборів у березні 1933 р. були для них небажаними: комуністи і соціал-демократи, що знаходились у підпіллі, отримали 30,6 % голосів виборців, нацисти – 43,9 %. Не зібравши абсолютної більшості голосів, нацисти з цього моменту остаточно відмовились від спроб прикрити свій режим хоча б видимістю демократії та збереження конституції» [174]. Дикторський режим А. Гітлера свідчить про те, як, спочатку приниження інтересів співвітчизників, у подальшому може змінити хід історії та розпочати кровопролитну війну;

– Іспанія – диктатура Ф. Франко. «Вірний своїм принципам заперечення крайнощів, Франко здійснював репресії, виходячи з двох посилянь. Згідно першому, винні (з його точки зору) в розв'язуванні братовбивства повинні понести покарання. За ради цього він холоднокривно, методично виконував функції карального інструменту. В цьому плані абсолютно очевидним є тоталітарний характер франкістського режиму, для існування якого «потрібна не лише віра і ентузіазм віруючих, але і неодмінно усвідомлення свого безсилля невірними». Характер Франко і його режиму виявився в тому, як був організований іспанський терор, зовсім позбавлений як німецької витонченості, так і російського розмаху» [175]. Іспанська диктатура, хоч мала інший прояв, проте характеризувалася терором проти власного народу, для здійснення якого у більшості випадків використовувалася правоохоронна система, яка стояла не на захисті суспільних та приватних інтересів, а на захисті інтересів диктатора;

– Румунія – диктатура Чаушеску. Безмежна влада, любов народу та віра у власну винятковість зробили свою справу: Чаушеску перетворився на авторитарного лідера. Він поведився як справжній імператор і вимагав відповідного ставлення до себе. Йому подобалося, коли оточуючі вголос захоплювалися його розумом і геніальністю, і він терпіти не міг, коли хтось наважувався йому суперечити. Неугодних позбавляли державних постів, садили у в'язниці чи видворяли за межі країни [176]. Знову ж таки, диктатура

¹⁷⁴ Встановлення нацистської диктатури в Німеччині. А. Гітлер. URL: <https://uahistory.co/book/world/15.html>

¹⁷⁵ Хмель А.О. Франсіско Франко: від солдата до глави держави (політичний портрет) // Наукові праці. Випуск. Історія. 127. Том 140. С. 72-77.

¹⁷⁶ Ніколає Чаушеску – перший президент Румунії. URL: <https://www.jnsm.com.ua>

підтримувалася за рахунок правоохоронних органів, керівництво якими здійснювалися близькими особами диктатора;

– Камбоджа – Диктатура Пол Пота. Пол Пот був лідером руху «Червоних кхмерів». «Рух «червоних кхмерів» виник у 1968 році як маоїстсько-націоналістичний партизанський комуністичний рух у Камбоджі. У квітні 1975 року внаслідок тривалого громадянського конфлікту «червоним кхмерам» вдалося захопити столицю країни Пномпень і згодом взяти під контроль майже усю країну. Лідер «червоних кхмерів» Пол Пот і його соратники, головним серед яких був Нуон Чеа, повністю ізолювали Камбоджу від навколишнього світу. Країну вони переназвали у «Демократичну Кампучію», а відносини підтримували лише із комуністичним Китаєм і режимом югославського диктатора Тіто. Внаслідок політики, яку проводив режим Пол Пота, економіка країни була повністю зруйнована ... Пол Пот, Нуон Чеа вважали, що освіта, сім'я, релігія і загалом цивілізація псуєть людей, люди мають «жити в полях» простим життям, мало їсти і багато працювати. Жодні обов'язки, окрім обов'язку «трудитися на благо усіх», за ідеологією «червоних кхмерів», не мають обтяжувати людину. Тоді людина буде щасливою і абсолютно вільною. Тому «червоні кхмери» позбавили мільйони людей усілякої власності та родинних зв'язків. Але у першу чергу треба було «перевиховувати пособників американців» – городян. Тож у квітні-травні 1975 року режим Пол Пота депортував у віддалені сільські райони майже все міське населення країни. Людей гнали пішки під дулами автоматів із міст у віддалені сільські райони. Там – у трудових таборах, окремих для чоловіків, жінок та дітей комунах – на рисових полях люди мали забути все, що знали, а лише отримувати «насолоду у спільній праці на благо Демократичної Кампучії» [177]. В публіцистичних та наукових виданнях диктатуру Пол Пота вважають однією із найкривавіших. Це певним чином пов'язано із тим, що знищувалися не лише політичні опоненти, але й звичайні громадяни, що, знову ж таки, відбувалося через повне підпорядкування правоохоронних органів диктаторському режимові;

¹⁷⁷ Хто такий Нуон Чеа та як він і Пол Пот влаштували геноцид у Камбоджі. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/nuon-chea-kambodzha-khmery/30096336.html>

– Корейська народно-демократична республіка (Північна Корея) – диктатура Кім Ір Сена та Кім Чен Іра. Зазначений політичний режим функціонує в Північній Кореї уже понад пів століття – влада переходить від батька до сина. У країні існує офіційна ідеологія, пригнічуються повністю усі права та свободи громадян;

– Чилі – диктатура Августо Піночета. За правління Августо Піночета у Чилі були організовані військові трибунали. Військові трибунали стали заміною цивільних суддів. Крім того, у країні були створені концтабори для політичних в'язнів. Створене Управління зовнішньої розвідки займалось знищенням політичних опонентів як у Чилі, так і за кордоном. Фактично, уся вертикаль правоохоронної системи працювала на диктаторській режим.

Окрім вище зазначених диктаторських режимів, у світі у ХХ столітті диктатура була поширена у наступних країнах: Іраці – диктатура Саддама Хусейна; Куба – політичний режим Фіделя Кастро; Парагвай – диктатура Альфредо Стресснера; Аргентина – воєнна хунта Хорхе Віделою; Лівія – диктатура Муаммара Каддафі; Уганда – Іді Аміна; Ліберія – диктатура Семюеля Каньйона Доу та Чарльза Тейлора; Конго – диктатура Мобуту Сесе Секо; Екваторіальна Гвінея – Франциско Масіас Нгема та Теодоро Обіанг Нгема. Варто зазначити, що більшість диктатур характерні були для країн Латинської Америки, Африки та Азії, а також окремих країнах Західної Європи.

У окремих публіцистичних джерелах диктатурами сучасності визначають: Башар аль-Асад – президент Сирії, Махмуд Ахмадінежад – президент Ірану, Кім Чен Ін – лідер Корейської Народної Демократичної Республіки, Олександр Лукашенко – президент білорусі; Володимир Путін – російська федерація. Проте оцінити свободу в країнах світу можливо за сучасними рейтингами, які показують, на скільки враховано інтереси суспільства та громадянина у державному управлінні, загалом, та у системі правоохоронної діяльності, зокрема:

– Індекс демократії. Розробником та, власне, виконавцем дослідження є Economist Intelligence Unit. Оцінюються наступні групи показників: виборчий процес та плюралізм, діяльність уряду, політична участь, політична культура, громадянські свободи.

Результати оцінки дозволяють ранжувати країни за наступними групами: повна демократія, недостатня демократія, гібридний режим, авторитарний режим. У таблиці 3.2 представлено результати рейтингу України, та найближчих сусідів за 2021 р.

Таблиця 3.2

Рейтинг країн світу за індексом демократії

<i>Країна</i>	<i>Рейтинг</i>	<i>Показник</i>	<i>Країна</i>	<i>Рейтинг</i>	<i>Показник</i>
<i>Україна та країни сусіди</i>					
Україна	86	5,57	Словаччина	45	7,03
Молдова	69	6,10	Польща	51	6,80
Румунія	61	6,43	білорусь	146	2,41
Угорщина	56	6,50	росія	124	3,24
<i>Топ-10 найбільш демократичних країн</i>					
Норвегія	1	9,75	Данія	6	9,09
Нова Зеландія	2	9,37	Ірландія	7	9,00
Фінляндія	3	9,27	Тайвань	8	8,99
Швеція	4	9,26	Австралія	9	8,90
Ісландія	5	9,18	Швейцарія	9	8,90
<i>Топ-10 найменш демократичних країн</i>					
Екваторіальна Гвінея	158	1,92	Центрально-африканська республіка	162	1,43
Лаос	159	1,77	Конго	164	1,40
Чад	160	1,67	Північна Корея	165	1,08
Туркменістан	161	1,66	М'янма	166	1,02
Сирія	162	1,43	Афганістан	167	0,32

Перша десятка країн рейтингу за рівнем демократії свідчить, що усі визначені країни (Норвегія, Нова Зеландія, Фінляндія, Швеція, Ісландія, Данія, Ірландія, Тайвань, Австралія, Швейцарія) належать до країн із досконалою демократією. Усі країни, що знаходяться у останній десятці рейтингу (Екваторіальна Гвінея, Лаос, Чад, Туркменістан, Сирія, Центрально-африканська республіка, Конго, Північна Корея, М'янма, Афганістан), належать до країн авторитарного режиму.

Аналізуючи рейтинг України та її найближчих сусідів, у тому числі країн-агресорів, варто наголосити, що найнижчі показники у рейтингу належать саме країнам-агресорам, а саме – республіка білорусь – 146 місце з показником 2,41 та російська федерація – 124 місце з показником 3,24. Обидві країни, що є сусідами України та виступають агресорами і окупантами, належать до групи країн із авторитарним режимом. У свою чергу

Україна належить до країн із перехідним режимом із позитивною динамікою, а усі інші її сусіди – до країн з недосконалою демократією.

Отже, рейтинг демократій показує, наскільки політичний режим та система державного управління враховує публічні, суспільні та приватні інтереси. Крім того, демократичні режими характеризуються вагомим впливом громадськості на формування та реалізацію державної політики у сфері трансформації правоохоронної діяльності.

– Індекс свободи преси. Розробником та виконавцем є громадська організація «Репортери без кордонів». Даний індекс передбачає оцінку наступних показників: наявність порушень щодо журналістів (позбавлення життя, позбавлення волі, фізичне насильство та загрози) та засобів масової інформації (цензура, заборони та конфіскації випусків видань, закриття видань); рівень політичної та фінансової залежності ЗМІ; правове середовище щодо ЗМІ (штрафи, державна монополія, існування регулюючого органу); можливість вільного доступу громадян до Інтернету. У таблиці 3.3 наведено оцінку рейтингу України та її сусідів.

Таблиця 3.3

Рейтинг країн світу за індексом свободи преси

<i>Країна</i>	<i>Рейтинг</i>	<i>Показник</i>	<i>Країна</i>	<i>Рейтинг</i>	<i>Показник</i>
<i>Україна та країни сусіди</i>					
Україна	97	32,96	Словаччина	35	23,02
Молдова	89	31,61	Польща	64	28,84
Румунія	48	24,91	білорусь	158	50,82
Угорщина	92	31,76	росія	150	48,71
<i>Топ-10 найбільшим рівнем свободи преси</i>					
Норвегія	1	6,72	Нідерланди	6	9,67
Фінляндія	2	6,99	Ямайка	7	9,96
Швеція	3	7,24	Нова Зеландія	8	10,04
Данія	4	8,76	Португалія	9	10,11
Коста-Ріка	5	8,57	Швейцарія	10	10,55
<i>Топ-10 найменшим рівнем свободи преси</i>					
Куба	171	63,94	Джибуті	176	78,62
Лаос	172	70,56	Китай	177	78,72
Сирія	173	70,63	Туркменістан	178	80,03
Іран	174	72,70	Північна Корея	179	81,28
В'єтнам	175	78,46	Еритрея	180	81,45

До країн з найбільшим рівнем свободи преси належать: Норвегія, Фінляндія, Швеція, Данія, Коста-Ріка, Нідерланди, Ямайка, Нова Зеландія, Португалія, Швейцарія. До країн із найменшим рівнем

свободи преси належать: Куба, Лаос, Сирія, Іран, В'єтнам. Джибуті, Китай, Туркменістан, Північна Корея, Еритрея. Щодо України, то у рейтингу країна займає 97 місце із показником 32,96. У свою чергу, найбільші сусіди знаходяться у різних сторонах рейтингу. Так, у першій сотні країн рейтингу знаходяться Молдова, Румунія, Угорщина, Словаччина, Польща. До країн із найменшим рівнем свободи преси належать білорусь та росія. Це цілком логічно та характерно для країн із диктатурою або авторитарним політичним режимом.

Даний рейтинг характеризує рівень розвитку громадянського суспільства та його впливу на формування і реалізацію державно-управлінських рішень в усіх сферах суспільного життя та правоохоронній системі, зокрема. Адже, саме через пресу здійснюється тиск на органи державного управління, а, в окремих випадках, можливий розголос перебільшення посадових прав правоохоронцями.

– Рівень політичних та громадянських свобод публікується щорічно Freedom House. «Усі держави умовно поділені за принципом забезпечення політичних та громадянських свобод на три групи: «вільні», «частково вільні», «невільні». Стан свобод оцінюється за 100-бальною шкалою (від 0 до 100 балів), де 100 балів – найвищий показник свободи, а 0 балів – найнижчий. Детальний опис методики проведеного дослідження та показників, на які звертають особливу увагу експерти Freedom House, представлені у підсумковому звіті на сайті організації» [178]. Результати рейтингу представлено в таблиці 3.4.

Таблиця 3.4

Рейтинг країн світу за індексом політичних та громадянських свобод

<i>Країна</i>	<i>Рейтинг</i>	<i>Показник</i>	<i>Країна</i>	<i>Рейтинг</i>	<i>Показник</i>
<i>Україна та країни сусіди</i>					
Україна	110	60	Словаччина	42	90
Молдова	105	61	Польща	63	82
Румунія	59	83	білорусь	191	11
Угорщина	86	69	росія	172	20
<i>Топ-10 найбільшим рівнем політичних та громадянських свобод</i>					
Фінляндія	1	100	Уругвай	6	98
Норвегія	2	100	Канада	7	98
Швеція	3	100	Австралія	8	97
Нова Зеландія	4	99	Ірландія	9	97
Нідерланди	5	98	Люксембург	10	97

Зазначений рейтинг є досить дискусійним, адже враховує не тільки визнані країни, але й території, зокрема, анексовану територію Автономної Республіки Крим та Донецьку й Луганську області. У

¹⁷⁸ Рейтинг країн за рівнем громадянських свобод.
URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/civil-freedom>

цілому, характеризуючи рейтинг варто наголосити, що першу десятку представляють країни, які є вільними. Щодо України та країн найближчих сусідів, то такі країни, як Словаччина, Румунія, Польща, належать до вільних країн. Україна, Угорщина, Молдова належать до країн частково вільних. У свою чергу, країни з авторитарним режимом, Білорусь та Росія, є країнами, що належать до групи – невольні. Це вказує, що у даних країнах правоохоронна система використовується у якості переслідування політичних опонентів.

Варто зазначити, що авторитарні та диктаторські політичні режими є загрозою не лише щодо пригнічення суспільних та приватних інтересів або ж заміни понять через затверджену ідеологію, але можуть становити загрозу геополітичній безпеці. Прикладом цього є окупація та анексія Росією українських територій (АР Крим, частини Донецької та Луганської області), а також, так звана воєнна операція (повноцінна військова агресія проти України), що розпочалася 24 лютого 2022 р., що супроводжувалася жертвами мирного населення та руйнування цивільної інфраструктури. Більшість країн світу та міжнародні організації запровадили економічні, політичні, культурні та спортивні санкції проти Росії, її політичних, бізнесових та культурних діячів, які підтримали агресію. Це свідчить про те, що світова спільнота реагує належним чином на виклики та загрози, які йдуть від агресії цієї країни щодо геополітичної безпеки, що зумовлено путінським авторитаризмом, який вже протягом десятиліть використовує правоохоронну систему як каральний інструмент для політичних опонентів. Цікавим та одночасно зрозумілим є той факт, що російську агресію проти України у міжнародних організаціях підтримують країни із найнижчим рівнем свободи за усіма досліджуваними рейтингами.

Проведений аналіз дозволяє вести мову про існуючі авторитарні політичні режими, а, отже, порушення приватних, публічних та суспільних інтересів, а також використання правоохоронних органів у якості каральних органів та для переслідування політичних опонентів режиму. Отже, диктаторські режими характеризуються наступними властивостями:

– по-перше, підміною понять «приватні інтереси диктатора» та «суспільні інтереси». Так, відбувається повне нівелювання приватних інтересів і, як наслідок, суспільних, а усі суспільні інтереси визначаються лише у межах інтересів диктатури;

– по-друге, трансформацією системи права у контексті визначення інтересів лише окремих груп осіб. Відбувається звуження прав та свобод громадян, що приховується, начебто, суспільними інтересами;

– по-третє, використанням правоохоронної діяльності для політичного переслідування опонентів, що є наслідком забезпечення інтересів диктатури. Як наслідок, відбувається повне згортання громадянського суспільства;

– по-четверте, повним нехтуванням приватних інтересів у процесі реалізації правоохоронної діяльності (слідчі дії, оперативно-розшукова діяльність, охорона громадського порядку).

У свою чергу, розподіл влади та повноважень у країнах із демократичним політичним режимом дозволяє балансувати інтереси у системі правотворення й, відповідно, забезпечення їх гармонізації у процесі формування та реалізації державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи. У більшості демократичних країнах громадяни переважно задоволені правоохоронними органами, ніж у країнах з авторитарними та диктаторськими режимами, які використовують правоохоронну систему для задоволення власних інтересів диктатора та переслідування політичних опонентів (наприклад, О. Навальний в росії, С. Тихановська в білорусі).

Визначення змісту інтересів та їх видів, а також порядку із формалізації у системі права, впливу політичної системи на даний процес та процес їх захисту через правоохоронну систему, дозволяє визначити місце правоохоронної системи у контексті забезпечення різних видів інтересів, що проявляється у наступних положеннях:

– правоохоронна система, як система забезпечення дотримання інтересів учасників суспільних відносин. Основною метою правоохоронної системи є забезпечення дотримання інтересів учасників суспільних відносин. Так, система права гарантує певні права та свободи громадянам країн, а правоохоронна система має забезпечити запобігання та протидію порушенням інтересів громадян, які лежать у площині гарантованих прав та свобод. Правоохоронна система повинна бути побудована таким чином, щоб врахувати усі

аспекти забезпечення приватних, суспільних, публічних та національних інтересів. У контексті зазначеного, при формуванні вихідних положень державної політики, необхідно ідентифікувати усі властивості правоохоронної системи та імплементувати їх у завдання державної політики, вирішення яких має забезпечитися комплексом обраних механізмів;

– правоохоронна система, як складова сукупності інтересів учасників суспільних відносин. При формуванні та реалізації державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи різні суспільні групи намагаються сформувати власний інтерес у її розвитку. Відповідно, кожен механізм має бути спрямований на подолання конфлікту інтересів. Такі конфлікти, зазвичай, виникають у контексті фінансування правоохоронної системи, формування її кадрового складу, місця у забезпеченні громадського порядку та інше;

– правоохоронна система як інструмент порушення інтересів учасників суспільних відносин у контексті професійної діяльності. Під час виконання професійних завдань у правоохоронній діяльності, в окремих випадках, для забезпечення національних та публічних інтересів, суб'єкти правоохоронної системи можуть нехтувати приватними інтересами. Це стосується, у першу чергу, процедури дізнання, слідчих дій, оперативно-розшукової діяльності, при яких можуть використовуватися методи, які порушують окремі права та свободи громадян. Прикладами конфлікту інтересів є прослуховування телефонних розмов громадян, збір конфіденційної інформації, використання фізичних методів насильства при затриманнях та допитах. Так, з одного боку, такі дії порушують певні приватні інтереси, проте, з іншого, – вони забезпечують дотримання національних інтересів в умовах військової агресії, посилення терористичних загроз, політичного екстремізму та інших особливо тяжких злочинів, які загрожують національній безпеці.

У цілому, говорячи про формування державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи, варто, у першу чергу, вести мову про публічний інтерес, який, з одного боку, не є сукупністю приватних інтересів, а, з іншого боку, дозволяє забезпечувати приватні та суспільні інтереси. Зазначене можна представити у наступній інформаційній моделі (рис. 3.2).

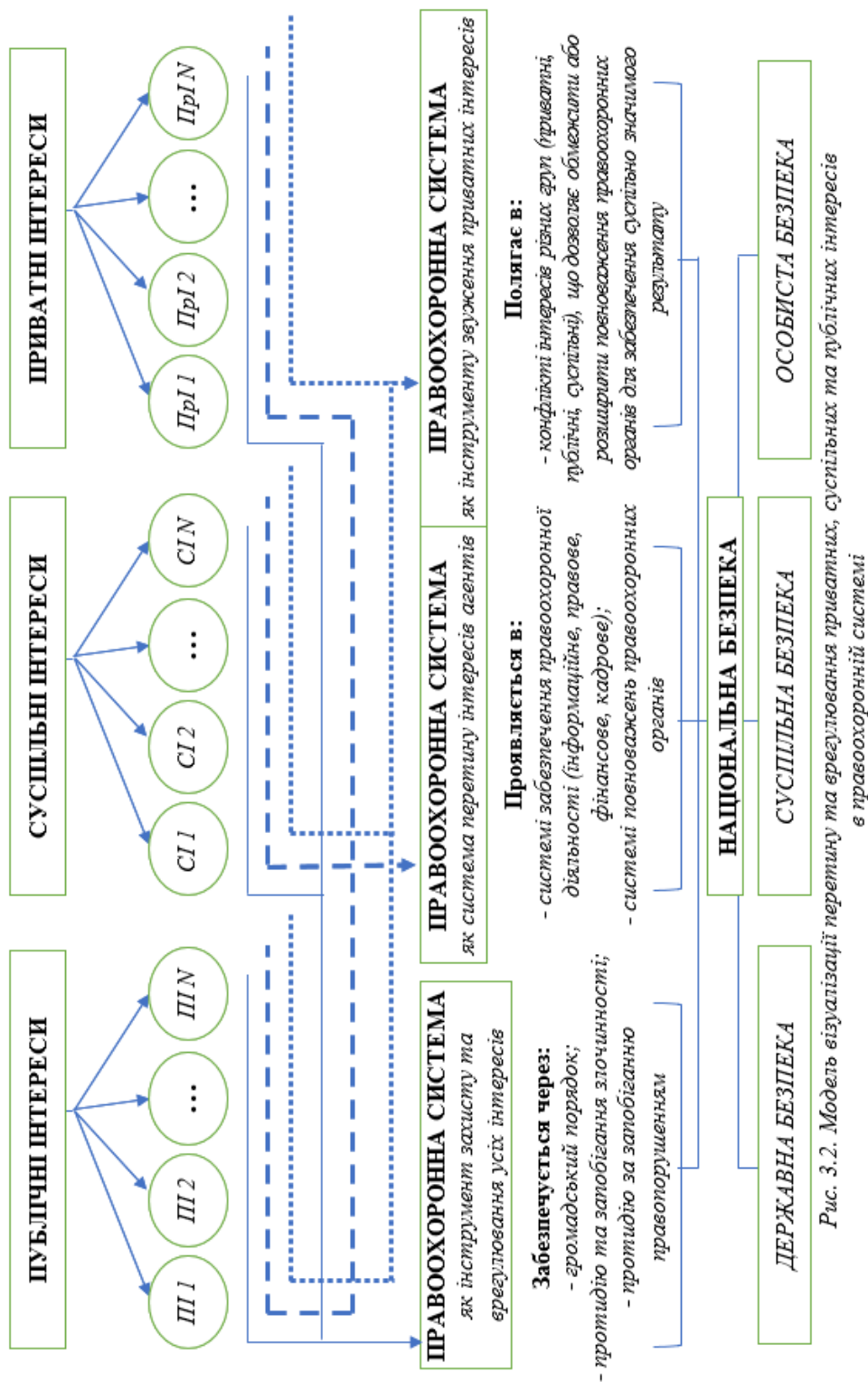


Рис. 3.2. Модель візуалізації перетину та врегулювання приватних, суспільних та публічних інтересів в правоохоронній системі

Представлене визначає теоретико-методологічні положення формування та реалізації державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи у контексті теорії інтересу. Розроблена інформаційна модель візуалізації перетину та врегулювання приватних, суспільних та публічних інтересів у правоохоронній системі вказує на наступні пріоритетні напрями розвитку державної політики:

– формалізація публічних, суспільних та приватних інтересів у системі права визначає його декларування на рівні закону. Захист права, а, відповідно, інтересів, покладається на правоохоронну систему. Крім того, правоохоронна система також визначається системою права, тобто діє лише у межах нормативно-правового забезпечення. Наголосимо, що правоохоронна система знаходиться також на перетині приватних (забезпечення виконання прав та свобод громадянина); суспільних (забезпечення соціального консенсусу в суспільстві) та публічних (можливість реалізації безпекових функцій держави);

– правоохоронна система забезпечує реалізацію інтересів у частині їх захисту та врегулювання, шляхом використання сукупності методів, яка дозволяють сформувати відповідний рівень громадського порядку, запобігати та протидіяти злочинам та правопорушенням. Виходячи з цього, державна політика в сфері трансформації правоохоронної системи має забезпечити такі умови її функціонування, у цілому, та окремих елементів (правоохоронні органи, заклади освіти, заклади охорони здоров'я, правоохоронці), зокрема, щоб у повній мірі врегулювати публічні, суспільні та приватні інтереси з одного боку, а інтереси її суб'єктів – з іншого. Відповідно, ключовими напрямками мають стати: процес адаптації до міжнародних стандартів правоохоронної діяльності; вливання правоохоронної системи у міжнародну систему взаємодії між правоохоронними органами; налагодження ефективної взаємодії із міжнародними поліцейськими організаціями;

– при формуванні державної політики у досліджуваній сфері, важливим є не лише формування інструментів захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, але й врегулювання інтересів учасників політичних процесів та суб'єктів державного управління.

Так, стейкхолдери державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи переслідують власну мету, що полягає у задоволенні певних інтересів. Вагомим інструментом задоволення інтересів стейкхолдерів державної політики є лобіювання, яке досить поширене в країнах Європейського Союзу та США;

– найбільш критичним питання сьогодення щодо правоохоронної системи, яке має врегулювати державна політика, є дотримання приватних інтересів у межах повноважень правоохоронних органів у ході реалізації свої функцій, зокрема, – слідчі дії, оперативно-розшукова діяльність, процедури дізнання. Дане питання особливо гостро стоїть в умовах, коли певна справа загрожує національним інтересам, зокрема: тероризм, військова агресія та інше. За таких умов правоохоронці можуть порушувати дозволені межі при вище зазначених операціях. У США щодо даного питання точаться гострі дискусії, адже досить часто перевищення повноважень може використовуватися за певних особистих цілей. Це зумовлює потребу встановлення критеріїв, за якими таке перевищення дійсно має місце для забезпечення національної безпеки у контексті протидії найбільшими загрозам;

– у цілому, врегулювання публічних, суспільних та приватних інтересів у правоохоронній системі, гармонізація інтересів стейкхолдерів державної політики у досліджуваній сфері, забезпечення приватних інтересів при реалізації правоохоронних заходів є основою забезпечення національної безпеки, у цілому, та державної, суспільної та особистої безпеки, зокрема.

Таким чином, за результатами дослідження обґрунтовано розвиток вчення про державну політику в сфері трансформації правоохоронної системи у контексті теорії інтересу. Встановлено витоки інтересу в системі державного управління та обґрунтовано порядок їх формалізації у праві. Визначено змістовні характеристики приватних, суспільних та публічних інтересів, що є основою формування правоохоронної системи як інструменту забезпечення їх задоволення. Висунута та доведена гіпотеза, що задоволення інтересів через їх формалізацію у праві та захисту в правоохоронній системі, залежить від політичного режиму, що діє в тій чи іншій країні. Проведений аналіз диктаторських режимів засвідчує заміну понять

публічного, суспільного інтересів приватним інтересом диктатора, що, як наслідок, призводить до загроз для суспільства у певній країні (використання правоохоронної системи для переслідування політичних опонентів), а також може стати загрозою геополітичній безпеці. Визначено прояв правоохоронної системи у контексті теорії інтересів, зокрема, як: 1) інструмент захисту та врегулювання усіх інтересів; 2) система перетину інтересів агентів; 3) інструменту звуження приватних інтересів. Визначено залежність національної, державної, суспільної та особистої безпеки від рівня врегулювання інтересів при формуванні та реалізації державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи.

3.3. Властивості та складові правоохоронної системи

Для обґрунтування напрямів трансформації правоохоронної системи та визначення пріоритетних напрямів державної політики у зазначеній сфері є потреба в обґрунтуванні змісту її складових. Це дозволить комплексно підійти до проблем правоохоронної системи та уникнути фрагментарності у прийнятті державно-управлінських рішень. Саме фрагментарність реформування правоохоронної системи та неузгодженість із іншими сферами державного реформування стала причиною низької якості та результативності правоохоронної діяльності. «За роки незалежності ми не мали чіткого уявлення як системно реформувати правоохоронні органи України. Практика була, на жаль, дещо інша. Кожне міністерство самотужки виробляло свої пропозиції щодо реформування і вони не завжди узгоджувалися з системою органів, які забезпечували національну безпеку держави» [179, с. 8]. У контексті зазначеного актуалізується пошук змістовних характеристик та властивостей складових правоохоронної системи, щоб оцінити напрями взаємодії із іншими видами державної політики.

¹⁷⁹ Пирожков С.І. Щодо концептуальних засад реформування правоохоронних органів. Реформування системи правоохоронних органів України та міжнародний досвід трансформації поліції в країнах Центральної та Східної Європи: Матеріали міжнар. “круглого столу” (м. Київ, 14 жовт. 2005 р.) / Нац. інт. пробл. міжнар. безпеки при Раді нац. безпеки і оборони України; За заг. ред. О.С. Бодрука. К.: НІПМБ, 2006. 190 с.

Політико-правові аспекти розвитку правоохоронної системи та її складових представлені в дисертаційних дослідженнях вчених: А.М. Кучур, А.І. Білас, О.Г. Циганов, В.О. Гусєва, В.П. Коваленко, С.В. Медведенко, О.В. Білоус, Л.О. Мамчур, В.Г. Фатхутдінов, С.В. Єрмолаєва-Задорожня, О.В. Тарасенко, І.В. Серединський, С.О. Дмитренко, О.О. Єрмак, Д.А. Савчук та інших. Питання формування державно-управлінських рішень у сфері правоохоронної системи викладені в дисертаційних дослідженнях у галузі знань з державного управління: В.В. Євдокимова, О.О. Хробуст, Ю.Г. Хоміч. В контексті нашого дослідження, робота матиме дещо інший вектор, що обумовлено класичним розумінням системи, а точніше її складових: об'єкт, суб'єкт, методологічна дія та зворотній зв'язок.

У аналітичному дослідженні О. Маркєєва, О. Котелянець, О. Їжак вказано, що «актуальність розгляду даного питання обумовлена тим, що в останні роки чітко позначилася недосконалість системи кримінальної юстиції. Її структура не повністю відповідає поставленим завданням по боротьбі зі злочинністю. Правоохоронні органи, створені як механізм переслідувань і репресій, не були трансформовані в інститут захисту і відновлення порушених прав осіб. Існуюча модель правоохоронної системи характеризується високим рівнем корупції та надто низькою довірою з боку населення. Чинна модель системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів стає живильним середовищем для високолатентної корупції і злочинності, джерелом авторитарних тенденцій суспільного розвитку» [180]. Варто зазначити, що дане аналітичне дослідження було оприлюднене у 2011 р. за політичного режиму В. Януковича, коли правоохоронна система використовувалася для цілей президентської свити. Реформування правоохоронної системи після Революції Гідності дозволило вирішити значну кількість проблем, проте ряд проблем залишилося невирішеними, що обумовлено відсутністю ґрунтового теоретичного забезпечення.

Правоохоронна система є складним суспільним явищем, з одного боку, та інструментом реалізації правоохоронної функції держави – з іншого, що визначає багатогранність та складність

¹⁸⁰ Маркєєва О., Котелянець О., Їжак О. Український досвід реформування кримінального правосуддя та правоохоронних органів: аналітична доповідь. К.: НІСД, 2011. 44 с.

компонентів даної системи. У науковій літературі та законодавчій базі у більшій мірі дане питання розглядається у контексті, власне, правоохоронної діяльності. «Логічним є виділення розуміння правоохоронної діяльності у вузькому (професійному) і широкому аспектах. У першому випадку – це правоохоронна діяльність, спрямована на протидію злочинності й іншим правопорушенням. Тобто, це спеціалізована діяльність з правової охорони суспільних відносин, якою займаються спеціально утворені для цього органи держави – правоохоронні органи. У широкому розумінні правоохоронна діяльність – це діяльність, за якої спеціально уповноважені суб'єкти забезпечують охорону права від посягань, реалізацію політики держави у цій сфері. Незважаючи на множинність її суб'єктів, така діяльність має єдиний, цілісний характер, є різновидом застосування права за часом, простором і колом осіб, у законі встановлено порядок застосування норм, стадії, процедури, наслідки його невиконання» [181].

Зважаючи на складність правоохоронної системи та її багатовекторні зв'язки з іншими системами державного управління, є потреба у застосуванні системного підходу до вивчення визначеної проблеми. «Вивчити систему – означає виявити елементи системи, їхні змінні, виділити значення змінних, виділити параметри. З цієї невеликої кількості елементарних компонентів системи, що логічно взаємопов'язані, – елемент, зміна, параметр, вхід, вихід, відношення елементів – конструюються будь-які інші більш складні компоненти. Ці поняття та терміни складають основу понятійного апарату і мови системного підходу» [182]. За таких умов системний підхід виступає пріоритетним інструментом методології дослідження правоохоронної системи та напрямів її трансформації.

«Системний підхід – один із головних напрямків методології спеціального наукового пізнання та соціальної практики, мета і завдання якого полягають у дослідженнях певних об'єктів як складних систем. Системний підхід сприяє формуванню відповідного

¹⁸¹ Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юр. наук за спец.: 12.00.01. Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2016.

¹⁸² Корбутяк В.І. Методологія системного підходу та наукових досліджень: навчальний посібник. Рівне. НУВГП. 2010. 176 с.

адекватного формулювання суті досліджуваних проблем у конкретних науках і вибору ефективних шляхів їх вирішення. Методологічна специфіка системного підходу полягає в тому, що метою дослідження є вивчення закономірностей і механізмів утворення складного об'єкта з певних складових. При цьому особлива увага звертається на різноманіття внутрішніх і зовнішніх зв'язків системи, на процес (процедуру) об'єднання основних понять у єдину теоретичну картину, що дає змогу виявити сутність цілісності системи» [183, с. 5].

На думку Л.О. Лімонової [184] застосування системного підходу має базуватися на наступних основних принципах:

1. Принцип багатоплановості полягає у тому, що будь-який об'єкт розглядається у декількох планах, аспектах. Наприклад, як якісна одиниця, що має свої специфічні особливості, як частина своєї макросистеми та інші.

2. Принцип багатомірності полягає у тому, що будь-який складний об'єкт характеризується великою сукупністю властивостей, які об'єднані у групи (кластери), кожен з яких описує ті чи інші його особливості.

3. Принцип ієрархічності полягає у тому, що вивчення складних об'єктів має базуватися на уявленні про ієрархічність їх структури, а саме на уявленні про розміщення частин або елементів цілого у порядку – від вищого до нижчого. Ієрархічну структуру мають не тільки моделі складу систем (системи – підсистеми – елементи), а також властивості якості цих систем та критерії, що використовуються для їх оцінки.

4. Принцип різнорідності властивостей полягає у тому, що ієрархічність будови системи та її властивостей породжує закономірності різного порядку. Одні закономірності притаманні усім рівням ієрархії, а саме усій системі, а інші – належать тільки до деяких груп рівнів, треті – притаманні тільки елементам одного рівня, а четверті – тільки для окремих елементів одного рівня.

¹⁸³ Кустовська О. В. Методологія системного підходу та наукових досліджень: Курс лекцій. Тернопіль. Економічна думка. 2005. 124 с.

¹⁸⁴ Лімонова Л.О. Системний підхід як методологічна основа дослідження, аналіз та моделювання. URL: https://dl.nure.ua/pluginfile.php/1168/mod_resource/content/1/01.pdf

5. Принцип динамічності полягає у тому, що системний підхід вимагає розгляду досліджуваних об'єктів у їх розвитку та усіх етапах життєвого циклу.

У контексті визначених у науковій літературі основних принципів системного підходу можемо надати характеристику, власне, правоохоронної системи у контексті можливості застосування теорії систем до її вивчення:

1. Принцип багатоплановості правоохоронної системи. Так, правоохоронну систему можна розглядати як цілісну систему, що скерована на забезпечення виконання правоохоронної функції держави у контексті забезпечення публічних, суспільних та приватних інтересів. Дана система є цілісним організмом та існує автономно. Правоохоронну систему також можна розглядати як об'єкт державного управління, тобто як складову системи вищого рівня. У даному контексті правоохоронна система також розглядається у контексті національної безпеки, тобто виступає одним із елементів забезпечення відповідного рівня безпеки. Крім того, правоохоронну систему можна розглядати як сукупність елементів або підсистем, зокрема, функціонування окремого правоохоронного органу, до діяльності якого теж можна застосувати системний підхід.

2. Принцип багатоманітності правоохоронної системи. Правоохоронна система включає у себе сукупність властивостей, які можна систематизувати за різними групами. Зокрема, усі правоохоронні органи поділяються на: правоохоронні органи загального призначення та правоохоронні органи спеціального призначення. Правоохоронна діяльність може забезпечувати як громадський порядок (Національна поліція), так і відповідну сферу державної безпеки (Служба безпеки України) та запобігання й протидію різним видам злочинів та правопорушенням (Бюро економічної безпеки, Національне антикорупційне бюро).

3. Принцип ієрархічності правоохоронної системи. Даний принцип досить чітко прослідковується про вивченні державного управління правоохоронною системою, зокрема, суб'єкти, що формують та реалізують державну політику є ієрархічними елементами вищого рівня, а суб'єкти, що реалізують правоохоронну

функцію, є ієрархічними елементами нижчого рівня. Між даними ієрархічними рівнями існує тісна взаємодія. Крім того, суб'єкти одного рівня можуть взаємодіяти один з одним. Важливою властивістю сучасної правоохоронної системи України є її взаємодія із правоохоронними органами зарубіжних країн та міжнародними поліцейськими організаціями (Інтерпол та Європол). Так, Міністерство внутрішніх справ України є національним центром Інтерполу в Україні. До Європолу були направлені офіцери зв'язку, що є механізмом взаємодії із даною міжнародною поліцейською організацією.

4. Принцип різнопорядковості властивостей правоохоронної системи. Правоохоронна система, будучи багаторівневою структурою, характеризується різними повноваженнями суб'єктів; так суб'єкти державного управління правоохоронною системою, зокрема, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України, формують відповідні державно-управлінські рішення щодо розвитку та трансформації правоохоронної системи, а, власне, правоохоронні органи реалізують правоохоронну функцію через слідчі дії, оперативно-розшукову діяльність, процедуру дізнання та інше. Крім того, правоохоронні органи можуть мати різну сферу підпорядкування центральним органам виконавчої влади, зокрема: Національна поліція – Міністерству внутрішніх справ України; Національне антикорупційне бюро України – Кабінету Міністрів України; Служба безпеки України – Президенту України.

5. Принцип динамічності правоохоронної системи. Основною характеристикою правоохоронної системи є те, що вона завжди трансформується у контексті зміни суспільних відносин. Так, суспільні відносини будучи об'єктом правоохоронної системи є динамічними, що зумовлюється зміною публічних, приватних та суспільних інтересів, у контексті зазначеного, змінюється і правоохоронна система. Правоохоронна система має завжди відповідати запитам суспільства, адже спрямована на забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку, запобігання та протидію злочинам та правопорушенням. Прикладами можуть слугувати: 1) реформа правоохоронної системи, за якої була створена

Національна поліція, що відповідало суспільному запиту після подій Революції Гідності; 2) прийняття закону про запобігання корупції, у результаті чого створено Національне антикорупційне бюро України; 3) потреба у боротьбі з економічними злочинами, у результаті чого створено Бюро економічної безпеки, як єдиний правоохоронний орган у сфері протидії даному виду злочинів (ліквідовано податкову поліцію та передано окремі повноваження Національній поліції).

Застосування системного підходу до правоохоронної діяльності дозволяє ідентифікувати її загальні, тобто системні властивості. Так, загальні властивості правоохоронної системи можна ідентифікувати через класифікацію систем. «Слід зауважити, що всяка класифікація завжди має абсолютну й відносну сторони. Абсолютна сторона означає, що система, віднесена до певного класу систем, має ті ж характеристики, що й інші системи даного класу, і підпорядковується тим же закономірностям. Відносність класифікації полягає в тому, що крім чітко визначеного поділу існують системи, які займають проміжне місце. Відносність означає також те, що система може бути віднесена до однієї чи іншої групи залежно від того, з якої точки зору ми розглядаємо систему, які властивості системи нас цікавлять при аналізі, які проблеми ми вирішуємо за допомогою даної системи. Утім всяка класифікація завжди є відносною, служить певним цілям, в кожний з класів систем входить безліч різноманітних систем, які відрізняються великою сукупністю характеристик» [185].

Аналізуючи наукову літературу з проблем системного підходу та теорії систем ([186], [187]), можна визначити наступні види систем:

- 1) за змістом: реальні (матеріальні) та абстрактні (концептуальні, ідеальні);
- 2) у залежності взаємодії із зовнішнім середовищем: закриті та відкриті;
- 3) залежно від структури: прості, складні;
- 4) за ступенем невизначеності щодо передбачення майбутніх станів: детерміновані, стохастичні (імовірнісні) і невизначені системи;

¹⁸⁵ Сорока К.О. Основи теорії систем і системного аналізу: навч. Посібник. ХНАМГ.; 2004. 291 с.

¹⁸⁶ Сорока К.О. Основи теорії систем і системного аналізу: навч. Посібник. ХНАМГ.; 2004. 291 с.

¹⁸⁷ Катренко А.В. Системний аналіз об'єктів та процесів комп'ютеризації. Навчальний посібник. Львів, Новий світ-2000, 2003. 424 с.

- 5) за ступнем організованості: організовані та неорганізовані;
 6) за функціями: спеціальні, багатофункціональні й універсальні;
 7) за ступенем мінливості властивостей: динамічні й статичні системи;
 8) за суб'єктом управління: централізовані та децентралізовані;
 9) у залежності від системи управління: керовані ззовні та керовані з середини;
 10) за місцем у системі управління: керовані та керуючі.

Застосовуючи зазначену класифікацію до правоохоронної системи, у контексті її різного прояву, отримано наступну матрицю (табл. 3.5).

Таблиця 3.5

Місце правоохоронної системи в класифікації систем

1. За змістом реальні		
<i>Реальні</i>	<i>Абстрактні</i>	
Правоохоронна система держави	Інформаційна модель правоохоронної системи в науці	
2. У залежності взаємодії із зовнішнім середовищем		
<i>Закриті</i>	<i>Відкриті</i>	
Правоохоронна система країни авторитарного політичного режиму	Правоохоронна система країни демократичного політичного режиму	
3. Залежно від структури		
<i>Прості</i>	<i>Складні</i>	
X	Правоохоронна система є складною соціальною системою	
4. За ступенем невизначеності передбачення майбутніх станів		
<i>Детерміновані</i>	<i>Стохастичні (імовірнісні)</i>	<i>Невизначені</i>
Діяльність правоохоронного органу	Функціонування правоохоронної системи	Функціонування в особливих умовах
5. За ступнем організованості		
<i>Організовані</i>	<i>Неорганізовані</i>	
Правоохоронна система функціонує у межах діючого законодавства	X	
6. За функціями		
<i>Спеціальні</i>	<i>Багатофункціональні</i>	<i>Універсальні</i>
Правоохоронні органи спеціального призначення (Бюро економічної безпеки, Національне антикорупційне бюро України)	Правоохоронна система держави	Правоохоронні органи загального призначення (Національна поліція)
7. За ступенем мінливості властивостей		
<i>Динамічні</i>	<i>Статичні</i>	
Правоохоронна система держави	Правоохоронний орган	

8. За суб'єктом управління	
<i>Централізовані</i>	<i>Децентралізовані</i>
Діяльність правоохоронного органу є централізованою, адже є чітке підпорядкування	Правоохоронна система є децентралізованою, адже правоохоронні органи можуть мати різне підпорядкування
9. У залежності від системи управління	
<i>Керовані ззовні</i>	<i>Керовані з середини</i>
Відносно правоохоронних органів	Правоохоронна системи в системі державного управління
10. За місцем у системі управління	
<i>Керовані</i>	<i>Керуючі</i>
Правоохоронна систем керована відносно системи державного управління	Керуюча відносно суб'єктів, що формують і реалізують державну політику

Підводячи підсумки щодо класифікації систем та місця у ній правоохоронної системи, можна охарактеризувати наступні системні властивості досліджуваного об'єкту:

1) правоохоронна система є реальною соціальною системою, а її моделювання для наукових цілей дозволяє сформувати інформаційну модель правоохоронної системи, що є абстрактною системою;

2) правоохоронна система може бути як відкритою, за умови демократичного політичного режиму, так і закритою, що характерно для країн авторитарного політичного режиму. Правоохоронна система України у повній мірі характеризується як відкрита система, адже взаємодіє із громадянським суспільством у середині держави та правоохоронними системами інших держав та міжнародними поліцейськими організаціями за межами країни;

3) правоохоронна система є складною системою, адже включає сукупність різнопланових та різносторонніх елементів та їх поєднання у ієрархічній структурі. Так, у загальній системі державного управління правоохоронна система знаходить в певному ієрархічному рівні, а її суб'єкти можуть мати різне призначення у залежності від властивостей об'єкту, що відображає певний вид суспільних відносин;

4) складність правоохоронної системи визначає, що їй властиві: детермінованість щодо діяльності правоохоронного органу; стохастичність щодо функціонування правоохоронної системи у цілому; невизначеність щодо функціонування у особливих умовах;

5) правоохоронна система є організована, адже визначається діючим в Україні законодавством та направлена на задоволення публічних, суспільних та приватних інтересів, які формалізовані у системі права;

б) правоохоронна система характеризується сукупністю функцій, проте її складна структура дозволяє видіти наступні властивості: виконання спеціальних функцій правоохоронними органами спеціального призначення (Бюро економічної безпеки, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань); правоохоронна система держави у цілому є багатофункціональною; виконання універсальних функцій правоохоронними органами загального призначення (Національна поліція, Служба безпеки України);

7) багатофункціональність правоохоронної системи передбачає, що їй властива як динамічність та статичність, зокрема, динамічність, якщо мова йде про правоохоронну систему держави в цілому, та статичність, коли мова йде про функціонування правоохоронного органу;

8) зважаючи, що правоохоронна система є соціальною складною системою, вона має бути у системі управління соціальними процесами. У контексті зазначеного, їй характерне як централізоване, так і децентралізоване управління. Діяльність правоохоронного органу є централізованою, адже є чітке підпорядкування, зокрема, певний правоохоронний орган підпорядковується відповідному суб'єкту – центральному органу виконавчої влади, що реалізує політику в сфері правоохоронної діяльності. У цілому ж, правоохоронна система є децентралізованою, адже правоохоронні органи можуть мати різне підпорядкування: Національна поліція – Міністерству внутрішніх справ України; Національне антикорупційне бюро України – Кабінету Міністрів України; Служба безпеки України – Президенту України;

9) попередня властивість дозволяє виділити системи управління, зокрема: керовані ззовні – відносно правоохоронних органів; керовані зсередини – правоохоронна системи у системі державного управління;

10) будучи інтегрованою в загальну систему державного управління, правоохоронну систему, в цілому, та її окремі елементи можна характеризувати, як керовану підсистему – правоохоронна система керована відносно системи державного управління; керуючу підсистему – керуюча відносно суб'єктів, що формують і реалізують

державну політику. Це також характеризує правоохоронну систему як складну, соціальну, динамічну систему.

Зазначені властивості вказують на необхідність застосування комплексного підходу до формування та реалізації державної політики у сфері трансформації правоохоронної діяльності, що має врахувати: по-перше, складність об'єкту даної системи – суспільні відносини у контексті публічних, суспільних та приватних інтересів; по-друге, багатофункціональну та ієрархічну структуру суб'єктів формування та реалізації державної політики та виконання правоохоронної функції; по-третє, налагодження динамічного, багатофункціонального, організованого зв'язку між суб'єктами та об'єктом правоохоронної системи – методологічна дія.

Розробка комплексного підходу можлива за умови ідентифікації специфіки елементів правоохоронної системи. Зважаючи на складність правоохоронної системи як соціальної системи, що інтегрована у загальну систему державного управління, адже направлена на забезпечення виконання безпекових функцій держави, пропонуємо визначити її елементи за наступними складовими:

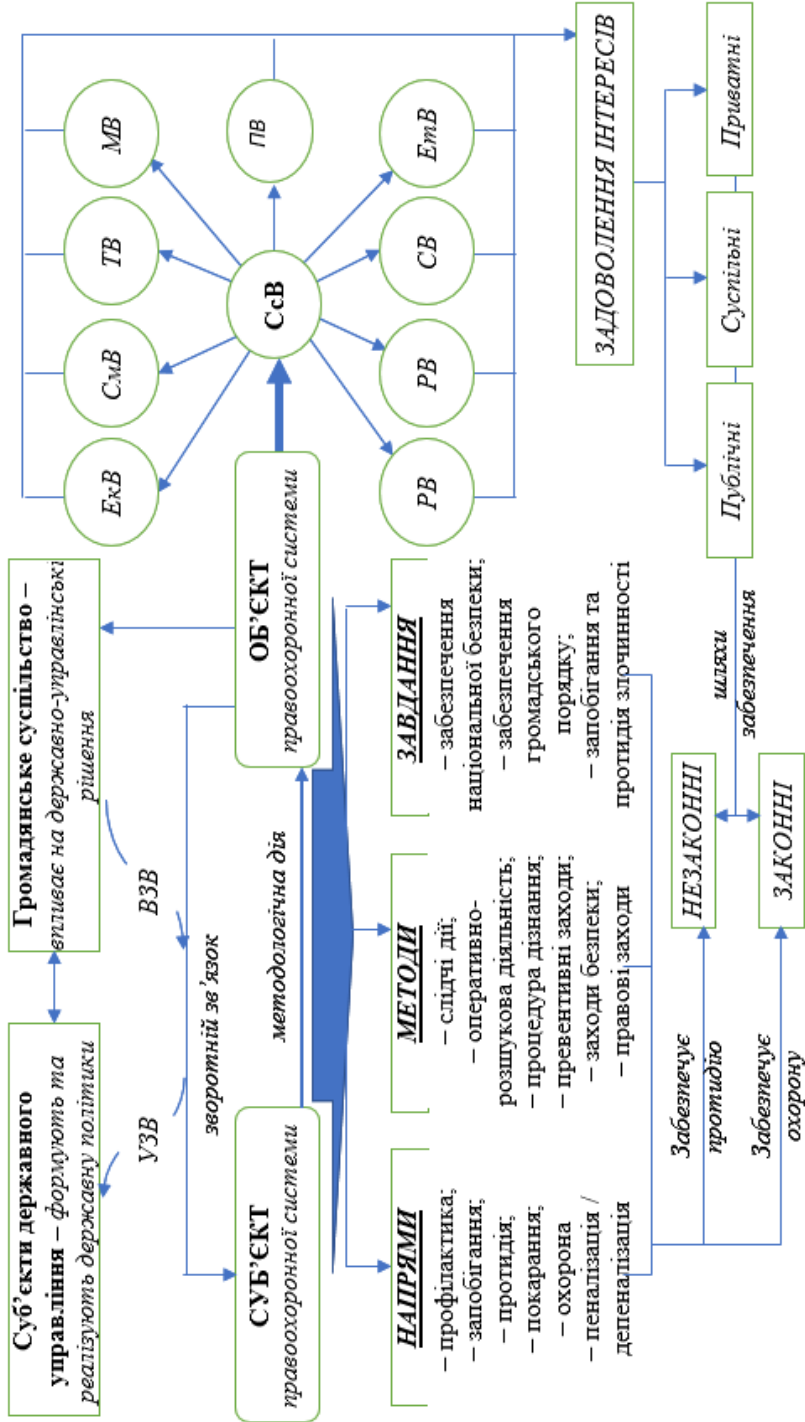
- об'єктом правоохоронної системи є суспільні відносини, які пов'язані із реалізацією публічних, суспільних та приватних інтересів, та є врегульовані системою права, зокрема, щодо встановлення меж таких відносин (законні та протизаконні);

- суб'єктами правоохоронних відносин є центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику в досліджуваній сфері, органи місцевого самоврядування та правоохоронні органи, які реалізують правоохоронну функцію держави;

- методологічною дією є, власне, правоохоронна діяльність, яка через відповідні дії чинить вплив на об'єкт правоохоронної системи;

- зворотній зв'язок відбувається через трансформацію взаємодії між об'єктом та суб'єктами правоохоронної системи, що обумовлено станом об'єкту та вимогами громадянського суспільства. Реалізація зворотного зв'язку відбувається через суб'єкти, що реалізують державну політику – органи центральної виконавчої влади.

Візуалізацію правоохоронної системи, у контексті зазначених складових, представлено на рис. 3.3.



Умовні позначення: ОПС – об'єкт правоохоронної системи; СсВ – суспільні відносини; СВ – соціальні відносини; ЕкВ – економічні відносини; ПВ – політичні відносини; МВ – міжнародні відносини; ТВ – трудові відносини; СМВ – сімейні відносини; РВ – релігійні відносини; ЕтВ – етнічні відносини

Рис. 3.3. Візуалізація складових правоохоронної системи

Представлена інформаційна модель візуалізації правоохоронної системи вказує на її наступні характеристики як об'єкту державної політики:

Суб'єкт правоохоронної системи. Суб'єктів правоохоронної системи пропонуємо групувати наступним чином:

1) суб'єкти реалізації державної політики у сфері трансформації правоохоронної діяльності, які виступають керуючою підсистемою правоохоронної системи. До них належать центральні органи виконавчої влади, зокрема: Офіс Президента України; Кабінет Міністрів України; Міністерство внутрішніх справ. Зазначені суб'єкти є органами державного управління, на які покладається реалізація державної політики та оперативне і тактичне управління правоохоронною системою, через відповідні механізми впливу на правоохоронні органи, що знаходяться у відповідному підпорядкуванні;

2) суб'єкти реалізації державної політики у сферах, що формують відповідне забезпечення правоохоронної системи держави. Правоохоронна система знаходиться у загальній системі державного управління та реалізації державних функцій, а, отже, є залежною від інших сфер управління, які формують складові забезпечення реалізації правоохоронної функції. До даних суб'єктів належать: у частині фінансового забезпечення – Міністерство фінансів України; у частині правового забезпечення – Міністерство юстиції України; у частині інформаційного забезпечення – Міністерство культури та інформаційної політики України та Міністерство цифрової трансформації України; у частині кадрового забезпечення – Міністерство освіти і науки України; у частині соціального забезпечення – Міністерство соціальної політики України; у частині медичного забезпечення – Міністерство охорони здоров'я України; у частині забезпечення міжнародної співпраці – Міністерство закордонних справ України. Зазначене вказує, що державна політика у сфері трансформації правоохоронної системи має бути інтегрована у загальну систему державного управління;

3) правоохоронні органи, які поділяються на: правоохоронні органи загального призначення (Національна поліція, Служба безпеки України) та спеціального призначення (Бюро економічної безпеки

України, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Державна прикордонна служба України), – правоохоронні органи забезпечують реалізацію правоохоронної функції держави.

Об’єкт правоохоронної системи. Об’єктами правоохоронної системи виступають суспільні відносини, які згруповані наступним чином: соціальні відносини; економічні відносини; політичні відносини; міжнародні відносини; трудові відносини; сімейні відносини; релігійні відносини; етнічні відносини. Зазначені відносини обумовлені потребою задоволення інтересів відповідних соціальних одиниць та груп. У залежності від суб’єктів суспільних відносин, інтереси можуть бути: публічні (інтереси держави), суспільні (інтереси суспільства або певних соціальних груп), приватні (інтереси окремої особи). Досягнення інтересів може відбуватися законним або незаконним шляхом. Законні шляхи – це шляхи досягнення інтересів, які були формалізовані у системі права та визначені напрями їх задоволення. Незаконні шляхи – це інтереси, які не були формалізовані у системі права через їх протиріччя, загрозу суспільству та можливість чинити вплив на соціальний консенсус.

Методологічна дія – реалізація правоохоронної діяльності, тобто здійснення впливу суб’єкту на об’єкт, що полягає в охороні формалізованих інтересів держави, суспільства та громадянина. Методологічна дія направлена на забезпечення протидії незаконним шляхам досягнення інтересів та охорону законних шляхів досягнення інтересу. Основними напрямками методологічної дії є наступні: профілактика, запобігання, протидія, покарання, охорона, пеналізація / депеналізація. Методами правоохоронної діяльності є наступні: слідчі дії, оперативно-розшукова діяльність, процедура дізнання, превентивні заходи, заходи безпеки, правові заходи. Зазначені напрями та методи правоохоронної діяльності спрямовані на виконання завдань: забезпечення національної безпеки; забезпечення громадського порядку; запобігання та протидія злочинності.

Зворотній зв'язок – полягає у необхідності трансформації діяльності суб'єктів у залежності від зміни середовища функціонування об'єкту системи та, власне, його трансформації. Реалізація зворотного зв'язку в правоохоронній системі забезпечується через суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері трансформації під впливом громадського суспільства. Тобто, політика в досліджуваній сфері, як і в будь-якій іншій сфері суспільного життя, має відповідати суспільним запитам. Варто зазначити, що найбільш ефективний механізм громадянського суспільства є в країнах з демократичним політичним режимом, у той час, як авторитарні політичні режими у більшій мірі відповідають затвердженій диктаторській ідеології.

Таким чином, застосування системного підходу дозволяє у комплексі підійти до правоохоронної системи як об'єкту державної політики та виявити її ключові властивості, які визначають напрями політики та пріоритетні механізми. Обґрунтовано відповідність правоохоронної системи ключовим характеристикам (принципам) системного підходу: багатоплановості, багатоманітності, ієрархічності, різнопорядковості, динамічності. У результаті дослідження були ідентифіковані системні властивості правоохоронної системи, сформовані на основі загальної класифікації систем. Правоохоронну систему та її окремі елементи було імплементовано у загальну класифікацію систем, у результаті чого стала можливою візуалізація інформаційної моделі правоохоронної системи, що включає наступні елементи: суб'єкт, об'єкт, методологічна дія, зворотній зв'язок. Надано характеристику кожній складовій у контексті визначення ключових напрямів державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи.

ЧАСТИНА 2

ВЛАСТИВОСТІ КРИЗИ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ТА ІДЕНТИФІКАЦІЯ ЇЇ СИМПТОМІВ

РОЗДІЛ 4

СИСТЕМНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ПЕРЕДУМОВИ КРИЗОВИХ ЯВИЩ У ПРАВООХОРОННІЙ СИСТЕМІ

4.1. Ідентифікація причин, бар'єрів та наслідків реформування правоохоронної системи України

Питання реформування правоохоронної системи України є питанням не лише сьогоденням, але й невирішеною проблемою усіх 30-ти років незалежності України. Питання реформ є вкрай важливою складовою державного управління особливо у суспільно важливих сферах, які забезпечують відповідний рівень безпеки соціальних систем. «За період від моменту прийняття Акту проголошення незалежності України в суспільстві відбулись значні державні та економічні зміни. Поступово розвивалась і набирала існуючих рис система правоохоронних органів, все більше підпадаючи під політичний вплив керівників країни. Неefективність української системи органів внутрішніх справ пояснюється її невідповідністю сучасним демократичним соціальним, економічним та політичним реаліям» [188].

Актуальність проблем державного управління у сфері реформування правоохоронної системи обумовлено сукупністю факторів, зокрема: місце правоохоронної системи у структурі

¹⁸⁸ Кіщенко С. Реформа системи органів внутрішніх справ: аналіз державних рішень. Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД). URL: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/17_11_reforma_mvs_s.pdf

управління національною та цивільною безпекою держави; соціальне значення правоохоронної системи, як для окремої особи, так і суспільства у цілому; високий суспільний запит на реформування правоохоронної системи; значення правоохоронної діяльності у забезпеченні дотримання конституційних прав громадян.

Питання реформування правоохоронної системи України та її наслідків було висвітлено у працях вітчизняних учених: В.Б. Авер'янов, М.І. Ануфрієв, І.В. Арістова, А.В. Антонов, Л.В. Антонова, О.М. Бандурка, В.М. Безчасний, В.Т. Білоус, Д.О. Грицишен, В.В. Галунько, І.П. Голосніченка, В.В. Євдокимов, А.Л. Помаза-Пономаренко, С.П. Лисак, Р.А. Калюжний, В.М. Колпаков, А.Т. Комзюк, А.М. Кучук, М.Ф. Криштанович, Г.І. Ляхович, С.М. Домбровська, В.Ф. Загурська-Антонюк, Ю.О. Загуменна, І.Є. Марочкін, Н.П. Матюхіна, О.А. Мартиненко, М.І. Мельник, В.В. Нонік, А.І. Семенченко, В.П. Удовиченко, Н.І. Шевченко, О.В. Кравчук, В.О. Копанчук, М.К. Якимчук, Х.П. Ярмакі та інші.

«За часів незалежності України масштабної реформи не відбувалось. З кожною зміною державної влади були спроби модернізувати систему органів внутрішніх справ (усього 9 спроб), однак, як правило, процес реформування щораз переводився в режим «ручного управління» і використовувався для реалізації особистих цілей – міліція завжди використовувалася в якості адміністративного ресурсу і джерела тіньових коштів» [189]. Таку ж позицію підтримує інший український вчений Р. Шай: «За час незалежності політичне керівництво країни робило неодноразові спроби наблизити якісний рівень роботи правоохоронної системи до світових стандартів. На жаль, за умов відсутності системного підходу та недостатності відповідного досвіду, недавнє реформування органів охорони правопорядку обмежувалось, передусім, здійсненням організаційних перетворень, зміни назви “міліція” на “поліція”, переатестацією особового складу, що не тільки особливо не вплинуло на якість їх функціонування, але й суттєво погіршило стан законності та

¹⁸⁹ Кіщенко С. Реформа системи органів внутрішніх справ: аналіз державних рішень. Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД). URL: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/17_11_reforma_mvvs_s.pdf

правопорядку в Україні. Тому питання необхідності якісного реформування, модернізації правоохоронних органів набуло надзвичайної гостроти» [190].

Кривицький Ю.В. щодо теоретичних положень реформ зазначає наступне: «На сучасному етапі розвитку соціально-гуманітарних наук реформаторство розглядається як міждисциплінарна, комплексна проблема суспільствознавства, а реформа – міждисциплінарна сфера знань для таких наук, як соціальна філософія, соціологія, політологія, соціальна психологія, культурологія та інші. У свою чергу, представники науки державного управління ведуть мову про загальну теорію реформ, що має зосередити увагу лише на суттєво важливих аспектах перетворення суспільних відносин як таких. Реформи слугують стратегічною програмою якісних змін у суспільстві та державі, що відображає ключові проблеми і намічає систему заходів для їх вирішення. У найрізноманітніших реформах спільним є два моменти: сутність реформи як специфічної форми перетворення суспільних відносин і технологія її проведення. Усе інше індивідуальне та неповторне, а тому має лише враховуватися при плануванні реформи, виборі форми прояву її змісту та організаційному наповненні технології здійснення реформи. Саме ці два аспекти (як свідчить історичний досвід) визначають результативність і невдачі: реформа є успішною, якщо перетворення (для певного суспільства) дійсно є реформою і якщо дотримується загальна для всіх реформ технологія їх реалізації. Значне різноманіття реформістських перетворень суспільства дає підстави вважати предметом загальної теорії реформ не специфіку реформ (мету, персональну ініціативу, історичний фон, зміст реформаційних дій), а їх організаційно-політичну форму, технологію здійснення, типологію та структуру. Самостійними предметами цієї теорії могли б стати також організаційно-правовий генезис реформування і «хвилі» реформування (в тому числі й на міждержавному рівні). Ці процеси до того ж взаємопов'язані вже тому, що в основу багатьох принципів реформ і нововведень

¹⁹⁰ Шай Р. Перспективи модернізації правоохоронних органів в умовах глобалізації. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки. 2017. № 861. С. 219-224. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/may/12804/219-224.pdf>

покладено запозичення, що передбачає в низці випадків хвилеподібне поширення однотипових явищ у часі та просторі» [191].

Сучасні аналітики щодо розробки реформ в Україні Володимир Дубровський, Кальман Міжеї, Катерина Іващенко-Стаднік, Михайло Винницький, які досліджували реформи в Україні, що розпочалися у 2014 році, визначають реформи як демонтаж системи, зазначаючи, що: «Демонтаж «Системи» вимагає руйнування порочних кіл або їх перетворення на свою протилежність у рамках нової системи, яка буде створена на заміну існуючій. У певних випадках руйнування або зміна взаємозв'язків всередині системи може викликати ланцюгову реакцію, яка майже невідворотно призведе до системних змін, тоді як в інших ситуаціях системні механізми, що підтримують її гомеостаз, можуть відкочувати накопичувані зміни назад. В основі нашого підходу лежить ідея про те, що навіть накопичувані зміни можуть забезпечити ширший системний вплив на фундаментальні змінні, що лежать в основі системи, змінюючи критично важливі системні рівноваги (описані нижче), які, у свою чергу, обернуть порочні кола на свою протилежність. Відповідно, на підставі дослідження поточного стану цих рівноваг та їхньої зміни протягом процесу переходу можна зробити припущення щодо глибини та необоротності системних змін» [192].

Важливою складовою реформ у державі завжди залишалися реформи, що стосувалися національної та цивільної безпеки. Відповідно, важливе рішення у зазначених напрямках займала правоохоронна система. «Реформа правоохоронної системи є передумовою будь-яких інших реформ в Україні; реформи у правоохоронних органах повинні бути скоординовані та інтегровані з відомчими планами та програмами; завдання реформування полягає в тому, щоб була відповідність між завданнями і функціями, структурою та людьми і ресурсним забезпеченням» [193].

¹⁹¹ Кривицький Ю.В. Правова реформа: теоретико-прикладні виміри актуалізації проблеми. Часопис Київського університету права. 2018. № 3. С. 37-41. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/13973/1/Kryvytskyi%20Y.V.%20Legal%20reform_article.pdf

¹⁹² Дубровський В., Міжеї К., Іващенко-Стаднік К., Винницький М. Шість років після Революції гідності: що змінилося? К. Україна. 2020. URL: https://case-ukraine.com.ua/content/uploads/2020/06/6-years-of-the-Revolution-of-Dignity_UA.pdf

¹⁹³ Каркач П. Координація діяльності правоохоронних органів держав-членів Європейського Союзу. Історико-правовий часопис. 2013. № 1. С. 127-134.

Значні реформи після Революції Гідності 2014 р. відбулися у правоохоронній сфері, проте сукупність бар'єрів та перешкод не дозволили у повній мірі досягти мети та цілей, які ставилися перед реформаторами. Значну роль, у даному контексті, відіграли сукупність політичних, соціальних, правових, економічних та інших факторів, які лежать у площині відсутності суспільної довіри до правоохоронних органів, нівелювання верховенства права, корупції, нестабільності політичної системи держави, відсутності чіткого поділу між гілками влади.

Питання реформування є досить актуальними, як з теоретичної, так і практичної точок зору. Варто зазначити, що дане питання теоретизовано у вітчизняних науках у галузях знань, як юридичних, так і державного управління. Відповідно, вітчизняними вченими розроблена велика кількість пропозицій на напрямів реформування правоохоронної системи. Саме тому, для визначення ключових причин, бар'єрів та наслідків реформування правоохоронної системи, варто ідентифікувати вектори, що на сьогодні пропонуються ученими, а в подальшому порівняти їх практично та, на основі цього, ідентифікувати бар'єри для реформ правоохоронної системи.

Причини реформування правоохоронної системи.

Паньонко І.М. (2014 р.¹⁹⁴) [¹⁹⁵] вважає, що основними причинами, які обумовлюють потребу реформування правоохоронної системи є наступні:

- високий рівень корумпованості;
- перевищення окремими співробітниками міліції службових повноважень;
- використання посади для реалізації власних бізнес-проектів;
- пріоритет захисту багатих прошарків суспільства;
- перевага формальних показників у роботі;
- неякісна освітня, фізична та психологічна підготовка кандидатів на службу;

¹⁹⁴ В даному дослідженні будемо зазначати рік видання публікації, адже питання реформування правоохоронної системи до та після 2014 р. були кардинально різними, що можна пов'язати із повалення режиму В. Януковича.

¹⁹⁵ Паньонко І.М. Причини та заходи щодо реформування правоохоронних органів України. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2014. № 801. С. 195-201. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2173/vnulpurn201480136.pdf>

– маніпуляції відомчими прес-службами.

Варто погодитися із зазначеними причинами реформування правоохоронної діяльності, проте вони лише частково характеризують ті проблеми, які покликанні вирішити реформи у сфері правоохоронної діяльності.

Соколенко О.Л. (2012 р.) вказує, що «існуючий стан організації правоохорони через низку проблем теоретико-методологічного й нормативно-правового характеру наразі характеризується ситуативністю формування правоохоронних органів, неузгодженістю й непослідовністю їхньої діяльності, відсутністю комплексного бачення системи правоохоронних органів й перспектив її розвитку. Усе це вимагає трансформації організації та діяльності правоохоронних органів у напрямку побудови цілісної структурованої системи, поглибленої інтеграції у правоохоронну діяльність принципів верховенства права, конституційної законності й додержання прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, вироблення єдиної державної політики у правоохоронній сфері» [196].

На нашу думку, реформування правоохоронної системи має базуватися на принципі періодичності, тобто трансформації правоохоронної системи через певний проміжок часу, або ж в контексті трансформації суспільних відносин. Відповідно, вважаємо, що загальними причинами реформування правоохоронної системи у певній країні мають стати:

- низька ефективність роботи правоохоронних органів щодо забезпечення громадської безпеки;
- порушення конституційних прав громадян та низький рівень їх захищеності;
- високий рівень злочинності у державі;
- високий рівень суспільного запиту на реформування правоохоронної системи;
- невідповідність правоохоронної системи суспільним реаліям та передовим механізмам;
- недовіра суспільства до правоохоронних органів та правоохоронців.

¹⁹⁶ Соколенко О.Л. Перспективи розвитку системи та діяльності правоохоронних органів. Право і суспільство. 2012. № 5. С. 90-96. URL: http://www.pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2012/5_2012/19.pdf

Відповідно, для України були характерні, а окремі й досі залишаються актуальними, усі зазначені причини реформування правоохоронної системи, зокрема:

– *низький рівень захищеності конституційних прав громадян.* «Події, які сталися у 2013-2014 рр., показали неефективність правоохоронної системи в Україні. Злам відбувся в листопаді 2013 р. під час революції на Майдані, коли суспільство проявило недовіру до чинної державної влади та правоохоронної системи. Громадяни розуміють, що основне завдання (захист їх прав та свобод) правоохоронними органами не виконується, а, навпаки, більшість суспільства визнає систему правових органів як репресивні. Причиною цього явища є те, що Українській державі дісталася правоохоронна система Радянського Союзу, за якою панував тоталітарний режим, контроль здійснювався за принципом керування підлеглими та їх повної залежності від ідеї та завдань, поставлених згори для досягнення політичних цілей» [197].

– *високий рівень криміногенної ситуації в Україні.* «На сьогодні однією з найгостріших проблем правоохоронної діяльності є стрімке погіршення криміногенної ситуації в Україні, розгул і безкарність криміналітету, і, як результат, – беззахисність громадян, порушення їх права на захист від злочинних посягань. Тому й не дивно, що наша країна стрімко скочується до рівня найбільш криміногенних держав світу, про що свідчить і відповідна статистика: згідно з міжнародним рейтингом найбезпечніших для життя країн за 2016 і 2017 роки Україна посідала, відповідно, 154 і 156 місце зі 163-х позицій, знаходячись між Центральною Африканською Республікою і Суданом. Згідно з іншим рейтингом – надійності поліцейських служб – Україна у 2017-2018 рр. знаходилася на 101 місці зі 137 держав» [198].

¹⁹⁷ Гриценко В.Г. Становлення та розвиток правоохоронної системи України: історико-правовий генезис. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2017. № 25. С. 22-25. URL: <http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc25/8.pdf>

¹⁹⁸ Баганець О. Провальні реформи. Сучасний стан правоохоронної діяльності щодо боротьби зі злочинністю та корупцією в Україні (окремий аналіз по кожному відомству). LEX Inform Юридичні новини України. 23.03.2019. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/provalni-reformy-suchasnyj-stan-pravoohoronnoyi-diyalnosti-shhodo-borotby-zi-zlochynnistyuta-koruptsiyeyu-v-ukrayini-okremyj-analiz-po-kozhnomu-vidomstvu>

– невідповідність правоохоронної системи суспільним реаліям.
У більшій мірі це обумовлено тим, що правоохоронна система має відповідати векторам, як внутрішньої, так і зовнішньої політики. В Україні спостерігається значна залежність векторів внутрішньої політики від зовнішньої, що обумовлено значною фінансовою підтримкою західних фінансових донорів. Відповідно, євроінтеграційна політика обумовлює трансформацію діяльності правоохоронних органів. «Реформування системи та діяльності правоохоронних органів є необхідним кроком розбудови демократичної соціальної правової держави, євроінтеграції України, а головне – забезпечення реальності й захищеності прав громадян. Розвиток системи правоохоронних органів повинен мати планомірний і послідовний характер, а також вимагає адекватного наукового, правового, фінансового і матеріально-технічного забезпечення» [199].

– повна трансформація державної влади в результаті Революції Гідності та зміна її функцій та механізмів їх реалізації.
Лише реформування правоохоронної системи дозволить адаптувати відповідно до сучасних реалій інші сфери суспільних відносин та забезпечити їх безпеку. Крім того, реформування правоохоронної діяльності не може відбуватися відокремлено від реформування інших сфер суспільного життя.

– потреба у розширенні функціональної діяльності правоохоронних органів та удосконалення механізмів правоохоронної діяльності, зважаючи на міжнародний досвід. «В аспекті приведення системи і діяльності правоохоронних органів у відповідність до міжнародних стандартів необхідно розглядати також розширення й інтенсифікацію міжнародного співробітництва у правоохоронній сфері, зокрема через укладення відповідних профільних двосторонніх міжнародно-правових угод, участь у роботі міжнародних правоохоронних інституцій, проведення обміну досвідом правоохоронної діяльності, взаємодію з правоохоронними органами зарубіжних країн та міжнародними правоохоронними інституціями (Інтерпол, Європол тощо) як у вирішенні завдань правоохорони на національному рівні, так і у формуванні міжнародних гарантій

¹⁹⁹ Соколенко О.Л. Перспективи розвитку системи та діяльності правоохоронних органів. Право і суспільство. 2012. № 5. С. 90-96. URL: http://www.pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2012/5_2012/19.pdf

правоохоронної діяльності. На важливість реформування системи правоохоронних органів України з питань міжнародного співробітництва із правоохоронними органами зарубіжних країн вказують і інші вчені. Як на нас, зазначене сприятиме не тільки наближенню правового регулювання й практики правоохоронної діяльності в Україні до відповідних міжнародних стандартів, але також дозволить реценювати аналогічний досвід зарубіжних країн з метою трансформації національної правоохоронної системи у напрямку забезпечення дотримання прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина» [200].

– *низький рівень суспільної довіри до правоохоронних органів.* «За даними опитування Центру Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, українці стали менше довіряти Службі безпеки та Національній поліції. Результати показали, що баланс довіри до всіх правоохоронних органів лишається негативним, а для низки структур цей показник ще й погіршився. Зокрема, зросла недовіра до поліції та СБУ (для обох із – 25 % до 31 %). Дещо покращився цей показник для Міністерства внутрішніх справ (із – 46 % до 43 %), Державного бюро розслідувань (із – 47 % до 43 %), прокуратури (із – 58 % до 52 %), Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (із – 60 % до 52 %). Найкраща позитивна динаміка зміни довіри/недовіри за останні 10 місяців спостерігається стосовно Національного антикорупційного бюро України: баланс поліпшився з 59 % до 49 %. Більшість українців також негативно оцінює роботу керівників правоохоронних органів. Соціологи зазначили, що у 2021 оцінка дій керівників ДБР та САП не вимірювалася, оскільки обидва органи протягом останніх 10 місяців так і не отримали постійних керівників. Опитування також не показало зменшення частки респондентів, які взагалі не знають, хто очолює певні правоохоронні органи» [201].

Зазначені причини стали підґрунтям початку реформування правоохоронної системи у 2015 р. Більшість із них залишаються

²⁰⁰ Соколенко О.Л. Перспективи розвитку системи та діяльності правоохоронних органів. Право і суспільство. 2012. № 5. С. 90-96. URL: http://www.pravoisusilstvo.org.ua/archive/2012/5_2012/19.pdf

²⁰¹ Войтюк Т. Українці стали менше довіряти СБУ та поліції – опитування. Суспільне мовлення України. 2021. URL: <https://suspilne.media/141581-ukrainci-stali-mense-dovirati-sbu-ta-policii-opituvanna>.

актуальними й досі, а щодо окремих то показники значно погіршилися. Це свідчить про необхідність розробки інноваційних механізмів державного управління у сфері реформування правоохоронної системи.

Напрями реформування правоохоронної системи.

Вітчизняний дослідник С.Г. Братель [²⁰²] пропонує наступні напрями реформування правоохоронної системи:

- оптимізація структури МВС;
- верховенство права;
- деполітизація;
- демілітаризація;
- децентралізація;
- робота з громадськістю;
- прозорість та підзвітність;
- кадрова робота.

На нашу думку, позиція ученого є дещо дискусійною, адже значно звужує поняття реформи та реформування. Зокрема, наведенні автором напрямки у більшій мірі можна охарактеризувати як завдання реформи, а ніж власне положення реформування. Крім того, даний перелік напрямів не може бути повним, адже не вирішеними залишаються ряд питань, зокрема: джерела фінансування реформ та їх результатів; ресурсне, зокрема, кадрове забезпечення змін, які обумовлені реформами; подолання бар'єрів, що обумовлені низьким рівнем механізмів формування та реалізації державної політики у досліджуваній сфері.

Вітчизняна дослідниця проблем реформування правоохоронної системи І.М. Паньонко (2014 р.²⁰³), пропонує виділяти тактичні завдання реформи та визначає напрями їх вирішення: 1) боротьба з корупцією всередині органів; 2) наближення правоохоронної діяльності до потреб громадян і конкретних поселенських спільнот – райони в містах, міста, райони; 3) підвищення підзвітності

²⁰² Братель С.Г. Шляхи реформування правоохоронної системи України. Роль правоохоронних органів у формуванні правової держави в умовах євроінтеграції України : матеріали Всеукр. підсумк. наук. практ. конф. (Київ, 12 берез. 2015 р.). К. НАВС. 2015. Ч. 1. С. 54-56.

²⁰³ В даному дослідженні будемо зазначати рік видання публікації, адже питання реформування правоохоронної системи до та після 2014 р. були кардинально різними, що можна пов'язати із повалення режиму В. Януковича.

громадянам; 4) підвищення рівня довіри громадян до правоохоронних органів; 5) усунення негативних наслідків правоохоронної діяльності: незаконного насильства, фабрикації справ, корупції і здириництва; 6) усунення внутрішніх системних бар'єрів при реєстрації злочинів; 7) перенесення центру уваги на переслідування найбільш суспільно-небезпечних діянь; 8) максимальне усунення правоохоронних органів від бізнесу; 9) підвищення ефективності роботи з охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю; 10) законність методів ведення оперативної роботи і слідства повинна забезпечуватися взаємним контролем правоохоронних органів один за одним; 11) за співробітниками правоохоронних органів визнається право добросовісної помилки. Стимули до приховування таких фактів повинні бути усунені; 12) створення незалежних джерел відомостей про рівень злочинності та активності правоохоронних органів [204]. За визначеними напрямками автор запропонував заходи щодо їх забезпечення у контексті реформування правоохоронної системи. Проте, варто зазначити, що такі пропозиції мали фрагментарний характер та не враховували усіх симптомів проблеми державного управління у сфері правоохоронної діяльності.

Народний депутат України Григорій Мамка [205], вказуючи на провал реформи правоохоронної системи, що започаткована у 2015 р., визначив ключові напрями реформування:

- створювати прозору систему відбору кандидатів на службу (і на керівні посади в тому числі);
- налагодити громадський контроль;
- унормувати законодавство. Потрібно чітко визначити права поліцейського: повноваження для здійснення своєї діяльності і повноваження для захисту.
- правильна система мотивації. Це фінансова мотивація, можливість отримання житла, унормування годин праці та відпочинку;

²⁰⁴ Паньонко І. М. Причини та заходи щодо реформування правоохоронних органів України. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2014. № 801. С. 195-201. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2173/vnulpurn201480136.pdf>

²⁰⁵ Мамка Г. Провалена реформа поліції. Факти, які варто не забувати. Юридична Газета. 02 червня 2021. URL: <https://jur-gazeta.com/dumka-eksperta/provalena-reforma-policiyi-fakti-yaki-varto-ne-zabuvati.html>

– навчання. Поліцейські мають чітко розуміти алгоритми дій під час проведення спецоперацій, повинні вміло користуватись зброєю, знати закон.

У контексті зазначеного, можна визначити ключові механізми державного управління у сфері реформування правоохоронної системи, а саме: кадровий – у частині забезпечення високого рівня кадрового потенціалу правоохоронної системи; контрольний – у частині зміни вектору від державного до громадянського контролю; правовий – у частині прав та обов'язків суб'єктів правоохоронної системи; освітній – у частині трансформації підготовки та перепідготовки правоохоронців.

Скидан В.В. [206], вивчаючи особливості реформування правоохоронних органів в Україні, визначає наступні пріоритетні напрямки:

– подолання безсистемності у діяльності правоохоронних органів, громіздкості їх структури, недостатньої керованості у межах держави в цілому,

– виключення дублювання функцій, усунення колізій у законодавстві, що регламентує діяльність цих органів.

– зміни структури й чисельності, фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового та кадрового забезпечення.

Вказані напрямки у більшій мірі відповідають ідентифікації проблем, які необхідно вирішити, проте механізму вирішення зазначених проблем на сьогодні не існує, що обумовлено сукупністю бар'єрів та перепон на шляху реформування правоохоронної системи України та її відповідності щодо очікувань суспільства.

Характеризуючи сучасну реформу правоохоронної системи України, Л.О. Борисенко [207] вказує на наступні нововведення:

1) створення Національної поліції України, замість Міліції, центрального органу виконавчої влади, який координує Міністр

²⁰⁶ Скидан В.В. Реформування правоохоронної системи на сучасному етапі розвитку України. Механізм функціонування громадянського суспільства: збірник тез Всеукраїнської наукової конференції здобувачів вищої освіти (20 листопада 2020 року) / упор. Ю. М. Шевців. Львів. ЛьвДУВС. 2020. 396 с.

²⁰⁷ Борисенко Л.О. Особливості реформування правоохоронних органів в Україні. URL: <https://dspace.nau.edu.ua/bitstream/NAU/27715/1/%D0%91%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%81%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%9B.%D0%9E.pdf>

внутрішніх справ та ліквідацію Управлінь внутрішніх справ у областях та районах;

2) Начальник Національної поліції України призначається Кабінетом Міністрів України за контрактом на 5 років;

3) створення Поліцейської комісії в якій 3/5 членів – правозахисники та інші цивільні особи;

4) призначення на посади у поліцію на конкурсній основі, яка проводиться Поліцейською комісією із застосуванням поліграфа;

5) призначення керівників поліції на контрактній основі – на визначений термін 5 років;

6) обов'язковість узгодження місцевими радами призначення керівників поліції громадської безпеки та дорожньої поліції, право їх зняття 2/3 голосів;

7) реагування на заяви про вчинені порушення працівниками поліції.

Варто зазначити, що окремі із зазначених напрямів були реалізовані повністю, а інші – лише частково. Проте, відсутність комплексних реформ державного управління та інших сфер суспільного життя призвело до того, що вказані напрями призвели у більшій мірі до негативних, а ніж позитивних результатів, про що неодноразово наголошували аналітики та політичні діячі.

На нашу думку, при обґрунтуванні напрямів реформування правоохоронної системи варто, враховувати причини такої реформи, для того щоб знизити рівень впливу бар'єрів щодо реформування. Відповідно, вважаємо, що основними напрямами реформування правоохоронної системи України мають стати наступні:

– трансформація управління кадровим потенціалом, зокрема призначення на посади керівного складу правоохоронних органів різного підпорядкування на конкурсній основі;

– налагодження системи комунікації між правоохоронними органами, для ефективності взаємодій щодо запобігання та протидії злочинності, забезпечення громадського порядку та проведення профілактичних заходів;

– урегулювання взаємодії правоохоронної системи із громадянським суспільством та органами місцевого самоврядування, що можливо здійснити через розробку стратегічної комунікаційної карти;

– урегулювання дублювання функцій правоохоронними органами через затвердження чітких критеріїв віднесення відповідного органу державної влади до правоохоронних органів, закріплення на законодавчому рівні змісту понять «правоохоронна система», «правоохоронна діяльність», «правоохоронний орган»;

– формування державного реєстру правоохоронних органів із чітким окресленням їх функцій та сфер діяльності;

– трансформація системи підготовки та перепідготовки правоохоронців, зокрема, затвердження переліку посад, посадових інструкцій та кваліфікаційних вимог до них;

– трансформація підготовки правоохоронців у цивільних та відомчих закладах вищої освіти.

Зазначений перелік напрямів, є узагальненим у межах кожного напрямку, які варто виділяти, і за кожним із них визначати вектори, цілі та ресурсне забезпечення щодо їх досягнення.

Бар'єри реформування правоохоронної системи.

Хамула П.І. вказує на те, що «процес реформування правоохоронної системи України сьогодні ускладнено тим фактом, що держава ще не позбулась успадкованої авторитарної державоцентричної моделі правоохоронних органів, яка була зорієнтована не на служіння суспільству, а на репресивні форми соціального контролю. Ця проблема може бути розв'язана лише шляхом реформування нинішньої репресивної моделі правоохоронних органів у демократичну модель європейського зразка – демілітаризовану, децентралізовану систему легітимних публічних спеціалізованих служб, захищених від кон'юнктурних політичних впливів. Ця система має бути спроможна забезпечити захист прав, свобод і законних інтересів громадян, громадський порядок від протиправних посягань, діючи відповідно до принципів верховенства права, прозорості та підзвітності суспільству та застосовуючи силу (примус) винятково в рамках, визначених законом» [208].

«Законодавча невизначеність щодо діяльності системи правоохоронних органів України спричиняє негативні наслідки, що

²⁰⁸ Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2016.

тягнуть за собою неузгодженість: це і нечітке формулювання функціональних обов'язків, що призводить до дублювання та неефективного виконання професійних обов'язків; відсутність механізму втілення нормативно-правових гарантій соціальної та правової захищеності правоохоронних органів; заплутана система принципів діяльності та завдань кожного правоохоронного відомства. Зазначене свідчить, що вітчизняна система правоохоронних органів потребує певної реорганізації, яку слід здійснювати не поспіхом (як це завжди робилося), а на підставі науково обґрунтованої державної концепції або програми судово-правової реформи» [209].

Вітчизняна дослідниця Паньонко І.М. (2014 р.²¹⁰) вважає, що основними проблемами реформування правоохоронної системи є наступні:

– проблема полягає у надмірному нормативному закріпленні діяльності усіх, без винятку, органів і посадових осіб державної влади. Нашим головним завданням у будь-якому реформаторстві є прийняття відповідного нормативно-правового акта, який би на папері урегулював існуючі проблеми, а як ці норми діятимуть у практичній діяльності – це питання не прогнозується і не обговорюється;

– проблема робочої культури кожного правоохоронного органу. Дуже просто змінити політику або якісь нормативних документів, але непросто змінити робочу культуру силового міністерства. Тут постає питання щодо можливості суспільства знати, які рішення приймаються у міністерстві, ким це рішення прийняте і, які наслідки прийняття цих рішень;

– існування корупції у правоохоронних органах. Корупцію перемогти неможливо, але можливо створити таку ситуацію, в якій відпадає потреба у корупційних діяннях [211].

²⁰⁹ Шай Р.Я. Природа та сутність правоохоронної діяльності. Наше право. 2014. № 5. С. 10-16.

²¹⁰ В даному дослідженні будемо зазначати рік видання публікації, адже питання реформування правоохоронної системи до та після 2014 р. були кардинально різними, що можна пов'язати із повалення режиму В. Януковича.

²¹¹ Паньонко І. М. Причини та заходи щодо реформування правоохоронних органів України. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2014. № 801. С. 195-201. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2173/vnulpurn201480136.pdf>

Мамка Г., характеризує провал реформи Національної поліції, вказує на наступні бар'єри:

– низький рівень кадрового потенціалу. Народний депутат вказує, що нестача кадрів у Національній поліції складає близько 17 %, що значною мірою пов'язано із відтоком кадрів, який зумовлений соціальною та економічною незахищеністю поліцейських;

– низький рівень забезпечення. Так, відповідно, до оголошених даних керівництвом на момент створення Національної поліції її діяльність була забезпечена лише на 35 %;

– низький рівень суспільної довіри. У даному контексті автор посилається на соціологічні дослідження: «згідно дослідженню, проведеному службою Центру Разумкова за червень 2018 року, Нацполіції зовсім не довіряли 22,4 % опитаних громадян. Для порівняння: роком раніше, за дослідженням цього ж центру, тих, хто зовсім не довіряв, було 20,8 %»;

– відсутність комплексного механізму правового забезпечення реформування правоохоронної системи, що пов'язано із лише фрагментарними змінами нормативно-правового регулювання правоохоронної системи України [212].

«Як зазначають фахівці ОЕСР, огляд діяльності спеціалізованих антикорупційних органів показує більше невдач, ніж успішних прикладів. Узагальнення такого негативного досвіду вказує на сім причин невдач у діяльності антикорупційних інституцій, зокрема:

- 1) політичні чинники – відсутність реальної політичної волі;
- 2) економічні чинники – зарегульованість економіки, непрозорість податкової системи, недофінансування;
- 3) недоліки державного управління – розбалансованість системи державного управління;
- 4) недоліки правової системи – слабка судова система, недостатньо виписаний у законодавстві правовий статус антикорупційного органу;

²¹² Мамка Г. Провалена реформа поліції. Факти, які варто не забувати. Юридична Газета. 02 червня 2021. URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/provalena-reforma-policiyi-fakti-yaki-varto-ne-zabuvati.html>

5) помилки організаційної структури – калькування структури без урахування місцевої специфіки, порушення балансу між превентивною, правоохоронною, просвітницькою та аналітичною функціями;

6) невідповідність реальних результатів діяльності прогнозованим та очікуваним, що створює викривлену картину антикорупції;

7) низька суспільна довіра – лише професіоналізм, відкритість та взаємодія з інститутами громадянського суспільства може забезпечити високий рівень суспільної довіри, а відтак запобігти надмірному політичному тиску» [213].

На нашу думку, основними бар'єрами щодо реформування правоохоронної системи в Україні є наступні:

– недовіра суспільства до правоохоронної системи та державної влади у цілому (виконавчої та законодавчої), що чинить супротив будь-яким реформам;

– політична корупція та відсутність політичної волі щодо здійснення або ж завершення реформ у різних сферах суспільного життя, зокрема, у правоохоронній системі;

– механізми державної політики та державного управління щодо реформування не у повній мірі враховують суспільні реалії, зокрема, інформаційну підтримку реформ;

– корупція у правоохоронних органах та відсутність мотивації щодо трансформації управління правоохоронної діяльності;

– відсутність належного ресурсного забезпечення процесу реформування правоохоронної системи, зокрема, кадрового, фінансового, інформаційного, матеріального та іншого.

Указані бар'єри є ключовими проблемами до здійснення реформ та отримання їх результатів, що направлені на ефективність правоохоронної системи у напрямках забезпечення безпеки соціальних систем, громадського порядку та запобігання та протидії злочинності.

²¹³ Новіков О. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. Збірник наукових праць. 2015. Вип. 43 «Ефективність державного управління». С. 52-57. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/8.pdf

Таким чином, проведене дослідження дозволило виявити особливості реформування правоохоронної системи України у частині ідентифікації причин реформування, напрямів та бар'єрів. Обґрунтовано, що основними причинами реформування правоохоронної системи є наступні: 1) низький рівень захищеності конституційних прав громадян; 2) високий рівень криміногенної ситуації в Україні; 3) невідповідність правоохоронної системи суспільним реаліям; 4) повна трансформація державної влади в результаті Революції Гідності та зміна її функцій та механізмів їх реалізації; 5) потреба у розширенні функціональної діяльності, правоохоронних органів та удосконалення механізмів правоохоронної діяльності зважаючи на міжнародний досвід; 6) низький рівень суспільної довіри до правоохоронних органів.

У контексті, визначених причин реформування, та, зважаючи на сучасні суспільні реалії, вимоги міжнародної спільноти, було сформовано наступні напрями реформування правоохоронної системи: 1) трансформація управління кадровим потенціалом, зокрема, призначення на посади керівного складу правоохоронних органів різного підпорядкування на конкурсній основі; 2) налагодження системи комунікації між правоохоронними органами, для ефективності взаємодій щодо запобігання та протидії злочинності, забезпечення громадського порядку та проведення профілактичних заходів; 3) урегулювання взаємодії правоохоронної системи із громадянським суспільством та органами місцевого самоврядування, що можливо здійснити через розробку стратегічної комунікаційної карти; 4) урегулювання дублювання функцій правоохоронними органами через затвердження чітких критеріїв віднесення відповідного органу державної влади до правоохоронних органів, закріплення на законодавчому рівні змісту понять «правоохоронна система», «правоохоронна діяльність», «правоохоронний орган»; 5) формування державного реєстру правоохоронних органів із чітким окресленням їх функцій та сфер діяльності; 6) трансформація системи підготовки та перепідготовки правоохоронців, зокрема, затвердження переліку посад, посадових інструкцій та кваліфікаційних вимог до них; 7) трансформація підготовки правоохоронців у цивільних та відомчих закладах вищої освіти.

Відповідно, основними бар'єрами визначено наступні: 1) недовіра суспільства до правоохоронної системи та державної влади у цілому (виконавчої та законодавчої), що чинить супротив будь-яким реформам; 2) політична корупція та відсутність політичної волі щодо здійснення або ж завершення реформ у різних сферах суспільного життя, зокрема, у правоохоронній системі; 3) механізми державної політики та державного управління щодо реформування не в повній мірі враховують суспільні реалії, зокрема інформаційна підтримка реформ; 4) корупція у правоохоронних органах та відсутність мотивації до трансформації управління правоохоронною діяльністю; 5) відсутність належного ресурсного забезпечення процесу реформування правоохоронної системи, зокрема, – кадрового, фінансового, інформаційного, матеріального та іншого.

4.2. Системні проблеми державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи

Важливо проблемою у забезпеченні демократичного розвитку, державної безпеки, громадського порядку та суспільного консенсусу є формування ефективної правоохоронної системи. Україна, в умовах сусідства із агресором та диктаторськими режимами, має приділяти даному питанню багато уваги. Правоохоронна система, як і будь-яка інша система виконання державних функцій, є вкрай складною та повинна бути мінливою до факторів внутрішнього та зовнішнього середовища. Крім того, будучи точкою перетину приватних, суспільних та публічних інтересів, правоохоронна система завжди знаходиться у режимі біфуркації. Значна увага політиків, суспільних діячів, носіїв суспільної думки, щодо розвитку правоохоронної діяльності, вказує на різні сторони її розвитку, й, відповідно, вимагає формування багатовекторного плану трансформації. Для ідентифікації напрямів трансформації правоохоронної системи, в першу чергу, варто визначити системні проблеми державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи. Саме зазначені проблеми є причинами негативних наслідків функціонування

правоохоронної системи, що проявляються у низькому рівні державної безпеки, громадського порядку та соціального конфлікту.

Системні проблеми правоохоронної системи та напрямки реформування були представлені у наукових працях вітчизняних та зарубіжних учених. Питання розвитку державної політики у контексті реформування правоохоронної діяльності розвивали у своїх працях В.В. Євдокимов, О.О. Хробуст, Ю.Г. Хоміч. Юридичні проблеми правоохоронної системи розглядали А.М. Кучур, А.І. Білас, О.Г. Циганов, В.О. Гусєва, В.П. Коваленко, С.В. Медведенко, О.В. Білоус, Л.О. Мамчур, В.Г. Фатхутдінов, С.В. Єрмолаєва-Задорожня, О.В. Тарасенко, І.В. Серединський, С.О. Дмитренко, О.О. Єрмак, П.О. Хамула, Д.А. Савчук та інші. Причини та бар'єри реформуванню правоохоронної системи розглядали: В.Б. Авер'янов, М.І. Ануфрієв, І.В. Арістова, А.В. Антонов, Л.В. Антонова, О.М. Бандурка, В.М. Безчасний, В.Т. Білоус, Д.О. Грицишен, В.В. Галуцько, І.П. Голосніченка, А.Л. Помаза-Пономаренко, С.П. Лисак, Р.А. Калюжний, В.М. Колпаков, А.Т. Комзюк, А.М. Кучук, М.Ф. Криштанович, В.Ф. Загурська-Антонюк, Ю.О. Загуменна, І.Є. Марочкін, Н.П. Матюхіна, О.А. Мартиненко, М.І. Мельник, В.В. Нонік, А.І. Семенченко, В.П. Удовиченко, Н.І. Шевченко, О.В. Кравчук, В.О. Копанчук, М.К. Якимчук, Х.П. Ярмакі та інші.

Системні проблеми будь-якої функції держави є вкрай складними, що обумовлено, власне, недосконалістю самої системи, її складових та зв'язків із внутрішнім та зовнішнім середовищем. Варто зазначити, що системні проблеми – це не лише питання, власне, правоохоронної системи, – це проблеми державного управління та усіх гілок влади країни, в цілому. Сімдесят років комуністичної влади та формування авторитарного публічного режиму не могли не відобразитися на українській правоохоронній системі. Крім того, низький рівень політичної волі за тридцять років незалежності вкрай негативно відобразився на правоохоронній системі. Проте, не лише зазначені фактори стали бар'єром реформування державного управління, в цілому, та правоохоронної системи, зокрема. Вагоме значення серед бар'єрів розвитку державного управління, в цілому, та правоохоронної системи, зокрема, є світогляд більшості населення

України та інших пострадянських країн та країн соціалістичного табору. Відома хорватська журналістка Славенка Дракуліч, авторка книги «Кафе «Європа»» зазначає: «Як особа, що є продуктом тоталітарного суспільства, навчається відповідальності, індивідуальності, ініціативи? Кажучи «ні». Але починається це з вислову від імені «Я», думання від «я» і дій від «я», – як у суспільному, так і приватному вимірах. Індивідуальність, перша особа однини, існувала за комунізму. Просто її виганяли з публічного і політичного життя і практикували лише приватно. Це страшне лицемірство, в якому ми звикли існувати, щоб вижити, нині показує свій зворотний бік: дуже важко пов'язати публічне і приватне «я»; почати вірити, що окрема думка, ініціатива чи голос на виборах щось змінюють. І досі існує величезна небезпека, що громадянин розчиниться в анонімному та безпечному «ми». Але тепер позиції відрізняються від країни до країни. З розпадом комунізму окремі країни почали вивільнятися від свого колективного статусу й відокремлювати себе від сусідів» [214, с. 9-10].

До основних системних проблем державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи сьогодення відносимо: 1) недофінансування правоохоронної діяльності; 2) фрагментарність реформ у сфері правоохоронної системи. Розглянемо більш детальніше зазначенні проблеми, щоб сформулювати перспективні напрями трансформації правоохоронної системи.

Системна проблема державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи за роки незалежності, обумовлена фрагментарністю реформ. Це спричинено тим, що жодна анонсована реформа не була завершена повністю, а іноді зупинилася на початковому етапі. Характеризуючи сучасну реформу правоохоронної системи (розпочата у 2014 р.) в спеціальному випуску науково-практичного журналу «Національна безпека і оборона», вказується наступне: «Нинішня реформа є далеко не першою за роки незалежності. Кожна зміна на рівні керівництва держави або відомства неодмінно супроводжувалася подібною ініціативою (реформування, модернізація). Анонсування чергової реформи, як

²¹⁴ Дракуліч Славенка. Кафе «Європа»: життя після комунізму. Пер. з англ. Роксоляна Свято. Київ: Yakaboo Publishing, 2020. 208 с.

правило, відбувалося після зміни влади або напередодні чергових виборів. При цьому, попередні концепції, стратегії, плани реформування великою мірою схожі з нинішніми, особливо в частині обґрунтування необхідності реформи та її цілей. Однак, жодна з попередніх спроб не була завершена якісними результатами. Процес реформування щоразу переводився в режим “ручного управління” і спрямовувався на реалізацію тактичних цілей. Невиконання зобов’язань зазвичай аргументувалось економічними та політичними причинами (неможливістю завершити реформу через втрату посади главою держави чи відомства, або через зміну владної політичної сили). Нерідко реформаторські починання завдавали системі більше шкоди, ніж користі» [215].

Дана проблема, більшою мірою, обумовлена тим, що, не зважаючи на задекларованість принципу аполітичності, він не діє насправді. Так, вітчизняний вчений П.І. Хамула вказує, що основним напрямком реформування правоохоронної системи є «принцип, який має бути покладено в основу діяльності правоохоронних органів в Україні в результаті реформ, що тривають, – деполітизація. Події останнього часу в Україні показали надзвичайну важливість деполітизації правоохоронних органів як складової процесу їх демократичного реформування. Їх головним функціональним обов’язком має стати не захист політичного режиму та уряду, а реальне служіння громадянському суспільству та забезпечення громадської безпеки на основі визначених законом повноважень. Домогтися цього можна лише за умови радикального реформування та законодавчого затвердження демократичних відносин між політичними складовими державної влади і професійними правоохоронними органами. Зокрема, потребує негайного зламу “персоніфікована, побудована на особистих зв’язках, а не правилах, система влади”. Квотний принцип політичного розподілу посад як в уряді, так і в нижчих ланках системи виконавчої влади, у т.ч. у правоохоронних органах, підриває засади стабільного та ефективного функціонування державних структур, робить усю країну заручником волі політичних еліт. Подібний негативний ефект мають посадові

²¹⁵ Український центр економічних і політичних досліджень Імені Олександра Разумкова. № 2-3 (151-152). 2015. 45 с. URL: <http://police-reform.khpg.org/files/docs/1437664199.pdf>

призначення за принципом політичної або персональної лояльності, так само, як і поширений в Україні політичний та організаційний непомітність. Саме тому вкрай необхідно, по-перше, мінімізувати можливості здійснення політичного впливу на правоохоронні органи та законодавчо врегулювати чіткий розподіл повноважень між відповідним міністром і його кабінетом як політичної складової, з одного боку, та правоохоронними органами у складі цього міністерства як професійної складової – з іншого. Міністр, як політична особа, та його кабінет мають бути позбавлені повноважень оперативного управління поліцією. Вони повинні відповідати за стратегічне планування і правовий розвиток правоохоронних органів, забезпечення їх ефективного функціонування» [216].

Залежність правоохоронної системи від політичної влади в Україні відображається у зміні керівництва центральних органів виконавчої влади, що реалізують політику в сфері правоохоронної діяльності. Дана тенденція простежується у контексті зміни міністрів внутрішніх справ після виборів Президента України або виборів до Верховної ради України та їх належності до відповідних політичних сил (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Міністри внутрішніх справ України

<i>ПІБ міністра</i>	<i>Період</i>	<i>Політична сила</i>	<i>Президент</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
1. Васишин Андрій Володимирович	1991.06-1994.07	Інформація відсутня	Кравчук Л.
2. Радченко Володимир Іванович	1994.07-1995.07	Інформація відсутня	Кучма Л.
3. Кравченко Юрій Федорович	1995.07-2001.03	Інформація відсутня	Кучма Л.
4. Смирнов Юрій Олександрович	2001.03-2003.08	ПП «Команда Андрія Балоги»	Кучма Л.
5. Білоконь Микола Васильович	2003.08-2005.02	Інформація відсутня	Кучма Л.
6. Луценко Юрій Віталійович	2005.02-2006.12	Соціалістична партія України ПП «Наша Україна»	Ющенко В.
7. Цушко Василь Петрович	2006.12-2007.12	Соціалістична партія України	Ющенко В.
8. Луценко Юрій Віталійович	2007.12-2010.03	Соціалістична партія України ПП «Наша Україна»	Ющенко В.

²¹⁶ Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2016.

Продовження табл. 4.1

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
9. Могильов Анатолій Володимирович	2010.03-2011.11	ПП «Регіони»	Янукович В.
10. Захарченко Віталій Юрійович	2011.11-2014.02	ПП «Регіони»	Янукович В.
11. Аваков Арсен Борисович	2014.02-2021.07	ПП «Народний фронт»	Порошенко П. Зеленський В.
12. Монастирський Денис Анатолійович	2021.07 – по теперішній час	ПП «Слуга народу»	Зеленський В.

За роки незалежності в Україні змінилося 12 міністрів внутрішніх справ, лише деякі були на посаді понад 5 років. Зокрема, останнім міністром, що перебував на посаді понад 5 років, був А.Б. Аваков, який розпочав реформу правоохоронної системи, зокрема, – створення Національної поліції України. Проте, за його каденції змінювалися політичні сили та склад уряду, що не могло не відобразитися на реформі правоохоронної системи. Крім того, створення Національної поліції та передача частково функцій Міліції не мала комплексного характеру, зокрема, ряд функціональних сфер правоохоронної системи були ліквідовані, проте їх повноваження не були передані жодній структурі.

Ознакою фрагментарності реформ у сфері правоохоронної системи є значна кількість змін до ключових нормативно-правових актів, що представлено у таблиці 4.2.

Таблиця 4.2

Кількість змін до ключових нормативно-правових актів, що регулюють правоохоронну систему

<i>Документ</i>	<i>Дата</i>	<i>Чинність</i>	<i>Зміни</i>
1. Кримінальний кодекс України	2001	Чинний	Більше 300
2. Кримінально-виконавчий кодекс України	2004	Чинний	41
3. Закон України «Про Службу безпеки України»	1992	Чинний	47
4. Закон України «Про Національну поліцію»	2015	Чинний	41
5. Закон України «Про міліцію»	1991	Нечинний	84
6. Закон України «Про Державне бюро розслідувань»	2016	Чинний	14
7. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»	2014	Чинний	20
8. Закон України «Про прокуратуру»	2015	Чинний	28
9. Закон України «Про судоустрій і статус суддів»	2016	Чинний	18
10. Закон України «Про Бюро економічної безпеки України»	2021	Чинний	2

Важливою повторюваною проблемою правоохоронної системи за роки незалежності можна вважати, те, що до 2001 року в Україні діяв кримінальний кодекс, прийняти у 1960 році, за часів Радянською Союзу. Цей факт вказує на значне стримування розвитку правоохоронної системи та реалізації її функцій, особливо, протидії злочинності. Прийнятий у тоталітарній державі основний документ кримінальної юстиції, апріорі не міг відповідати соціальній, політичній, економічній реальності держави, що задекларувала рух до демократизації та ринкової економіки. Проте, навіть Кримінальний кодекс, що був прийнятий у незалежній Україні вже підлягав змінам, яких нараховано понад 300. На сучасному етапі точиться дискусія щодо необхідності прийняття нового Кримінального Кодексу України, що є вкрай важливим з позиції трансформації правоохоронної системи та її відповідності суспільним реаліям. Навіть законодавчі акти, які були прийняті у результаті реформи, розпочатої у 2014 р., підлягали змінам, зокрема, що стосується новоутворених правоохоронних органів.

Одним з перших офіційних документів, що визначав стратегічні (концептуальні) напрями реформування правоохоронної системи у незалежній Україні, була Постанова Кабінету Міністрів України «Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ»^[217]. Концепція передбачала наступні завдання реформи:

– підвищити ефективність управління та бойової готовності органів внутрішніх справ і внутрішніх військ, шляхом оптимізації функцій системи МВС, відповідно до рівня управління, привести організаційно-штатну структуру у відповідність до нових соціальних пріоритетів, зміцнити штабні функції, якісно поліпшити інформаційну роботу, вдосконалити правове забезпечення;

– максимально використовувати форми і методи оперативної та службової діяльності, які позитивно зарекомендували себе на практиці, забезпечити впровадження наукових рекомендацій та оптимального для України передового зарубіжного досвіду;

²¹⁷ Постанова КМУ «Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ» від 24 квітня 1996 р. № 456. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/456-96-%D0%BF#Text>

– поліпшити роботу з кадрами, зміцнити систему внутрішньої безпеки, яка б забезпечувала попередження, виявлення та припинення фактів зловживань посадовим становищем та корупції серед особового складу;

– зміцнити співробітництво з іншими правоохоронними органами;

– налагодити взаємодію з населенням, громадськими організаціями, підприємствами і установами всіх форм власності, засобами масової інформації;

– розширити і поглибити міжнародне співробітництво у сфері правоохоронної діяльності;

– налагодити належне фінансове і матеріально-технічне забезпечення органів внутрішніх справ.

Зважаючи на подальші зміни у законодавстві, можна констатувати, що зазначені завдання були лише задекларовані, але не реалізовані у повній мірі, що обумовлено відсутністю політичної волі.

У 2011 р. була спроба провести парламентські слухання на тему: «Реформування органів системи Міністерства внутрішніх справ України і впровадження європейських стандартів» [218]. Проте, такі слухання лише були задекларовані, але жодних позитивних змін не відбулося. Крім того, даний період характеризувався становленням авторитарного режиму В. Януковича, що обумовлено повним використанням правоохоронної системи для особливих політичних цілей, а також переслідування політичних опонентів. А тому, будь-які задекларовані принципи, або не були реалізовані зовсім, або ж їх затвердження на законодавчому рівні не виконувалося.

Про відсутність комплексного та чіткого підходу до реформ в правоохоронній системі свідчить той факт, що 22 жовтня 2014 р. Кабінетом Міністрів України, за підписом А. Яценюка, було видано розпорядження про «Питання реформування органів внутрішніх справ України». Даним розпорядження передбачено наступне: «1. Схвалити розроблені Міністерством внутрішніх справ Стратегію розвитку органів внутрішніх справ України та Концепцію першочергових заходів реформування системи

²¹⁸ Про проведення парламентських слухань на тему: «Реформування органів системи Міністерства внутрішніх справ України і впровадження європейських стандартів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3771-17#Text>

Міністерства внутрішніх справ; 2. Міністерству внутрішніх справ разом з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади розробити та подати у місячний строк в установленому порядку Кабінетові Міністрів України проект плану заходів щодо реформування та розвитку органів внутрішніх справ» [219]. Проте, додатки із змістом зазначених документів відсутні, як у самому документі, так і на офіційних урядових сайтах.

Аналізуючи інформаційне наповнення офіційних та неофіційних сайтів, які оприлюднюють інформацію про функціонування правоохоронної системи, нами було знайдено лише: Стратегію розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року [220], що була схвалена Кабінетом Міністрів України, згідно з розпорядженням від 15 листопада 2017 р. Цілями даної стратегії визначено наступне: «Цілями цієї Стратегії є створення безпечного середовища розвитку вільного суспільства, забезпечення високої ефективності діяльності органів системи МВС, зміцнення суспільної довіри до неї з урахуванням визначальної ролі громадянина у розбудові України як безпечної європейської держави» [221]. Стратегічними пріоритетами визначено наступні:

- 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.

²¹⁹ Питання реформування органів внутрішніх справ України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/247780824>

²²⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року» від 15.11.2017 р. № 1023-р.

²²¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року» від 15.11.2017 р. № 1023-р.

На сайті «Ліга закон» розміщено неофіційний текст «Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ» [222]. Даний документ містить наступні позиції:

– основні риси обраної структури МВС України: стійкість системи, керованість, висока оперативність та мобільність, перехід від каральних до сервісних функцій, ефективність функціонування;

– перший етап (2014 рік): функціональні та організаційні перетворення апарату МВС; ліквідація дублюючих підрозділів та об'єднання підрозділів зі спорідненими функціями; розроблення та прийняття нової редакції Закону України «Про загальну структуру і чисельність МВС України»;

– другий етап (2015-2016 роки): розроблення та прийняття нової законодавчої бази з урахуванням стандартів ЄС; реалізація інституційних та функціональних перетворень; здійснення заходів, спрямованих на стале, ефективне та злагоджене функціонування нової моделі МВС;

– деполітизація – розмежування сфер політичного та фахового керівництва.

Основними результатами реалізації зазначеної реформи, за даними Кабінету Міністрів України, є наступні:

1. Верховенство права та боротьба з корупцією:

1.1. Реформування системи виконання судових рішень: забезпечено доступ до здобуття професії приватного виконавця; створено систему моніторингу та контролю за діяльністю приватних виконавців; створено інтегровану інформаційну систему у виконавчому процесі; впроваджено Єдиний реєстр боржників; змінено склад Кваліфікаційної комісії приватних виконавців; удосконалено існуючу електронну взаємодію з органами Міністерства внутрішніх справ України та Державною податковою службою України; надано доступ виконавцям відділу примусового виконання рішень Департаменту ДВС до Державного земельного кадастру, з метою отримання інформації про зареєстровані за боржником земельні ділянки; міністерством юстиції України розроблено проєкт

²²² Копанчук В.О. Державна політика у сфері національної безпеки та охорони громадського порядку. автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. Харків. 2020. 41 с. URL: <https://nuczu.edu.ua/images/topmenu/science/spetsializovani-vcheni-rady/aref02Kopanchk.pdf>

Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо примусового виконання судових рішень і рішень інших органів», метою якого є комплексне врегулювання питань організації діяльності органів та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів [223];

1.2. Боротьба із корупцією: з початку 2019 року Національне агентство вже розпочало 600 повних перевірок декларацій з використанням системи логічного та арифметичного контролю декларацій; за фактами порушення вимог відповідних норм законодавства, на підставі отриманої інформації від фізичних та юридичних осіб, а також із засобів масової інформації та інших відкритих джерел, складено та направлено до суду у 2018 році 471 протокол про адміністративні правопорушення. У 2017 році таких протоколів було 159. Станом на 1 січня 2019 р. Державним бюро розслідувань, як правоохоронним органом, здійснювалося досудове розслідування понад 2400 кримінальних проваджень, з яких 569 – розпочато слідчими Бюро; за підсумками року, завдяки роботі АРМА, забезпечено понад 9 млн. грн. надходжень від управління арештованими активами до Державного бюджету України, а реалізація арештованих активів принесла додаткові 3,1 млн. грн.; за результатами розгляду надісланих матеріалів, суди прийняли рішення про накладення штрафів на порушників на суму 401276 грн. та конфіскацію незаконно здійснених внесків на суму 289436 грн. (у 2017 році – 311100 грн. і 1214690 грн. відповідно) [224];

1.3. Забезпечення рівного доступу до правосуддя та правової допомоги, у 2019 р.: 404030 осіб звернулися до системи надання безоплатної правової допомоги; надано безоплатну правову допомогу 711091 разів, з них: 558160 – безоплатна первинна правова допомога; 152931 – безоплатна вторинна правова допомога; опрацьовано 245265 дзвінків до Єдиного контакт-центру системи надання безоплатної правової допомоги; проведено на базі

²²³ Реформування системи виконання судових рішень. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/reformuvannya-sistemi-vikonannya-sudovih-rishen>

²²⁴ Боротьба з корупцією. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/borotba-z-korupciyeyu>

правових клубів «Pravokator» 620 заходів, у тому числі тренінгів та інших форм навчання; проведено 38241 право просвітницький захід з охопленням учасників більше 680000;

1.4. Реформування пенітенціарної системи України: впроваджено експериментальний проект «Платні камери в СІЗО» у 19 слідчих ізоляторах України; законсервовано 27 установ виконання покарань протягом останніх 4 років, а також запланована консервація щонайменше 8 установ; розроблено великий інфраструктурний проект щодо переносу СІЗО з центрів міст на околиці або за межі міст; розроблено законопроект про взаємодію з приватним сектором щодо приватних СІЗО; впроваджено пілотний проект та розширено тестову експлуатацію Єдиного реєстру засуджених та осіб, узятих під варту, на Київський СІЗО та структурні підрозділи філій Державної установи «Центр пробації»; у межах пілотного проекту в 6 областях України впроваджено програму відновного правосуддя для неповнолітніх, які вперше є підозрюваними у вчиненні злочинів невеликої або середньої тяжкості; засудженим надано дозвіл на використання планшетного комп'ютера для забезпечення права засуджених на листування, подання онлайн-звернень та доступ до суспільно значимої інформації, що сприяє розвитку та ресоціалізації засуджених; створено центри відеомоніторингу в усіх міжрегіональних управліннях та в кожній установі; розроблено та введено у дію пробаційні програми для роботи з повнолітніми та неповнолітніми суб'єктами пробації; упроваджено «пенітенціарну пробацію»; відкрито модельні офіси пробації у містах Харків та Біла Церква; створено центри ювенальної пробації для кращого забезпечення інтересів дитини, яка перебуває у конфлікті із законом; створено та забезпечено діяльність консультаційних кабінетів для роботи із суб'єктами пробації, які хворі на ВІЛ-інфекцію, туберкульоз та вірусний гепатит С в підрозділах пробації [225];

1.5. Захист права власності: розроблено нормативно-правову базу функціонування альтернативних методів вирішення спорів (у Верховній Раді України зареєстровано проекти Законів України «Про

²²⁵ Реформування пенітенціарної системи України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/reformuvannya-sistemi-probaciyi-ta-resocializaciya>

медиацію» (реєстр. № 3504 від 19 травня 2020 року) та «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку утворення та діяльності третейських судів з метою відновлення довіри до третейського розгляду» (реєстр. № 3411 від 29 квітня 2020 року)); підвищено рівень захищеності прав кредиторів (забезпечено нормативно-правове врегулювання питань, необхідних для введення в дію Кодексу України з процедур банкрутства шляхом видання необхідних постанов Кабінету Міністрів України та наказів Мін'юсту); подолано системне рейдерство (за I півріччя 2020 року Колегією Мін'юсту було розглянуто 1267 скарг у сфері державної реєстрації, серед яких: задоволено – 542; відмовлено по суті – 725; відмовлено з формальних підстав (без розгляду по суті) [226]).

2. Безпека та оборона:

2.1. Оборона країни: північноатлантична рада визнала Україну членом Програми розширених можливостей НАТО; проведено оборонний огляд, за результатами якого розробляються проекти Стратегії воєнної безпеки України, Стратегічного оборонного бюлетеня України, програмних документів розвитку Збройних Сил; відповідно до принципів, прийнятих у НАТО, відокремлено посади Головнокомандувача ЗС України та начальника Генерального штабу ЗС України, реформовано Генеральний штаб та триває трансформація інших органів військового управління Збройних Сил України (перехід на J-структуру); сформовані Командування об'єднаних сил, Командування військ зв'язку та кібербезпеки, Командування сил підтримки, Командування Медичних сил Збройних Сил України, які дозволяють позбавити Генеральний штаб ЗС України від невластивих функцій; вжито заходів щодо реформування та нарощування спроможностей військової розвідки; забезпечено поступове відродження військово-морського потенціалу держави; набувають необхідних спроможностей системи логістики та медичного забезпечення; розроблено Воєнно-медичну доктрину України та забезпечено координацію діяльності медичних служб сил оборони; до системи Міноборони включено Держспецтрансслужбу з уточненням правових та організаційних засад її функціонування у мирний час та

²²⁶ Звіт Голови Національної поліції України про результати роботи відомства у 2019 році. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-npu-2019.pdf

особливий період; упроваджується сучасна система управління оборонними ресурсами із використанням програмно-проектного менеджменту; реалізується нова система закупівель ОВТ, інших матеріальних засобів, уперше практично реалізовано прямі міжнародні угоди щодо закупівлі та постачання імпортованого озброєння та військової техніки, комплектуючих до них, що не виробляються в Україні, зокрема, – катерів класу “Island” та протитанкових комплексів “Javelin”; запроваджено трирічний цикл планування закупівлі і модернізації ОВТ у рамках державного оборонного замовлення (використовується електронна система закупівель “ProZorro”); вжито заходів щодо освоєння виробництва ракет і боєприпасів на національних підприємствах; у системі підготовки військ здійснюється перехід від масової підготовки радянського зразку до індивідуальної – професійної, що передбачає якісний відбір та ретельну підготовку за конкретними спеціальностями. На 20-25% зросла практична складова підготовки військових фахівців; запроваджено ефективні алгоритми управління кар’єрою військовослужбовців, введено нові військові звання за стандартами НАТО, створено вертикаль посад професійного сержантського і старшинського складу; підвищено рівень мотивації до військової служби та удосконалено систему державних соціальних гарантій для військовослужбовців і членів їх сімей; створено потужний військовий резерв та уведено в експлуатацію Єдиний державний реєстр військовозобов’язаних; створено умови для гендерної рівності у Збройних Силах [227];

2.2. Безпека для громадян: Забезпечення публічної безпеки і порядку (Розпочато впровадження проекту «Поліцейський офіцер громади», який реалізується у співпраці з міжнародними партнерами); Надійна охорона державного кордону та зручний сервіс під час його перетинання; Запобігання виникнення надзвичайних ситуацій та оперативність їх ліквідації; Розвиток адміністративних послуг та їх цифровізація [228];

²²⁷ Оборона країни. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/bezpeka-ta-oborona/oborona-krayini>

²²⁸ Безпека для громадян. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/bezpeka-ta-oborona/bezpeka-dlya-gromadyan>

Вказані результати є наслідком реформування правоохоронної системи, розпочатою у 2014 р. Проте, зазначена реформа не врахувала комплексу питань, які у результаті спричинили недосконалість структури правоохоронної системи; відсутність ключових напрямів її діяльності (особливо, у контексті запобігання та протидії організованій злочинності); не вчинено заходів щодо зменшення політичного впливу на правоохоронну систему. Зазначене характеризує системні проблеми державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи.

Одним із напрямів дослідження реформування правоохоронної системи є вивчення підходів науковців до даної проблеми. Це дозволить встановити та визначити рівень врахованих пропозицій вчених при розробці реформ.

Вітчизняний вчений І.М. Паньонко вважає, що основними складовими реформування правоохоронної системи є:

- боротьба з корупцією всередині органів;
- наближення правоохоронної діяльності до потреб громадян і конкретних поселенських спільнот – райони в містах, міста, райони;
- підвищення підзвітності перед громадянами;
- підвищення рівня довіри громадян до правоохоронних органів;
- усунення негативних наслідків правоохоронної діяльності: незаконного насильства, фабрикації справ, корупції і здирицтва;
- усунення внутрішніх системних бар'єрів при реєстрації злочинів;
- перенесення центру уваги на переслідування найбільш суспільно-небезпечних діянь;
- максимальне усунення правоохоронних органів від бізнесу;
- підвищення ефективності роботи із охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю;
- законність методів ведення оперативної роботи і слідства повинна забезпечуватися взаємним контролем правоохоронних органів один перед одним;
- за співробітниками правоохоронних органів визнається право добросовісної помилки. Стимули до приховування таких фактів повинні бути усунені;

– створення незалежних джерел відомостей про рівень злочинності та активності правоохоронних органів [229].

Вказані завдання мають загальний характер, не у повному обсязі враховують сучасні реалії та вирішують системні проблеми в досліджуваній сфері державної політики.

Братель С.Г. [230] визначає наступні напрями реформування правоохоронної системи:

- оптимізація структури МВС;
- верховенство права;
- деполітизація;
- демілітаризація;
- децентралізація;
- робота з громадськістю;
- прозорість та підзвітність;
- кадрова робота.

Щодо даних напрямів реформування правоохоронної системи виникає все та ж проблема – їх загальний характер. Проте, окремі напрями є дискусійними, що, як наслідок, призводять до проблем, які становлять загрозу національній безпеці. Зокрема, взагалі неможливо погодитися із таким напрямком, – як демілітаризація правоохоронної системи, адже правоохоронна система має забезпечити не лише протидію внутрішнім загрозам, але й – зовнішнім.

Скидан В.В. [231] вважає, що реформувати правоохоронну систему потрібно у контексті наступних складових:

– подолання безсистемності у діяльності правоохоронних органів, громіздкості їх структури, недостатньої керованості у межах держави, в цілому;

²²⁹ Паньонко І.М. Причини та заходи щодо реформування правоохоронних органів України. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2173/vnulpurn201480136.pdf>

²³⁰ Братель С.Г. Шляхи реформування правоохоронної системи України. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/8302/1/%D0%A0%D0%9E%D0%9B%D0%AC%20%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9E%D0%9E%D0%A5%D0%9E%D0%A0%D0%9E%D0%9D%D0%9D%D0%98%D0%A5%20%20%D0%A7%201_p058-060.pdf

²³¹ Скидан В.В. Реформування правоохоронної системи на сучасному етапі розвитку України. Механізм функціонування громадянського суспільства: збірник тез Всеукраїнської наукової конференції здобувачів вищої освіти (20 листопада 2020 року) / упор. Ю. М. Шевців. Львів: ЛьвДУВС, 2020. 396 с.

– виключення дублювання функцій, усунення колізій у законодавстві, що регламентує діяльність цих органів;

– зміни структури й чисельності, фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового та кадрового забезпечення.

Зазначені напрями характерні для будь-якого етапу розвитку правоохоронної системи, а тому не у повній мірі відповідають суспільній реальності.

Борисенко Л.О. [232] вказує, що правоохоронна система останніх років реформувалася наступним чином:

– створення Національної поліції України, замість Міліції, центрального органу виконавчої влади, який координує Міністр внутрішніх справ та ліквідацію Управлінь внутрішніх справ у областях та районах;

– Начальник Національної поліції України призначається Кабінетом Міністрів України за контрактом на 5 років;

– створення Поліцейської комісії, у якій 3/5 членів – правозахисники та інші цивільні особи;

– призначення на посади у поліцію на конкурсній основі, який проводять Поліцейські комісії із застосуванням поліграфа;

– призначення керівників поліції на контрактній основі на визначений термін – 5 років;

– обов'язковість узгодження місцевими радами призначення керівників поліції громадської безпеки та дорожньої поліції, право їх зняття 2/3 голосів;

– реагування на заяви про порушення працівниками поліції.

Усі визначені підходи вчених щодо реформування правоохоронної системи не в повній мірі характеризують її місце та значення у безпекових функціях держави та ті проблеми, які сьогодні має вирішити правоохоронна система. Така неузгодженість позицій вчених визначає фрагментарність реформ з боку їх теоретичного обґрунтування та їх комплексності, що у результаті призводить до системної кризи, на зразок тієї, що відбулася у 2013-2014 роках, під

²³² Борисенко Л.О. Особливості реформування правоохоронних органів в Україні. URL:<https://dspace.nau.edu.ua/bitstream/NAU/27715/1/%D0%91%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%81%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%9B.%D0%9E.pdf>

час Революції Гідності. Звісно, можна погодитися із більшістю напрямів реформування правоохоронної системи, що визначені в працях вчених, проте відсутність пропозицій щодо чіткого механізму їх реалізації не дає можливість оцінити прогностичну ефективність пропонувананих реформ.

Відповідно, вважаємо, що основними системними проблемами на сьогодні є наступні:

1) заполітизованість правоохоронної системи держави, що у результаті призводить до низького рівня управління її функціональними та операційними процесами;

2) низький рівень інформованості суспільства про реформування правоохоронної системи;

3) відсутність комунікації між правоохоронними органами;

4) правовий механізм мінливий до політичних сил, що, як наслідок, призводить до значних змін у законодавстві та прийнятті недосконалих початкових законів;

5) відсутність комплексності в реформуванні;

6) відсутність комунікації між центральними органами виконавчої влади, що реалізують політику в різних сферах суспільного життя, які є суміжними до правоохоронної системи.

Вирішення зазначених проблем державною політикою можливе через трансформацію правоохоронної системи, шляхом формування механізмів, які матимуть комплексний характер, будуть узгоджені та взаємопов'язані.

У цілому, підводячи підсумок про системні проблеми державної політики в сфері правоохоронної системи, пропонуємо наступні напрямки її вирішення (рис. 4.1).

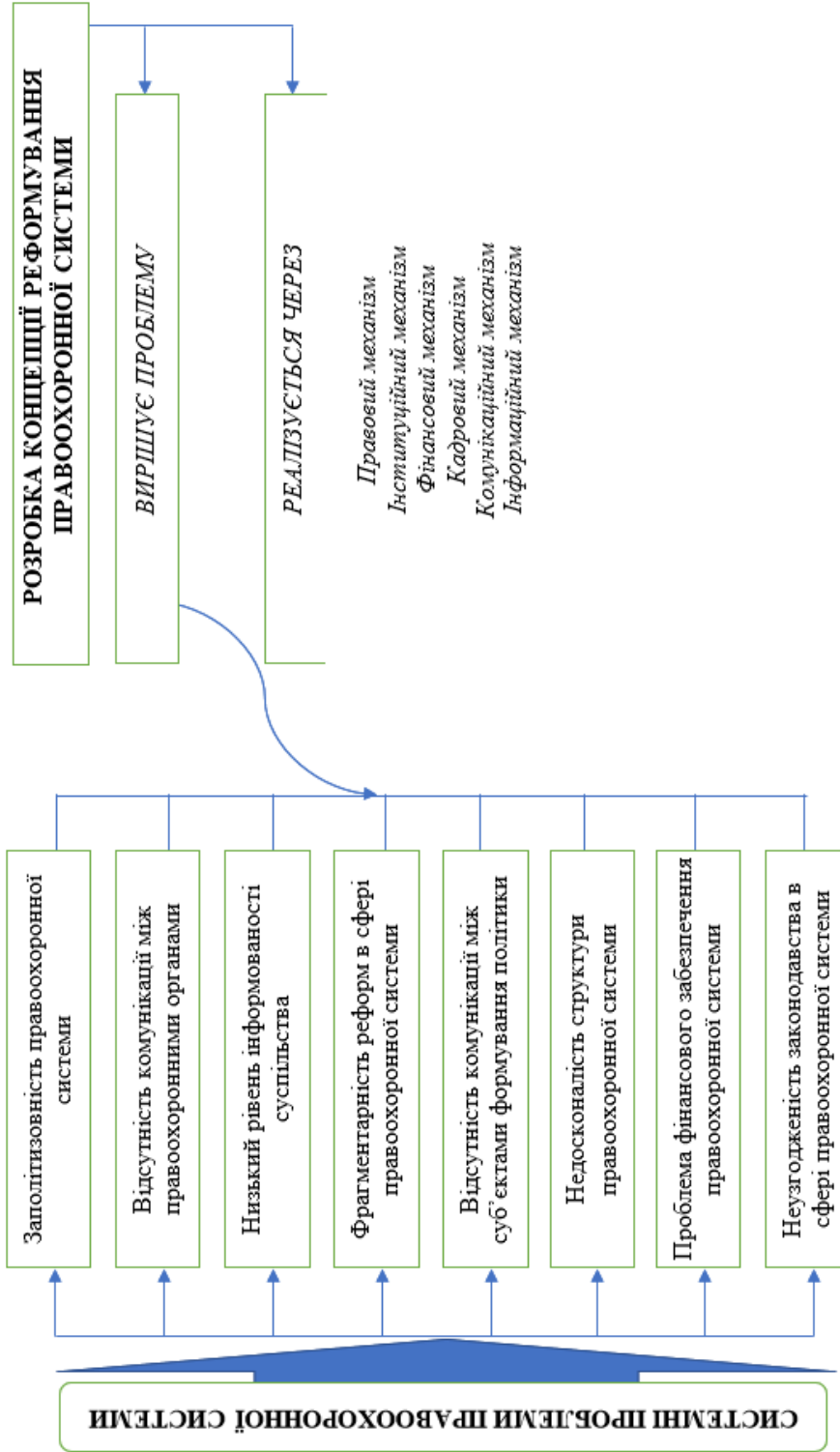


Рис. 4.1. Системні проблеми державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи та напрями їх вирішення

Проведене дослідження дозволило ідентифікувати системні проблеми правоохоронної діяльності, що призводять до негативних наслідків. Ключовими системними проблемами є наступні: 1) заполітизованість правоохоронної системи держави, що у результаті призводить до низького рівня управління її функціональними та операційними процесами; 2) низький рівень інформованості суспільства про реформування правоохоронної системи; 3) відсутність комунікації між правоохоронними органами; 4) правовий механізм мінливий до політичних сил, що, як наслідок, призводить до значних змін у законодавстві та прийняття недосконалих початкових законів; 5) відсутність комплексності у реформуванні; 6) відсутність комунікації між центральними органами виконавчої влади, що реалізують політику в різних сферах суспільного життя, які є суміжними до правоохоронної системи; 7) недосконалість структури правоохоронної системи; 8) проблема фінансового забезпечення правоохоронної системи. Зазначені проблеми, в цілому, характеризують фрагментарність державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи.

Для забезпечення вирішення зазначених системних проблем є потреба у розробці та реалізації Концепції реформування правоохоронної системи, що має бути затверджена строком на 5 років та на законодавчому рівні передбачити мораторій на зміни у законодавстві, що визначають відступ від положень концепції. Така концепція має бути затверджена Верховною Радою України як Закон. Щоб забезпечити її аполітичність та зміни у майбутньому, то за таку Концепцію має проголосувати 2/3 депутатів Верховної Ради України. Реалізація зазначеної Концепції має відбуватися шляхом застосування наступних механізмів державної політики: правового, інституційного, фінансового, кадрового, комунікаційного, інформаційного. Це, в цілому, дозволить подолати системні проблеми державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи.

4.3. Фінансування правоохоронної системи як системної проблеми державної політики у досліджуваній сфері

Правоохоронні органи забезпечують нормальне функціонування держави та життєдіяльність суспільства. Від результатів їх діяльності залежить рівень правопорядку в країні, тому ефективність та результативність їх діяльності є основним стратегічним напрямком розвитку добробуту населення та безпеки країни. Для забезпечення відповідного рівня роботи правоохоронних органів необхідно здійснювати належне їх фінансування. Вважаємо за необхідне розглянути показники фінансового забезпечення суб'єктів правоохоронної діяльності.

Таблиця 4.3

Планові та фактичні показники фінансового забезпечення функціональної діяльності за КФКВБ 0300 «Громадський порядок, безпека та судова влада» (2007 – 2010 рр.) [233]

млн. грн.

Рік	Показники фінансового забезпечення			
	План	Факт	У тому числі 0370 «Дослідження і розробки у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади»	
			План	Факт
2007	18647	18315	31	30
2008	25698	24871	38	37
2009	25235	24159	35	33
2010	29298	28571	24	23

Згідно даних, представлених у табл. 4.3, протягом досліджуваного періоду прослідковується та зберігається тенденція до недовиконання плану фінансового забезпечення КФКВБ 0300 «Громадський порядок, безпека та судова влада», а також 0370 «Дослідження і розробки у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади». Так, у 2007 році фактичний показник фінансового забезпечення становив 18315 млн. грн., що на 1,8% менше, ніж було заплановано, у 2008 році – на 3,2% менше, у 2009 році – на 4,2% менше, у 2010 році – на 2,5% менше. Така ж сама ситуація стосується

²³³ Звітність про виконання державного бюджету. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

і показників фінансового забезпечення КФКВБ 0370 «Дослідження і розробки у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади». У 2007 році фактичний показник фінансового забезпечення був менший за плановий на 3,2 %, у 2008 році – на 2,6 %, у 2009 році – на 5,7 %, у 2010 році – на 4,2 %, відповідно. Тобто, невиконання планових показників фінансового забезпечення за КФКВБ 0300 “Громадський порядок, безпека та судова влада” було нижчим за рівень недовиконання планових показників за фінансуванням наукових досліджень у зазначеній сфері, про що свідчить рис. 4.2

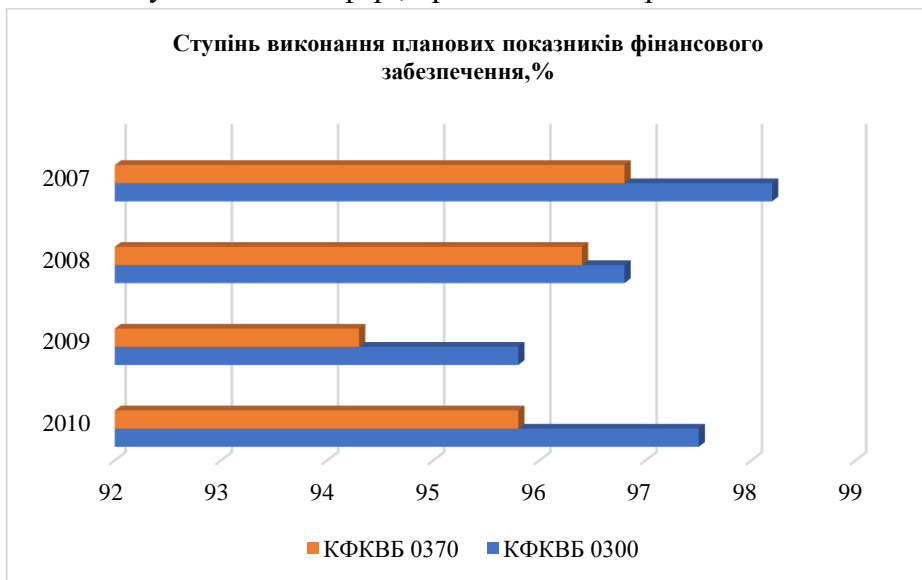


Рис. 4.2. Виконання планових показників фінансового забезпечення щодо КФКВБ 0300, у тому числі 0370 (2007 – 2010 рр.)

Як бачимо, на рис. 4.2 найбільший відсоток виконання планових показників фінансового забезпечення КФКВБ 0300 “Громадський порядок, безпека та судова влада” та наукових досліджень у цій сфері були зафіксовані у 2007 році. У 2008 і 2009 роках прослідковується тенденція щодо спаду фінансування у досліджуваних сферах. У 2010 році ступінь виконання планових показників фінансового забезпечення збільшився для обох сфер діяльності.

На рис. 4.3 відображено співвідношення видатків державного бюджету за КФКВБ 0300 «Громадський порядок, безпека та судова влада» та 0370 «Дослідження і розробки у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади». Для обох сфер існувала чітка

тенденція до зниження видатків держави. Також, варто зазначити, що видатки на дослідження сфери громадського порядку дуже мізерні.



Рис. 4.3. Співвідношення видатків державного бюджету за КФКВБ 0300 та 0370 (2007-2010 рр.).

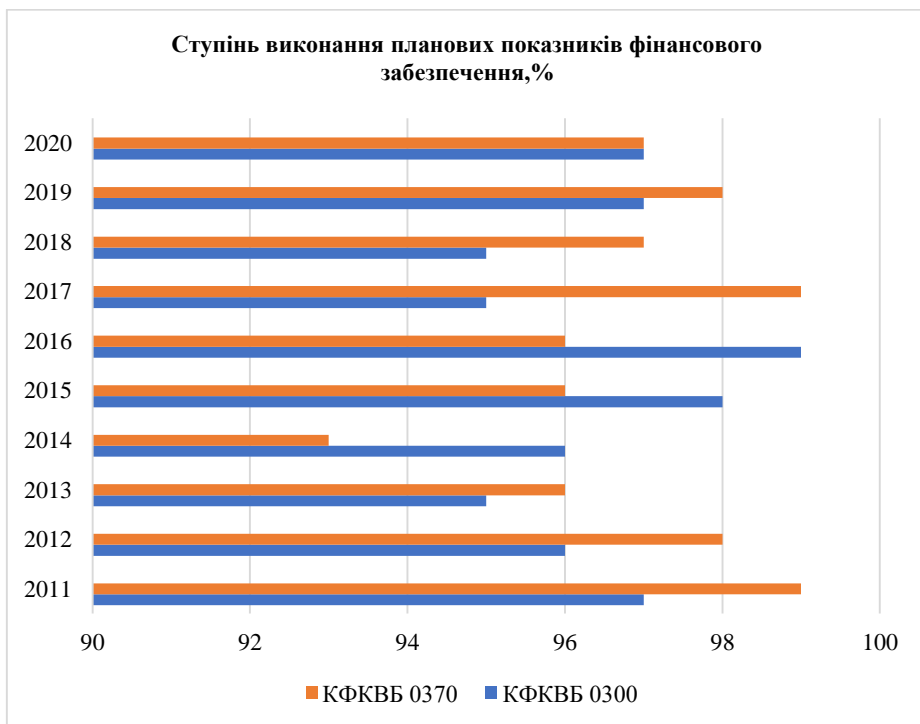


Рис. 4.4. Виконання планових показників фінансового забезпечення щодо КФКВБ 0300, у тому числі 0370 (2011 – 2020 рр.)

У період з 2011 по 2020 роки, так само як у 2007-2010 рр., зберігається ситуація коливання недовиконання планових показників. Незважаючи на те, що наукові дослідження мають значний вплив на розвиток управлінських механізмів та держави в цілому, фактичні показники фінансового забезпечення значно менші ніж планові, так у 2014 р. недовиконання планового обсягу фінансування становить майже 7%, що негативно відображається на дослідження у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади. Недовиконання планових показників простежується також за КФКВБ 0300. Так, у 2013 р., 2017 р. та 2018 р. недовиконання планового обсягу фінансування становить 5 %.

Таблиця 4.4

Планові та фактичні показники щодо фінансового забезпечення функціональної діяльності за КФКВБ 0300 “Громадський порядок, безпека та судова влада” (2011 – 2020 рр.) [234]

млн. грн.

Рік	Показники фінансового забезпечення							
	План	Факт	Відхилення		У тому числі 0370 “дослідження і розробки у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади”			
			+/-	%	План	Факт	Відхилення	
							+/-	%
2011	33307	32415	-892	3	86	85	-1	1
2012	38161	36470	-1691	4	339	334	-5	1
2013	41534	39409	-2125	5	155	150	-5	3
2014	46650	44619	-2031	4	145	135	-10	7
2015	55810	54643	-1167	2	142	136	-6	4
2016	72526	71670	-856	1	168	162	-6	4
2017	92083	87850	-4233	5	73	72	-1	1
2018	123477	116876	-6601	5	90	88	-2	2
2019	146730	142390	-4340	3	108	106	-2	2
2020	162582	157676	-4906	3	146	142	-4	3

У табл. 4.4 відображені дані про обсяг фінансування діяльності за КФКВБ 0300 та 0370. Варто зазначити, що загальний обсяг видатків державного бюджету на забезпечення обох сфер діяльності виріс у декілька разів у 2020 році, порівняно з 2011 роком. Але, не зважаючи на таку позитивну динаміку, існує негативне відхилення фактичних показників від планових, що чітко зображено на рис. 4.5.

²³⁴ Звітність про виконання державного бюджету. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

Наступний крок – здійснюється аналіз співвідношення витраток державного бюджету за КФКВБ 0300 та 0370 у 2011-2020 рр.

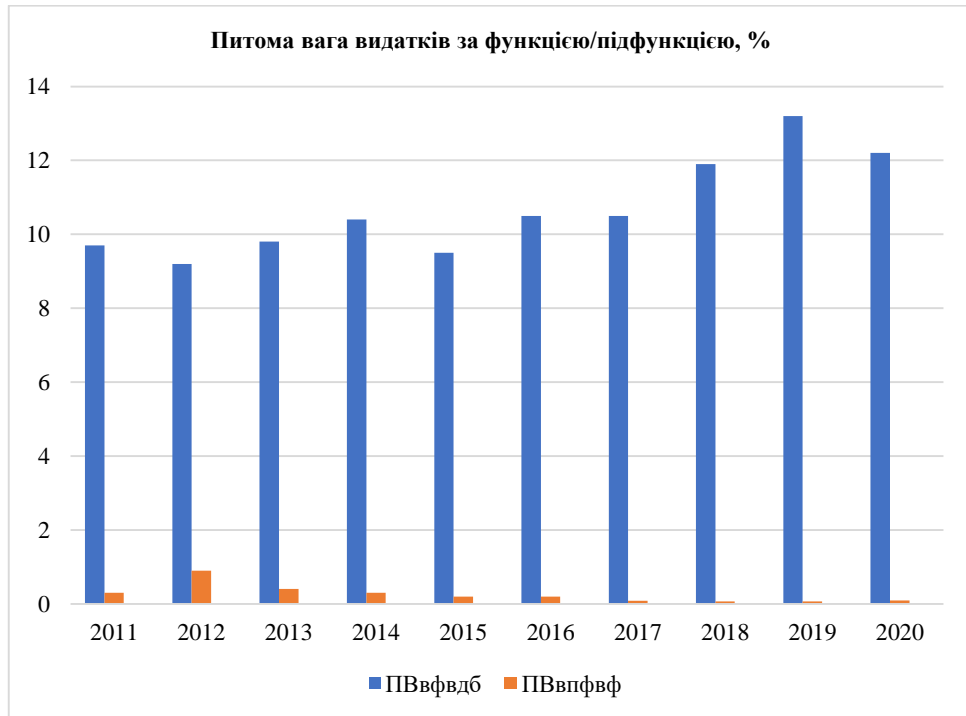


Рис. 4.5. Співвідношення витраток державного бюджету за КФКВБ 0300 та 0370 (2011-2020 рр.).

Як бачимо, питома вага витраток на наукові дослідження протягом 2011-2020 рр. є дуже мізерною та коливається в межах до 1 %.

Відповідно до Закону України «Про державний бюджет України» витатки бюджету можуть класифікуватися за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація витраток). На рис. 4.6 відображена відомча класифікація витраток за суб'єктами правоохоронної діяльності.

Основними суб'єктами правоохоронної діяльності є Міністерство внутрішніх справ України, Державне бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України та Служба безпеки України. За допомогою даної класифікація та кодів ведеться реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів.

Наступним кроком буде аналіз кількості бюджетних програм за суб'єктами правоохоронної діяльності.

Криза правоохоронної системи України



Рис. 4.6. Перелік кодів відомчої класифікації видатків бюджету за суб'єктами правоохоронної діяльності

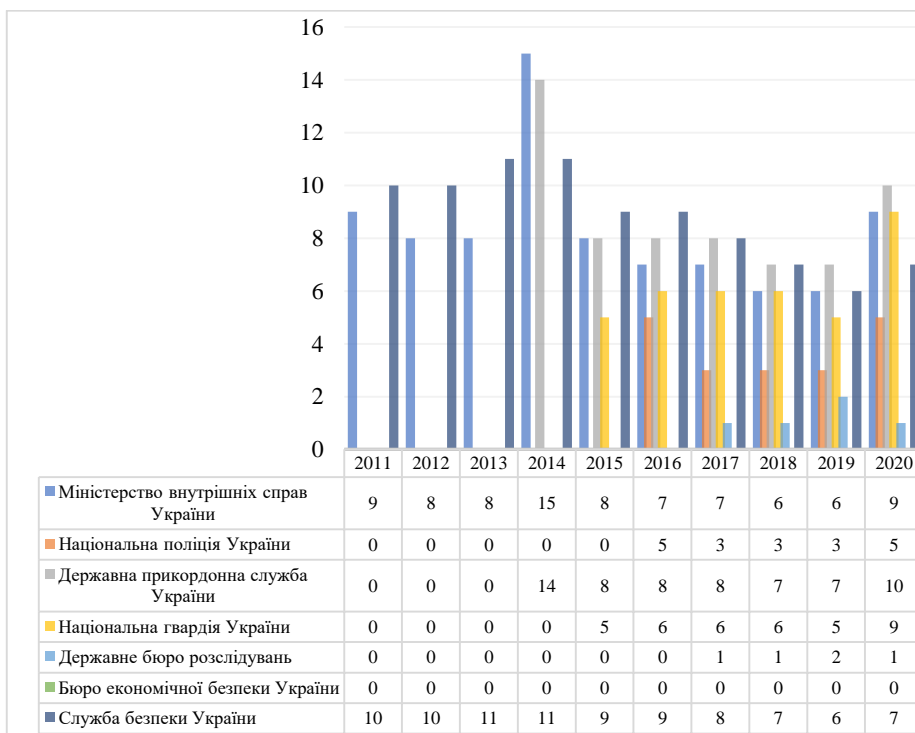


Рис. 4.7. Кількість бюджетних програм за суб'єктами правоохоронної діяльності

Отже, найбільшу кількість бюджетних програм мають Міністерство та Служба безпеки України. Найбільшу кількість програм було запроваджено у 2014 році. Після подій Революції гідності, у 2015 році інші суб'єкти правоохоронної діяльності почали реалізовувати власні програми, що спрямовані на підтримку розвитку суспільства. Так, у 2015 році розпочалося фінансування програм Національної гвардії України, у 2016 році – Національної поліції України, у 2017 році – Державного бюро розслідувань. Варто зазначити, що Бюро економічної безпеки України було утворено тільки у 2021 році, що пояснює відсутність бюджетних програм протягом досліджуваного періоду.

Розглянемо детальніше бюджетні програми суб'єктів правоохоронної діяльності (табл. 4.5).

Таблиця 4.5

Перелік кодів бюджетних програм правоохоронних органів України (2011-2020 рр.)

<i>КПБКВ</i>	<i>Назва бюджетної програми</i>
<i>МВС</i>	
1001010	Керівництво та управління діяльністю органів внутрішніх справ
1001030	Створення та впровадження Національної автоматизованої інформаційної системи Департаменту державної автомобільної інспекції України
1001050	Забезпечення захисту прав і свобод громадян, суспільства і держави від протиправних посягань, охорона громадського порядку та протидія незаконній міграції
1001070	Участь органів внутрішніх справ у міжнародних миротворчих операціях
1001080	Підготовка кадрів для органів внутрішніх справ вищими закладами освіти III і IV рівнів акредитації
1001100	Медичне забезпечення працівників, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ
1001130	Дошкільна освіта та заходи з позашкільної роботи з дітьми працівників, осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ
1001170	Наукове та інформаційно-аналітичне забезпечення заходів по боротьбі з організованою злочинністю і корупцією
1001200	Державна підтримка фізкультурно-спортивного товариства "Динамо" України на організацію та проведення роботи з розвитку фізичної культури і спорту серед працівників і військовослужбовців правоохоронних органів
1001210	Видатки для Міністерства внутрішніх справ України на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави
1001220	Створення єдиної авіаційної системи безпеки та цивільного захисту
1001240	Здійснення доплати медичним та іншим працівникам закладів охорони здоров'я Міністерства внутрішніх справ України, які безпосередньо зайняті на роботах з ліквідації захворювання гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2 за рахунок коштів, виділених з фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками

Продовження табл. 4.5

1001700	Виплата додаткового грошового забезпечення військовослужбовцям внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ, які проходять службу на території Автономної Республіки Крим
1001710	Проведення навчальних зборів з громадянами України, що проходять службу у військовому резерві внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ
1001720	Забезпечення діяльності органів внутрішніх справ та Національної гвардії України
1001730	Проведення антитерористичних операцій, інших спеціальних заходів та забезпечення правопорядку на державному кордоні
1001740	Закупівля спеціальних засобів індивідуального захисту, речового майна, майна продовольчої служби та військової техніки для потреб органів внутрішніх справ та Національної гвардії
1001750	Закупівля озброєння та військової техніки
1001760	Проведення невідкладних заходів щодо забезпечення національної безпеки
1001700	Забезпечення засобами індивідуального захисту під час здійснення протиепідемічних заходів з протидії поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на території України
1001710	Закупівля засобів індивідуального захисту та медичного обладнання з метою проведення санітарно-карантинного контролю в умовах пандемії внаслідок поширення коронавірусу на території України
Національна поліція	
1007010	Керівництво та управління діяльністю Національної поліції України
1007020	Забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, участь у міжнародних миротворчих операціях
1007030	Дошкільна освіта та заходи з позашкільної роботи з дітьми поліцейських та працівників Національної поліції України
1007040	Видатки для Національної поліції України на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави
1007060	Здійснення доплати поліцейським, які забезпечують життєдіяльність населення на період дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, за рахунок коштів, виділених з фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками
1007700	Закупівля автомобілів підвищеної прохідності для забезпечення підрозділів Національної поліції, що виконують завдання в зоні проведення антитерористичної операції
1007710	Проведення невідкладних заходів з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, яка виникла у червні 2020 року на території західних областей України
Державна прикордонна служба України	
1002010	Керівництво та управління у сфері охорони державного кордону України
1002030	Матеріально-технічне забезпечення Державної прикордонної служби України та утримання її особового складу
1002060	Підготовка кадрів та підвищення кваліфікації Національною академією Державної прикордонної служби України
1002070	Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Державної прикордонної служби України
1002080	Розвиток Державної прикордонної служби України
1002100	Облаштування та реконструкція державного кордону
1002110	Розвідувальна діяльність у сфері захисту державного кордону
1002120	Заходи з інженерно-технічного облаштування кордону

Продовження табл. 4.5

1002130	Видатки для Адміністрації Державної прикордонної служби України на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави
1002150	Створення системи охорони морських кордонів
1002170	Здійснення доплати військовослужбовцям Державної прикордонної служби України, які забезпечують життєдіяльність населення на період дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, медичним та іншим працівникам, які безпосередньо зайняті на роботах з ліквідації захворювання, за рахунок коштів, виділених з фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками
1002600	Реалізація проекту з модернізації автоматизованих систем прикордонного контролю
1002700	Виплата додаткового грошового забезпечення військовослужбовцям Державної прикордонної служби, які проходять службу на території Автономної Республіки Крим
1002710	Проведення невідкладних заходів щодо забезпечення національної безпеки
1002720	Проведення антитерористичних операцій, інших спеціальних заходів та забезпечення правопорядку на державному кордоні
1002730	Виплата одноразової грошової допомоги членам сімей загиблих військовослужбовців Державної прикордонної служби
1002740	Виплата грошового забезпечення та забезпечення харчуванням військовослужбовців Державної прикордонної служби
1002750	Закупівля озброєння та військової техніки
1002800	Будівництво, реконструкція та капітальний ремонт об'єктів Державної прикордонної служби України
Національна гвардія України	
1003010	Керівництво та управління Національною гвардією України
1003020	Забезпечення виконання завдань та функцій Національної гвардії України
1003070	Підготовка кадрів для Національної гвардії України закладами вищої освіти
1003080	Стационарне лікування військовослужбовців Національної гвардії України у власних медичних закладах
1003090	Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Національної гвардії України
1003100	Видатки для Національної гвардії України на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави
1003120	Здійснення доплати військовослужбовцям Національної гвардії, які забезпечують життєдіяльність населення на період дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, за рахунок коштів, виділених з фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками
1003700	Відшкодування витрат із здійснення заходів, пов'язаних із забезпеченням обсервації громадян України та членів їх сімей, евакуйованих з провінції Хубей Китайської Народної Республіки, медичним центром "Нові Санжари" Національної гвардії (Полтавська область)
1003710	Забезпечення засобами індивідуального захисту під час здійснення протиепідемічних заходів з протидії поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на території України
1003720	Проведення невідкладних заходів з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, яка виникла у червні 2020 року на території західних областей України

1003730	Надання гуманітарної допомоги Ліванській Республіці
<i>Державне бюро розслідувань України</i>	
6421010	Забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань
6421700	Придбання транспортних засобів
<i>Служба безпеки України</i>	
6521010	Забезпечення заходів у сфері безпеки держави та функціонування органів системи Служби безпеки України
6521030	Наукова діяльність у сфері забезпечення державної безпеки, дослідження та розробки спеціальної техніки
6521040	Забезпечення перебування за кордоном працівників органів державної влади
6521050	Медичне обслуговування і оздоровлення особового складу та утримання закладів дошкільної освіти Служби безпеки України
6521070	Підготовка та перепідготовка кадрів Служби безпеки України вищими навчальними закладами III та IV рівнів акредитації
6521090	Утримання закладів дошкільної освіти Служби безпеки України
6521100	Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Служби безпеки України
6521200	Забезпечення заходів спеціальними підрозділами у боротьбі з організованою злочинністю та корупцією Служби безпеки України
6521220	Боротьба з тероризмом на території України
6521230	Видатки для Служби безпеки України на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави
6521700	Проведення невідкладних заходів
6521710	Проведення антитерористичних операцій, інших спеціальних заходів та забезпечення правопорядку на державному кордоні
6521800	Капітальний ремонт об'єктів Служби безпеки України
6524010	Координація діяльності у запобіганні терористичним актам

На рис. 4.8 та рис. 4.9 представлені дані про обсяг фінансування бюджетних програм МВС України. Так, найбільше фінансування отримали програми спрямовані на забезпечення захисту прав і свобод громадян, суспільства і держави від протиправних посягань, охорону громадського порядку та протидію незаконній міграції, підготовку кадрів для органів внутрішніх справ вищими закладами освіти III і IV рівнів акредитації. Одноразово було здійснено фінансування у 2013 році на: закупівлю озброєння та військової техніки у розмірі 291 млн. грн., проведення невідкладних заходів щодо забезпечення національної безпеки – 2176 млн. грн., закупівля спеціальних засобів індивідуального захисту, речового майна, майна продовольчої служби та військової техніки для потреб органів внутрішніх справ та Національної гвардії – 199 млн. грн. У 2020 році було здійснено фінансування програм пов'язаних із забезпечення засобами індивідуального захисту під час здійснення протиепідемічних заходів – з протидії поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19.

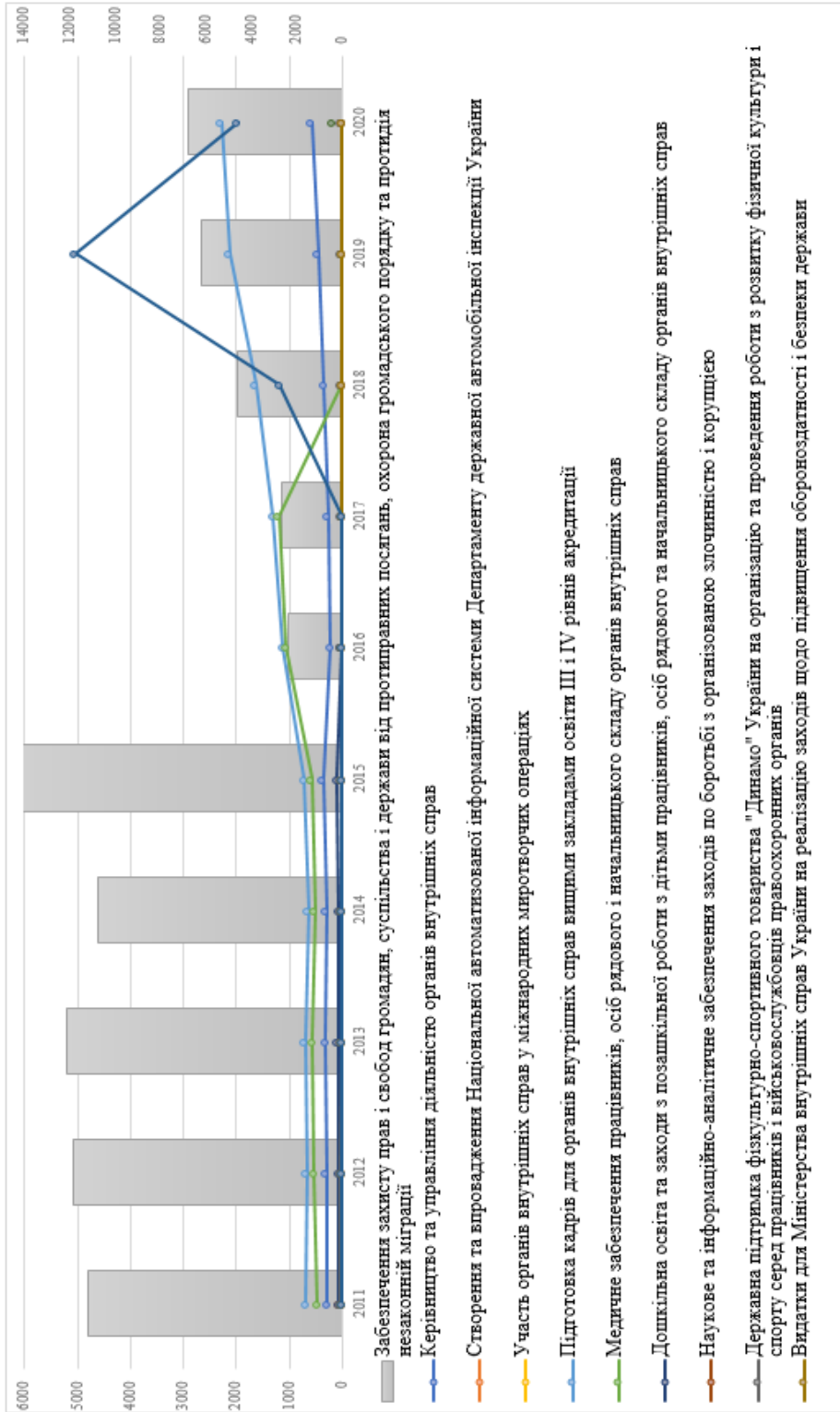


Рис. 4.8. Обсяг фінансового забезпечення бюджетних програм МВС України, млн. грн. (2011-2020 рр.)

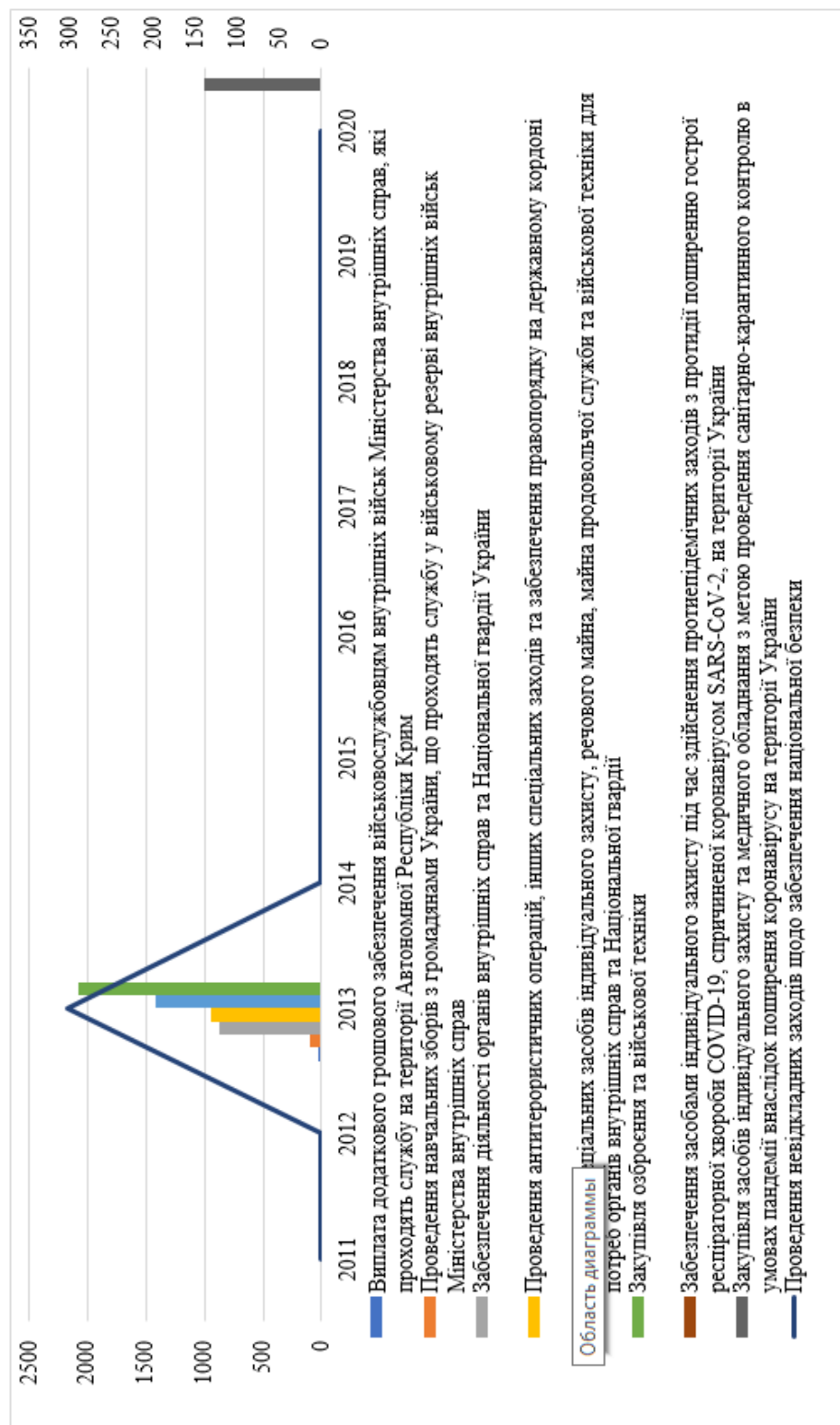


Рис. 4.9. Обсяг фінансування забезпечення бюджетних програм МВС України, млн. грн. (2011-2010 рр.)

Криза правоохоронної системи України

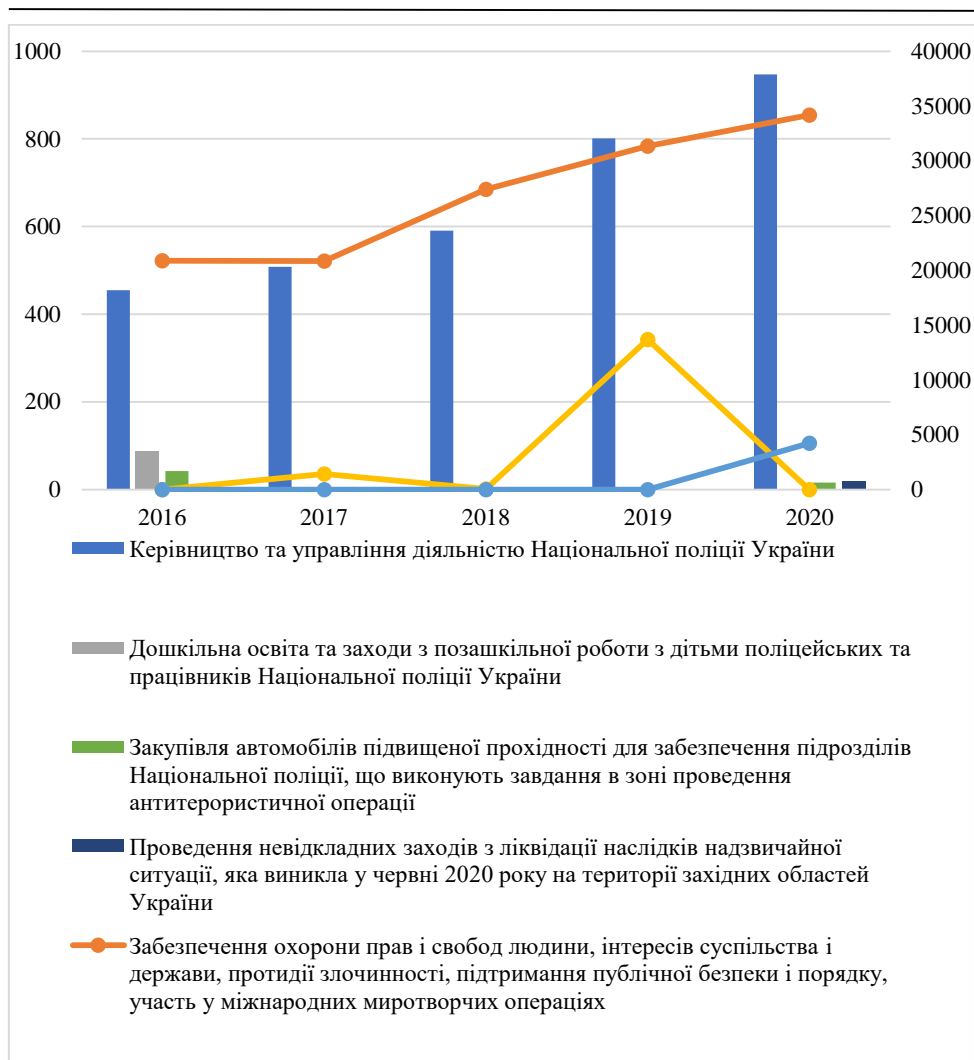


Рис. 4.10. Обсяг фінансового забезпечення бюджетних програм Національної поліції України, млн. грн.

На рис. 4.10 відображений обсяг фінансового забезпечення бюджетних програм Національної поліції України. Найбільший обсяг фінансування спрямований на забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, участь у міжнародних миротворчих операціях. У 2 рази збільшилися видатки на керівництво та управління діяльністю Національної поліції України, так у 2016 році обсяг фінансування становив 455 млн. грн., а у 2020 році – 947 млн. грн. Також, у 2020 році було здійснено фінансування програм, які пов'язані з наслідками пандемії.

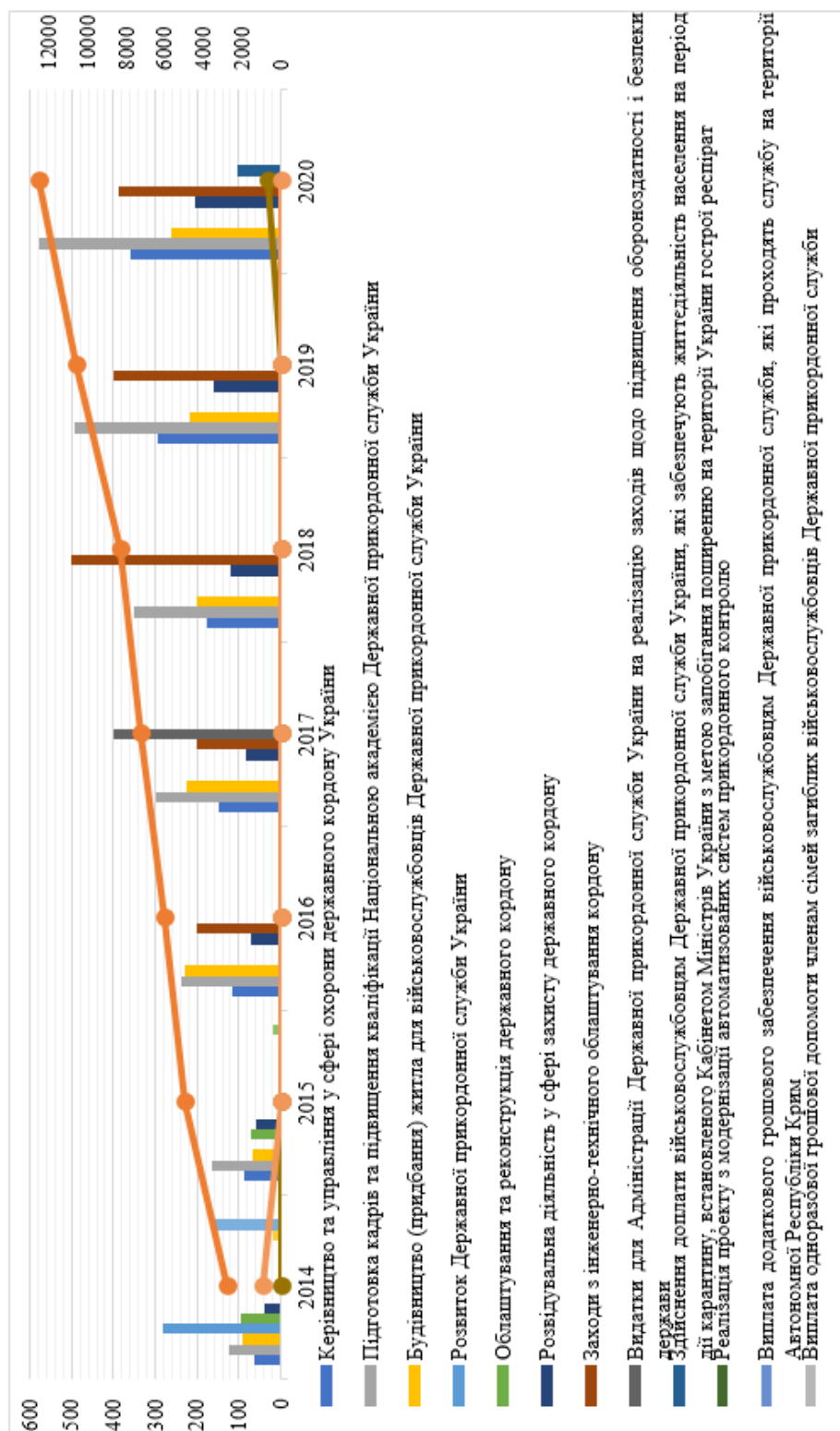


Рис. 4.11. Обсяг фінансового забезпечення програм Державної прикордонної служби України, млн. грн.

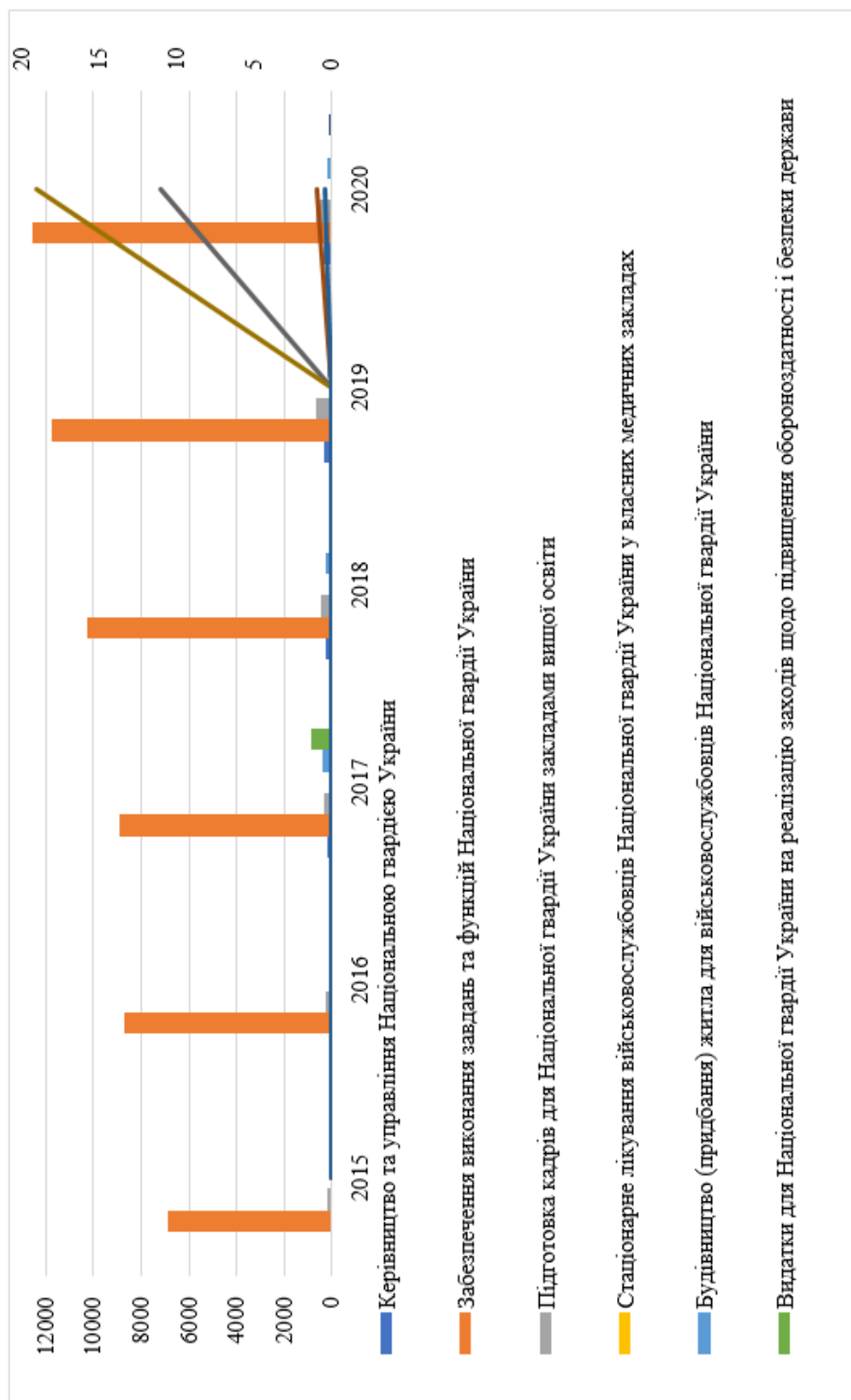


Рис. 4.12. Обсяг фінансового забезпечення бюджетних програм Національної гвардії України, млн. грн.

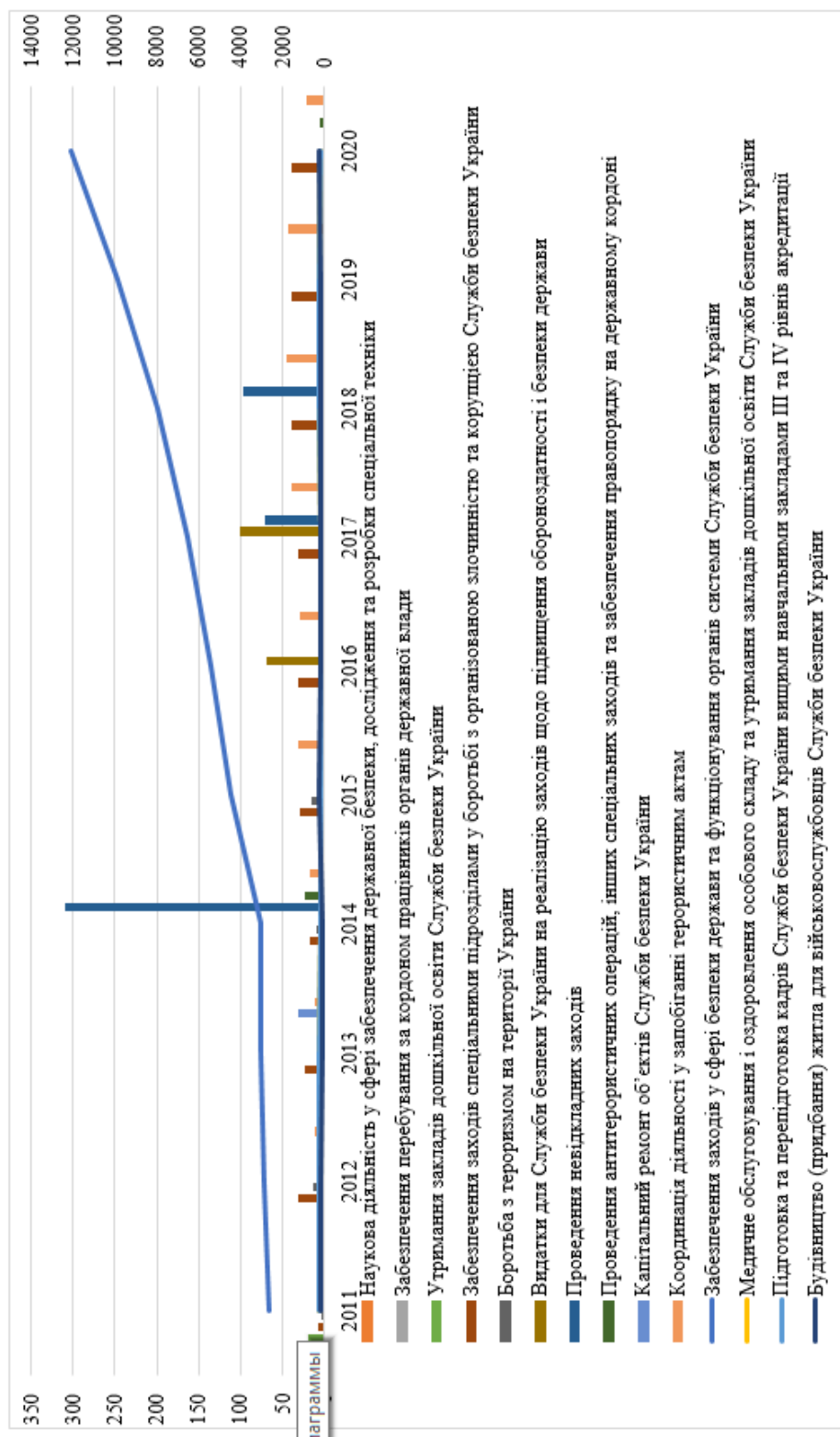


Рис. 4.13. Обсяг фінансового забезпечення програм Служби безпеки України, млн. грн.

На рис. 4.11 представлені дані щодо обсягу фінансового забезпечення бюджетних програм Державної прикордонної служби України. Матеріально-технічне забезпечення Державної прикордонної служби України та утримання її особового складу має найбільше фінансування та збільшилося майже у 5 разів протягом досліджуваного періоду. Натомість, у 2011 році було виділено фінансування одноразово, а саме на: розвиток Державної прикордонної служби України – 280 млн. грн., проведення невідкладних заходів щодо забезпечення національної безпеки – 900 млн. грн., проведення антитерористичних операцій, інших спеціальних заходів та забезпечення правопорядку на державному кордоні – 101 млн. грн., закупівлю озброєння та військової техніки – 156 млн. грн. Вважаємо, що фінансування таких критично важливих програм для держави є недостатнім.

Обсяг фінансового забезпечення бюджетних програм Національної гвардії України представлений на рис. 4.12. На забезпечення виконання завдань та функцій Національної гвардії України, протягом досліджуваного періоду було виділено найбільший обсяг фінансування. Також, значні видатки були спрямовані на підготовку кадрів для Національної гвардії України закладами вищої освіти, будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Національної гвардії України та на керівництво й управління Національною гвардією України. Зауважимо, що видатки для Національної гвардії України на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави були здійснені одноразово у 2017 році на суму 900 млн. грн. У 2020 році були профінансовані програми, які пов'язані з наслідками гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на території України.

На рис. 4.13 можемо побачити динаміку обсягів фінансового забезпечення бюджетних програм Служби безпеки України. СБУ має найбільшу кількість бюджетних програм протягом досліджуваного періоду. Найбільша частина державних видатків спрямована на забезпечення заходів у сфері безпеки держави та функціонування органів системи Служби безпеки України та, як показує графік на рис. 4.13, обсяг фінансування постійно збільшується та зріс майже у 5 разів у 2020 році порівняно з 2011 роком (від 2626 млн. грн. до

12114 млн. грн., відповідно). У той же час, фінансування наукової діяльності у сфері забезпечення державної безпеки, дослідження та розробки спеціальної техніки є дуже мізерним, а у 2016-2020 рр. – взагалі не проводилося. Варто звернути увагу на те, що фінансування проведення антитерористичних операцій, інших спеціальних заходів та забезпечення правопорядку на державному кордоні проводилося лише у 2014 році у розмірі 22 млн. грн., та у 2020 році – 4 млн. грн. Видатки для Служби безпеки України на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави були здійснені у 2016 році в обсязі 68 млн. грн., а у 2017 році – 100 млн. грн., у останні роки фінансування даної програми не здійснювалося.

У 2016 році, Постановою КМУ 29 лютого 2016 року, було утворено Державне бюро розслідувань України. За час свого існування ДБР отримало фінансування на забезпечення своєї діяльності у 2018 році – 137 млн. грн., у 2019 році – 1155 млн. грн., у 2020 році – 1389 млн. грн., а також на придбання транспортних засобів у 2019 році на суму 24 млн.

Таким чином, видатки на суб'єкти правоохоронної діяльності за 2010-2020 рр. зросли. Найбільше фінансування отримувало Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки України та Державна прикордонна служба України. Загалом видатки здійснювалися на забезпечення їхньої діяльності та виплату заробітної плати працівникам. Фінансування критично важливих для держави програм правоохоронних відомств здійснювалося одноразово. Події 2013-2014 рр. вплинули на реалізацію нових бюджетних програм правоохоронних органів та на збільшення фінансування їх діяльності, в цілому. На розподіл фінансового забезпечення у 2020 році значно вплинула пандемія, спричинена коронавірусом SARS-CoV-2, оскільки частина видатків була спрямована на подолання наслідків даної інфекції та забезпечення працівників правоохоронних органів засобами індивідуального захисту.

РОЗДІЛ 5

НАСЛІДКИ КРИЗОВИХ ЯВИЩ У ПРАВООХОРОННІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

5.1. Результати реалізації державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи як симптомів проблем

Важливою складовою формування державної політики, в цілому, та у сфері трансформації правоохоронної системи є ідентифікація симптомів суспільної проблеми, що у результаті може стати проблемою державної політики. Державна політика має завжди вирішувати назрілі суспільні проблеми, проте не кожна з них може розглядатися у контексті державної політики. Правоохоронна система, як інструмент реалізації безпекових функцій держави, завжди перебувала у полі уваги політиків, суспільних діячів, державних службовців та громадськості. Відповідно, проблема, що досліджується, є вкрай важливою в умовах необхідності забезпечення високого рівня державної безпеки. Ідентифікація симптомів проблеми дозволить встановити найбільш критичні недоліки у правоохоронній системі та визначити напрями формування та реалізації державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи.

Вивчивши наукову літературу з проблем правоохоронної системи та аналітичні довідки, встановлено, що симптомами проблеми державної політики у досліджуваній сфері є: 1) зростання злочинності різних видів та їх наслідків; 2) недовіра суспільства до правоохоронних органів; 3) недофінансування правоохоронної діяльності; 4) фрагментарність реформ у сфері правоохоронної системи. Саме зазначені проблеми визначають необхідність трансформації правоохоронної системи України. Розглянемо кожен із них більш детально. У даному дослідженні ми приділили увагу проблемним результатам державної політики, що стали наслідком її реалізації.

1. Зростання злочинності різних видів та їх наслідків.

Зростання злочинності – це завжди виклик для державної безпеки. До того ж, зважаючи на поширення транснаціональної злочинності, дане суспільне явище є як внутрішньою, так і зовнішньою загрозою державній безпеці. Важливою складовою оцінки зазначених симптомів державної політики є міжнародні рейтинги, особливо – рейтинг індексу злочинності.

«Визначення місця держави у світовій системі координат є основним завданням науковців і владних структур. Аналіз місця України як молодої держави, що активно інтегрується у світовий економічний простір, є особливо важливим для економічної безпеки держави. Адже лише з'ясувавши місце і роль нашої держави на світовому ринку, можна розробити чітку стратегію забезпечення економічної безпеки. Рейтингові оцінки виступають своєрідним орієнтиром як для ТНК та інвестиційних фондів, які мають намір вкладати кошти за кордоном, так і для урядів держав, адже рейтинги індексів є важливим інструментом, який політичні діячі та лідери бізнесу можуть використати для формулювання досконалішої економічної політики, забезпечення економічної безпеки та інституціональних реформ в економіці» [235].

Аналізуючи даний рейтинг за 2020 р., виявлено, що Україна серед країн Європи займає лідируючі позиції, зокрема 1-ше місце у рейтингу з показниками 48,84 – індекс злочинності та 51,16 – індекс безпеки. Проведемо більш ґрунтовний аналіз оприлюдненого рейтингу. У 2021 р. Україна зайняла 3-місце, що свідчить про підвищення ефективності роботи правоохоронних органів у сфері запобігання та протидії злочинності. Рейтинг країн за індексом злочинності щорічно формується та оприлюднюється інформаційним ресурсом Numbeo [236]. Використовуючи портал зазначеного інформаційного агентства, можна оцінити сучасні тенденції щодо злочинності в Україні та її найближчих сусідів. Зазначений індекс враховує наступні показники: 1) рівень злочинності; 2) злочинність

²³⁵ Дудка Ю.П. Рейтинги України у міжнародних вимірах та їх вплив на економічну безпеку. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/4_2009/11.pdf

²³⁶ Europe: Crime Index by Country 2020 Mid-Year. URL: https://www.numbeo.com/crime/rankings_by_country.jsp?title=2020-mid®ion=150&displayColumn=-1

зросла за останніх 3 р.; 3) занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей; 4) занепокоєння щодо пограбування; 5) занепокоєння щодо вкраденого автомобіля; 6) занепокоєння щодо речей, вкрадених із автомобіля; 7) занепокоєння щодо можливості бути атакованими; 8) занепокоєння про можливість бути ображеним; 9) занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расову та релігійну належність; 10) проблема з людьми, які вживають або продають наркотики; 11) проблема злочинів проти власності; 12) проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування; 13) проблема корупції та хабарництва.

Звернення на офіційний сайт відбулося 30 березня 2022 р., за результатами звернення було отримано наступні результати щодо злочинності в Україні у 2021 р. (табл. 5.1). Зазначимо, що зазначені результати не враховують того факту, що 24 лютого 2022 р. розпочалося повномасштабне вторгнення російської федерації на території України. Внаслідок військової агресії ситуація значно змінилася і у неповному обсязі характеризує сучасний стан. Проте, метою такого дослідження є оцінка, як до військової агресії, так і після військової агресії, рівня злочинності в Україні. Реальні ситуація щодо злочинності, її найбільш поширених видів в умовах сучасності, не може бути визначена, зважаючи на неможливість оцінки наслідків бойових дій.

Таблиця 5.1

Оцінка злочинності в Україні за даними інформаційного агентства Numbeo [237] станом на 2021 р.

<i>Індекс злочинності</i>	<i>46,85</i>	<i>Індекс безпеки</i>	<i>53,15</i>
<i>Показник</i>		<i>Значення</i>	<i>Рівень</i>
<i>Рівень злочинності</i>			
Рівень злочинності		<i>48,84</i>	<i>Помірний</i>
Злочинність зросла за останніх 3 р.		<i>62,56</i>	<i>Високий</i>
Занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей		<i>46,86</i>	<i>Помірний</i>
Занепокоєння щодо пограбування		<i>42,69</i>	<i>Помірний</i>
Занепокоєння щодо вкраденого автомобіля		<i>42,36</i>	<i>Помірний</i>
Занепокоєння щодо речей, вкрадених із автомобіля		<i>53,10</i>	<i>Помірний</i>
Занепокоєння щодо можливості бути атакованими		<i>42,38</i>	<i>Помірний</i>
Занепокоєння про можливість бути ображеним		<i>38,33</i>	<i>Низький</i>
Занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расову та релігійну належність		<i>25,16</i>	<i>Низький</i>

²³⁷ Crime in Ukraine. URL: https://www.numbeo.com/crime/country_result.jsp?country=Ukraine

Продовження табл. 5.1

<i>Показник</i>	<i>Значення</i>	<i>Рівень</i>
Проблема з людьми, які вживають або продають наркотики	<u>46,20</u>	<u>Помірний</u>
Проблема злочинів проти власності	<u>53,84</u>	<u>Помірний</u>
Проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування	<u>38,37</u>	<u>Низький</u>
Проблема корупції та хабарництва	<u>81,24</u>	<u>Дуже високий</u>
<i>Безпека України</i>		
Безпечна ходьба наодинці вдень	<u>76,16</u>	<u>Високий</u>
Безпечна ходьба наодинці вночі	<u>47,00</u>	<u>Низький</u>

Аналізуючи вказані показники, які характеризують рівень злочинності, варто наголосити, що загальний індекс злочинності у 2021 р. становив 46,85, а індекс безпеки – 53,15. Усі його складові групуються наступним чином: дуже високий, високий, помірний, низький та дуже низький. Зокрема, до категорії «дуже високий» віднесено проблему корупції та хабарництва, що у 2021 р. мав значення 81,24. Високе значення характерне для наступного показника: злочинність зростає за останніх 3 р. – 62,56. Більшість показників злочинності характеризуються помірним значенням, зокрема: рівень злочинності – 48,84; занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей – 46,86; занепокоєння щодо пограбування – 42,69; занепокоєння щодо вкраденого з автомобіля – 42,36; занепокоєння щодо речей, вкрадених з автомобіля – 53,10; занепокоєння про можливість бути атакованим – 42,38; проблема з людьми, які вживають або продають наркотики – 46,20; проблема злочинів проти власності – 53,84. Низький рівень характерний для: занепокоєння про можливість бути ображеним – 38,33; занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расову та релігійну належність – 25,16; проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування – 38,37. У той же час, показники безпеки вдень та вночі характеризуються як «високий» – 76,16 та «низький» – 47,00, відповідно.

Крім, зазначеного вище аналізу, у цілому, по Україні інформаційний ресурс дозволяє оцінити рівень злочинності та безпеки у містах України, що представлено у табл. 5.2.

Таблиця 5.2

Оцінка злочинності в найбільших містах України за даними інформаційного агентства Numbeo [238] станом на 2021 р.

Показник	КИЇВ		ХАРКІВ		ЛЬВІВ		ОДЕСА	
	Значення	Рівень	Значення	Рівень	Значення	Рівень	Значення	Рівень
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>
Індекс злочинності	45,61	X	48,75	X	39,46	X	53,02	X
Індекс безпеки	54,39	X	51,25	X	60,54	X	46,98	X
Рівень злочинності								
Рівень злочинності	<u>48,93</u>	Помірний	<u>51,05</u>	Помірний	<u>38,79</u>	Низький	<u>56,09</u>	Помірний
Злочинність зросла за останніх 3 р.	<u>63,31</u>	Високий	<u>67,80</u>	Високий	<u>58,06</u>	Помірний	<u>70,96</u>	Високий
Занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей	<u>47,33</u>	Помірний	<u>45,11</u>	Помірний	<u>42,20</u>	Помірний	<u>51,81</u>	Помірний
Занепокоєння щодо пограбування	<u>41,66</u>	Помірний	<u>43,77</u>	Помірний	<u>35,39</u>	Низький	<u>51,65</u>	Помірний
Занепокоєння щодо вкраденого автомобіля	<u>44,10</u>	Помірний	<u>41,00</u>	Помірний	<u>31,93</u>	Низький	<u>45,66</u>	Помірний
Занепокоєння щодо речей, вкрадених із автомобіля	<u>54,02</u>	Помірний	<u>53,28</u>	Помірний	<u>45,29</u>	Помірний	<u>64,25</u>	Високий
Занепокоєння щодо можливості бути атакованими	<u>38,28</u>	Низький	<u>45,20</u>	Помірний	<u>33,98</u>	Низький	<u>47,35</u>	Помірний
Занепокоєння про можливість бути ображеним	<u>33,89</u>	Низький	<u>39,39</u>	Низький	<u>30,03</u>	Низький	<u>45,09</u>	Помірний
Занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расову та релігійну належність	<u>23,74</u>	Низький	<u>23,33</u>	Низький	<u>22,65</u>	Низький	<u>24,79</u>	Низький

²³⁸ Crime in Ukraine. URL: https://www.numbeo.com/crime/country_result.jsp?country=Ukraine

Продовження табл. 5.2

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>
Проблема з людьми, які вживають або продають наркотики	<u>39,68</u>	<i>Низький</i>	<u>56,36</u>	<i>Помірний</i>	<u>36,56</u>	<i>Низький</i>	<u>54,09</u>	<i>Помірний</i>
Проблема злочинів проти власності	<u>51,75</u>	<i>Помірний</i>	<u>55,29</u>	<i>Помірний</i>	<u>46,07</u>	<i>Помірний</i>	<u>62,70</u>	<i>Високий</i>
Проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування	<u>36,88</u>	<i>Низький</i>	<u>44,18</u>	<i>Помірний</i>	<u>29,60</u>	<i>Низький</i>	<u>42,21</u>	<i>Помірний</i>
Проблема корупції та хабарництва	<u>82,07</u>	<i>Дуже високий</i>	<u>84,73</u>	<i>Нуже високий</i>	<u>82,38</u>	<i>Дуже високий</i>	<u>87,08</u>	<i>Дуже високий</i>
<i>Рівень безпеки</i>								
Безпечна ходьба наодинці вдень	<u>79,52</u>	<i>Високий</i>	<u>77,05</u>	<i>Високий</i>	<u>83,06</u>	<i>Дуже високий</i>	<u>72,40</u>	<i>Помірний</i>
Безпечна ходьба наодинці вночі	<u>48,72</u>	<i>Помірний</i>	<u>46,81</u>	<i>Помірний</i>	<u>56,61</u>	<i>Помірний</i>	<u>42,13</u>	<i>Помірний</i>

Їх аналіз має наступні характеристики:

– Київ. Індекс злочинності характеризується значенням – 45,61, а індекс безпеки – 54,39. Показники злочинності характеризуються наступними значеннями: дуже високий – проблема корупції та хабарництва (82,07); високий – злочинність зросла за останніх 3 р. (63,31); помірний – рівень злочинності (48,93), занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей (47,33), занепокоєння щодо пограбування (41,66), занепокоєння щодо вкраденого з автомобіля (44,10), проблема злочинів проти власності (51,75), занепокоєння щодо речей, вкрадених з автомобіля (54,02); низький – занепокоєння про можливість бути атакованим (38,28), занепокоєння про можливість бути ображеним (33,89), занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расу та релігію (23,74), проблема з людьми, які вживають або продають наркотики (39,68), проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування (36,88). Щодо безпеки вдень, даний показник становить – 79, 52 та характеризується як високий, а вночі – 48,72 та характеризується як помірний.

– Харків. Індекс злочинності характеризується значенням 48,75, а індекс безпеки – 51,25. Показники злочинності характеризуються наступними значеннями: дуже високий – проблема корупції та хабарництва (84,73); високий – злочинність зросла за останніх 3 р. (67,80); помірний – рівень злочинності (51,05), занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей (45,11), занепокоєння щодо пограбування (43,77), занепокоєння щодо вкраденого з автомобіля (41,00), занепокоєння щодо речей, вкрадених з автомобіля (53,28), проблема з людьми, які вживають або продають наркотики (56,36), проблема злочинів проти власності (55,29), проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування (44,18), занепокоєння про можливість бути атакованим (45,20); низький – занепокоєння про можливість бути ображеним (39,39), занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расу та релігію (23,33). Щодо безпеки вдень, даний показник становить – 77,05 та характеризується як високий, а вночі – 46,81 та характеризується як помірний.

– Львів. Індекс злочинності характеризується значенням 39,46, а індекс безпеки – 60,54. Показники злочинності характеризуються наступними значеннями: дуже високий – проблема корупції та хабарництва (82,38); помірний – злочинність зросла за останніх 3 р. (58,06), занепокоєння щодо речей, вкрадених з автомобіля (45,29), проблема злочинів проти власності (46,07), занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей (42,20); низький – занепокоєння щодо пограбування (35,39), занепокоєння щодо вкраденого з автомобіля (31,93), рівень злочинності (38,79), занепокоєння про можливість бути атакованим (33,98), занепокоєння про можливість бути ображеним (30,03), занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расу та релігію (22,65), проблема з людьми, які вживають або продають наркотики (36,56), проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування (29,60). Щодо безпеки вдень, даний показник становить – 83,08 та характеризується як дуже високий, а вночі – 56,61 та характеризується як помірний.

– Одеса. Індекс злочинності характеризується значенням 53,02, а індекс безпеки – 46,98. Показники злочинності характеризуються

наступними значенням: дуже високий - проблема корупції та хабарництва (87,08); високий – злочинність зросла за останні 3 р. (70,96), занепокоєння щодо речей, вкрадених з автомобіля (64,25), проблема злочинів проти власності (62,70); помірний – рівень злочинності (56,09), занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей (51,81), занепокоєння щодо пограбування (51,65), занепокоєння про можливість бути атакованим (47,35), занепокоєння про можливість бути ображеним (45,09), проблема з людьми, які вживають або продають наркотики (54,09), занепокоєння щодо вкраденого з автомобіля (45,66), проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування (42,21); низький – занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расу та релігію – 24,79. Щодо безпеки вдень, даний показник становить – 53,02 та характеризується як помірний, а вночі – 42,13 та характеризується як помірний.

Підводячи підсумки, варто наголосити, що найбезпечнішим містом України серед досліджуваних є Львів. Далі рейтинг має такий вигляд: Київ, Харків, Одеса. Відповідно, рівень злочинності є оберненим показником.

Важливе значення для оцінки рівня злочинності у державі є застосування методу порівняння, а саме з країнами, що є найближчими сусідами України. У таблиці 5.3 представлено результати аналізу рівня злочинності та безпеки Молдови, Румунії та Угорщини, а в таблиці 5.4 – Словаччини, Польщі, білорусії та росії. Дамо оцінку зазначеним результатам за кожною країною:

Таблиця 5.3

Оцінка злочинності в Україні та країнах-сусідах за даними інформаційного агентства Numbeo [²³⁹] станом на 2021 р.

Показник	УКРАЇНА		МОЛДОВА		РУМУНІЯ		УГОРЩИНА	
	Значення	Рівень	Значення	Рівень	Значення	Рівень	Значення	Рівень
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>
Індекс злочинності	46,85	X	47,51	X	29,08	X	34,05	X
Індекс безпеки	53,15	X	52,49	X	70,92	X	65,95	X

²³⁹ Crime in Ukraine. URL: https://www.numbeo.com/crime/country_result.jsp?country=Ukraine

Продовження табл. 5.3

1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>Рівень злочинності</i>								
Рівень злочинності	<u>48,84</u>	<u>Помірний</u>	<u>48,97</u>	<u>Помірний</u>	<u>24,04</u>	<u>Низький</u>	<u>30,61</u>	<u>Низький</u>
Злочинність зросла за останніх 3 р.	<u>62,56</u>	<u>Високий</u>	<u>56,55</u>	<u>Помірний</u>	<u>39,76</u>	<u>Низький</u>	<u>47,76</u>	<u>Помірний</u>
Занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей	<u>46,86</u>	<u>Помірний</u>	<u>43,08</u>	<u>Помірний</u>	<u>25,32</u>	<u>Низький</u>	<u>31,34</u>	<u>Низький</u>
Занепокоєння щодо пограбування	<u>42,69</u>	<u>Помірний</u>	<u>42,65</u>	<u>Помірний</u>	<u>26,64</u>	<u>Низький</u>	<u>28,28</u>	<u>Низький</u>
Занепокоєння щодо вкраденого автомобіля	<u>42,36</u>	<u>Помірний</u>	<u>36,54</u>	<u>Низький</u>	<u>18,41</u>	<u>Дуже низький</u>	<u>30,81</u>	<u>Низький</u>
Занепокоєння щодо речей, вкрадених із автомобіля	<u>53,10</u>	<u>Помірний</u>	<u>53,58</u>	<u>Помірний</u>	<u>34,78</u>	<u>Низький</u>	<u>38,22</u>	<u>Низький</u>
Занепокоєння щодо можливості бути атакованими	<u>42,38</u>	<u>Помірний</u>	<u>48,10</u>	<u>Помірний</u>	<u>25,17</u>	<u>Низький</u>	<u>27,98</u>	<u>Низький</u>
Занепокоєння про можливість бути ображеним	<u>38,33</u>	<u>Низький</u>	<u>49,56</u>	<u>Помірний</u>	<u>34,69</u>	<u>Низький</u>	<u>32,50</u>	<u>Низький</u>
Занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расову та релігійну належність	<u>25,16</u>	<u>Низький</u>	<u>32,14</u>	<u>Низький</u>	<u>16,09</u>	<u>Дуже низький</u>	<u>26,05</u>	<u>Низький</u>
Проблема з людьми, які вживають або продають наркотики	<u>46,20</u>	<u>Помірний</u>	<u>38,17</u>	<u>Низький</u>	<u>28,40</u>	<u>Низький</u>	<u>37,41</u>	<u>Низький</u>
Проблема злочинів проти власності	<u>53,84</u>	<u>Помірний</u>	<u>52,43</u>	<u>Помірний</u>	<u>35,24</u>	<u>Низький</u>	<u>43,62</u>	<u>Помірний</u>
Проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування	<u>38,37</u>	<u>Низький</u>	<u>35,38</u>	<u>Низький</u>	<u>17,32</u>	<u>Дуже низький</u>	<u>22,96</u>	<u>Низький</u>

Продовження табл. 5.3

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Проблема корупції та хабарництва	<u>81.24</u>	<u>Дуже високий</u>	<u>87.50</u>	<u>Дуже високий</u>	<u>71.22</u>	<u>Високий</u>	<u>66.90</u>	<u>Високий</u>
<i>Рівень безпеки</i>								
Безпечна ходьба наодинці вдень	<u>76.16</u>	<u>Високий</u>	<u>73.57</u>	<u>Високий</u>	<u>86.05</u>	<u>Дуже високий</u>	<u>85.06</u>	<u>Дуже високий</u>
Безпечна ходьба наодинці вночі	<u>47.00</u>	<u>Низький</u>	<u>41.42</u>	<u>Помірний</u>	<u>64.75</u>	<u>Високий</u>	<u>61.68</u>	<u>Високий</u>

Таблиця 5.4

Оцінка злочинності в країнах-сусідах України за даними інформаційного агентства Numbeo [²⁴⁰] станом на 2021 р.

Показник	СЛОВАЧЧИНА		ПОЛЬЩА		білорусь		росія	
	Значення	Рівень	Значення	Рівень	Значення	Рівень	Значення	Рівень
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Індекс злочинності	30,32	X	30,69	X	57,70	X	39,44	X
Індекс безпеки	69,68	X	69,31	X	42,30	X	60,56	X
<i>Рівень злочинності</i>								
Рівень злочинності	<u>23.39</u>	<u>Низький</u>	<u>27.08</u>	<u>Низький</u>	<u>62.94</u>	<u>Високий</u>	<u>39.39</u>	<u>Низький</u>
Злочинність зросла за останніх 3 р.	<u>44.64</u>	<u>Помірний</u>	<u>41.24</u>	<u>Помірний</u>	<u>77.60</u>	<u>Високий</u>	<u>43.86</u>	<u>Помірний</u>
Занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей	<u>20.55</u>	<u>Низький</u>	<u>25.98</u>	<u>Низький</u>	<u>52.45</u>	<u>Помірний</u>	<u>29.52</u>	<u>Низький</u>
Занепокоєння щодо пограбування	<u>23.22</u>	<u>Низький</u>	<u>26.55</u>	<u>Низький</u>	<u>48.47</u>	<u>Помірний</u>	<u>34.29</u>	<u>Низький</u>
Занепокоєння щодо вкраденого автомобіля	<u>28.08</u>	<u>Низький</u>	<u>26.90</u>	<u>Низький</u>	<u>39.81</u>	<u>Низький</u>	<u>35.32</u>	<u>Низький</u>
Занепокоєння щодо речей, вкрадених із автомобіля	<u>37.84</u>	<u>Низький</u>	<u>32.55</u>	<u>Низький</u>	<u>44.37</u>	<u>Помірний</u>	<u>41.72</u>	<u>Помірний</u>
Занепокоєння щодо можливості бути атакованими	<u>28.01</u>	<u>Низький</u>	<u>31.11</u>	<u>Низький</u>	<u>69.83</u>	<u>Високий</u>	<u>39.42</u>	<u>Низький</u>

²⁴⁰ Crime in Ukraine. URL: https://www.numbeo.com/crime/country_result.jsp?country=Ukraine

Продовження табл. 5.4

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>
Занепокоєння про можливість бути ображеним	<u>26.07</u>	<u>Низький</u>	<u>32.80</u>	<u>Низький</u>	<u>62.94</u>	<u>Високий</u>	<u>38.92</u>	<u>Низький</u>
Занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расову та релігійну належність	<u>30.71</u>	<u>Низький</u>	<u>32.81</u>	<u>Низький</u>	<u>52.36</u>	<u>Помірний</u>	<u>28.38</u>	<u>Низький</u>
Проблема з людьми, які вживають або продають наркотики	<u>32.74</u>	<u>Низький</u>	<u>28.94</u>	<u>Низький</u>	<u>32.83</u>	<u>Низький</u>	<u>42.53</u>	<u>Помірний</u>
Проблема злочинів проти власності	<u>41.27</u>	<u>Помірний</u>	<u>43.30</u>	<u>Помірний</u>	<u>50.01</u>	<u>Помірний</u>	<u>45.41</u>	<u>Помірний</u>
Проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування	<u>18.26</u>	<u>Дуже низький</u>	<u>20.02</u>	<u>Низький</u>	<u>57.81</u>	<u>Помірний</u>	<u>30.46</u>	<u>Низький</u>
Проблема корупції та хабарництва	<u>69.16</u>	<u>Високий</u>	<u>42.27</u>	<u>Помірний</u>	<u>82.35</u>	<u>Дуже високий</u>	<u>72.70</u>	<u>Високий</u>
<i>Рівень безпеки</i>								
Безпечна ходьба наодинці вдень	<u>88.83</u>	<u>Дуже високий</u>	<u>83.56</u>	<u>Дуже високий</u>	<u>45.06</u>	<u>Помірний</u>	<u>79.65</u>	<u>Високий</u>
Безпечна ходьба наодинці вночі	<u>66.44</u>	<u>Високий</u>	<u>60.46</u>	<u>Високий</u>	<u>33.66</u>	<u>Низький</u>	<u>50.48</u>	<u>Помірний</u>

– **Молдова.** Індекс злочинності даної країни дорівнює 47,51, а індекс безпеки, відповідно, – 52,49. Власне, як для України, так для Молдови характерною є корупція із рівнем «дуже високий», що у математичному вираженні дорівнює 87,50. Більшість показників, що характеризують злочинність у співвідношенні до рівня – «помірно», зокрема: рівень злочинності – 48,97, злочинність зросла за останніх три роки – 56,55; занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей – 43,08, занепокоєння щодо пограбування – 42,65, занепокоєння щодо речей, вкрадених із автомобіля – 53,58, занепокоєння щодо можливості бути атакованими – 48,10, проблема злочинів проти власності – 52,43, занепокоєння про можливість бути

ображеним – 49,56. Низький рівень характерний для показників: занепокоєння щодо вкраденого автомобіля – 36,54, занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расову та релігійну належність – 32,14, проблема з людьми, які вживають або продають наркотики – 38,17, проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування – 35,38. Рівень безпеки вдень є високим та має значення 73,57, а вночі помірний - 41,42;

– **Румунія.** Румунія на відміну від Молдови має значно кращі показники, зокрема: рівень злочинності – 29,08, а безпеки – 70,92. Так, більшість показників мають низьке значення, що є позитивним, зокрема: рівень злочинності – 24,04, злочинність зросла за останніх 3 р. – 39,76, занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей – 25,32, занепокоєння щодо пограбування – 26,64, занепокоєння щодо речей, вкрадених з автомобіля – 34,78, занепокоєння щодо можливості бути атакованими – 25,17, занепокоєння про можливість бути ображеним – 34,69, проблема з людьми, які вживають або продають наркотики – 28,40, проблема злочинів проти власності – 35,24. Дуже низький рівень характерний для: занепокоєння щодо вкраденого автомобіля – 18,41, занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расову та релігійну належність – 16,09, проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування – 17,32. Більшість проблем щодо злочинності пов'язанні із високим рівнем корупції, що має високе значення – 71,22. Разом із тим, рівень безпеки вдень дуже високий – 86,05, а вночі високий – 64, 75;

– **Угорщина.** Рівень злочинності становить 34,05, а рівень безпеки – 65,95. Щодо характеристики злочинності, то іншим її складовим характерний низький рівень: рівень злочинності – 30,61, занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей – 31,34, занепокоєння щодо пограбування – 28,28, занепокоєння щодо вкраденого автомобіля – 30,81, занепокоєння щодо речей, вкрадених із автомобіля – 38,22, занепокоєння щодо можливості бути атакованими – 27,98, занепокоєння про можливість бути ображеним – 32,50, занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расову та релігійну належність – 26,05, проблема з людьми, які вживають або продають наркотики – 37,41, проблема

насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування – 22,96. До помірних показників віднесено: проблема злочинів проти власності – 43,62, злочинність зросла за останніх 3 роки – 47,76. Проблеми корупції та хабарництва знаходяться на високому рівні – 66,90. Рівень безпеки вдень – 85,06 (дуже високий), вночі – 61,68 (високий);

– **Словаччина.** Індекс злочинності у Словаччині є одним із найменших серед досліджуваних країн та дорівнює – 30,32, а індекс безпеки, відповідно, дорівнює – 69,68. Серед помірних показників злочинності є: проблеми злочинності проти власності – 41,27 та злочинність зросла за останніх 3 роки – 44,64. Низький рівень характерний для: занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей – 20,55; занепокоєння щодо пограбування – 23,22; занепокоєння щодо вкраденого автомобіля – 28,08; занепокоєння щодо речей, вкрадених із автомобіля – 37,84; занепокоєння щодо можливості бути атакованими – 28,01; рівень злочинності – 23,39; занепокоєння про можливість бути ображеним – 26,07; занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расову та релігійну належність – 30,71; проблема з людьми, які вживають або продають наркотики – 32,74. Показник проблем насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування віднесено до дуже високого рівня зі значенням – 18,26. Єдиний показник, який знаходиться на високому рівні, це проблема корупції та хабарництва – 69,16. Відповідно, значення показників безпеки вдень і вночі дорівнює – 88,83 (дуже високий) та 66,44 (високий), відповідно;

– **Польща.** Загальний показник злочинності у Польщі дорівнює – 30,69, а безпеки – 69,31. На помірному рівні знаходяться наступні показники злочинності: злочинність зросла за останніх 3 роки – 41,24; проблема злочинів проти власності – 43,30. На низькому рівні: занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей – 25,98; занепокоєння щодо пограбування – 26,55; занепокоєння щодо вкраденого автомобіля – 26,90; занепокоєння щодо речей, вкрадених із автомобіля – 32,55; занепокоєння щодо можливості бути атакованими – 31,11; рівень злочинності – 27,08; занепокоєння про можливість бути ображеним – 32,80; занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расову та

релігійну належність – 32,81; проблема з людьми, які вживають або продають наркотики – 28,94; проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування – 20,02. Показник проблем корупції та хабарництва є найнижчим серед досліджуваних країн – 42,27, що відповідає помірному рівню. Рівень безпеки вдень становить – 83,56 (дуже високий), вночі – 60,46 (високий).

Зазначені проблеми щодо росії та білорусі не в повній мірі можливо оцінити. Адже, диктаторські політичні режими у даних країнах сформували інформаційно-пропагандистський простір, що не дозволяє здійснити адекватну оцінку рівня злочинності та безпеки.

Кримінальна статистика у контексті внесення змін до Кримінального кодексу України має невтішні позиції. На рис. 5.1 представлена кількість злочинів на території України.

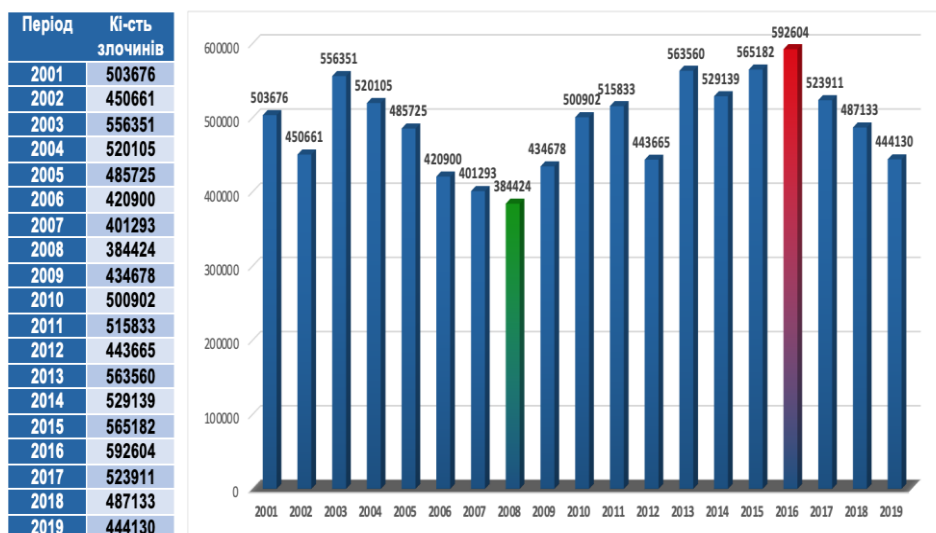


Рис. 5.1. Кількість вчинених злочинів на території України (з 2001 по 2019 роки) [241]

Прослідковується динаміка кількості вчинених злочинів на території України з 2001 по 2019 рр. Найменшу кількість злочинів було зафіксовано у 2008 р., а саме – 384424. Починаючи з 2014 р., прослідковується стрімке збільшення кількості злочинів. У 2016 р. була скоєна найбільша кількість злочинів – 592604. Після 2016 р. прослідковується тенденція до спаду. Так, у 2017 р. зареєстровано 523911 злочинів, у 2018 р. – 487133, у 2019 р. – 444130 злочинів, відповідно.

²⁴¹ Статистика. Новий Кримінальний Кодекс. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/statistics>.

Таку ситуацію можна пояснити за суб'єктивними та об'єктивними причинами. Зокрема, ряд політичних діячів вважають, що дана ситуація має суб'єктивний характер, а саме йдеться про спотворення кримінальної статистики. Вітчизняний дослідник та експерт Генерального прокурора України зазначає «що стосується навіть реєстрації, або як керівники прокуратури й органів правопорядку називають «виявлення» й розслідування резонансних злочинів у сфері діяльності ОЗГ і ЗО, в першу чергу, тяжких й особливо тяжких, то і в такій інтерпретації наявних результатів протидії цьому виду кримінальних правопорушень виникає багато запитань і претензій. Так, якщо взяти факти привласнення, розкрадання майна, або заволодіння ним шляхом зловживання своїм службовим становищем, то дійсно в загальній сумі таких кримінальних проваджень закінчено більше, ніж у позаминулому році – 160 проти 85-ти, хоча це, наприклад, значно менше, ніж у 2018 році. В той же час, знову ж таки, нам взагалі невідомо, скільки з цієї кількості закінчено за частиною четвертою (у великих розмірах), а за ч. 5 (в особливо великих розмірах) лише 25 (або всього 15,6%), що приблизно на рівні із 2019 роком (23), але, знову ж таки, менше, ніж у 2018 році (30), що навіть у такій завуальованій формі не дає підстав зробити висновки про позитивні результати. Як правило, розслідування таких злочинів як крадіжки, грабежі, розбої, вимагання, яких у 2020 році значно більше зареєстровано, ніж у позаминулому році, теж не є заслугою правоохоронців та прокурорів, бо це, в першу чергу, пов'язане з ініціативою заявників або самих потерпілих звернутися до органів правопорядку. У той же час, такі найбільш вразливі для суспільства, держави і громадян злочини та ще й в організованих формах, як умисні вбивства, нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлення бюджетних призначень або з їх перевищенням, ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), отримання неправомірної вигоди, шахрайство з фінансовими ресурсами, контрабанда наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів, або фальсифікованих лікарських засобів, явно залишалися поза увагою

органів правопорядку» [242]. Це вказує на значну системну проблему, яка є ризиком для державної безпеки.

У табл. 5.5 представлено кількість вчинених злочинів з урахуванням ступеня тяжкості (стаття 12 Кримінального Кодексу України).

Таблиця 5.5

Кількість вчинених злочинів з урахуванням ступеня тяжкості (ст. 12 КК) [243]

Період	Загальна кількість	Невеликої тяжкості	Питома вага %	Середньої тяжкості	Питома вага %	Тяжкі	Питома вага %	Особливо тяжкі	Питома вага %
2001	503676	47231	9,4	243247	48,3	194776	38,7	15019	3,0
2002	450661	45914	10,2	172252	38,2	210718	46,8	21777	4,8
2003	556351	60693	10,9	209181	37,6	260655	46,9	25822	4,6
2004	520105	60648	11,7	202089	38,9	236556	45,5	20812	4,0
2005	485725	66809	13,8	198077	40,8	202408	41,7	18431	3,8
2006	420900	71374	17,0	174472	41,5	158915	37,8	16139	3,8
2007	401293	78789	19,6	172251	42,9	135646	33,8	14607	3,6
2008	384424	80852	21,0	167394	43,5	122782	31,9	13396	3,5
2009	434678	76858	17,7	203291	46,8	140932	32,4	13597	3,1
2010	500902	72774	14,5	249181	49,7	166853	33,3	12094	2,4
2011	515833	68511	13,3	265171	51,4	171119	33,2	11032	2,1
2012	443665	57426	12,9	231233	52,1	145733	33,8	9273	2,1
2013	563560	161669	28,7	231983	41,2	156131	27,7	13776	2,4
2014	529193	133259	25,2	215792	40,8	154216	29,1	25872	4,9
2015	565182	129022	22,8	236792	41,9	177855	31,5	21513	3,8
2016	592604	123644	20,9	236418	39,9	213521	36,0	19021	3,2
2017	523911	106827	20,4	202424	38,6	198074	37,8	16586	3,2
2018	487133	106768	21,9	196688	40,4	167986	34,5	15691	3,2
2019	444130	110483	24,9	177811	40,0	140468	31,6	15368	3,5

У 2008 році зафіксовано найменшу кількість злочинів – 384424, із них найбільшу частку займають злочини середньої тяжкості, а саме 43,5 %. Значна кількість злочинів була здійснена у період 2013-2017 рр. Найбільше злочинів було зафіксовано у 2016 році, а саме – 592604, із них: злочинів невеликої тяжкості становлять 123644 (20,9 %), середньої тяжкості – 236418 (39,9 %), тяжких – 213521 (37,8 %), особливо тяжких – 19021 (3,2 %). Велика частка

²⁴² Шемшученко Ю.С. Прокуратура України: шляхи реформування в аспекті входження у європейський простір. Вісник Академії прокуратури України. 2006. № 4. С. 8.

²⁴³ Юзікова Н.С. Судові та правоохоронні органи України: Навчальний посібник. Вид. четверте, перероб. і допов. К. Істина. 2006. 320 с.

здійснених злочинів відноситься до злочинів середньої тяжкості та тяжких. Так, майже половина всіх злочинів протягом досліджуваного періоду це злочини середньої тяжкості. Варто додати, що у цей період спостерігається значне збільшення кількості особливо тяжких злочинів, оскільки, наприклад, в тому ж 2016 році їх було зареєстровано 19021, а в 2012-му найменшу кількість – 9273. Найбільшу кількість особливо тяжких злочинів було скоєно у 2015 році, а саме – 25872. Після 2015 року простежується динаміка щодо зменшення кількості особливо тяжких злочинів і в 2018-2019 рр. опинилися на рівні з 2001 року. Звертаємо увагу на те, що загальна кількість злочинів у 2018-2019 рр. значно знизилася.

Кількість злочинів, вчинених неповнолітніми, або, за їх участі, представлена на рис. 5.2.

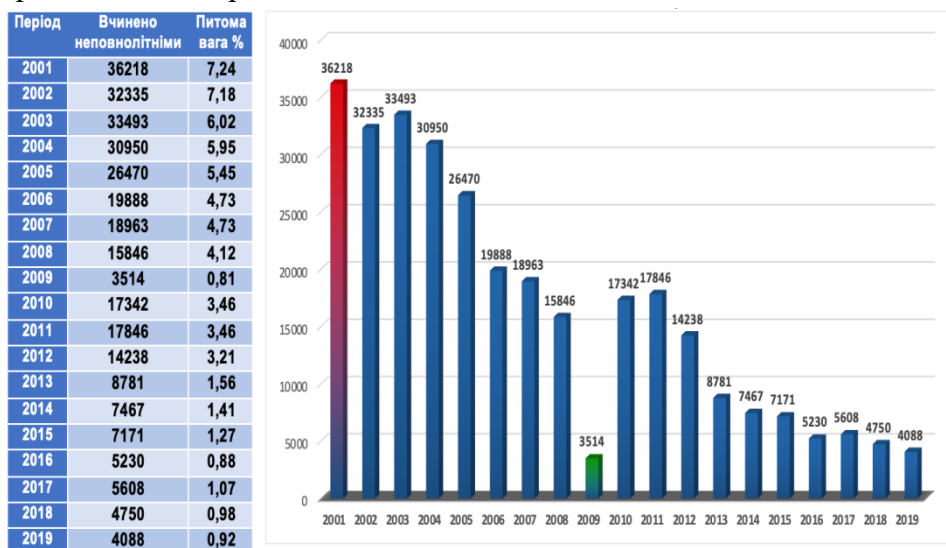


Рис. 5.2. Кількість злочинів, вчинених неповнолітніми, або за їх участі [244]

Дана динаміка має позитивну тенденцію до спаду. Так, найбільша кількість злочинів, які вчинили неповнолітні, або були скоєні за їх участі, припадає на початок досліджуваного періоду – 2001 рік. У цьому році зафіксовано 36218 злочинів, вчинених неповнолітніми особами. Варто зауважити, що найменше злочинів неповнолітніми було скоєно у 2009 році – 3514 злочинів. Після

²⁴⁴ Статистика. Новий Кримінальний Кодекс. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/statistics>.

2009 року кількість вчинених злочинів значно зросла та досягнула показників 2007-2008 років. Після 2011 року знову прослідковується тенденція до спаду кількості злочинів, вчинених неповнолітніми, або за їх участі. Так, у 2019 р. кількість злочинів зменшилася майже у 9 разів, у порівнянні з 2001 р.

На рис. 5.3 представлено кількість злочинів, вчинених групою осіб.

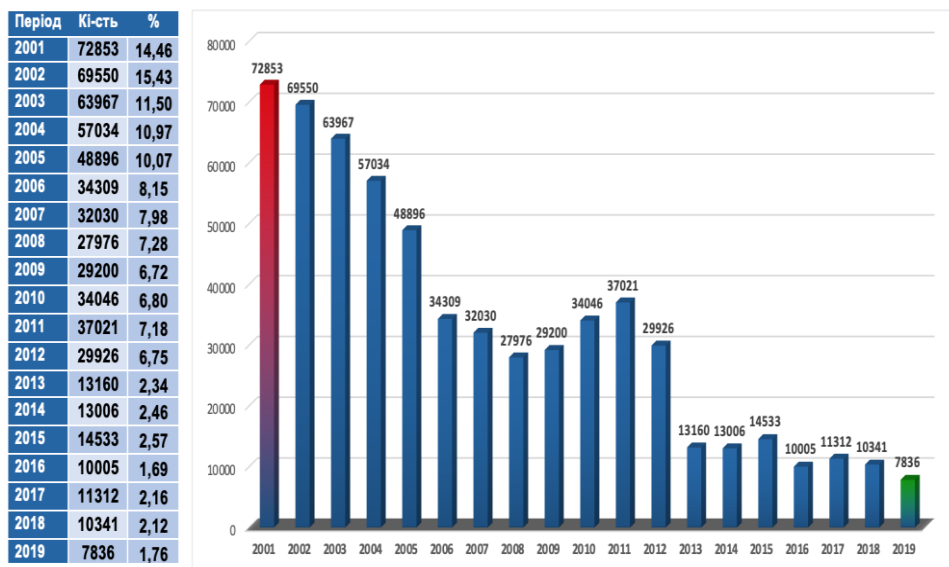


Рис. 5.3. Кількість злочинів, вчинених групою осіб [245]

Згідно з даними рис. 5.3 прослідковується тенденція до зменшення кількості злочинів, що були вчинені групою осіб в період з 2001 по 2019 роки. Найбільшу кількість злочинів, що були вчинені групою осіб, зафіксовано у 2001 році, а найменшу кількість – у 2019 році. Так, загальна кількість злочинів, скоєних групою осіб зменшилася у 9 разів протягом досліджуваного періоду.

Важливого значення у контексті розвитку правоохоронних системи набуває запобігання та протидія організованим злочинності, оскільки «ефективна протидія організованим злочинності в нашій державі, зважаючи на приголомшливий розмах отримуваних нею прибутків та корупційних зв'язків з органами влади і правопорядку, потребує надзвичайної уваги з боку суспільства з тим, щоб держава, в

²⁴⁵ Статистика. Новий Кримінальний Кодекс. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/statistics>.

особі як виконавчої, так і законодавчої та судової влади, навіть у таких умовах належно виконувала свої функції з протидії організованій злочинності»^[246].

На рис. 5.4 представлено кількість злочинів, вчинених організованими групами та злочинними організаціями.

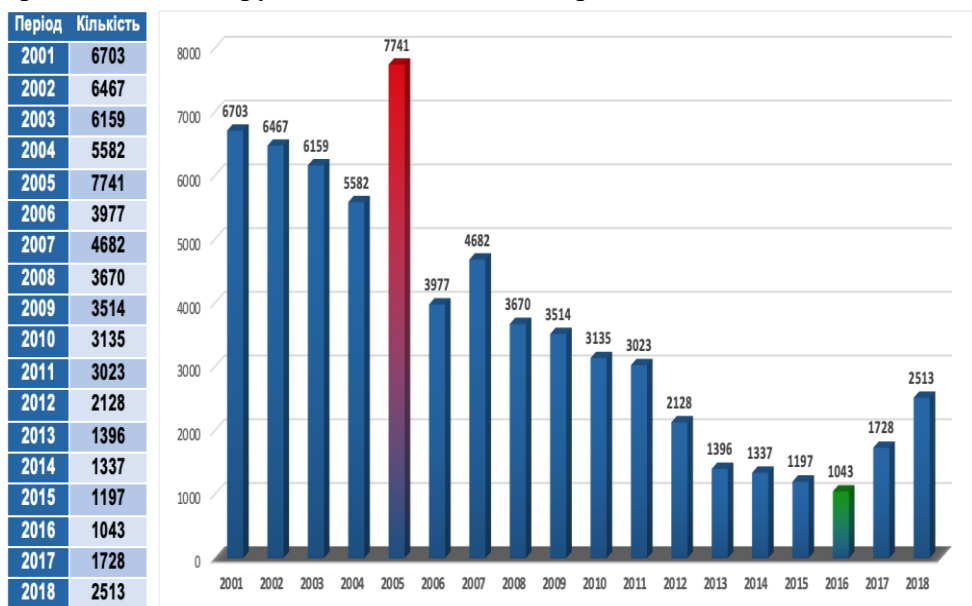


Рис. 5.4. Кількість злочинів, вчинених організованими групами та злочинними організаціями^[247]

У період 2011 року по 2018 рік була скоєна значна кількість злочинів, вчинених організованими групами та злочинними організаціями. З 2001 року по 2004 рік, включно, прослідковувалася позитивна динаміка до зменшення кількості вчинених злочинів. Але, найбільшу кількість було зафіксовано у 2005 році, а саме – 7741. Далі, спад відбувався від 2007 р. до 2016 р.: у 2016 році було найменше вчинено злочинів організованими групами та злочинними організаціями. За останні роки прослідковується тенденція до зростання кількості вчинених злочинів. Запобігання та протидія організованій злочинності є вкрай важливою проблемою сьогодення.

²⁴⁶ Стан організованої злочинності та протидія їй на території України у 2020 році (Частина 1). URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/stan-organizovanoyi-zlochynnosti-ta-protydiya-yij-na-terytoriyi-ukrayiny-u-2020-rotsi/>

²⁴⁷ Статистика. Новий Кримінальний Кодекс. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/statistics>.

На рис. 5.5 представлено кількість злочинів, скоєних особами, які раніше вчиняли злочини.

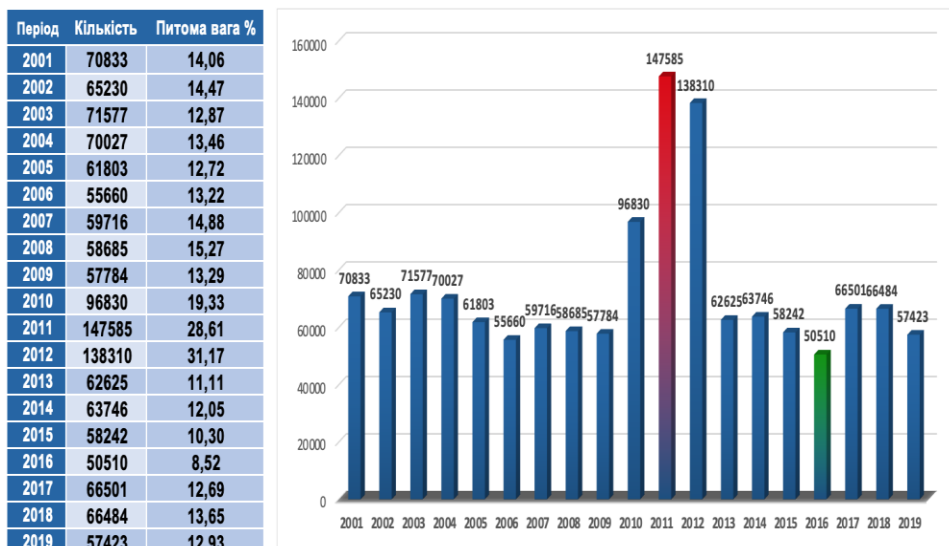


Рис. 5.5. Кількість злочинів, вчинених особами, які раніше вчиняли злочини [248]

У період 2010-2012 років зафіксовано найбільшу кількість злочинів, скоєних особами, які раніше вчиняли злочини, а саме: у 2010 році – 96830, у 2011 році – 147585, у 2012 році – 138310 злочинів, відповідно. Як бачимо, пік злочинів, вчинених особами, які раніше вчиняли злочини, припав на 2011 рік і становив 28,61 % від загальної кількості зафіксованих злочинів. У 2016 році зафіксовано найменшу частку злочинів, скоєних особами, які раніше вчиняли злочини, а саме – 50510 злочинів, що становить 8,52 %. Загалом, кількість злочинів, вчинених особами, які раніше скоювали злочини, знизилася у 2019 році у порівнянні з 2001 роком.

Аналіз засвідчує, що внаслідок системної кризи зростає кількість злочинів і, як результат, знижується рівень безпеки через загострення внутрішніх та зовнішніх загроз.

2. Недовіра суспільства до правоохоронних органів.

Довіра суспільства до правоохоронних органів є важливою характеристикою суспільних відносин, яка, у свою чергу, визначає ефективність державної політики та формування громадянського

²⁴⁸ Статистика. Новий Кримінальний Кодекс. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/statistics>.

суспільства, соціально-економічного розвитку країни. Разом з тим, згідно із результатами дослідження «Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до виконавчих та правоохоронних органів влади, оцінка діяльності уряду (лютий 2020 року)», проведеного соціологічною службою Центру Разумкова, рівень довіри суспільства до правоохоронної системи є доволі низьким. Зазначимо, що дане дослідження було проведено у період з 13 по 17 лютого 2020 року. Соціологічна служба Центру Разумкова опитала 2018 респондентів, віком від 18 років, у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей за вибіркою, що репрезентує доросле населення країни за основними соціально-демографічними показниками.

«Серед виконавчих та правоохоронних органів влади найчастіше довіра висловлюється до Збройних Сил України (їм довіряють 69 % опитаних), Державної служби з надзвичайних ситуацій (65 %), Державної прикордонної служби (60 %), Національної гвардії України (60 %).

Недовіра найчастіше висловлюється державному апарату (чиновникам) (77 %), судовій системі загалом (76 %), місцевим судам (71 %), Прокуратурі (68 %), Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (66 %), Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) (65 %), Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) (65 %), Уряду України (64,5 %), Верховному Суду (64 %), Антикорупційному суду (64 %), Конституційному Суду України (60,5 %)»^[249].

Отже, згідно даного дослідження, серед виконавчих та правоохоронних органів влади українці найбільше довіряють ЗСУ, ДСНС, прикордонникам та Нацгвардії, а найменше – прокуратурі та судовій системі. Результати дослідження відображені на рис. 5.6.

²⁴⁹ Центр Р. Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до виконавчих та правоохоронних органів влади, оцінка діяльності Уряду (лютий 2020 р. соціологія). Центр Разумкова. URL: <https://razumkov.org.ua/napiamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-vykonavchyykh-ta-pravoohoronnykh-organiv-vlady-otsinka-diiialnosti-uriadu-liutyi-2020r>.

Криза правоохоронної системи України

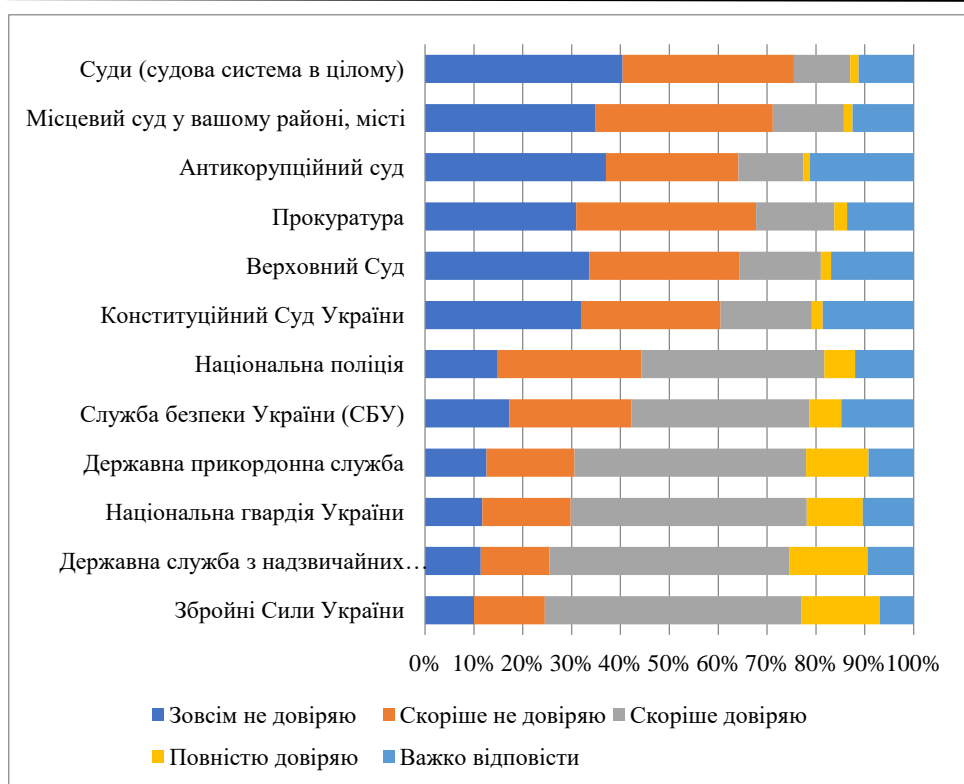


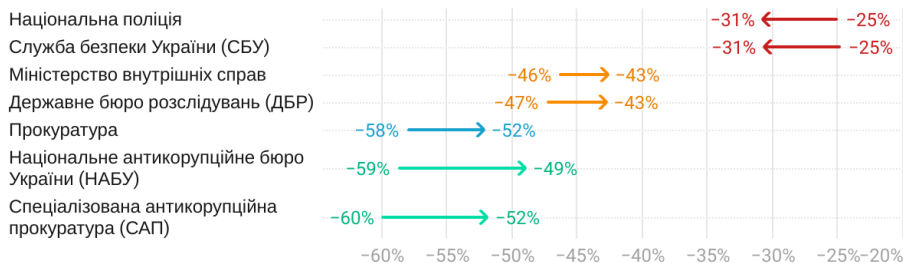
Рис. 5.6. Рівень довіри суспільства до правоохоронних органів [250]

Як бачимо, рівень довіри суспільства до правоохоронної системи є низьким. Відповідно до результатів соціологічного дослідження, найбільший рівень недовіри населення має до судової системи, в цілому. Як вже зазначалося, найбільший рівень довіри є до ЗСУ, ДСНС та Державної прикордонної служби.

Подібне дослідження було проведене соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва з 14 по 19 травня 2021 року в усіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей за вибіркою, що репрезентує доросле населення за основними соціально-демографічними показниками. Опитування проведено методом особистого інтерв'ювання. Дослідниками було опитано 2020 респондентів, віком від 18 років.

²⁵⁰ Центр Р. Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до виконавчих та правоохоронних органів влади, оцінка діяльності Уряду (лютий 2020 р. соціологія). Центр Разумкова. URL: <https://razumkov.org.ua/napiamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-vykonavchikh-ta-pravoohoronnykh-organiv-vlady-otsinka-diialnosti-uriadu-liutyi-2020r>.

Динаміка довіри/недовіри до правоохоронних органів (липень 2020 – травень 2021 рр.)



Для порівняння використовуються дані загальнонаціональних досліджень проведених Фондом «Демократичні ініціативи» спільно з соціологічною службою Центру Разумкова (з 3 по 9 липня 2020 року; з 14 по 19 травня 2021 року). Теоретична похибка вибірки (без врахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% з імовірністю 0,95.

Source: Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва • Created with Datawrapper

Рис. 5.7. Динаміка довіри/недовіри до правоохоронних органів [251]

Результати даного дослідження показали, що рівень недовіри до правоохоронних органів залишається високим. Так, рівень недовіри до Національної поліції та СБУ значно збільшився (від -25 % до -31 %). Варто зазначити, що баланс довіри до інших правоохоронних органів вийшов за досліджуваний період.

«Аналіз результатів опитування за різними розподілами (за макрорегіонами, віком, матеріальним становищем, політичними вподобаннями респондентів) дає змогу зробити такі спостереження:

- чим краще матеріальне становище респондентів, тим вища довіра до правоохоронних органів.

- мешканці Півдня та виборці Володимира Зеленського схильні частіше за інших довіряти МВС та краще оцінювати діяльність міністра А. Авакова.

- виборці «Слуги народу» (51 %), жителів південних областей, а також більш заможні респонденти схильні більше довіряти Нацполіції.

- найбільше не довіряють прокуратурі опитані на Півдні (89%) та Сході (72%) України. Проте респонденти із центральних областей

²⁵¹ Стан правоохоронної системи під час пандемії: чи схвалює суспільство дії правоохоронців та як ставиться до застосування сили в кризовій ситуації. Головна – Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. 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>.

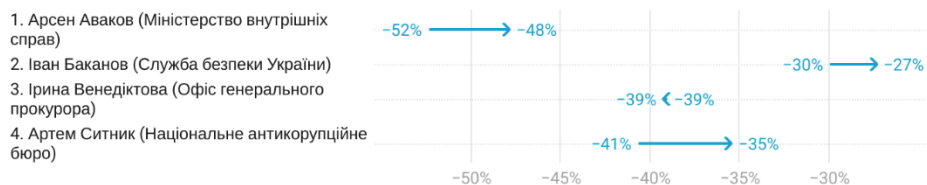
та виборці В. Зеленського частіше висловлювали позитивну оцінку дій Генпрокурора І. Венедіктової.

– НАБУ схильні більше довіряти мешканці західних та центральних регіонів, виборців Володимира Зеленського (30%) та Петра Порошенка (20 %).

– СБУ частіше довіряють жителі центральних областей (33 %) та виборці «Слуги народу» (46 %). Тоді як діяльність голови СБУ І. Баканова краще оцінюють мешканці Півдня» [252].

Вважаємо за доцільне, провести аналіз оцінки дій керівництва правоохоронних органів, оскільки частина суспільства ототожнює роботу правоохоронних органів з їх керівництвом (рис. 5.8).

Динаміка позитивної/негативної оцінки дій керівництва правоохоронних органів (липень 2020 – травень 2021 рр.)



Для порівняння використовуються дані загальнонаціональних досліджень проведених Фондом «Демократичні ініціативи» спільно з соціологічною службою Центру Разумкова (з 3 по 9 липня 2020 року; з 14 по 19 травня 2021 року). Теоретична похибка вибірки (без врахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% з імовірністю 0,95.

Source: Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва • Created with Datawrapper

Рис. 5.8. Динаміка позитивної/негативної оцінки дій керівництва правоохоронних органів [253]

Відповідно даних, зображених на рис. 5.8, більшість українців негативно оцінює роботу керівників правоохоронних органів. Зазначимо, що у 2021 році оцінка дій керівників ДБР та САП не вимірювалася під час соціологічного дослідження, оскільки обидва органи протягом липня 2020 – травня 2021 рр. так і не отримали постійних керівників. Варто також зауважити, що опитування не

²⁵² Стан правоохоронної системи під час пандемії: чи схвалює суспільство дії правоохоронців та як ставиться до застосування сили в кризовій ситуації. Головна – Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/stan-pravookhoronnoyi-sistemi-pid-chas-pandemii-chi-skhvalyue-suspilstvo-dii-pravookhorontsiv-ta-yak-stavitsya-do-zastosuvannya-sili-v-krizoviy-situatsii>.

²⁵³ Стан правоохоронної системи під час пандемії: чи схвалює суспільство дії правоохоронців та як ставиться до застосування сили в кризовій ситуації. Головна – Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/stan-pravookhoronnoyi-sistemi-pid-chas-pandemii-chi-skhvalyue-suspilstvo-dii-pravookhorontsiv-ta-yak-stavitsya-do-zastosuvannya-sili-v-krizoviy-situatsii>.

показало зменшення частки респондентів, які взагалі не знають, хто очолює певні правоохоронні органи. Проте за липень 2020 – травень 2021 рр. відбулися помітні зміни у балансі позитивної/негативної оцінки діяльності керівників різних відомств. Зауважимо, що поліпшилася оцінка дій міністра внутрішніх справ Арсена Авакова: баланс змінився із -52% до -48%. Проте А. Аваков мав найгіршу оцінку серед інших очільників правоохоронних органів. Найкращий баланс оцінки мав Голова СБУ І. Баканов. Проте за липень 2020 – травень 2021 рр. зміна балансу в кращий бік була трохи більшою відносно похибки опитування: від -30% у 2020 р. до -27% у 2021 р. Баланс оцінки дій Генерального прокурора І. Венедіктової лишився незмінним: -39%.

Таким чином, за результатами проведеного дослідження, наслідків реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності за останні роки, нами визначені критичні точки, які є результатом системних проблем державного управління. Визначено місце України у рейтингу країн світу за рівнем злочинності, що дозволило виявити найбільш критичні злочини. Відповідно, було визначено рівень безпеки громадян в Україні. Встановлено, що злочинність є значною загрозою державній безпеці, що проявляється як серед внутрішніх, так і зовнішніх загроз. Застосовано статистичні методи для оцінки динаміки злочинності в Україні, в цілому, та за її окремими складовими. Встановлено, що найбільшим ризиком для громадського порядку є організована злочинність, що значно активізувалася в останні роки. Наслідком системних проблем державної політики у досліджуваній сфері є низький рівень довіри населення до правоохоронних органів, що, з одного боку, – виступає наслідком, а, з іншого – фактором реформування, адже визначає рівень несприйняття реформ у суспільстві.

5.2. Вплив злочинності на довіру до держави як актора міжнародних відносин

Рівень державної кримінальної політики у сфері запобігання та протидії економічній злочинності оцінюється як внутрішніми, так і зовнішніми стейкхолдерами. Це обумовлено тим, що від рівня економічної злочинності у країні залежать сукупність сфер суспільного розвитку та місце країни на міжнародній арені. Відповідно, економічна злочинність є загрозою різним сферам національної безпеки держави, що призводить до сукупності внутрішніх та зовнішніх ризиків. Це обумовлює особливості розвитку державної кримінальної політики у сфері запобігання та протидії економічній злочинності.

Для обґрунтування напрямів розвитку державного управління та державної кримінальної політики у сфері запобігання та протидії економічній злочинності, варто здійснити оцінку середовища поширення економічної злочинності, факторів її розвитку та стримування, а також її впливу на різні сфери суспільного життя. Це можливо здійснити через аналіз місця України у світових рейтингах, які оцінюють соціально-економічне середовище за такими складовими як: економічна свобода, конкурентоспроможність, легкість ведення бізнесу, корупція, надійність, дотримання права власності. Зазначені складові сьогодні оцінюються провідними неурядовими міжнародними організаціями та впливовими виданнями.

Питання місця України у міжнародних рейтингах розглядалося у працях вітчизняних та зарубіжних вчених: А. Арсененко, В. Будкін, С. Гармаш, О. Костюк, А. Максименко, Н. Писаренко, Є. Тихомирова, А. Тищенко, Л.А. Антонюк, О.Г. Білорус, Б.М. Данилишин, Я.А. Жаліло, П. Кругман, Д.Г. Лук'яненко, В.І. Мунтіян, Дж. Міль, Г. Пастернак-Таранушенко, Д. Сакс, А.В. Степаненко, Е. Хекшер, Р. Фатхудінов, А.С. Філіпенко. Варто зазначити, що вчені при вивченні міжнародних рейтингів та місця у них України, неодноразово звертали увагу на їх важливість при оцінці рівня національної безпеки, а також роль державного управління та державної політики у формуванні іміджу держави на міжнародному рівні.

«Визначення місця держави у світовій системі координат є основним завданням науковців і владних структур. Аналіз місця України як молодої держави, що активно інтегрується у світовий економічний простір, є особливо важливим для економічної безпеки держави. Адже лише з'ясувавши місце і роль нашої держави на світовому ринку, можна розробити чітку стратегію забезпечення економічної безпеки. Рейтингові оцінки виступають своєрідним орієнтиром як для ТНК та інвестиційних фондів, які мають намір вкладати кошти за кордоном, так і для урядів держав, адже рейтинги індексів є важливим інструментом, який політичні діячі та лідери бізнесу можуть використати для формулювання досконалішої економічної політики, забезпечення економічної безпеки та інституціональних реформ в економіці» [254].

Економічна злочинність впливає на сукупність складових суспільних відносин, які в цілому визначають місце держави у геополітичному просторі та формують рівень її національної безпеки. Оцінку сучасного рівня України із врахуванням складових, що формують рівень національної безпеки, розглянемо у контексті наступних позицій: економічна свобода України та її місце у світовому рейтингу; індекс конкурентоспроможності України; індекс легкості ведення бізнесу; індекс прав власності; індекс сприйняття корупції; місце України у рейтингу недієздатності держав. Кожен із представлених рейтингів та індексів враховує, тим чи іншим чином, певні види економічних злочинів. Крім того, оцінка політичного, правового, соціального, економічного середовищ розвитку суспільства у певній країні визначає особливості економічних правопорушень та напрями їх поширення.

Зазначені рейтинги формуються міжнародними незалежними організаціями, методологія яких дозволяє говорити про певний рівень їх об'єктивності для цілей наукових досліджень (табл. 5.6). Вивчивши методологію розрахунку вказаних індексів та формування рейтингів, можна із впевненістю говорити, що вони враховують окремі складові економічної злочинності у досліджуваних країнах.

²⁵⁴ Грицишен Д.О. Економічна злочинність як загроза державній безпеці: сутність та засоби протидії // Наукові праці МАУП. 2020. С. 74-86.

Таблиця 5.6

Міжнародні рейтинги країн світу, що враховують рівень економічної злочинності

Показник	Організація
Індекс економічної свободи	<i>Wall Street Journal</i> ²⁵⁵ – найвпливовіше американське видання <i>Heritage Foundation</i> ²⁵⁶ – стратегічний дослідницький інститут США
Індекс конкуренто-спроможності	<i>World Economic Forum</i> ²⁵⁷ – міжнародна неурядова організація, що займається розвитком міжнародної співпраці
Індекс легкості ведення бізнесу	<i>Світовий банк</i> ²⁵⁸ – міжнародна фінансово-кредитна організація, метою діяльності якої є фінансування розвитку держав
Індекс прав власності	<i>Property Rights Alliance</i> ²⁵⁹ – дочірня компанія American's for Tax Reform Foundation, виступає організацією, яка займається захистом інновацій, прав інтелектуальної власності та прав фізичної власності у всьому світі
Індекс сприйняття корупції	<i>Transparency International</i> ²⁶⁰ – антикорупційна міжнародна неурядова організація, що заснована у 1993 р. в Берліні
Індекс недієздатності держави	<i>Fund for Peace</i> ²⁶¹ – це незалежна некомерційна організація зі штаб-квартирою у Вашингтоні, округ Колумбія, з офісами в Абуджі, Нігерія, Аккра, Гана та Туніс, Туніс

1. Економічна свобода в Україні та її місце у світовому рейтингу.

У класичному розумінні, економічна свобода характеризує право людини на управління власною справою та власністю. Основні показники, що характеризують рівень дотримання такого права, включені до індексу економічної свободи. Формування даного індексу відбувається щорічно, вже 25 років поспіль, на основі вивчення більшості країн світу (1995 р.). Розрахунок відбувається за декількома показниками, що характеризують рівень свободи особи або групи осіб у різних сферах економічних відносин: свобода бізнесу, свобода торгівлі, податкова свобода, державні витрати, грошова свобода, свобода інвестицій, фінансова свобода, захист прав власності, свобода від корупції, свобода трудових відносин. Особливості формування індексу економічної свободи України за такими сферами представлено в табл. 5.7.

²⁵⁵ <https://www.wsj.com/>

²⁵⁶ <https://www.heritage.org/>

²⁵⁷ <https://www.weforum.org/>

²⁵⁸ <https://www.worldbank.org/>

²⁵⁹ <https://www.propertyrightsalliance.org/>

²⁶⁰ <https://ti-ukraine.org/about/#history/>

²⁶¹ <https://fundforpeace.org/who-we-are/>

Таблиця 5.7

Складові економічної свободи України за 2016-2020 рр.

Показник	Рівень	2016	2017	2018	2019	2020
Свобода бізнесу	Індекс	56,8	62,1	62,7	66,1	61,3
	Відхилення	X	5,3	0,6	3,4	-4,8
Свобода торгівлі	Індекс	85,8	85,9	81,1	75	81,2
	Відхилення	X	0,1	-4,8	-6,1	6,2
Податкова свобода	Індекс	78,6	78,6	80,2	81,8	81,1
	Відхилення	X	0	1,6	1,6	-0,7
Державні витрати	Індекс	30,6	38,2	45	46,9	47,2
	Відхилення	X	7,6	6,8	1,9	0,3
Грошова свобода	Індекс	66,9	47,4	60,1	58,6	63
	Відхилення	X	-19,5	12,7	-1,5	4,4
Свобода інвестицій	Індекс	20	25	35	35	35
	Відхилення	X	5	10	0	0
Фінансова свобода	Індекс	30	30	30	30	30
	Відхилення	X	0	0	0	0
Захист прав власності	Індекс	25	41,4	41	43,9	47,5
	Відхилення	X	16,4	-0,4	2,9	3,6
Свобода від корупції	Індекс	26	29,2	29	29,6	37,9
	Відхилення	X	3,2	-0,2	0,6	8,3
Свобода трудових відносин	Індекс	47,9	48,8	52,8	46,7	48,3
	Відхилення	X	0,9	4	-6,1	1,6
Загалом	Індекс	56,8	62,1	62,7	66,1	61,3
	Відхилення	X	5,3	0,6	3,4	-4,8

Джерело: розроблено на основі [²⁶², ²⁶³].

Характеризуючи представлені результати аналізу індексу економічної свободи України за складовими, можливо надати наступну характеристику:

– за останні п'ять років спостерігається не однозначна ситуація щодо економічної свободи та місця України у світовому рейтингу. Зокрема, з 2016 по 2019 роки спостерігається тенденція до зростання загального показника економічної свободи. У 2017 р. відбулося навіть різке збільшення показника на 5,3 одиниці. У той же час, зазначений показник значно впав у 2020 році на 4,8 одиниці у порівнянні з 2019 роком та становив – 61,3. Більшою мірою така ситуація обумовлена зменшенням показника свободи бізнесу на 4,8 одиниці;

– у 2020 році спостерігалось збільшення показника свободи торгівлі на 6,2 пункти, не зважаючи на те, що за попередні роки

²⁶² James L. Bribery and corruption in commerce. International and Comparative Law Quarterly, 1962, Vol. 11(3), p. 880-886.

²⁶³ Грицишен Д.О., Прокопенко Ж.В., Кочин Т.М. Розвиток аудиту як інструменту протидії фальсифікаціям // Літопис Волині. 2020. № 23. С. 42-56.

зазначений показник завжди показував негативну динаміку (2018 р. на – 4,8; 2019 р. на – 6,1). Найбільше значення індексу свободи торгівлі спостерігалось у 2017 р. – 85,9, а найменше у 2019 р. – 75;

– індекс податкової свободи в Україні не значно впав у 2020 р., на 0,7 пункти та становив – 81,1 пункт. Найбільше значення вказаного показника спостерігалось у 2019 р. – 81,8, а найменше у 2016 та 2017 рр. – 78,6;

– позитивна динаміка щодо складових індексу економічної свободи України спостерігалась у частині державних витрат. Відповідно, найбільший показник спостерігався у 2020 р. – 47,2. Зазначений показник 2019 р. мав значення 46,9; 2018 р. – 45; 2017 р. – 38,2; 2016 р. – 30,6;

– грошова свобода, як складова індексу економічної свободи України, характеризується різносторонніми падіннями та підйомами. Проте, варто зауважити, що за досліджуваний період найбільше значення сказаного показника було лише у 2016 р. та становило 66,9. До того ж, найменше значення у 2017 р. – 47,4, а у 2020 р. спостерігалось збільшення показника на 4,4 пункти та становив 63 одиниці.

– інвестиційна свобода, напевно, єдиний найнижчий показник із складових економічної свободи України, але за останні 5 років показує значну позитивну динаміку. Так, у 2016 р. зазначений показник склав 20 одиниць та збільшився у 2017 р. на 5 одиниць, а у 2018 р. – 10 одиниць. У 2019 р. та 2020 р. зазначений показник не змінювався;

– показник фінансової свободи за останні 5 років не змінювався взагалі та становить 30 пунктів;

– важливим показником щодо оцінки економічної свободи та рівня економічної злочинності у країні є захист прав власності. Зазначений показник у 2016 р. становив – 25 пунктів, у 2017 р. збільшився на 16,4 пункти – до 41,4, у 2018 р. спостерігається зменшення на 0,4. Збільшення показника спостерігається у 2019 р. – до 43,9 пунктів, а у 2020 р. – до 47,5 одиниць;

– корупція, будучи одним із видів економічних злочинів, оцінюється за показником свободи від корупції та теж є складовою економічної свободи країни. Даний показник зростав у 2019 р. у порівнянні з 2018 р. на 0,6 та становив – 29,6, а у 2020 р. у порівнянні із попереднім роком зріс на 8,3 та становить – 37,9;

– показник свободи трудових відносин у складі економічної свободи показував зростання у 2017 р. на 0,9 та становив – 48,8 одиниць, у 2018 р. на 4 та становив – 52,8. У 2019 році спостерігається не значне падіння до 46,7, а у 2020 р. зростання до 48,3.

Дослідження місця України у світовому рейтингу за індексом економічної свободи здійснено у порівнянні із країнами пострадянського простору (табл. 5.8).

Таблиця 5.8

Місце України в рейтингу пострадянських країн за рівнем економічної свободи

2010 рік			2015 рік			2019 рік		
Місце	Країна	Індекс	Місце	Країна	Індекс	Місце	Країна	Індекс
Країни в основному з вільною економікою								
16	Естонія	74,7	8	Естонія	76,8	15	Естонія	76,6
26	Грузія	70,4	15	Литва	74,7	16	Грузія	75,9
29	Литва	70,3	22	Грузія	73,0	21	Литва	74,2
						35	Латвія	70,4
Країни з помірно вільною економікою								
38	Вірменія	69,2	37	Латвія	69,7	47	Вірменія	67,7
50	Латвія	66,2	52	Вірменія	67,1	59	Казахстан	65,4
80	Киргизстан	61,3	69	Казахстан	63,3	60	Азербайджан	65,4
82	Казахстан	61,0	82	Киргизстан	61,3	79	Киргизстан	62,3
			85	Азербайджан	61,0			
Країни в основному з невільною економікою								
96	Азербайджан	58,8	111	Молдова	57,5	97	Молдова	59,1
125	Молдова	53,7	140	Таджикистан	52,7	98	росія	58,9
128	Таджикистан	53,0	143	росія	52,1	104	білорусь	57,9
143	росія	50,3				122	Таджикистан	55,6
						153	Узбекистан	53,3
						160	Україна	52,3
Країни з невільною економікою								
150	білорусь	48,7	153	білорусь	49,8			
158	Узбекистан	47,5	160	Узбекистан	47,0			
162	Україна	46,4	162	Україна	46,9			
171	Туркменістан	42,5	172	Туркменістан	41,4			
Деспотичні країни								
						164	Туркменістан	48,4

Більшість країн пострадянського простору потрапляють у світовий рейтинг за економічною свободою в наступні групи країн: країни із загалом вільною економікою; країни з помірно вільною економікою; країни із загалом невільною економікою; країни з невільною економікою; деспотичні країни.

Дослідження місця країни у рейтингу країн за рівнем економічної свободи (міжнародний індекс економічної свободи) здійснено за 2010, 2015 та 2019 роками. Варто зауважити, що індекс економічної свободи у 2010 та 2015 роках не перетинав позначку 50 пунктів, а, отже, рейтинг України за рівнем економічної свободи був на рівні країн з невеликою економікою й країна посідала 162 місце. Лише у 2019 р. індекс економічної свободи України становив 52,3 пункти й Україна змогла підняти свої позиції у рейтингу до 160 місця.

Серед інших країн пострадянського простору найкращі позиції за усі досліджувані роки були у таких державах як: Естонія (2010 р. – 16 місце, 74,7 пункти; 2015 р. – 8 місце, 76,6 пункти; 2019 р. – 15 місце, 76,6 пункти), Грузія (2010 р. – 26 місце, 70,4 пункти; 2015 р. – 22 місце, 73,0 пункти; 2019 р. – 16 місце, 75,9 пункти) та Литва (2010 р. – 29 місце, 70,3 пункти; 2015 р. – 15 місце, 74,7 пункти; 2019 р. – 21 місце, 75,9 пункти). Зазначені країни були віднесені до групи країн із здебільшого вільною економікою. Таку ж позицію у 2019 р. здобула Латвія, яка посіла 35 місце із індексом 70,4 та підняла свої позиції за останнє десятиліття.

До країн із помірно вільною економікою у 2010 р. було віднесено: Вірменію (38 місце – 69,2 пункти), Латвію (50 місце – 66,2 пункти), Киргизстан (80 місце – 61,3 пункти), Казахстан (82 місце – 61,0 пункти). У 2015 р. свої позиції покращила Латвія (37 місце – 69,7 пункти); Казахстан (69 місце – 63,3 пункти), також до групи потрапив Азербайджан через підвищення позицій до 85 місця із показником індексу – 61,0. Позиції таких країн, як Вірменія (52 місце – 67,1 пункти) та Киргизстан (82 місце – 61,3 пункти) впали. У 2019 р. до даної групи країн віднесено Вірменію (47 місце – 67,7 пункти), Казахстан (59 місце – 65,4 пункти), Азербайджан (60 місце – 65,4 пункти) та Киргизстан (79 місце – 62,3 пункти), а Латвія підвищила свої позиції та ввійшла до групи країн із здебільшого вільною економікою.

До країн із загалом невеликою економікою усі три досліджувані роки були віднесені: Молдова (2010 р. – 125 місце, 53,7 пунктів; 2015 р. – 113 місце, 57,5 пунктів; 2019 р. – 97 місце, 59,1 пункт); Таджикистан (2010 р. – 128 місце, 53,0 пункти; 2015 р. – 140 місце, 52,7 пунктів; 2019 р. – 122 місце, 55,6 пунктів); росія

(2010 р. – 143 місце, 50,3 пунктів; 2015 р. – 143 місце, 52,1 пунктів; 2019 р. – 98 місце, 58,9 пунктів). Азербайджан свої позиції посилив та у 2015 та 2019 рр. був віднесений до країн із помірно вільною економікою. Разом із тим, у 2019 р. покращили свої показники такі країни, як білорусь (104 місце 57,9 пунктів), Узбекистан (153 місце 53,3 пунктів) та Україна (160 місце 52,3 пунктів). До країн із невідносно економікою у 2010 та 2015 рр. були віднесені: білорусь, Узбекистан, Україна, Туркменістан.

2. Індекс конкурентоспроможності України.

Індекс конкурентоспроможності розраховується згідно із методикою, яку запропоновано та розроблено на Всесвітньому економічному форумі у 1979 року. Зазначений індекс характеризує національну конкурентоспроможність країни, що розраховується на основі статистичних даних та результатів опитування. При розрахунку індексу конкурентоспроможності враховують 12 основних індикаторів, а саме: якість інститутів, інфраструктура, макроекономічна стабільність, здоров'я та початкова освіта, вища освіта і професійна підготовка, ефективність на ринку товарів і послуг, ефективність на ринку праці, розвиненість фінансового ринку, рівень технологічного розвитку, розмір внутрішнього ринку, конкурентоспроможність компаній, інноваційний потенціал [264].

«Однією з основних рейтинг-систем, що дозволяє визначити рівень економічної безпеки та рівень інтегрованості України у світову спільноту, є Індекс глобальної конкурентоспроможності. Організатор цього дослідження – Всесвітній економічний форум (Женева). Його автор – професор Колумбійського університету Ксав'є Салаї Мартін став співредактором Звіту про глобальну конкурентоспроможність 2007-2008 років» [265].

²⁶⁴ Грицишен Д.О., Прокопенко Ж.В., Кочин Т.М., Цепенда В.М. Оцінка потенціалу аудиторських фірм щодо встановлення якості фінансової звітності // Економічний простір. 2020. №163. С. 57-73.

²⁶⁵ Грицишен Д.О., Супрунова І.В. Економічна злочинність як суспільне явище, що полягає в задоволенні економічних інтересів. Тенденції розвитку економіки у 2020 році: аналітичний та теоретико-методологічний аспекти: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Одеса, 12 грудня 2020 р.) / відп. за випуск д.е.н., проф. С.О. Якубовський. Одеса. ОНУ ім. І.І. Мечникова. 2020. С. 35-39.

Результати України в індексі глобальної конкурентоспроможності за зазначеним складовими представлено в табл. 5.9.

Таблиця 5.9

Складові індексу конкурентоспроможності України в 2017-2018 рр.

<i>Показник</i>	<i>Рейтинг</i>	<i>Бал</i>
Узагальнюючий показник	96	4,18
1. Якість інститутів	118	3,21
2. Інфраструктура	78	3,95
3. Макроекономічна стабільність	121	3,52
4. Здоров'я та початкова освіта	53	6,02
5. Вища освіта і професійна підготовка	35	5,09
6. Ефективність на ринку товарів і послуг	101	4,04
7. Ефективність на ринку праці	86	4,01
8. Розвиненість фінансового ринку	120	3,11
9. Рівень технологічного розвитку	81	3,83
10. Розмір внутрішнього ринку	47	4,49
11. Конкурентоспроможність компаній	90	3,72
12. Інноваційний потенціал	61	3,37

Оцінюючи рейтинг за глобальним індексом конкурентоспроможності Україна посіла 83-тє місце. Сусідами за рейтингом є такі країни як Домініканська республіка (82 місце) та Македонія (84 місце). Щодо географічних сусідів України, то ситуація наступна: російська федерація – 43 місце; Польща – 37 місце; Словаччина – 41 місце; Угорщина – 48 місце; Румунія – 52 місце; Молдова – 88 місце. Відповідно до цього можна констатувати, що Україна займає найнижчі позиції, якщо не враховувати Молдови. Така ситуація, більшою мірою, обумовлена негативними соціально-економічними наслідками, у тому числі: економічними злочинами та таким їх видом, як – корупція.

Не дивлячись на значну кількість правоохоронних органів щодо боротьби із корупцією та спеціалізованих органів, у тому числі, антикорупційної прокуратури та суду, питання корупції й досі залишається актуальним, а тому впливає на визначення індексу конкурентоспроможності країни у частині якості – інститутів, розвиненість ринків та конкурентоспроможність компаній. Зазначений рейтинг особливо важливий для України, як для визначення її місця на міжнародній арені, так і з позиції залучення донорів для фінансування стратегічно важливих галузей економіки.

3. Індекс легкості ведення бізнесу.

Індекс легкості ведення бізнесу показує, на скільки легко вести підприємницьку діяльність у країні та, які фактори перешкоджають цьому. На основі зазначеного індексу формується глобальний рейтинг країн за легкістю ведення бізнесу, який вперше був оприлюднений у 2006 р. Зазначений рейтинг формується на основі наступних внутрішніх індикаторів:

– *започаткування бізнесу* – процедури, час, витрати та мінімальний капітал для заснування підприємства;

– *робота з дозволами на будівництво* – процедури, час та витрати на будівництво складу;

– *отримання електропостачання* – процедури, час, витрати на отримання електропостачання;

– *реєстрація майна* – процедури, час та витрати на реєстрацію комерційної нерухомості;

– *отримання кредиту* – міць юридичних прав, глибина кредитної інформації;

– *захист прав інвесторів* – відкритість фінансових показників, відповідальність керівництва та легкість судових позовів від інвесторів;

– *сплата податків* – кількість податків, час на підготовку податкових звітів, загальний податок як частка прибутку;

– *міжнародна торгівля* – кількість документів, витрати та час необхідний для експорту та імпорту;

– *забезпечення контрактів* – процедури, час та витрати на примушення сплати боргу;

– *закриття підприємства* – відсоток відшкодувань, час та додаткові витрати на закриття неплатоспроможної фірми.

У табл. 5.10 представлена оцінка України за зазначеними індикаторами.

Характеристика України за внутрішніми індикаторами індексу
легкості ведення бізнесу 2019 р. [²⁶⁶, ²⁶⁷]

Показник	Рейтинг, 2020	Оцінка за		+/-
		2020 р.	2019 р.	
Загалом	64	70,2	69,1	+ 1,1
Заснування бізнесу	61	91,1	91,1	
Робота з дозволами на будівництво	20	81,1	77,2	+ 3,9
Отримання електропостачання	128	62,5	59,2	+ 3,3
Ресстрація майна	61	71,3	70,0	+ 1,3
Отримання кредиту	37	75,0	75,0	
Захист прав інвесторів	45	68,0	66,0	+ 2
Сплата податків	65	78,1	79,4	- 1,3
Міжнародна торгівля	74	80,1	77,6	+ 2,5
Забезпечення контрактів	63	63,6	63,6	
Закриття підприємства	146	31,4	31,7	- 0,3

У 2019 р. у загальному світовому рейтингу за показником легкості ведення бізнесу Україна піднялася на 7 позицій та зайняла 64 місце. Найближчими сусідами по рейтингу є такі країни як: Індія (63 місце) та Пуерто-Рико (65 місце). Щодо географічних сусідів України, то ситуація є такою: (Грузія (7 місце), російська федерація (28 місце), білорусь (49 місце), Словаччина (45 місце), Польща (40 місце), Молдова (48 місце), Румунія (55 місце), Угорщина (52 місце). Аналізуючи досліджуваний індекс за внутрішніми індикаторами, варто наголосити на таких позиціях:

– до внутрішніх індикаторів, що є найбільш позитивними при формуванні індексу легкості ведення бізнесу в Україні належать: легкість отримання дозволів на будівництво (20 місце); легкість отримання кредитів (37 місце); захищеність прав власності міноритарних інвесторів (45 місце);

– до внутрішніх індикаторів індексу легкості ведення бізнесу, що мають найбільш негативні наслідки для його формування належать: неплатоспроможність постачальника (146 місце); легкість

²⁶⁶ Economy Profile of Ukraine Doing Business 2020 Indicators. URL: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/u/ukraine/UKR.pdf>

²⁶⁷ Грицишен Д.О. Методологічні положення формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності. Аспекти публічного управління. Видавництво «Грані». 2020. № 6. С. 41-63.

підключення до електромереж (128 місце); легкість сплати податків (65 місце). Варто зазначити, що за вказаними показниками Україна погіршила свої позиції у 2019 р [268].

Зазначені складові щодо легкості ведення бізнесу характеризують середовище поширення економічної злочинності з одного боку, а з іншого – економічна злочинність є одним з факторів оцінки того чи іншого внутрішнього індикатора легкості ведення бізнесу.

4. Індекс прав власності.

Індекс прав власності є глобальним показником, який вимірює особливості реалізації та дотримання прав інтелектуальної та фізичної власності у сферах політичного та правового середовищ. Зазначена оцінка є особливо актуальною з позиції вивчення та розробки державної кримінальної політики у сфері запобігання та протидії економічній злочинності. До основних критеріїв, за якими оцінюється індекс прав власності, належать: по-перше, правове і політичне середовище (незалежність судової системи, верховенство закону, рівень корупції); по-друге, права на фізичну власність (доступність позик, реєстрація та захист власності); по-третє, права на інтелектуальну власність (рівень «піратства», захист патентного права, захист прав інтелектуальної власності). Зазначені критерії характеризують певні види економічної злочинності. Це обумовлено тим, що саме власність є одним із мотивів, які характеризують економічні злочини та економічним інтересом, який забезпечують суспільні інститути.

Українське товариство економічних свобод систематизувало дані щодо індексу права власності України, у порівнянні із найближчими сусідами (Польща та Грузія) та найбільш розвиненими країнами Європи (Фінляндія та Німеччина) (табл. 5.11).

Таблиця 5.11

Порівняння індексу прав власності в Україні та інших країн Європи [269]

Рік	Україна	Польща	Німеччина	Фінляндія	Грузія
1	2	3	4	5	6
2018	4,2	6,0	7,9	8,6	5,1
2017	3,4	6,2	7,9	8,6	4,7
2016	3,9	6,0	7,7	8,4	4,6

²⁶⁸ Грицишен Д.О. Сучасний стан поширення економічної злочинності в Україні як фактору загрози національній безпеці. Вісник ХНАУ. Серія: Економічні науки. Харків. 2020. № 3. С. 82-96.

²⁶⁹ Гришко І.Ю., Уткіна М.С. Проблеми захисту прав інтелектуальної власності в Україні // Прикарпатський юридичний вісник. 2020. № 4(33). С. 26-30. URL: <https://ueff.org/uk/indeksy/77-property-rights-alliance-indeks-prav-vlasnosti>

Продовження табл. 5.11

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
2015	3,8	5,9	7,6	8,3	4,2
2014	4,3	6,1	7,8	8,5	X
2013	4,2	6,2	7,7	8,6	4,2
2012	4,0	6,2	7,7	8,6	4,3
2011	4,0	5,5	7,5	8,5	3,7
2010	4,1	5,5	7,5	8,6	3,7

Підводячи підсумок, можна констатувати, що Україна у порівнянні із країнами Європи знаходиться на низькому рівні за показниками права власності. Проте, за досліджуваний період спостерігалася позитивна динаміка із 2010 р. по 2014. У зв'язку із подіями 2014 р. – Революція Гідності, відбулося різке падіння з рівня 4,3 у 2014 році до 3,8 у 2015 році. Проте, вже у 2018 р. зазначений показник зріс до рівня 2013 року та становив 4,2. Варто зазначити, що найкращі позиції з досліджуваних країн є у Фінляндії та Німеччині.

5. Індекс сприйняття корупції.

Методологія та інформаційні джерела оцінки індексу сприйняття корупції підлягали трансформації. Зокрема, з 2012 р. методологія розрахунку індексу сприйняття корупції була повністю трансформована та враховувала дані лише за календарний рік, що дозволило порівнювати сприйняття корупції у динаміці. Саме тому, кореляційно-регресійний аналіз за динамікою можливо провести лише за останні чотири роки, адже у 2012 р. методологія була повністю трансформована, як для оцінки, так і у вираженні індексу.

Вивчивши методологію дослідження індексу сприйняття корупції за офіційними даними Трансперенсі Інтернешнл [²⁷⁰, ²⁷¹], її можна представити у вигляді наступної моделі (рис. 5.9).

Виходячи з представленої методології та інформаційного забезпечення розрахунку індексу сприйняття корупції, який ґрунтується на оцінках різних складових суспільного розвитку, що здійснюється провідними міжнародними організаціями та агентствами. Це дає право говорити про певний рівень довіри до даних Трансперенсі Інтернешнл щодо рівня сприйняття корупції.

²⁷⁰ Офіційний сайт Transparency International. URL: <http://www.transparency.org/whoweare/organisation/>

²⁷¹ Офіційний сайт Transparency International Ukraine. URL: <http://ti-ukraine.org/>

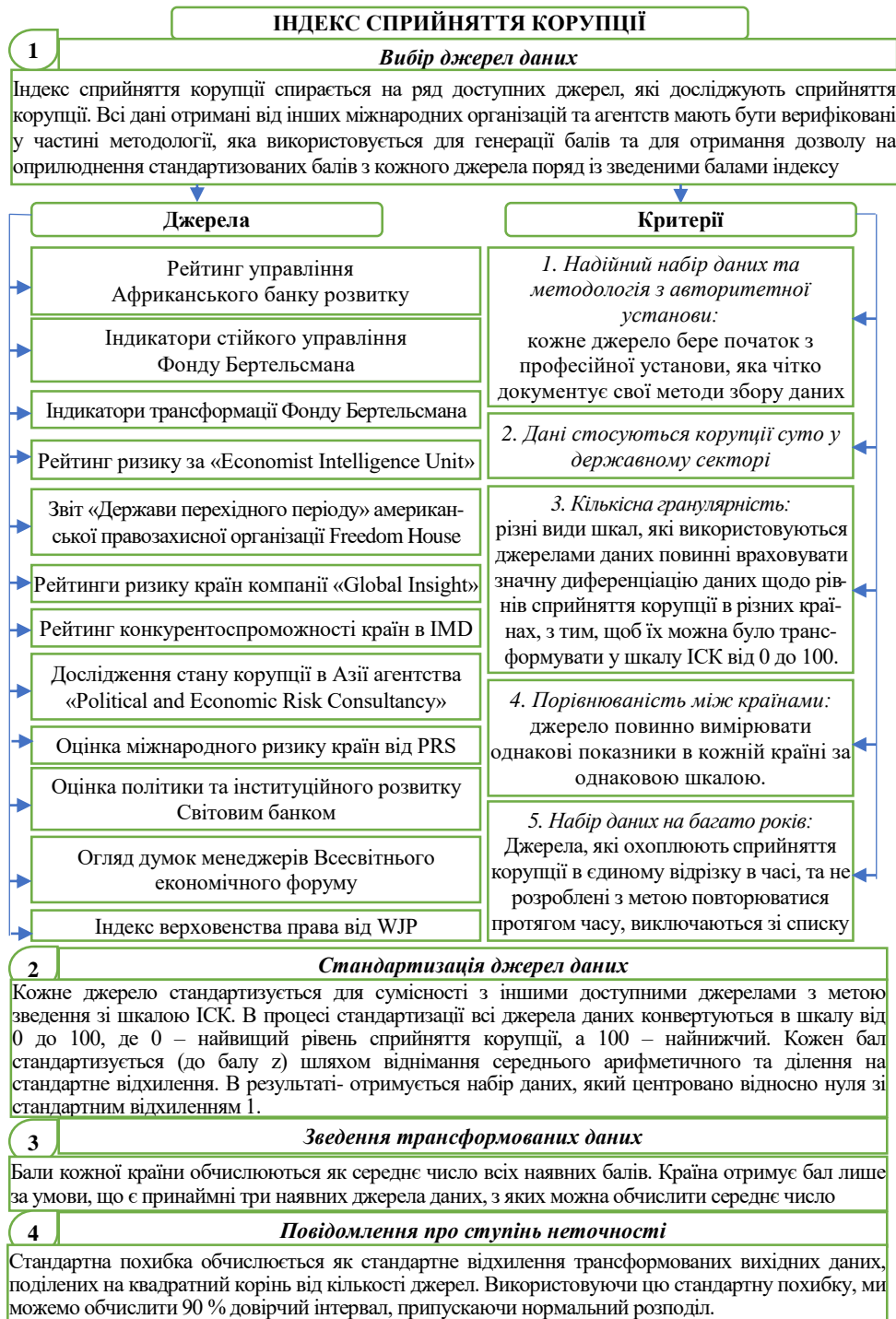


Рис. 5.9. Методологічні положення оцінки індексу сприйняття корупції

Оцінка за зазначеними критеріями індексу сприйняття корупції в Україні у порівнянні із найближчими сусідами представлено в табл. 5.12.

Таблиця 5.12

Індекс сприйняття корупції України та сусідніх країн [272]

Країна	2019	2018	2017	2016
Україна	30	32	30	29
російська федерація	28	28	29	29
білорусь	45	44		40
Польща	65	60	60	62
Словаччина	50	50	50	51
Угорщина	44	46	45	48
Румунія	44	47	48	48
Молдова	32	33	31	30

Відповідно до представленої інформації, індекс сприйняття корупції в Україні показував позитивну динаміку, проте у 2019 р. впав з 32 до 30, що пов'язано із рядом обставин. Тому, варто зазначити, що Transparency International в Україні надала Україні рекомендації щодо корупції, які були виконані лише частково (рис. 5.10).

ВИКОНАНО

- скасовано монополію СБУ на прослуховування (зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж) та державну монополію на проведення експертиз;
- визначено порядок вручення підозри спеціальним суб'єктам

НЕ ВИКОНАНО

- забезпечення ефективної роботи реєстру бенефіціарів;
- посилення контролю за фінансуванням політичних партій;
- зміна способу формування органів суддівського самоврядування;
- повернення довіри до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- позбавлення СБУ та Нацполіції повноважень у сфері боротьби з економічною злочинністю;
- покарання винних в організації нападів на антикорупційних активістів

ЧАСТКОВО ВИКОНАНО

- набув чинності закон, який розпочав перезавантаження НАЗК;
- ухвалено законопроект у сфері публічних закупівель;
- парламент передбачив можливість приватизації 500 державних підприємств через систему електронних аукціонів ProZorro.Sale;
- набув чинності Кодекс з процедур банкрутства та було прийнято постанову Кабміну про проведення електронних аукціонів для продажу майна неплатоспроможних підприємств через систему ProZorro

Рис. 5.10. Вимоги, які були висунуті Transparency International до України щодо корупції

²⁷² Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (жовтень-листопад 2020 р.) URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-sotsialnykh-institutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-zhovten-lystopad-2020r>. (Дата останнього звернення: 21.01.2021 р.)

В цілому, аналізуючи рекомендації та їх виконання, варто наголосити, що окремі із них направлені на протидію економічній злочинності, а інші на її запобігання, як в частині корупції, так і в частині доцільності та цільового використання державних ресурсів.

6. Місце України у рейтингу недієздатності держав.

Важливим міжнародним рейтингом, що показує рівень безпеки держави, на який, у свою чергу, впливає злочинність. Є рейтинг країн за індексом недієздатності держав, зокрема, даний індекс враховує наступні фактори: загальні індикатори, до яких включаються апарат безпеки, фаціалізовані еліти, групова скарга; економічні індикатори, що передбачають оцінку рівня занепаду економіки, нерівномірного економічного розвитку та відтоку людських ресурсів; політичні індикатори, до яких відносять легітимність державної влади, якість державних послуг та дотримання прав людини і верховенства права; соціальні індикатори, що передбачають оцінку рівня демографічного тиску, наявність біженців та зовнішнє втручання. Варто зазначити, що злочинність оцінюється на усіх зазначених видах індикаторів (табл. 5.13, 5.14).

Таблиця 5.13

Індикатори, які включені до розрахунку індексу недієздатності держав

Загальні індикатори	Економічні індикатори
C1: Апарат безпеки	E1: Занепад економіки
C2: Фаціалізовані еліти	E2: Нерівномірний економічний розвиток
C3: Групова скарга	E3: Відтік кадрів та відтік мізків
Політичні індикатори	Соціальні індикатори
P1: Легітимність держави	S1: Демографічний тиск
P2: Державні послуги	S2: Біженці та ВПО
P3: Права людини та верховенство права	X1: Зовнішнє втручання

Таблиця 5.14

Характеристика країн світу за рівнем дієздатності держав

Вид	Країни
1	2
<i>Дуже стійкі</i>	Фінляндія, Норвегія, Швейцарія, Данія, Австралія, Ісландія, Канада
<i>Стійкі</i>	Нова Зеландія, Швеція, Люксембург, Ірландія, Німеччина, Нідерланди, Австрія, Португалія, Словенія, Сінгапур, Бельгія
<i>Дуже стабільні</i>	Франція, Південна Корея, Уругвай, Японія, Мальта, Великобританія, Чехія, США, Литва, Латвія, Оман
<i>Більш стабільні</i>	Об'єднанні Арабські Емірати, Словаччина, Іспанія, Естонія, Коста Ріка, Польща, Італія, Катар, Аргентина, Панама, Хорватія, Румунія, Барбадос, Багами, Угорщина, Болгарія, Кувейт, Греція, Монголія, Кіпр
<i>Потребують уваги</i>	Малайзія, Куба, Ямайка, Казахстан, Бахрейн, Македонія, В'єтнам, Домініканська Республіка, Парагвай, Молдова, Сербія, Перу, білорусь, Мексика, Мальдіви

Продовження табл. 5.14

<i>1</i>	<i>2</i>
<i>Підвищеної уваги</i>	Туніс, Саудівська Аравія, Індонезія, Україна, Південна Африка, Китай, Еквадор, Боснія та Герцеговина, Туркменістан, Бразилія, Грузія, Болівія, Марокко, Тайланд, Азербайджан, Індія, російська федерація, Узбекистан, Киргизстан, Ізраїль, Таджикистан
<i>Високої уваги</i>	Танзанія, Туреччина, Мадагаскар, Іран, Бангладеш, Ангола, Єгипет, Мозамбік, Буркіна Фасо, Філіппіни, Камбоджі, Папуа Нова Гвінея
<i>Недієздатні</i>	Мавританія, Ліберія, Лівія, Конго, Північна Корея, Кенія, Пакистан, Ефіопія, Малі, Уганда, Нігерія, Малі, Камерун, Ірак, Гаїті, Гвінея, Зімбабве
<i>Високо недієздатні</i>	Афганістан, Судан, Чад, Центральна Африканська Республіка
<i>Дуже високо недієздатні</i>	Конго, Сирія, Південний Судан, Сомалі, Ємен

Підводячи підсумки аналізу недієздатності, варто зауважити, що Україна та більшість країн пострадянського простору знаходяться у категорії країн підвищеної уваги. Такі найближчі сусіди, як Словаччина, Польща, Румунія та Угорщина, потрапили у рейтинг до країн, що є більш стабільними.

Таким чином, нами здійснено оцінку впливу економічної злочинності на національну безпеку через ідентифікацію місця України у міжнародних рейтингах за такими показниками: індекс економічної свободи, індекс конкурентоспроможності, індекс легкості ведення бізнесу, індекс прав власності, індекс сприйняття корупції, індекс недієздатності держави. Це дозволяє говорити про економічну злочинність як найбільш вразливий ризик щодо порушення національних інтересів.

На основі представленого можна зробити наступні висновки:

– по-перше, Україна знаходиться в групі країн підвищеної уваги, разом із такими розвиненими країнами, як Китай та Ізраїлі. Це вказує на те, що на даний рівень впливають, як рівень злочинності, так і зовнішні фактори. До зовнішніх факторів для України варто віднести військову агресію російської федерації, окупацію Криму та частини територій Луганської та Донецької областей;

– по-друге, найближчі сусіди України знаходяться у різних групах країн за рівне недієздатності, зокрема: більш стабільні – Естонія, Польща, Румунія, Угорщина; потребують уваги – Молдова, білорусь; підвищеної уваги – Грузія, російська федерація;

– по-третє, аналізуючи країни колишнього соціалістичного табору, варто звернути увагу на наступний рейтинг: стійкі – Словенія (у складі Югославії); дуже стабільні – Чеська Республіка, Литва, Латвія; більш стабільні – Словаччина, Естонія, Польща, Хорватія, Румунія, Угорщина, Болгарія; потребують уваги – Північна Македонія, Молдова, Сербія, білорусь; підвищеної уваги – Боснія та Герцеговина, Туркменістан, Грузія, Азербайджан, російська федерація, Узбекистан, Киргизстан, Таджикистан.

5.3. Оцінка криміногенності стану України як симптому кризи у правоохоронній системі

Тенденції змін кількості кримінальних правопорушень в Україні протягом 2016-2020 рр.

Основним критерієм оцінки ефективної діяльності державної політики у сфері правоохоронної діяльності є рівень зниження та припинення кримінальних правопорушень та забезпечення правопорядку громадян, в цілому, що у подальшому сприятиме зростанню соціальної та політичної стабільності в державі. На сьогодні рівень злочинності в країні знаходиться на високому рівні, що негативно впливає на рівень захищеності громадян. В умовах сталого розвитку оцінити рівень відповідної криміногенної ситуації у країні можливо завдяки проведенню аналітичної оцінки статистичних даних. Тому пропонуємо здійснити аналіз за наступними напрямками:

- оцінка кількості кримінальних правопорушень різного ступеня тяжкості;
- оцінка кількості кримінальних правопорушень, які попереджені на стадії підготовки, замаху;
- оцінка кількості кримінальних правопорушень, що вчинені за місцевістю;
- оцінка кількості кримінальних правопорушень расового характеру та домашнього насильства;
- оцінка кількості кримінальних правопорушень, вчинених з використанням різних видів зброї;

- оцінка кількості кримінальних правопорушень, вчинених з гладкоствольної зброї;
- оцінка кількості кримінальних правопорушень, вчинених холодною зброєю;
- оцінка кількості кримінальних правопорушень за участю іноземців;
- оцінка кримінальних правопорушень, які виявлено працівниками відповідних державних структур.

Отже, проведений аналіз динаміки кількості кримінальних правопорушень свідчить про те, що найбільшу кількість правопорушень, залежно від ступеня тяжкості, здійснено злочинів середньої тяжкості протягом 2016-2019 років, адже їх кількість перевищує понад 170 тис. зареєстрованих випадків.

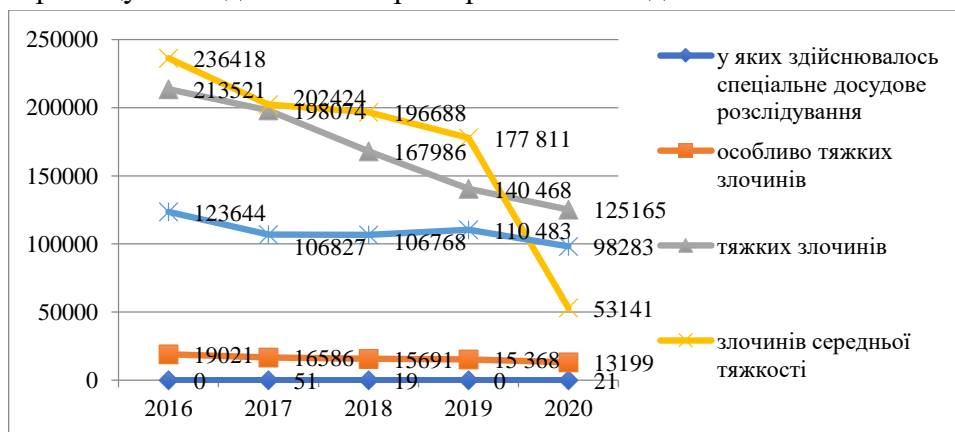


Рис. 5.11. Динаміка кримінальних правопорушень відповідного ступеня тяжкості протягом 2016-2020 рр.

Загалом, кількість особливо тяжких злочинів протягом 2016-2020 рр. помітно знизилася. На кінець 2020 року їх кількість скоротилася на 14,11 % порівняно з 2019 роком. Максимальну кількість особливо тяжких злочинів зафіксовано у 2016 році, яка становить 19021 тис. випадків кримінальних правопорушень.

Значно знизилася кількість тяжких злочинів за досліджуваний період, адже їх чисельність зменшилася у 2018 році на 30088 тис. випадків або ж на 15,19 % менше, порівняно з 2017 роком, а у 2019 році – менше 27518 тис. випадків або ж на 16,38 %, а на кінець 2020 року кількість тяжких злочинів скоротилася на 15303 тис. випадків або ж на 10,89 % менше ніж у попередньому році.

Також зафіксовано протягом 2016-2020 рр. зменшення кількості злочинів невеликої та середньої тяжкості. На кінець 2020 року кількість злочинів невеликої тяжкості скоротилася до 11,04 %, у порівнянні з 2019 роком, а кількість злочинів середньої тяжкості у 2019 році зменшилася на 9,60 %, у порівнянні з 2018 роком.

На рис. 5.12 представлено кількість кримінальних правопорушень, що попереджено на стадії замаху, підготовки протягом 2016-2020 рр.

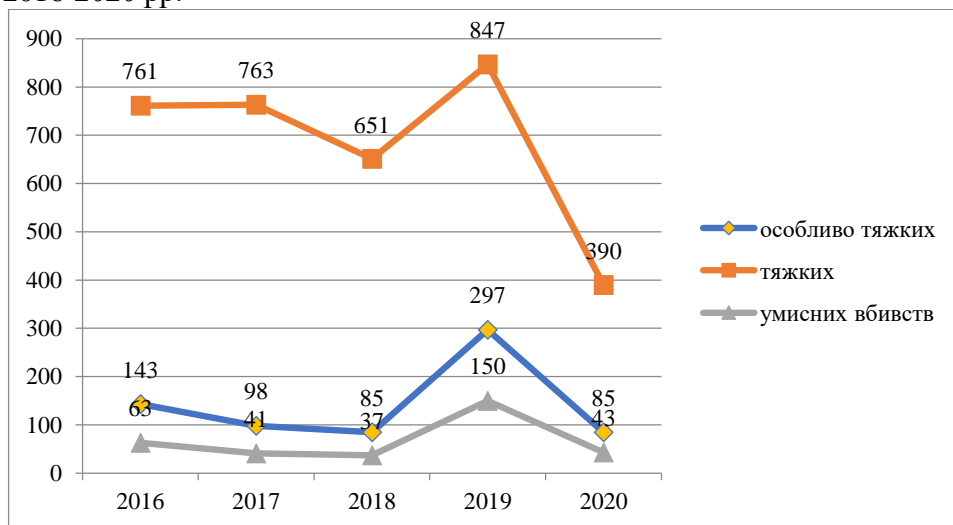


Рис. 5.12. Динаміка кримінальних правопорушень, які попереджено на стадії підготовки, замаху у період 2016-2020 рр.

Слід зазначити, що кількість тяжких злочинів, серед інших представлених злочинів, мають найбільшу кількість зареєстрованих випадків, так як їхня кількість протягом 2016-2020 рр. знаходиться у межах 390-761 випадків.

У 2019 році зафіксовано найбільшу кількість тяжких злочинів та умисних вбивств, що становлять 847 та 150 випадків, відповідно. На кінець 2020 року кількість тяжких злочинів зменшилася на 71,38 % та становить 85 порушень, а кількість умисних убивств скоротилася на 71,33 %, що складає 43 порушення, у порівнянні з попереднім роком.

На рис. 5.13 відображено кількість кримінальних правопорушень, що були здійснені за місцевістю протягом 2016-2020 рр.

Криза правоохоронної системи України

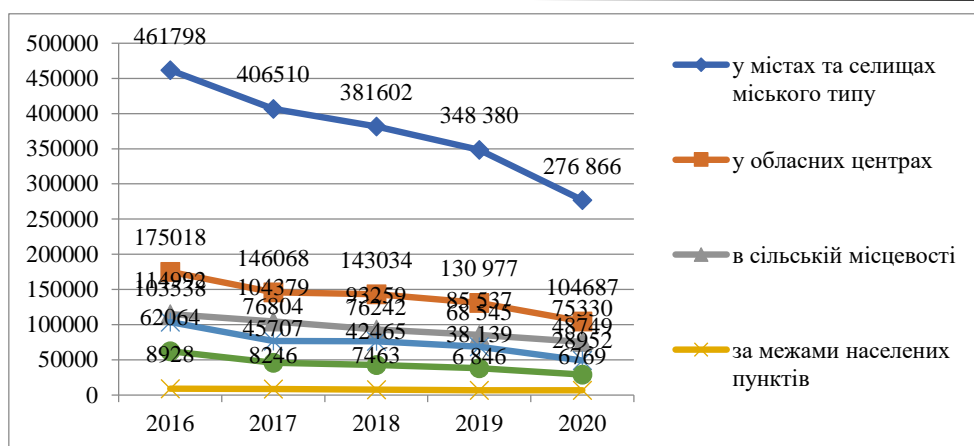


Рис. 5.13. Динаміка кримінальних правопорушень, що вчинені за місцевістю у період 2016-2020 рр.

З наведеного вище на рис. 5.13 бачимо, що гранична кількість кримінальних правопорушень у період 2016-2020 рр. була скоєна саме у містах та селищах міського типу. Їх кількість коливалася у межах 276866 – 461798 тис. випадків.

Загалом, у обласних центрах протягом 2016-2020 рр. спостерігається зменшення кількості кримінальних правопорушень, так як у 2019 році їх кількість скоротилася на 8,43 % та становить 130977 тис. порушень, на кінець 2020 року кількість кримінальних випадків дорівнює – 104687 тис. порушень, що на 20,07 % менше, у порівнянні з попереднім роком.

У сільській місцевості спостерігається тенденція до зменшення кількості кримінальних правопорушень, починаючи з 2017 року. На кінець 2020 року кількість кримінальних правопорушень дорівнює 75330 тис., що менше на 11,93 %, ніж у попередньому році.

За межами населених пунктів найбільшу кількість кримінальних правопорушень зафіксовано у 2016 році та становить понад 8928 тис. випадків, у 2020 році їх кількість становила 6769 тис. випадків, що на 1,12 % менше, порівняно з 2019 роком.

У громадських місцях кількість випадків кримінальних правопорушень суттєво знизилася у 2019 році та склала 68545 тис., що менше на 10,10 %, порівняно з 2018 роком, а на кінець 2020 року зафіксовано 48749 тис. порушень.

Тенденція до зменшення кількості випадків кримінальних правопорушень спостерігається також і на вулицях (дорогах), площах, у парках, скверах. У 2019 році їх кількість скоротилася на 10,19% та склала близько 38139 тис. порушень, а на кінець досліджуваного періоду кримінальних правопорушень було скоєно на 9187 тис. менше ніж у попередньому році.

Слід зазначити, що кількість випадків зафіксованого домашнього насильства (рис. 5.14), за досліджуваний період, різко збільшилась, адже у 2016 році їх кількість становила лише 1292 тис. зафіксованих порушень, а вже у 2020 році кількість випадків домашнього насильства зросла до позначки 3972 тис. випадків, що є вкрай негативним показником.

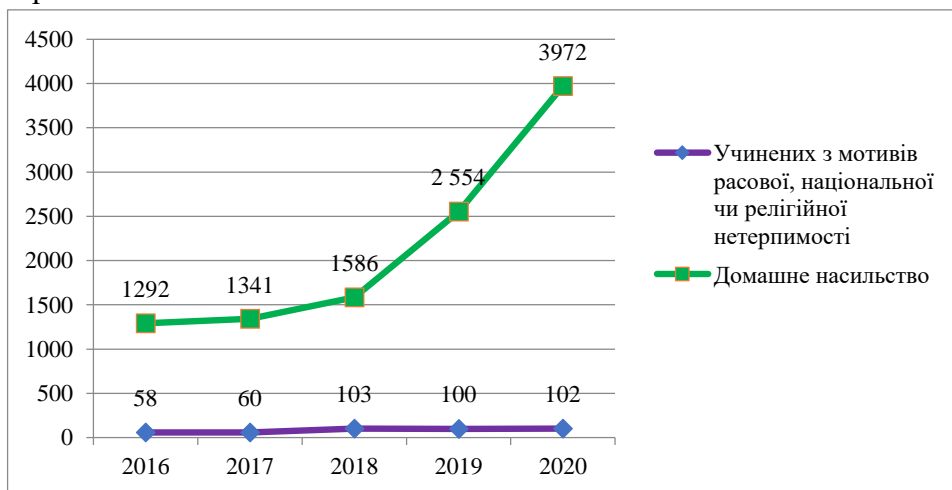


Рис. 5.14. Динаміка кримінальних правопорушень расового характеру та домашнього насильства у період 2016-2020 рр.

Щодо ситуації кримінальних правопорушень, здійснених із мотивів расової, національної чи релігійної належності, можна констатувати, що протягом досліджуваного періоду спостерігається стала тенденція до збільшення їх кількості. На кінець 2020 року їх кількість дорівнювала близько 102 випадків.

На рис. 5.15 відображено кількість кримінальних правопорушень, вчинених із використанням різного виду зброї у період 2016-2020 рр.

Криза правоохоронної системи України

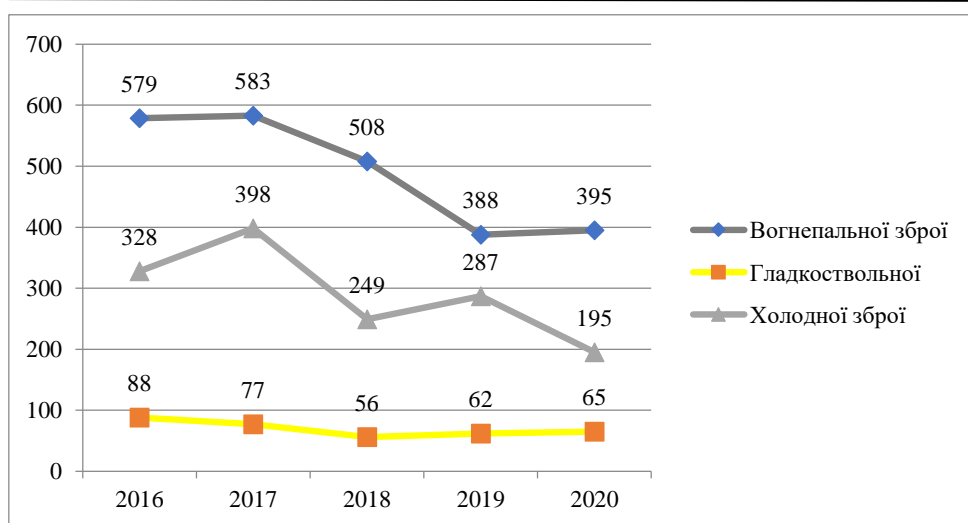


Рис. 5.15. Динаміка кримінальних правопорушень, вчинених з використанням різних видів зброї у період 2016-2020 рр.

Отже, на представленому рис. 5.15 бачимо, що максимальну кількість кримінальних правопорушень протягом досліджуваного періоду здійснено саме з вогнепальної зброї, так як їх кількість з 2016 по 2018 роки складала понад 500 випадків. У 2019 році їх кількість становила 388 випадків, а на кінець 2020 року кількість кримінальних правопорушень становила 395 випадків.

З гладкоствольної зброї вчинено у 2018 році близько 56 кримінальних правопорушень, у 2019 році відбулося зростання кількості порушень на 10,71% та їх кількість склала 62 порушення, на кінець 2020 року число порушень становить 65 випадків.

На наступному рис. 5.16 представлено кількість кримінальних правопорушень, які здійснювалися з гладкоствольної зброї у період 2016-2020 рр.

Отже, серед кримінальних правопорушень, вчинених з гладкоствольної зброї, найбільша кількість пов'язана із умисними вбивствами, оскільки їх кількість є максимальною, у порівнянні з умисними тяжкими тілесними ушкодженнями та розбоями, і коливається протягом досліджуваного періоду в межах 57-95 зареєстрованих порушень.

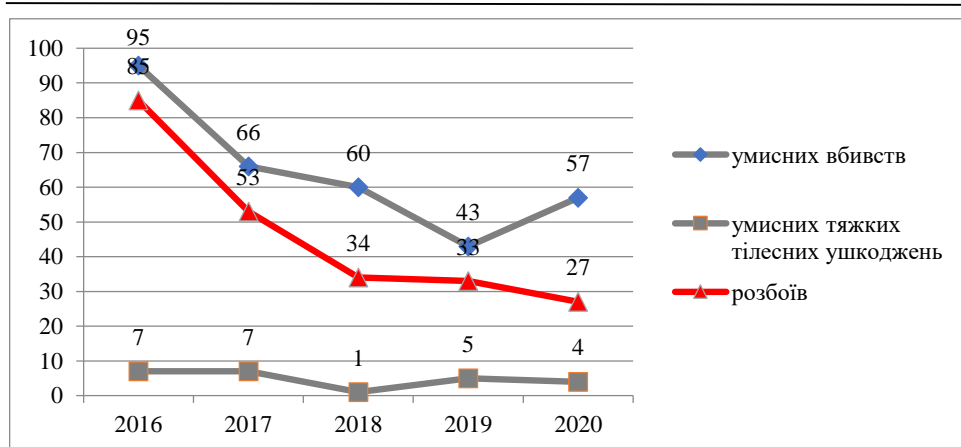


Рис. 5.16. Динаміка кримінальних правопорушень, вчинених з гладкоствольної зброї у період 2016-2020 рр.

Загалом, найбільша кількість вчинених умисних тяжких тілесних ушкоджень зафіксована у 2016 та 2017 роках, що становить 7 випадків. На кінець 2020 року зареєстровано 4 випадки, здійснених умисних тяжких тілесних ушкоджень. Також спостерігається тенденція до зменшення кількості розбоїв, вчинених протягом 2017-2020 рр. На кінець 2020 року кількість скоєних розбоїв становить 27 випадків, що на 18,18 % менше, у порівнянні з попереднім роком.

На рис. 5.17 зображено кількість кримінальних правопорушень, що були учинені з використанням холодної зброї у період 2016-2020 рр.

Варто підкреслити, що кількість умисних вбивств є граничною серед інших злочинів, що здійснювалися із застосуванням холодної зброї та становить у 2017 році близько 56 випадків, у 2018 році відбулося зменшення кількості на 25%. У 2019 році кількість випадків умисних вбивств зросла на 30,95 % та становить 55 випадків, на кінець 2020 року було скоєно 39 умисних вбивств.

Значне скорочення кількості умисних тяжких тілесних ушкоджень та розбоїв відбулося у 2020 році, а саме кількість тяжких тілесних ушкоджень та розбоїв склала 16 випадків, відповідно.

Криза правоохоронної системи України

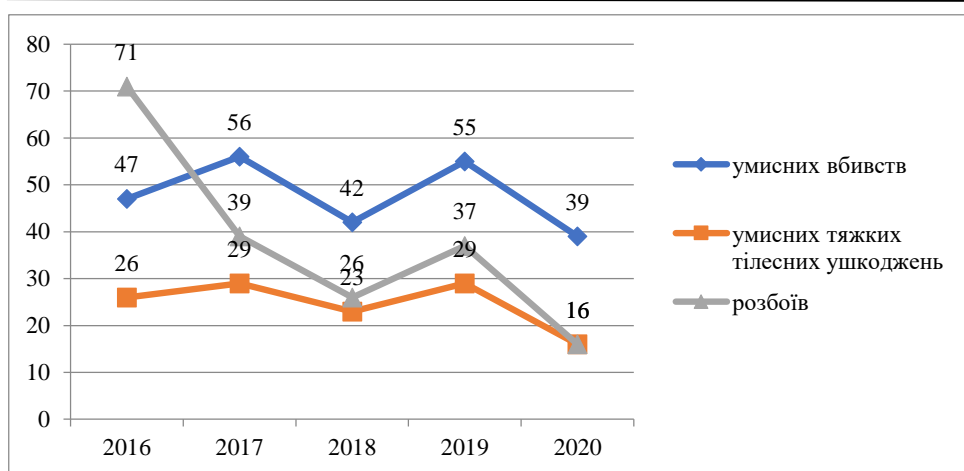


Рис. 5.17. Динаміка кримінальних правопорушень, вчинених з використанням холодної зброї у період 2016-2020 рр.

На наступному рис. 5.18 зображено кількість кримінальних правопорушень, вчинених проти та за участю іноземних осіб у період 2016-2020 рр.

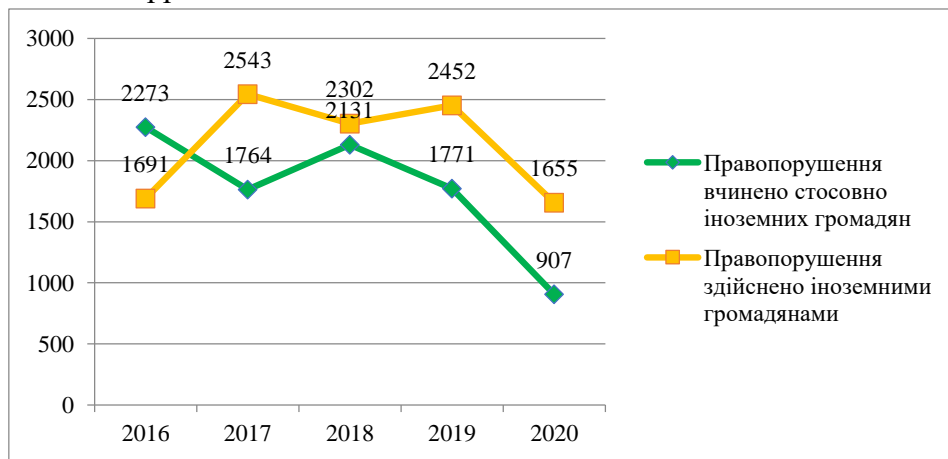


Рис. 5.18. Динаміка кримінальних правопорушень за участю іноземців у період 2016-2020 рр.

Кількість кримінальних правопорушень, вчинених стосовно іноземних громадян, у 2016 році становить 2273 випадків. Однак, починаючи з 2017 року спостерігається поступове зменшення даного показника і на кінець 2020 року кількість порушень становить 907 зареєстрованих випадків.

Максимальна кількість правопорушень у 2017 році, скоєних за участю іноземців, становила близько 2543 тис. випадків. На кінець 2020 року їх кількість зменшилася на 32,50 %, порівняно з попереднім роком та становить 1655 порушень.

Слід зазначити, що працівниками Національної поліції (рис. 5.19) виявлено та зареєстровано найбільшу кількість кримінальних правопорушень. Кількість зареєстрованих порушень у 2016 році складає близько 36766 тисяч, у 2017 році кількість зареєстрованих кримінальних правопорушень склала 50341 тисяч, що на 36,92 % більше ніж у попередньому році. У 2018 році працівниками поліції зафіксовано 47 285 тисяч порушень, що на 6,07 %, менше ніж у 2017 році, у 2019 році зменшилась кількість зареєстрованих порушень на 13,41 %. На кінець 2020 року зростає кількість виявлених правопорушень та становить 42779 тисяч, що на 4,48 % більше порівняно з 2019 роком.

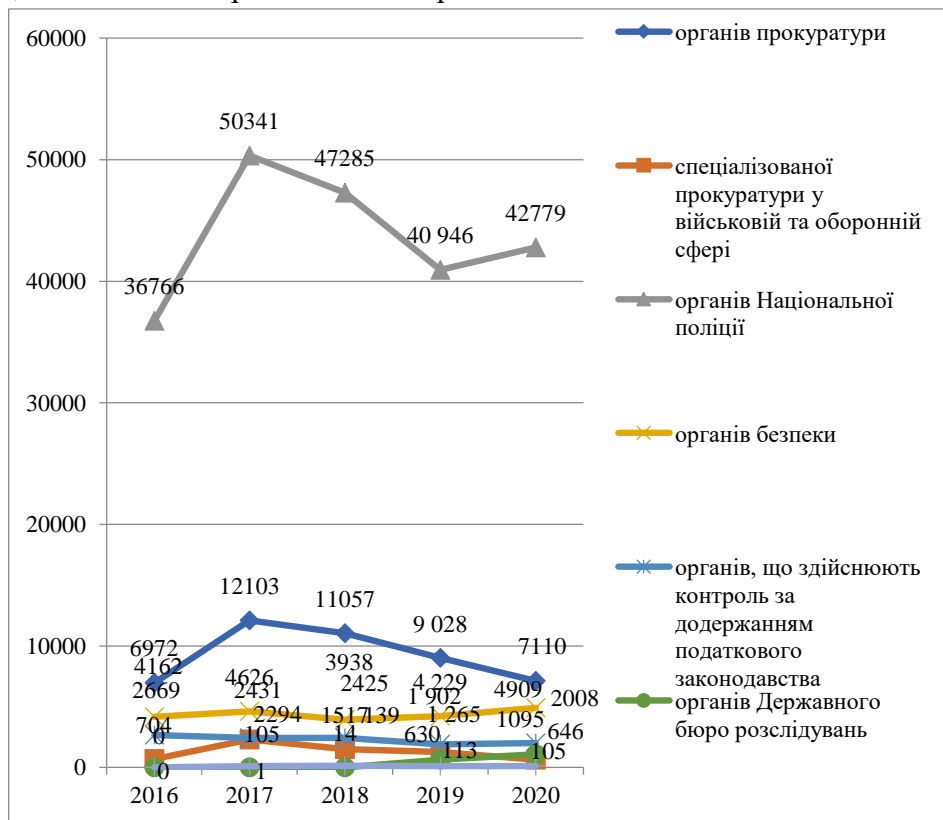


Рис. 5.19 Динаміка кримінальних правопорушень, які виявлено працівниками відповідних державних структур 2016-2020 рр.

Органами спеціалізованої прокуратури у військовій та оборонній сфері виявлено у 2017 році близько 2294 тис. зареєстрованих випадків кримінальних правопорушень. У 2018 році їх кількість зменшилася на 33,87 %; у 2019 році їх кількість становить 1265 порушень, на кінець 2020 року кількість виявлених правопорушень дорівнює лише 646, що на 48,93 % менше ніж у 2019 р.

Працівниками органів прокуратури у 2017 році виявлено кримінальних правопорушень більше ніж 12103 тис. випадків. У 2018 році їх кількість зменшилася на 8,64 % та склала лише 11057 тисяч. У 2019 році кількість правопорушень дорівнювала 9028 тис. випадків, а на кінець 2020 року їх показник знизився на 21,25 % порівняно з попереднім роком.

Працівниками органів безпеки у 2017 році зафіксовано понад 4626 тис. випадків кримінальних правопорушень. У 2018 році їх кількість зменшилася на 14,87 % та становить 3938 тисяч порушень. У 2019 та 2020 році відбулося збільшення кількості випадків правопорушень на 291 та 680 порушень, відповідно.

Працівниками органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, зареєстровано у 2017 році понад 2431 тис. кримінальних правопорушень. У 2018 році дещо зменшилася їх кількість на 0,25 % порівняно з 2017 роком. У 2019 році зафіксовано 1902 тис. порушень додержання податкового законодавства, на кінець 2020 року збільшилася кількість зафіксованих випадків правопорушень на 5,57 %, що становлять 2008 порушень.

Органами Державного бюро розслідувань найбільшу кількість кримінальних правопорушень виявлено у 2019 і 2020 роках та становить 630 та 1095 випадків, відповідно.

Працівниками органів Національного антикорупційного бюро виявлено та зафіксовано у 2017 році 105 випадків кримінальних правопорушень, у 2018 році їх кількість збільшилася на 32,38 %, у 2019 та 2020 роках відбулося зменшення на 18,71 та 7,08 %, відповідно, порівняно з попередніми роками.

Наслідки кримінальних правопорушень для безпеки суспільства

Вчинені кримінальні правопорушення призводять до наслідків, що порушують права та свободу громадян та їх гідні умови життя.

Важливим чинником протидії наслідкам кримінальних правопорушень, вчинених проти громадської безпеки, є оцінка масштабу чисельності постраждалих задля вживання необхідних заходів, що спричинять покращення охорони громадської безпеки та мінімізації кількості постраждалих, внаслідок злочинних діянь. Тому пропонуємо здійснити аналітичну оцінку статистичних даних за наступними напрямками:

- оцінка кількості постраждалих осіб від відповідного ступеня тяжкості кримінальних правопорушень;
- оцінка кількості постраждалих під час розбоїв, грабежів та інших видів кримінальних правопорушень;
- оцінка кількості постраждалих депутатів за місцевістю під час кримінальних правопорушень;
- оцінка кількості постраждалих осіб у сфері медіа під час кримінальних правопорушень;
- оцінка кількості постраждалих працівників пошти, лікарів, іноземців, осіб похилого віку та інвалідів під час кримінальних правопорушень;
- оцінка кількості постраждалих біженців та членів дипломатичного корпусу під час кримінальних правопорушень;
- оцінка кількості постраждалих працівників підприємств, юридичних осіб та працівників органів місцевого самоврядування під час кримінальних правопорушень;
- оцінка кількості постраждалих працівників центральних, внутрішніх органів державної влади та органів безпеки від кримінальних правопорушень;
- оцінка кількості постраждалих працівників митної, прикордонної та податкової служби;
- оцінка кількості постраждалих працівників навчальних закладів під час кримінальних правопорушень;
- оцінка кількості осіб, що загинули під час кримінальних правопорушень;
- оцінка кількості загиблих осіб органів прокуратури, внутрішніх справ, органів безпеки;

– оцінка кількості загиблих осіб органів державної податкової служби, митної служби та прикордонної служби під час кримінальних правопорушень;

– оцінка кількості загиблих осіб у навчальних закладах під час кримінальних правопорушень;

– оцінка розміру матеріальних збитків від вчинених кримінальних правопорушень;

– оцінка розміру матеріальних збитків від несплати податків та зборів та інших платежів від кримінальних правопорушень;

– оцінка розміру матеріальних збитків від кримінальних правопорушень, що стосуються продажу товарів;

– оцінка розміру відшкодованих збитків у результаті вчинених кримінальних правопорушень;

– оцінка розміру вилучених предметів злочинної діяльності.

На рис. 5.20 відображено кількість постраждалих осіб від різного ступеня тяжкості під час кримінальних правопорушень протягом 2016-2020 рр.

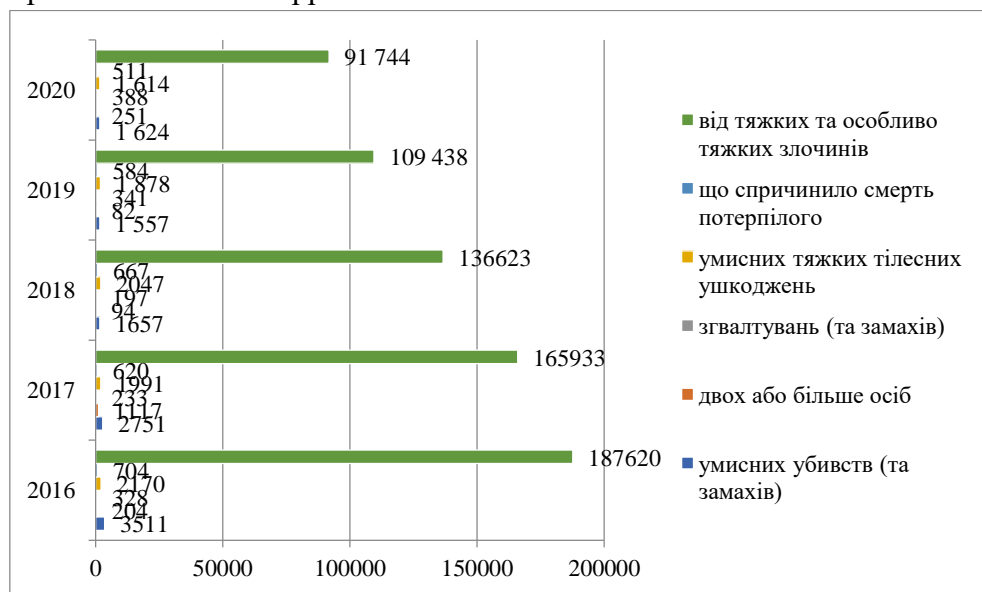


Рис. 5.20. Динаміка чисельності постраждалих осіб від відповідного ступеня тяжкості кримінальних правопорушень у період 2016-2020 рр.

Отже, найбільша кількість постраждалих осіб зафіксована від тяжких та особливо тяжких злочинів та перевищує понад 90 тис. протягом всього досліджуваного періоду.

У 2017 році зареєстровано найбільшу кількість постраждалих двох або більше осіб, що становить понад 1117 жертв. На кінець 2020 р. їх кількість збільшилася на 206,10 %, у порівнянні з попереднім роком.

Максимальна кількість постраждалих осіб від зґвалтувань була зафіксована у 2020 році та склала понад 388 випадків.

Граничну кількість випадків умисних тяжких тілесних ушкоджень було здійснено у 2016 році, що склало понад 2170 кримінальних правопорушень, а на кінець 2020 року їх кількість становила 1614 випадків.

У 2016 році зафіксована найбільша кількість померлих під час кримінальних правопорушень та дорівнює кількості 704 особи. Починаючи з 2017 року і до кінця досліджуваного періоду, їх кількість поступово зменшувалася, а на кінець 2020 року кількість померлих від кримінальних правопорушень складає близько 511 осіб.

На рис. 5.21 зображено кількість постраждалих під час розбоїв, грабежів та інших видів кримінальних правопорушень у 2016-2020 рр.

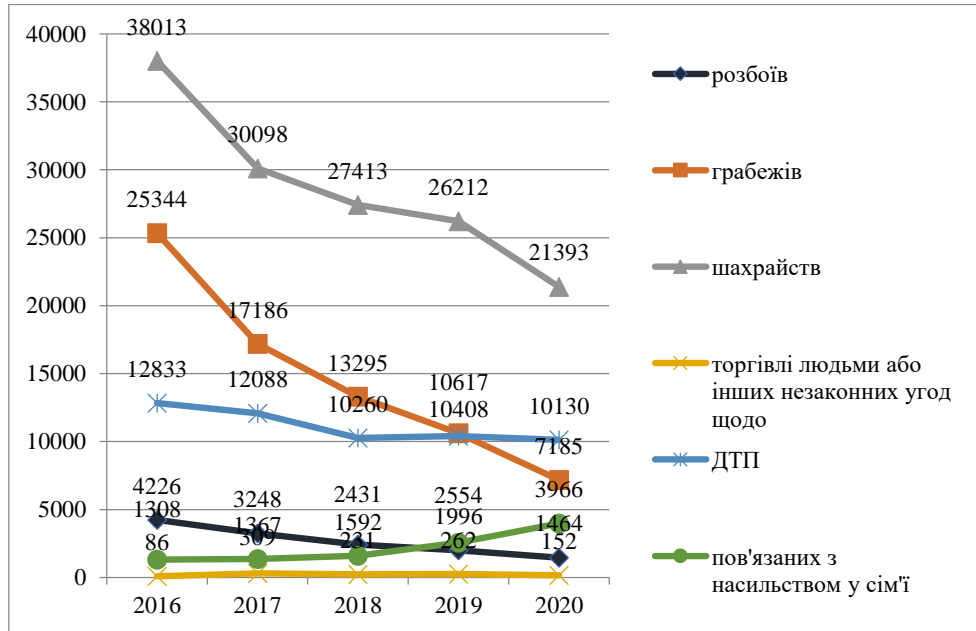


Рис. 5.21. Динаміка чисельності постраждалих під час розбоїв, грабежів та інших видів кримінальних правопорушень у період 2016-2020 рр.

Під час розбоїв кількість постраждалих у 2017 році складала більше ніж 3248 випадків, у 2018 році їх кількість зменшилася на 817 осіб, або ж на 25,15 %, порівняно з попереднім роком. У 2019 році та 2020 році кількість випадків розбоїв зменшилася на 17,89 та 26,65 %, відповідно.

Під час грабежів найбільша кількість постраждалих зафіксована у 2016 році та становить понад 25344 тис. осіб, з 2017 року чисельність постраждалих поступово скорочувалася. На кінець 2020 року кількість постраждалих від розбоїв становить 7185 осіб, що на 32,33 % менше, ніж у 2019 році.

Максимальна кількість постраждалих осіб від шахрайств зосереджена у 2016 році та становить 38013 тис. осіб, а на кінець досліджуваного періоду їх кількість дорівнює 21393 тис. осіб.

Від торгівлі людьми або в інших незаконних угодах щодо передачі людей у 2017 році постраждало понад 309 осіб, у 2018 році їх кількість склала 231 особу, що на 25,24 % менше ніж у 2017 році. У 2019 році спостерігається збільшення кількості постраждалих осіб на 13,42 %, а на кінець 2019 року кількість постраждалих становила близько 152 осіб, що на 41,98 % менше ніж у попередньому році.

Під час ДТП внаслідок кримінальних правопорушень у 2016 році постраждало 12833 тис. осіб, у 2017 році – 12088 тис. осіб, у 2018 році – 10260 тис. осіб, у 2019 році – 10 408 тис. осіб, а на кінець досліджуваного періоду – 10130 тис. осіб.

Тенденція до збільшення чисельності постраждалих від домашнього насильства зафіксована протягом всього досліджуваного періоду. У 2016 році їх кількість дорівнювала близько 1308 тис. осіб, а на кінець 2020 року їх кількість становить вже 3 966 тис. осіб, що збільшилося більш, як у два рази.

На наступному рис. 5.22 відображено кількість постраждалих депутатів під час кримінальних правопорушень у 2016-2020 рр.

З даних, зображених на рис. 5.22 бачимо, що під час здійснення кримінальних правопорушень, найбільша кількість депутатів Верховної Ради постраждали саме у 2017 році. Кількість постраждалих у цей період складала більше ніж 26 осіб, а на кінець 2020 року їх кількість становила близько 25 осіб.

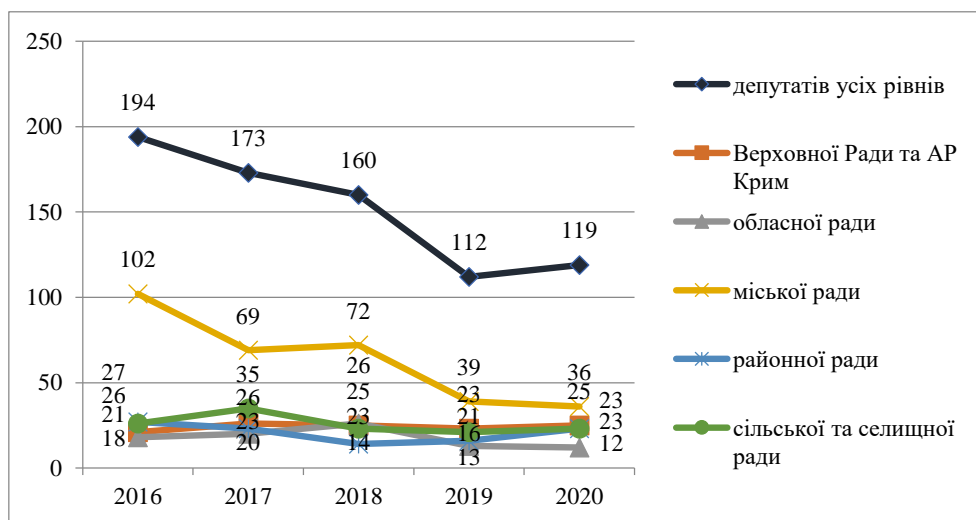


Рис. 5.22. Динаміка чисельності постраждалих депутатів за місцевістю під час кримінальних правопорушень у період 2016-2020 рр.

Кількість постраждалих депутатів обласної ради у 2018 році становила близько 26 осіб. Це значення є максимальним за всі роки, що досліджуються, на кінець 2020 року кількість постраждалих осіб зменшилася і становила вже 12 осіб.

У 2016 році постраждала найбільша кількість депутатів міської ради, їх кількість склала понад 100 осіб. У 2017 році відбулося зменшення кількості постраждалих депутатів до 69 осіб, у 2018 році кількість постраждалих дорівнювала 79 осіб, а вже, починаючи з 2019 року, спостерігається суттєва тенденція до зменшення чисельності постраждалих осіб та їх кількість становить лише 39 осіб, а на кінець 2020 року – 36 осіб.

Гранична кількість постраждалих депутатів районної ради зафіксована у 2016 році та становить 27 осіб, значне зменшення кількості постраждалих осіб зареєстровано у 2018 році, коли кількість постраждалих становила лише 14 осіб, на кінець 2020 року кількість постраждалих становила 23 особи.

Кількість постраждалих депутатів сільської та селищної ради у 2016 році склала 26 осіб, у 2017 році їх кількість збільшилася на 34,62 %, у 2018 році зафіксовано зменшення чисельності постраждалих на 34,29 %, на кінець 2020 року кількість постраждалих становила близько 23 осіб, що на 9,52 % більше, ніж у попередньому році.

На наступному рис. 5.23 представлено кількість постраждалих осіб у сфері медіа у 2016-2020 рр.

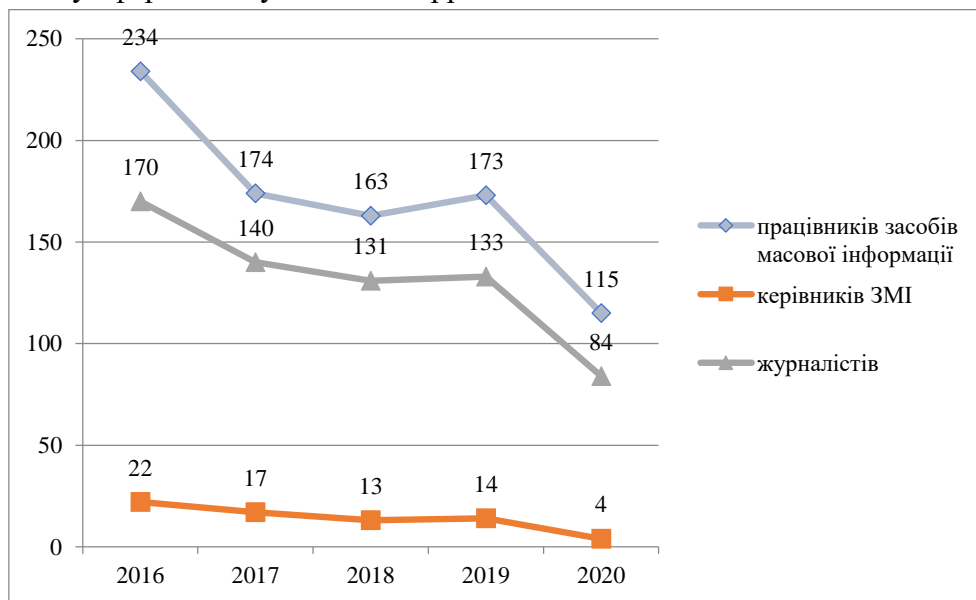


Рис. 5.23. Динаміка чисельності постраждалих осіб у сфері медіа під час кримінальних правопорушень у період 2016-2020 рр.

У сфері медіа найбільша кількість постраждалих є серед працівників масової інформації, що спостерігається протягом досліджуваного періоду. У 2016 році представлено максимальну кількість постраждалих працівників ЗМІ, що дорівнює понад 234 особи. У 2017 році відбулося незначне скорочення кількості постраждалих – на 25,64 %, у 2018 році показник також дещо знизився до позначки 163 особи, а вже у 2019 році кількість жертв зросла до 173 осіб, або ж на 6,13 % більше ніж у попередньому році, на кінець 2020 року число жертв зменшилося на 33,53 – менше, ніж у 2019 році.

Слід зазначити, що кількість постраждалих керівників ЗМІ під час кримінальних правопорушень у 2016 році становить граничне значення, що дорівнює більше ніж 170 постраждалих осіб, а на кінець 2020 року їх кількість складає вже лише 84 особи.

Найбільша кількість постраждалих журналістів була зафіксована у 2016 році, їх кількість становила більше 22 осіб, на кінець 2020 року кількість жертв становить лише 4 особи.

На наступному рис. 5.24 відображено кількість постраждалих працівників пошти, лікарів, осіб похилого віку та інвалідів під час кримінальних правопорушень у 2016-2020 рр.

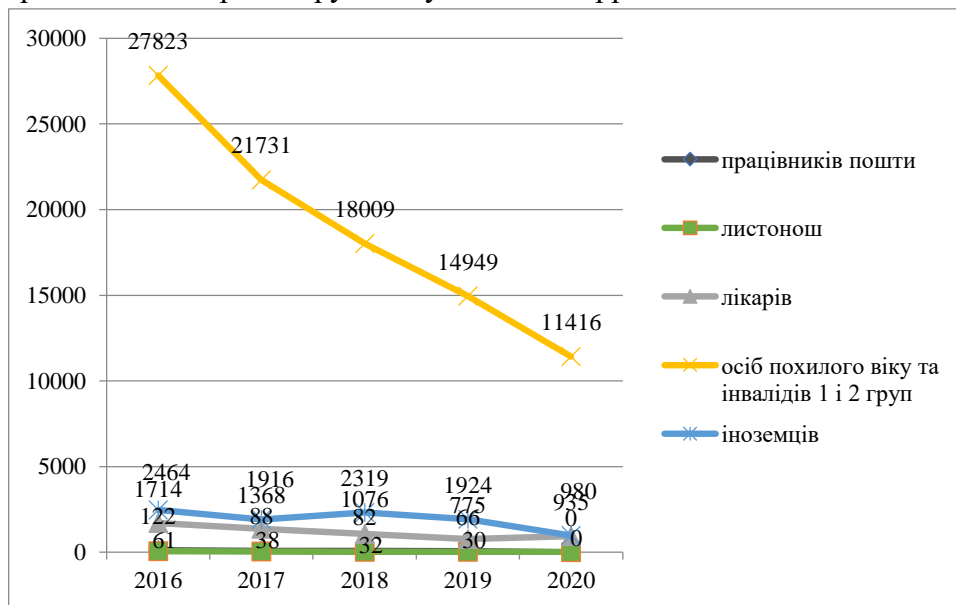


Рис. 5.24. Динаміка чисельності постраждалих працівників пошти, лікарів, іноземців, осіб похилого віку та інвалідів під час кримінальних правопорушень у період 2016-2020 рр.

З вищенаведеного рис. 5.24 бачимо, що найбільша кількість постраждалих осіб серед представлених категорій громадян належить саме особам похилого віку та інвалідам I та II груп, адже їх кількість протягом досліджуваного періоду перевищує значення понад 10000 тис. осіб.

Щодо чисельності постраждалих листонош, можна констатувати, що максимальна кількість постраждалих сконцентрована у 2016 році та складає 61 осіб, а вже у 2019 році їх кількість зменшилася удвічі і досягла значення 30 осіб.

Протягом 2016-2018 рр. кількість постраждалих лікарів під час кримінальних правопорушень перевищувала понад 1000 осіб, у 2019 році спостерігається тенденція до зменшення чисельності жертв на 27,97 %, у порівнянні з попереднім роком, на кінець досліджуваного періоду значення показника становить 935 осіб.

За категорією громадян – іноземців, зафіксовано поступове зменшення чисельності постраждалих осіб з 2017 року, коли кількість постраждалих становила 1916 осіб і до кінця досліджуваного періоду число жертв склала близько 980 осіб.

На наступному рис. 5.25 представлено кількість постраждалих членів дипломатичного корпусу та нелегальних мігрантів, біженців та осіб без громадянства під час кримінальних правопорушень у 2016-2020 рр.

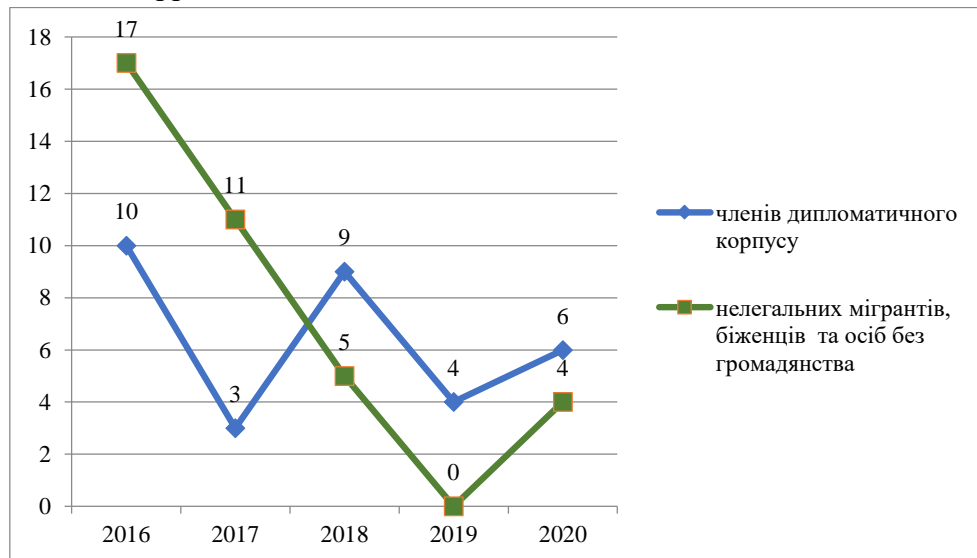


Рис. 5.25. Кількість постраждалих біженців та членів дипломатичного корпусу під час кримінальних правопорушень у період 2016-2020 рр.

Отже, найбільша кількість постраждалих членів дипломатичного корпусу та нелегальних мігрантів, біженців та осіб без громадянства під час кримінальних правопорушень сконцентровано у 2016 році та дорівнюють значенню 17 та 10 осіб, відповідно, а з 2017 року спостерігається поступове зменшення кількості жертв: так у 2020 році їх чисельність складає 6 осіб членів дипломатичного корпусу та 4 особи нелегальних мігрантів, біженців та осіб без громадянства.

На наступному рис. 5.26 зображено кількість постраждалих працівників підприємств, юридичних осіб та працівників органів місцевого самоврядування під час кримінальних правопорушень у 2016-2020 рр.

Криза правоохоронної системи України

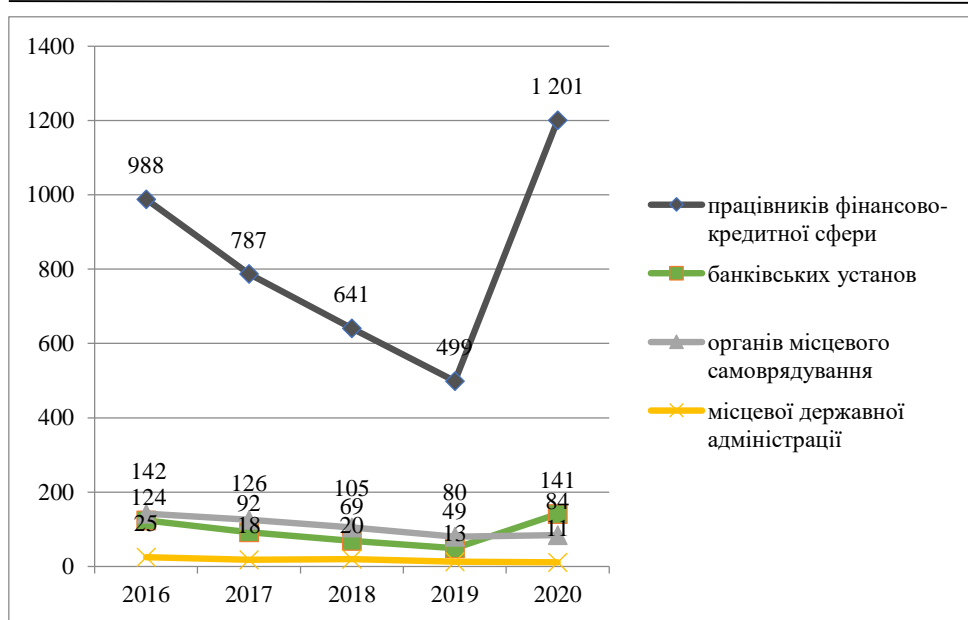


Рис. 5.26. Динаміка чисельності постраждалих працівників підприємств, юридичних осіб та працівників органів місцевого самоврядування під час кримінальних правопорушень у період 2016-2020 рр.

Слід зазначити, що найбільша кількість постраждалих осіб протягом досліджуваного періоду – це працівники фінансово-кредитної сфери. Їх кількість у 2016 році становить 988 осіб, у 2017 році чисельність постраждалих зменшилася на 20,34 %. У 2018 році та 2019 році зменшення показника жертв складає на 18,55 % та 22,15 % менше, ніж у попередні роки, відповідно.

Чисельність постраждалих працівників банківських установ у 2016 році складає понад 124 особи. У 2017 році їх кількість знизилася на 25,81 %, у 2018 році та 2019 році зафіксовано також зниження показника постраждалих осіб на 25,0 та 28,99 %, відповідно, у порівнянні з 2018 роком. На кінець 2020 року кількість постраждалих працівників банківських установ різко зросла на 187,76 % та становить 141 особу.

У 2016 році під час кримінальних правопорушень постраждало понад 142 працівники органів місцевого самоврядування. У 2017 році їх кількість зменшилася на 11,27 %, у 2018 та 2019 році кількість жертв зменшується на 16,67 % та 23,81 %, порівняно з 2018 роком. На кінець 2020 року кількість постраждалих зросла на 5,00% та дорівнює 84 особи.

Серед постраждалих працівників місцевої державної адміністрації, протягом досліджуваного періоду, спостерігається тенденція до зменшення показника чисельності жертв. У 2016 році кількість постраждалих працівників складала близько 25 осіб, а на кінець 2020 року їх чисельність вже дорівнює 11 осіб, що у два рази менше, ніж на початку досліджуваного періоду.

На наступному рис. 5.27 відтворено показники чисельності постраждалих працівників центральних, внутрішніх органів державної влади та органів безпеки у 2016-2020 рр.

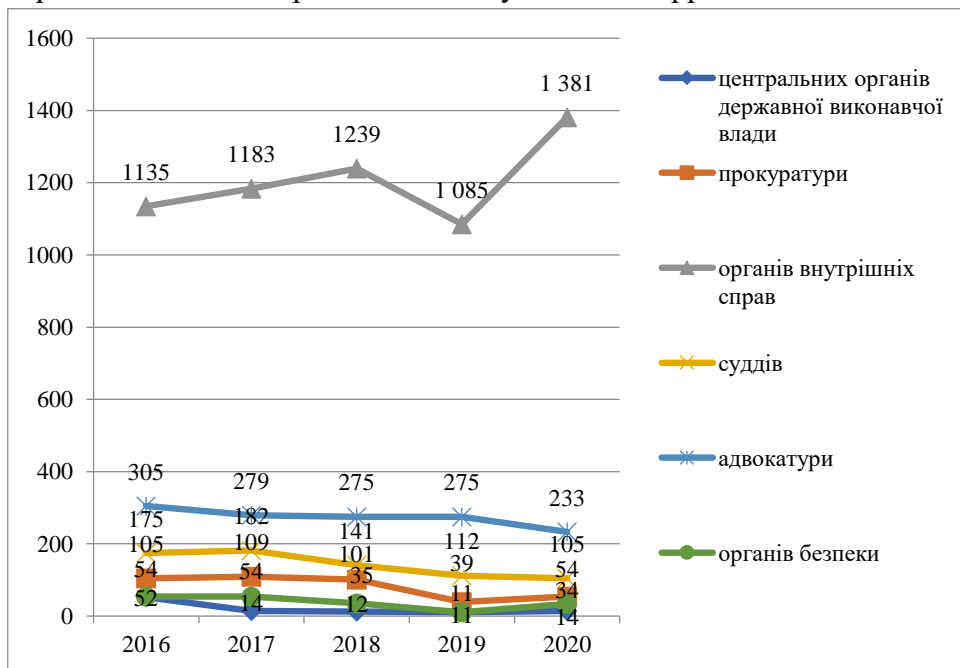


Рис. 5.27. Динаміка чисельності постраждалих працівників центральних, внутрішніх органів державної влади та органів безпеки у період 2016-2020 рр.

Найбільша кількість жертв серед постраждалих працівників центральних органів влади (рис. 5.27), внутрішніх органів державної влади та органів безпеки під час кримінальних правопорушень зафіксована за категорією громадян-працівників органів внутрішніх справ. Їх кількість протягом 2016-2020 рр. коливається у межах понад 1135-1381 тис. осіб.

Серед працівників центральних органів державної виконавчої влади кількість постраждалих становить у 2016 році близько

52 особи. У 2017 році їх кількість скоротилася на 73,08 % та становить лише 14 осіб, у 2018 та 2019 році зменшення становить 14,29 % та 8,33 %, відповідно, у порівнянні з попередніми роками. На кінець 2020 року кількість постраждалих збільшилася до показника 14 осіб, що на 27,27 % більше, ніж у 2019 році.

Серед працівників прокуратури спостерігається тенденція до зменшення постраждалих з 2018 року і до кінця досліджуваного періоду. Так, на кінець 2020 року кількість постраждалих становить лише 54 особи, а на початок досліджуваного періоду становила понад 105 осіб.

Серед працівників судової сфери збільшення показника постраждалих відбулося у 2017 році та становить 182 особи, що на 4,00 % більше, ніж у 2016 році, з 2018 року зафіксовано поступове зменшення кількості жертв до значення 105 осіб у 2020 році.

Серед працівників адвокатури найвище значення кількості постраждалих зосереджено у 2016 році та дорівнює понад 305 осіб. У 2017 та 2018 роках відбулося зменшення чисельності жертв на 8,52 % та 1,43 %, відповідно до попередніх років. На кінець 2020 року кількість постраждалих становить 233 особи, що на 15,27 % менше, ніж у 2019 році.

Серед працівників органів безпеки у 2016 та 2017 році зафіксовано найбільшу кількість постраждалих осіб, що складає понад 50 осіб. У 2018 році зареєстровано зменшення значення показника жертв на 35,19 %, порівняно з 2017 роком. У 2019 році сталося значне зменшення кількості постраждалих працівників органів безпеки до показника 11 осіб, що на 68,57 % менше ніж у 2018 році, а от у 2020 році кількість постраждалих зросла до значення 34 особи, що втричі більше, ніж у попередньому році.

На наступному рис. 5.28 представлено кількість постраждалих працівників митної, прикордонної та податкової служби у 2016-2020 рр.

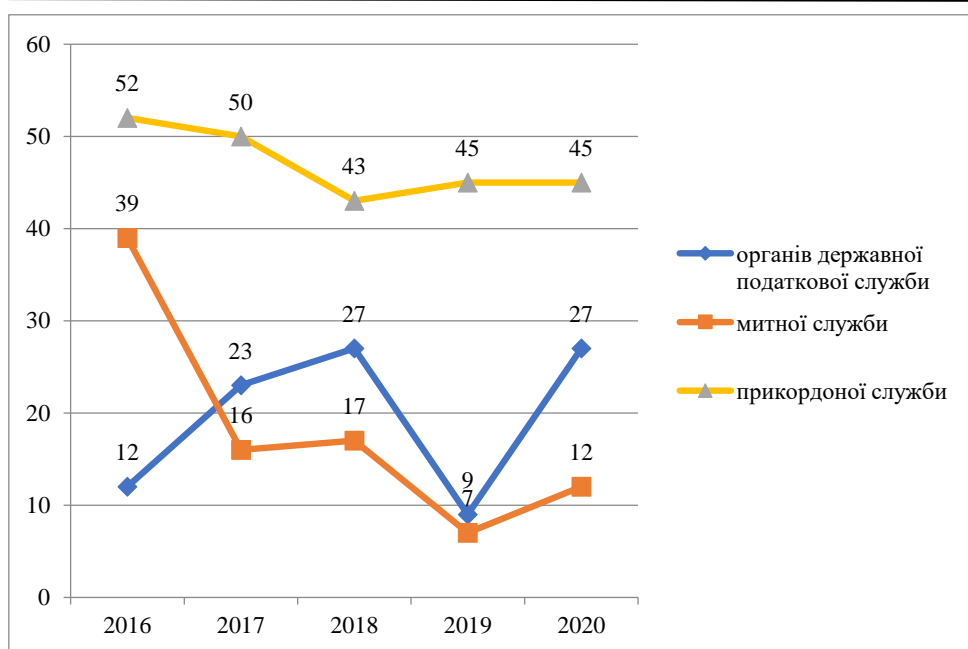


Рис. 5.28. Динаміка чисельності постраждалих працівників митної, прикордонної та податкової служби у період 2016-2020 рр.

Отже, з вищенаведеного рис. 5.28 бачимо, що максимальна кількість постраждалих осіб за досліджуваний період спостерігається серед працівників прикордонної служби та коливається у межах 43-52 особи.

Щодо працівників митної служби, то у 2016 році їх кількість становила понад 39 осіб, а у 2017 році зменшилася до кількості 16 осіб, що на 58,96 % менше. Суттєве зниження показника постраждалих відбулося у 2019 році, яке склало на 58,82 % менше, ніж у 2018 році, на кінець 2020 року кількість постраждалих зросла до 12 осіб, що на 71,43 % більше, ніж у 2018 році.

Серед працівників державної податкової служби під час кримінальних правопорушень максимальну кількість постраждалих зафіксовано у 2018 та 2020 роках, що становить понад 27 осіб.

На рис. 5.29 відображено показники кількості постраждалих працівників навчальних закладів під час кримінальних правопорушень у 2016-2020 рр.

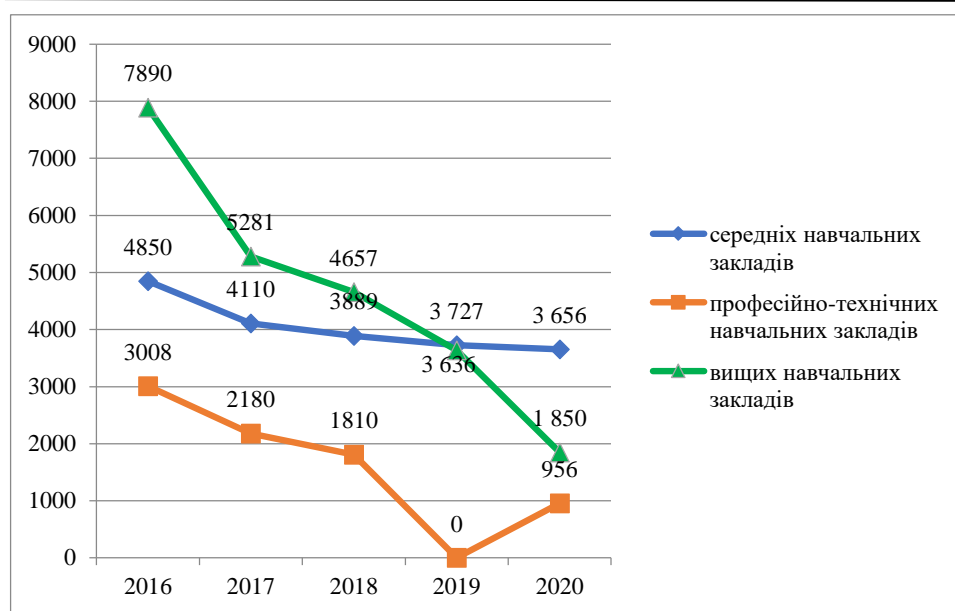


Рис. 5.29. Динаміка чисельності постраждалих працівників навчальних закладів під час кримінальних правопорушень у період 2016-2019 рр.

Слід зазначити, що серед працівників навчальних закладів максимальна кількість постраждалих зосереджена саме серед працівників вищих навчальних закладів. Хоча і за досліджуваний період спостерігається тенденція до зменшення показника постраждалих працівників вищих навчальних закладів, проте їх кількість протягом досліджуваного періоду залишається на найвищому рівні 1850-7890 тис. осіб серед працівників інших навчальних закладів.

Серед працівників середніх навчальних закладів кількість постраждалих у 2016 році дорівнює понад 4850 осіб. У 2017 році їх кількість зменшилася на 15,26 % та становить 4110 осіб, у 2018 та 2019 році відбулося зменшення показника кількості постраждалих на 5,38 % та 4,17 %, відповідно, порівняно з попередніми роками. На кінець 2020 року чисельність потерпілих складає близько 3656 осіб, що на 1,91 % менше ніж у 2019 році.

Серед працівників професійно-технічних закладів максимальна концентрація потерпілих осіб спостерігається у 2016 році та складає більше ніж 3000 тис. осіб, з 2017 року кількість постраждалих поступово зменшується та на кінець 2020 року дорівнює значенню 956 осіб.

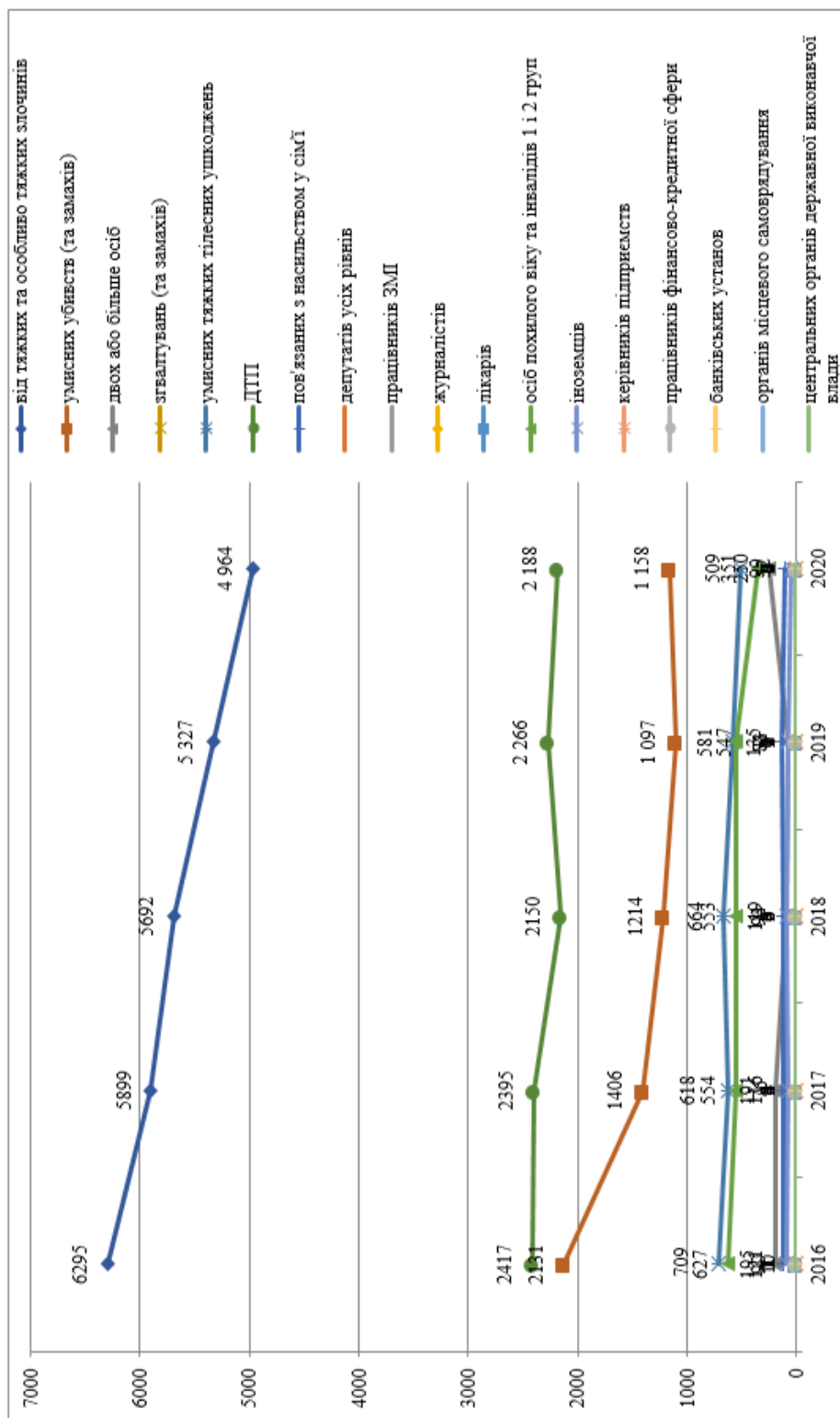


Рис. 5.30. Динаміка чисельності осіб, що загинули під час кримінальних правопорушень у період 2016-2020 рр.

Отже, щодо загиблих осіб під час здійснених кримінальних правопорушень з вищенаведеного рис. 5.30 можемо зробити наступні висновки:

- найбільша кількість осіб загинула від тяжких та особливо тяжких злочинів, число померлих коливається за досліджуваний період у межах 4964-6295 тис. випадків;

- максимальне число загиблих від умисних убивств (та замахів) зафіксовано у 2016 році та становить понад 2131 осіб, на кінець 2020 року кількість загиблих жертв складає 1158 осіб;

- під час кримінальних правопорушень найбільше загинуло у 2020 році, їх кількість дорівнює близько 250 осіб;

- під час згвалтувань (та замахів) загинула максимальна кількість жертв у 2017 році, їх кількість становить 8 осіб, на кінець 2020 року кількість померлих становить 7 осіб;

- від умисних тяжких тілесних ушкоджень загинуло у 2016 році найбільша кількість, що складає понад 709 осіб, на кінець 2020 року кількість померлих від тяжких тілесних ушкоджень становить понад 509 осіб;

- під час кримінальних правопорушень, що спричинило смерть потерпілого, у 2016 р. загинуло понад 698 осіб, це є максимальне значення за весь досліджуваний період, на кінець 2020 року кількість померлих дорівнює 506 осіб;

- під час ДТП у 2016 році загинула максимальна кількість жертв – 2417 осіб, на кінець 2020 року кількість померлих складає 2188 осіб;

- максимальна кількість загиблих осіб, пов'язаних з насильством у сім'ї у 2016 році становить близько 121 особи, а на кінець 2020 року кількість померлих становить 99 осіб;

- кількість загиблих депутатів усіх рівнів під час кримінальних правопорушень у 2017 році становить максимальне значення, яке дорівнює понад 4 особи, на кінець 2020 року кількість померлих депутатів становить 2 особи;

- під час кримінальних правопорушень у 2017 році найбільше загинуло працівників засобів масової інформації – понад 4 особи;

- у 2017 році під час кримінальних правопорушень загинула максимальна кількість журналістів, що становить понад 4 особи;

– максимальна кількість загиблих лікарів під час кримінальних правопорушень припадає на 2016 рік та становить понад 10 осіб, на кінець 2020 року кількість померлих лікарів внаслідок кримінальних правопорушень становить близько 4 осіб;

– гранична кількість загиблих осіб похилого віку та інвалідів 1 і 2 груп під час кримінальних правопорушень зафіксована у 2016 році та дорівнює більше ніж 627 осіб, на кінець 2020 року кількість померлих жертв складає 351 особа;

– кількість загиблих іноземців під час кримінальних правопорушень у 2018 році становить понад 94 особи, значення є максимальним за всі досліджувані роки, на кінець 2020 року кількість померлих становить 52 особи;

– у 2020 році зосереджено максимальну кількість загиблих керівників підприємств, працівників фінансово-кредитної сфери та працівників банківських установ під час кримінальних правопорушень, що становить 4,7 та 3 особи, відповідно;

– у 2017 році зафіксовано найбільшу кількість загиблих осіб органів місцевого самоврядування, що дорівнює близько 3 осіб;

– у 2016 та 2019 роках виявлено граничну кількість загиблих працівників центральних органів державної виконавчої влади, що становить 1 особу.

На наступному рис. 5.31 зображено кількість загиблих осіб органів прокуратури, внутрішніх справ, органів безпеки та інших державних органів під час кримінальних правопорушень у 2016-2020 рр.

Отже, з наведених даних, що містяться на рис. 5.31, можемо зробити наступні висновки щодо кількості загиблих серед працівників державних структур, а саме:

– максимальна кількість загиблих осіб під час кримінальних правопорушень зосереджена серед працівників органів внутрішніх справ та складає близько 20 осіб за досліджуваний період;

– найбільша кількість померлих осіб серед працівників органів прокуратури та судової сфери спостерігається у 2020 році та складає 4 й 3 особи, відповідно;

– гранична кількість загиблих серед працівників адвокатури протягом досліджуваного періоду знаходиться в межах 1-2 осіб;

– найвищий показник загиблих осіб серед працівників органів безпеки під час кримінальних правопорушень зафіксований у 2016 році та становить понад 4 особи.

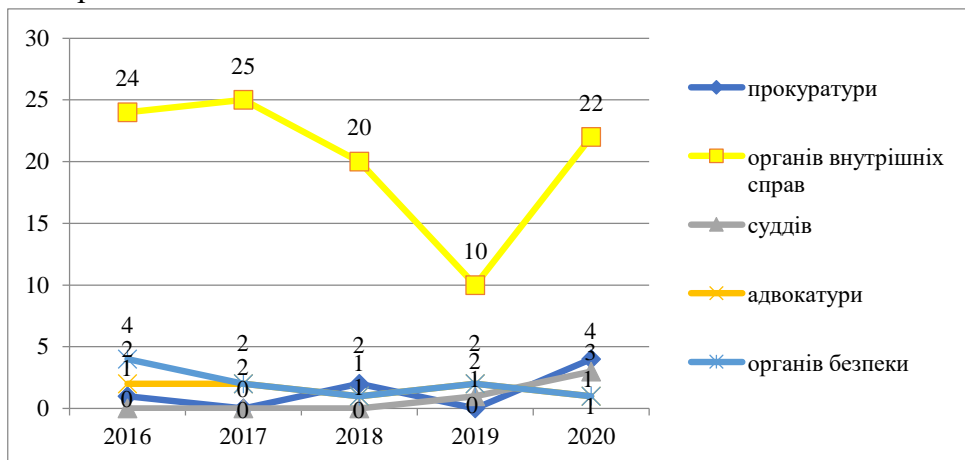


Рис. 5.31. Динаміка чисельності загиблих осіб органів прокуратури, внутрішніх справ, органів безпеки та інших державних органів під час кримінальних правопорушень у період 2016-2020 рр.

На наступному рис. 5.32 відображено кількість загиблих осіб органів державної податкової служби, митної служби та прикордонної служби під час кримінальних правопорушень у 2016-2020 рр.

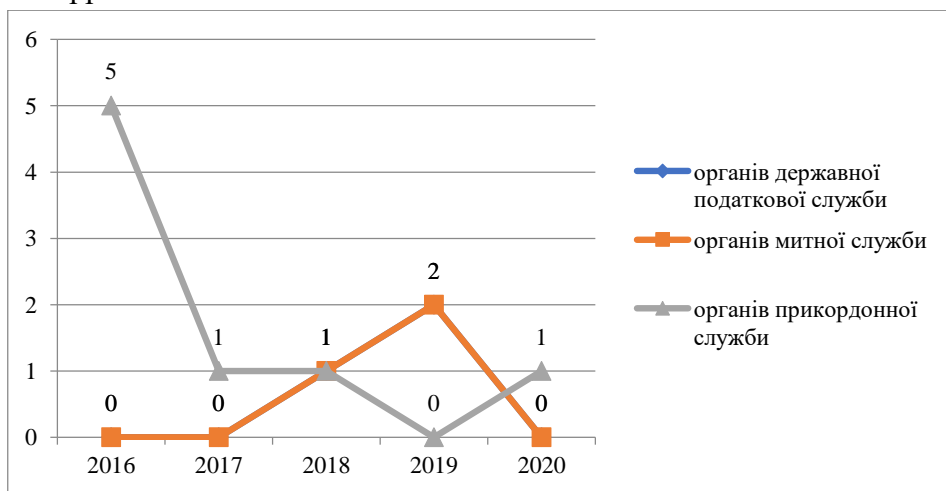


Рис. 5.32. Динаміка чисельності загиблих осіб органів державної податкової служби, митної служби та прикордонної служби під час кримінальних правопорушень у період 2016-2020 рр.

Отже, серед працівників органів державної податкової служби та органів митної служби кількість померлих осіб під час кримінальних правопорушень у 2019 році становить граничну кількість – понад 2 особи.

У 2016 році зафіксовано максимальну кількість загиблих працівників органів прикордонної служби, що дорівнює 5 осіб.

Щодо працівників середніх навчальних закладів (рис. 5.33), то кількість загиблих під час кримінальних правопорушень становить понад 100 осіб протягом всього досліджуваного періоду.

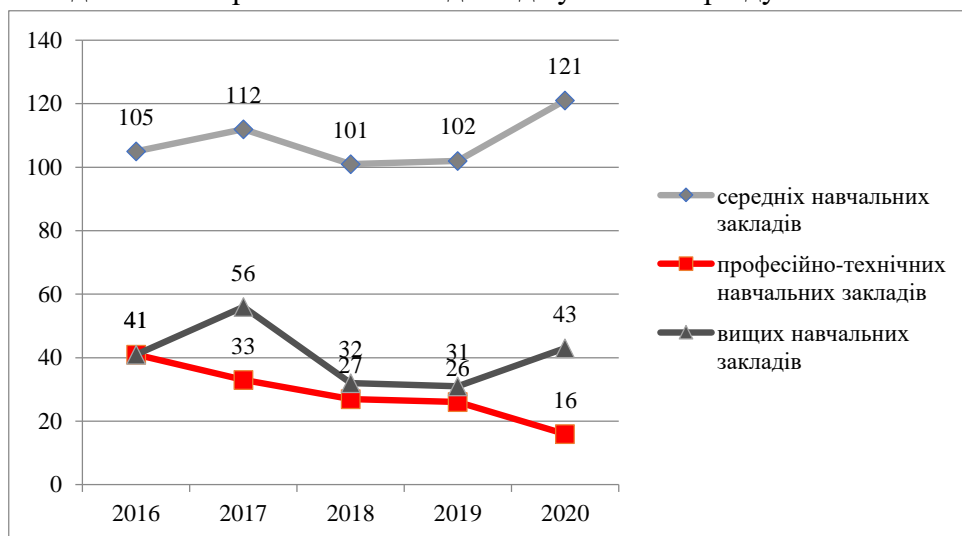


Рис. 5.33. Динаміка чисельності загиблих осіб серед навчальних закладів під час кримінальних правопорушень у період 2016-2020 рр.

Серед працівників професійно-технічних навчальних закладів чисельність загиблих складає 16-41 особа протягом досліджуваного періоду.

Серед працівників вищих навчальних закладів кількість загиблих осіб під час кримінальних правопорушень дорівнює показнику в межах 31-56 померлих осіб.

На наступному рис. 5.34 відображено розмір матеріальних збитків від вчинених кримінальних правопорушень у 2016-2020 рр.

Розмір матеріальних збитків від вчинених кримінальних правопорушень, завданих державі чи територіальній громаді, складає у 2016 році близько 2329362,99 тис. грн, у 2017 році розмір збитків збільшився на 12467901,76 тис. грн, що на 535,25 % більше, ніж у

2016 році. У 2018 році відбулося зменшення показника збитків на 62,30%. У 2019 році зафіксовано збільшення розміру матеріальних збитків на 654,25 % (42080807,85). На кінець досліджуваного періоду розмір збитків дорівнює значенню близько 4842337,24 тис. грн.

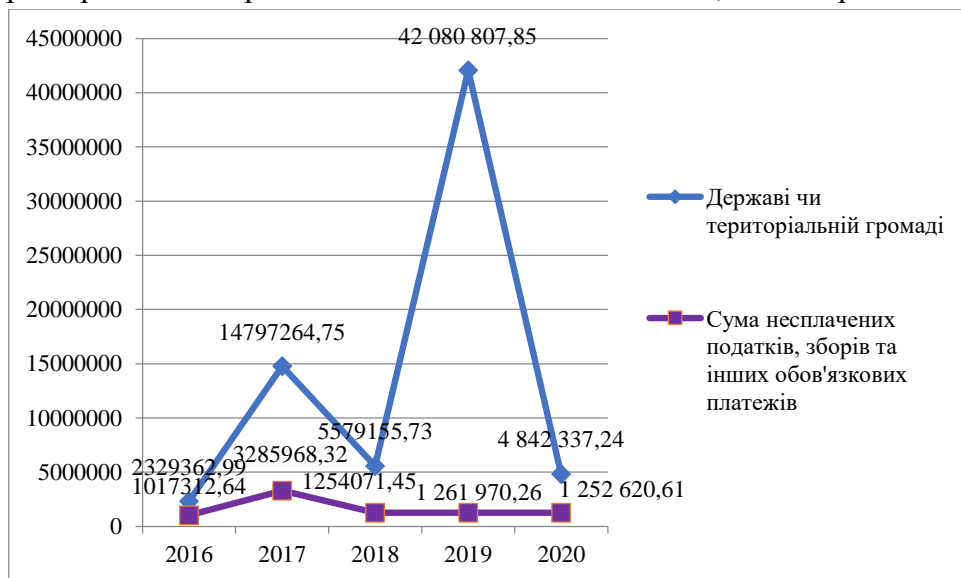


Рис. 5.34. Динаміка розміру матеріальних збитків від вчинених кримінальних правопорушень у період 2016-2020 рр., тис. грн.

Сума несплачених податків, зборів та інших обов'язкових платежів від вчинених кримінальних правопорушень у 2016 році складає понад 1017312,64 тис. грн., у 2017 році спостерігається суттєве збільшення показника суми несплачених податків, зборів та інших платежів, яке становить 223,00 %, порівняно з попереднім роком. У 2018 році дещо зменшилась сума несплачених податків – на 2031896,87 тис. грн., що на 61,84 % менше, ніж у попередньому році. У 2019 р. збільшення склало лише 0,69 %, а на кінець досліджуваного періоду сума несплачених податків, зборів та інших платежів складає 1252620,61 тис. грн, що на 0,74 % менше, ніж у 2019 році.

Щодо суми несплаченого податку на прибуток підприємств від вчинених кримінальних правопорушень, то спостерігається наступна ситуація (рис. 5.35): у 2016 році сума несплаченого податку на прибуток складає понад 214547,73 тис. грн., у 2017 та 2018 році зафіксовано зменшення даного показника на – 14992,92 тис. грн. та

74839,20 тис. грн., відповідно до попередніх років, у 2019 році значення суми несплаченого податку на прибуток складає понад 649793,31 тис. грн., що на 421,02 % більше, ніж у 2018 році. На кінець 2020 року значення показника знизилося на 265082,97 тис. грн., що на 40,79 % менше, ніж у попередньому році.

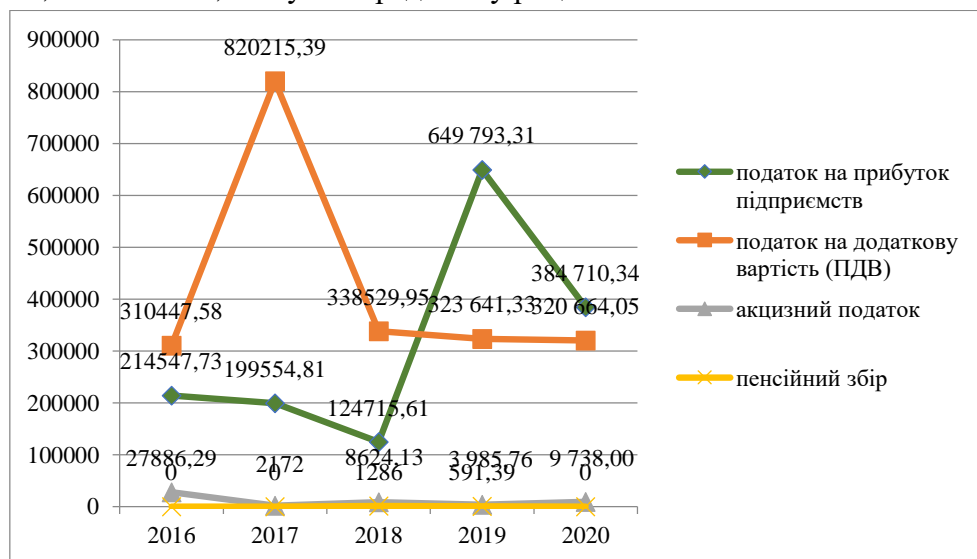


Рис. 5.35. Динаміка розміру матеріальних збитків від несплати податків та зборів та інших платежів від кримінальних правопорушень у період 2016-2020 рр., тис. грн.

Суми несплаченого податку на додаткову вартість (ПДВ), внаслідок кримінальних правопорушень у 2016 році, складає близько 310 447,58 тис. грн. У 2017 році зафіксовано негативну тенденцію щодо збільшення сум несплаченого податку на 509767,81 тис. грн., що на 164,20 % більше, ніж у 2016 році, а протягом 2018-2020 рр. спостерігається тенденція до зменшення сум несплаченого податку на додану вартість.

Суми несплаченого акцизного податку від вчинених кримінальних правопорушень у 2016 році складають більше, ніж 27886,29 тис. грн., у 2017 році сума несплаченого акцизного збору становить лише 2172,00 тис. грн., що на 92,21 % менше, ніж у попередньому році, у 2018 році показник збільшився суттєво – на 6452,13 тис. грн, що на 297,06 % більше, ніж у 2017 році, на кінець досліджуваного періоду виявлено збільшення суми несплаченого акцизного збору на 5752,24 тис. грн, що на 144,32 % більше, ніж у попередньому році.

Суми несплаченого пенсійного збору внаслідок кримінальних правопорушень у 2018 році складає понад 1286 тис. грн, а у 2019 році суму несплаченого пенсійного збору зменшено на 54,01 %, порівняно з попереднім роком, дані на кінець 2020 року відсутні.

На наступному рис. 5.36 зображено показники розміру матеріальних збитків від кримінальних правопорушень, що стосуються продажу товарів за період 2016-2020 рр.

Слід зазначити, що вартість фальсифікованих і недоброякісних товарів склала у 2016 році близько 19734,14 тис. грн., у 2017 році ця сума зменшилася на 12510,69 тис. грн., у 2018 році та 2019 році спостерігається тенденція до зменшення та до збільшення показника на 128,26 % та 76,19 %, відповідно. На кінець 2020 року вартість фальсифікованих та недоброякісних товарів склала понад 14228,65 тис. грн., що на 51,02 % менше, ніж у попередньому році.

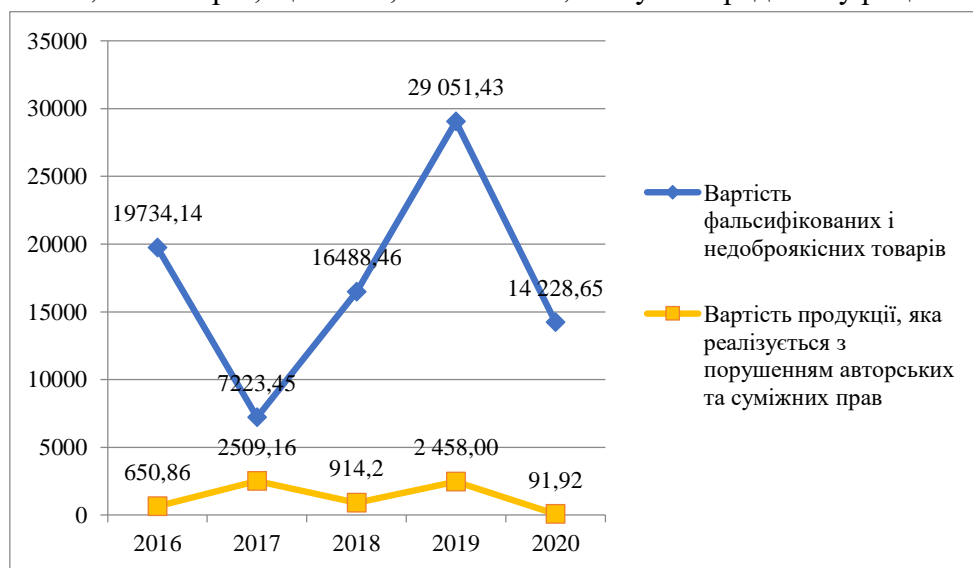


Рис. 5.36. Динаміка розміру матеріальних збитків від кримінальних правопорушень, що стосуються продажу товарів у період 2016-2020 рр., тис. грн.

Вартість продукції, яка реалізується з порушенням авторських та суміжних прав у 2016 році дорівнює близько 650,86 тис. грн., у 2017 році відбулося збільшення даного показника на 1858,30 тис. грн, що на 285,51 % більше, ніж у попередньому році, у 2018 році виявлено зменшення вартості продукції, що реалізується з порушення

авторських прав та суміжних прав на 1594,96 тис. грн., що на 63,57 % менше ніж у 2017 році, у 2019 році значення дещо зросло на 1543,80 тис. грн., на кінець 2020 року зменшення вартості продукції складає понад 2366,08 тис. грн., що на 96,26 % менше, ніж у 2019 році.

На наступному рис. 5.37 відображено суми відшкодованих збитків у результаті вчинених кримінальних правопорушень у 2016-2020 рр.

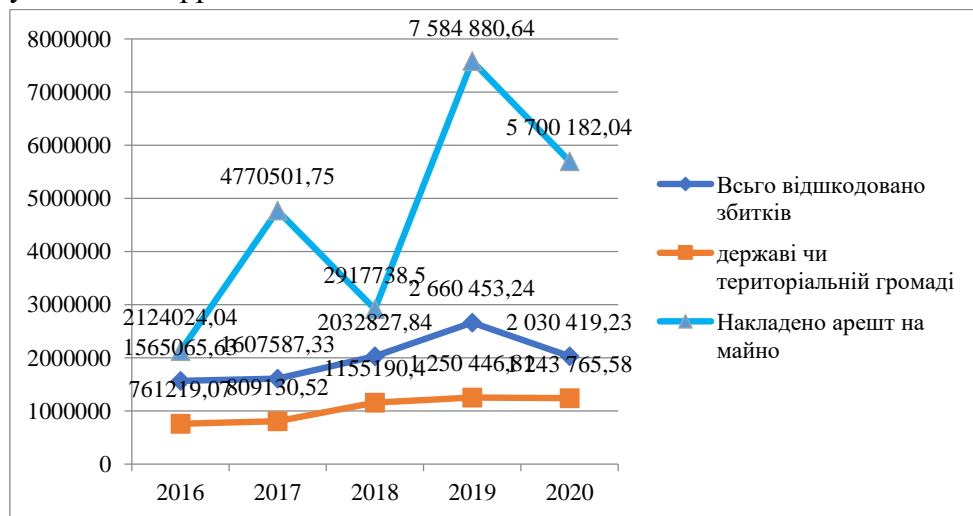


Рис. 5.37. Сума відшкодованих збитків в результаті вчинених кримінальних правопорушень у період 2016-2020 рр., тис. грн.

Слід зауважити, що у результаті здійснених кримінальних правопорушень сума відшкодованих збитків у 2016 році становить близько 1565065,63 тис. грн., у 2017 році зафіксовано збільшення суми відшкодованих збитків на 42521,70 тис. грн., що на 2,72 % більше, у порівнянні з попереднім роком, у 2018 та 2019 роках також спостерігається збільшення показника на 425240,51 тис. грн. та 627625,40 тис. грн. На кінець 2020 року виявлено зменшення показника на 630034,01 тис. грн та сума відшкодованих збитків вже становить 2030419,23 тис. грн.

Сума відшкодованих збитків, що завдані державі чи територіальній громаді, зростала протягом 2016-2018 рр. та склала у 2016 році – 761219,07 тис. грн., у 2017 році – 809130,52 тис. грн., у 2018 році – 1155190,40 тис. грн., 2019 році – 1 250 446,81 тис. грн., а

на кінець 2020 року зафіксовано зменшення показника на 6681,23 тис. грн., що на 0,53 % менше у порівнянні з 2019 роком.

На наступному рис. 5.38 представлено суми розміру вилучених предметів злочину від вчинених кримінальних правопорушень у 2016-2020 рр.

Отже, сума вилученого нерухомого майна складає у 2016 році 381,19 тис. грн., у 2017 році відбулося збільшення показника на 7322,60 тис. грн, у 2018 році показник знизився майже удвічі та склав 3783,76 тис. грн., у 2019 році зафіксовано збільшення суми вилученого нерухомого майна на 4291,67 тис. грн, що на 113,42 % більше, ніж у попередньому році, у 2020 році дані відсутні.

Сума вилученого рухомого майна у 2016 році дорівнює понад 3919,37 тис. грн, починаючи з 2017 року спостерігається тенденція до збільшення розміру вилученого рухомого майна, а саме у 2017 році на 5617,43 тис. грн., у 2018 році на 4855,81 тис. грн. та у 2019 році на 15389,62 тис. грн. більше, ніж за попередні роки.

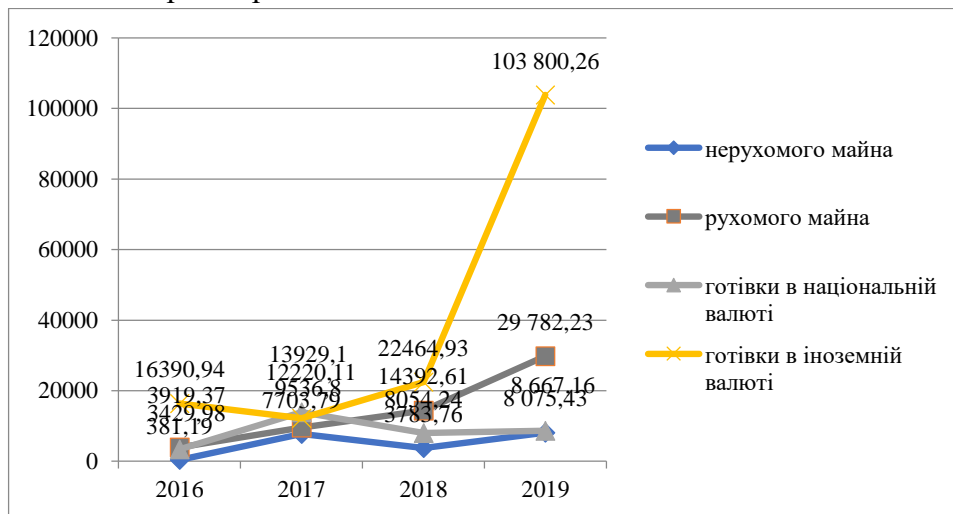


Рис. 5.38. Сума розміру вилучених предметів злочинної діяльності у період 2016-2019 рр., тис. грн.

Готівки у національній валюті вилучено у 2016 році на суму більше, ніж 3429,98 тис. грн., у 2017 році сума вилученої готівки збільшилася на 10499,12 тис. грн. у порівнянні з попереднім роком, у 2018 році зменшено суму показника на 5874,86 тис. грн, що на 42,18

% менше, ніж у 2017 році, у 2019 році показник зріс на 612,92 тис. грн, або ж на 7,61 % більше, ніж у попередньому році, на кінець 2020 року дані відсутні.

У 2016 році сума вилученої готівки в іноземній валюті склала біля 16390,94 тис. грн., у 2017 році показник зменшився на 4170,83 тис. грн., що на 25,45 % менше, ніж у попередньому році, у 2018 – 2019 роках спостерігається збільшення показника на 10244,82 тис. грн. та 81335,33 тис. грн., порівняно з попереднім роками.

Аналітична оцінка криміногенного стану в контексті видів кримінальних правопорушень

Кримінальні правопорушення скоєні у сфері господарської діяльності несуть велику суспільну загрозу для економіки країни. Вони характеризуються порушенням функціонування підприємств, легітимністю, підступністю і різноманітними формами прояву. Здійснені злочини, що зазіхають на соціальні блага громадян, а саме на їх право власності, є одними з найнебезпечніших видів злочинних діянь. В умовах сталого розвитку ефективна державна політика, що спрямована на захист конкуренції у підприємницькій діяльності, захист прав споживачів та протидії здійснення злочинних діянь у сфері господарської діяльності та плідній діяльності відносин власності, забезпечує бажану стабільність економічної та соціальної системи держави, в цілому. Аналітична оцінка даних кримінальних правопорушень у контексті видів надає можливість оцінити ситуацію кожного виду правопорушень окремо, що здійснювалися безпосередньо проти власності та перешкоджання підприємницькій діяльності, тому пропонуємо здійснити кількісну оцінку за такими напрямками, а саме:

- оцінка кількості злочинів вчинених проти власності відповідного ступеня тяжкості;
- оцінка кількості кримінальних правопорушень вчинених проти власності;
- оцінка кількості злочинів вчинених у сфері господарської діяльності різного ступеню тяжкості;
- оцінка кількості різних видів злочинів у сфері господарської діяльності;

- оцінка кількості кримінальних правопорушень проти громадської безпеки відповідного ступеня тяжкості;
- оцінка кількості різних видів кримінальних правопорушень вчинених проти громадської безпеки;
- оцінка кількості зареєстрованих кримінальних правопорушень за недотримання вимог податкового законодавства проти власності;
- оцінка кількості зареєстрованих кримінальних правопорушень за недотримання податкового законодавства суб'єктами у сфері господарської діяльності.

На рис. 5.39 представлено кількість вчинених злочинів проти власності відповідного ступеня тяжкості у 2016-2020 рр.

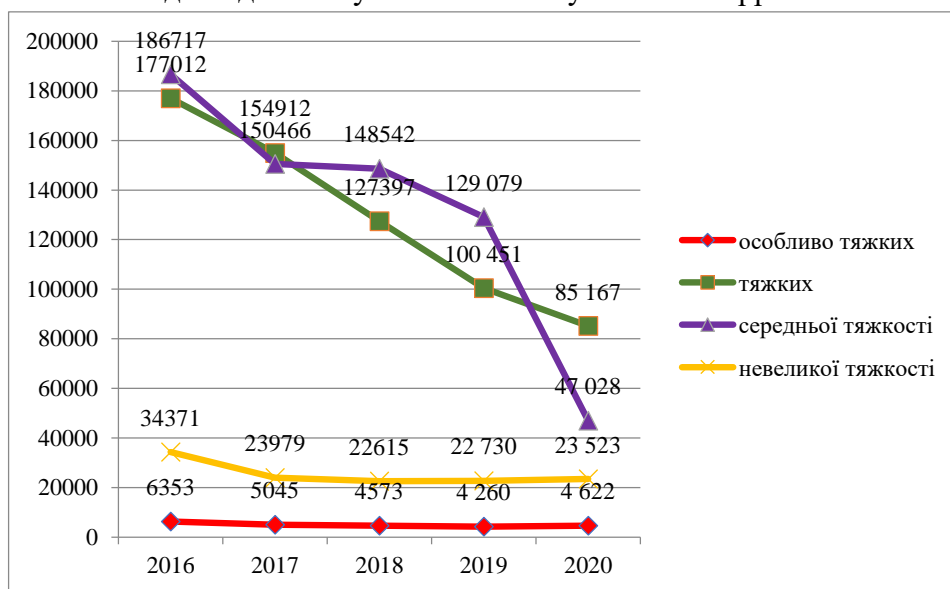


Рис. 5.39. Динаміка злочинів вчинених проти власності відповідного ступеня тяжкості у період 2016-2020 рр.

Слід зазначити, що гранична кількість злочинів вчинених проти власності, припадає на злочини середньої тяжкості, оскільки їх кількість за досліджуваній період коливається у межах 47028 – 186717 тис. випадків.

Найбільша кількість особливо тяжких злочинів була скоєна у 2016 році та складає понад 6353 тис. випадків, на кінець 2020 року їх кількість становить близько 4231 тис. випадків, що на 0,68 % менше, ніж у попередньому році.

Максимальну кількість тяжких злочинів зафіксовано у 2016 році та становить понад 177012 тис. випадків, на кінець 2020 року кількість тяжких злочинів становить 84731 тис. випадків, що на 15,65 % менше, ніж у 2019 році.

Граничну кількість злочинів невеликої тяжкості зареєстровано у 2016 році та дорівнює більше, ніж 34000 тис. випадків, а на кінець досліджуваного періоду їх чисельність складає 23523 тис. випадків, що на 3,53 % більше, ніж у 2019 році.

На наступному рис. 5.40 відображено кількість кримінальних правопорушень вчинених проти власності у 2016-2020 рр.

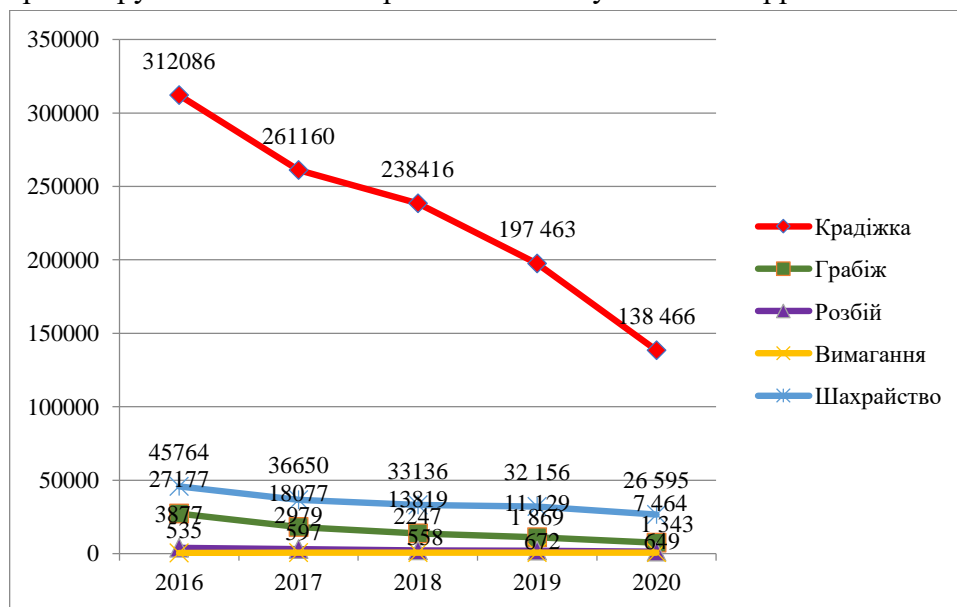


Рис. 5.40. Динаміка кримінальних правопорушень вчинених проти власності у період 2016-2020 рр.

Серед кримінальних правопорушень, що скоєні проти власності, найбільшу кількість займають саме крадіжки. Їх кількість перевищує 130 тис. випадків серед інших видів правопорушень за досліджуваний період.

Наступним за кількістю правопорушень є такий вид кримінального правопорушення, як шахрайство. Кількість випадків шахрайства у 2016 році становить понад 45764 тис. порушень, у 2017 році даний показник зменшився на 19,92 %, порівняно з 2016 роком, у 2018 році кількість вчиненого шахрайства складає

33136 тис. порушень, що на 2,92 % менше, ніж у попередньому році, у 2019 та 2020 році зафіксовано зменшення кількості випадків шахрайства на 2,96 % та 17,29 %, відповідно.

На наступному рис. 5.41 зображено кількість злочинів різного ступеню тяжкості, вчинених у сфері господарської діяльності у 2016-2020 рр.

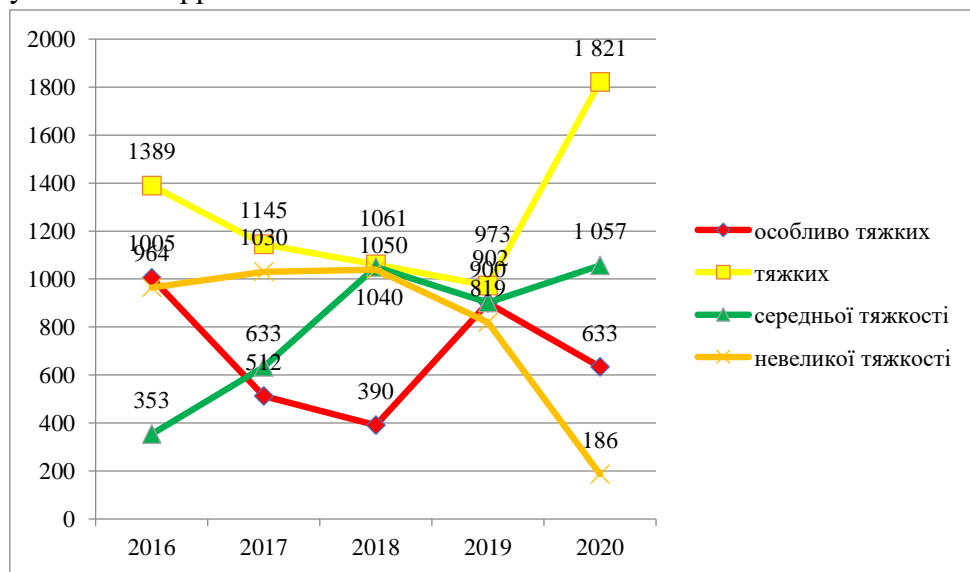


Рис. 5.41. Динаміка злочинів вчинених у сфері господарської діяльності різного ступеня тяжкості у період 2016-2020 рр.

Отже, з вищенаведеного на рис. 5.41, можемо констатувати, що кількість тяжких злочинів у сфері господарської діяльності за досліджуваний період є максимальною, оскільки кількість тяжких злочинів перевищує значення понад 1061 тис. випадків, що є найбільшим показником серед інших видів злочинів.

Серед особливо тяжких злочинів прослідковується тенденція до зменшення протягом досліджуваного періоду. У 2016 році кількість випадків становить понад 1005 випадків, а вже у 2017 році їх кількість скоротилася на 49,055 та дорівнює 512 випадків, у 2018 році зменшення складає 23,83 %, у 2018 році відбулося суттєве збільшення показника на 130,77 %, що склало 900 випадків тяжких злочинів, на кінець 2020 року зафіксовано зменшення кількості випадків порушень на 29,67 %, порівняно з попереднім роком.

Серед вчинених злочинів середньої тяжкості максимальна кількість припадає на 2018 та 2020 роки, коли кількість порушень злочинів перевищує значення понад 1000 випадків.

Серед злочинів невеликої тяжкості гранична кількість здійснених порушень зафіксовано у 2018 році, коли кількість злочинів перевищувала понад 1040 випадків.

На наступному рис. 5.42 відображено кількість різних видів злочинів у сфері господарської діяльності у 2016-2020 рр.

Серед різних видів злочинів у сфері господарської діяльності найбільша кількість випадків кримінальних правопорушень зафіксовано за таким видом злочину, як виготовлення, зберігання, придбання, перевезення, пересилання, ввезення в Україну з метою використання при продажу товарів, збуту або збут підроблених грошей, державних цінних паперів, білетів державної лотереї, марок акцизного податку чи голографічних захисних елементів, адже протягом досліджуваного періоду кількість порушень знаходиться у межах 698 – 1247 тис. випадків.

Випадків незаконних дій з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, обладнанням для їх виготовлення зафіксовано у 2016 році понад 167 випадків. У 2017 році їх кількість зросла на 129,34 %, у 2018 та 2019 році збільшення кількості порушень склала на 57,70 % та 15,40 %, відповідно, на кінець 2020 року кількість незаконних дій з документами на переказ та ін. зросла на 3,97 %, порівняно з попереднім роком.

Незаконний обіг дисків для лазерних систем зчитування, матриць, обладнання та сировини для їх виробництва у 2016 році становив 9 випадків, у 2017 році їх кількість склала 13 випадків, що на 44,44 % більше, ніж у попередньому році, у 2018 та 2019 році відбулося різке зниження кількості злочинів даного характеру на 76,92 та 33,33 %, відповідно, на кінець 2020 року кількість злочинів збільшилась на 100 %, порівняно з попереднім роком.

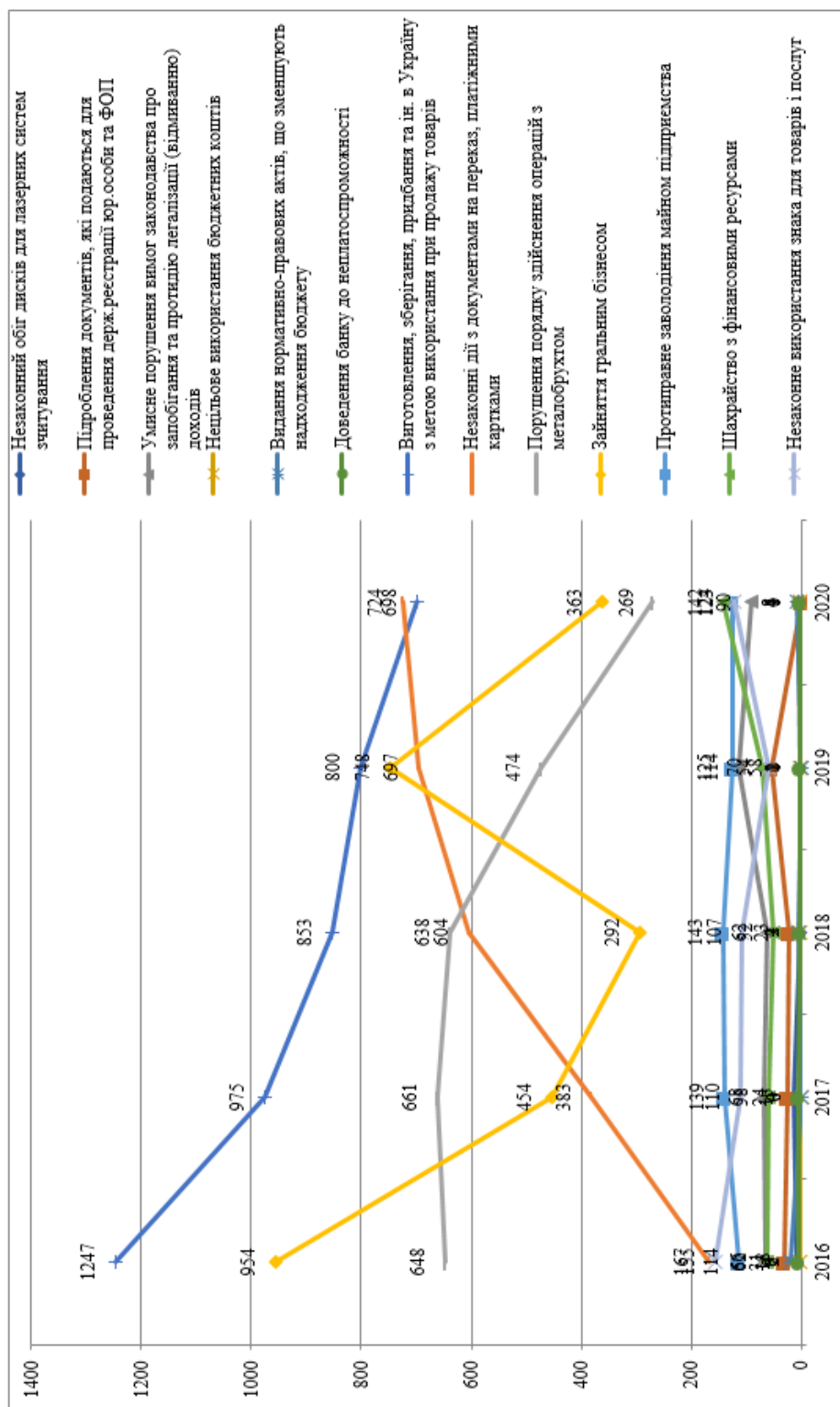


Рис. 5.42. Динаміка різних видів злочинів у сфері господарської діяльності у період 2016-2020 рр.

У 2016 році зафіксовано понад 954 фактів викриття грального бізнесу, у 2017 році даний показник складав 454 випадки, що на 52,41 % менше, ніж у попередньому році, у 2018 році кількість порушень зменшилась на 35,68 %. У 2019 році кількість порушень різко зросла та становить 748 випадків, на кінець 2020 року відбулося зменшення показника та складає 363 випадки, що на 51,67 % менше, ніж у 2019 році.

Найбільшу кількість порушень щодо підроблення документів, які подаються для проведення державної реєстрації юридичної особи та фізичних осіб – підприємців, зафіксовано у 2019 році та складає понад 54 випадки.

Максимальна кількість зафіксованих випадків протидії законній господарській діяльності спостерігається у 2018 році та дорівнює більше, ніж 143 випадки, на кінець 2020 року їх кількість складає 124 випадки.

Гранична кількість зареєстрованих умисних порушень вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму була сконцентрована у 2016 та 2018 році, кількість становила 2 випадки.

У 2017 році зафіксовано максимальну кількість порушень щодо нецільового використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, яка становила понад 19 випадків, на кінець 2020 року кількість порушень становить близько 16 випадків.

Найбільша кількість випадків кримінальних правопорушень, що стосуються видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону, спостерігається у 2016 році та складає більше, ніж 18 випадків.

У 2016 році зафіксовано найбільшу кількість порушень порядку здійснення операцій з металобрухтом, що дорівнює близько 648 випадків. У 2017 році даний показник збільшився на 2,01 %, з 2018 року і до кінця 2020 року спостерігається тенденція до зменшення кількості порушень.

Протягом досліджуваного періоду прослідковується тенденція до зменшення кількості випадків доведення банку до неплатоспроможності. У 2017 році кількість зафіксованих випадків становить 4 випадки, у 2018 році – 2 випадки, а у 2019 та 2020 роках – 1 випадок.

У 2019 та 2020 році сконцентровано найбільшу кількість випадків шахрайства з фінансовими ресурсами та становить 70 та 142 випадки, відповідно.

Суттєве збільшення кількості порушень незаконного використання знаку для товарів і послуг, фірмового найменування, кваліфікованого зазначення походження товару виявлено на кінець 2020 року та складає понад 123 випадки, що на 112,07 % більше, ніж у попередньому році.

На наступному рис. 5.43 зображено кількість кримінальних правопорушень проти громадської безпеки відповідного ступеня тяжкості у 2016-2020 рр.

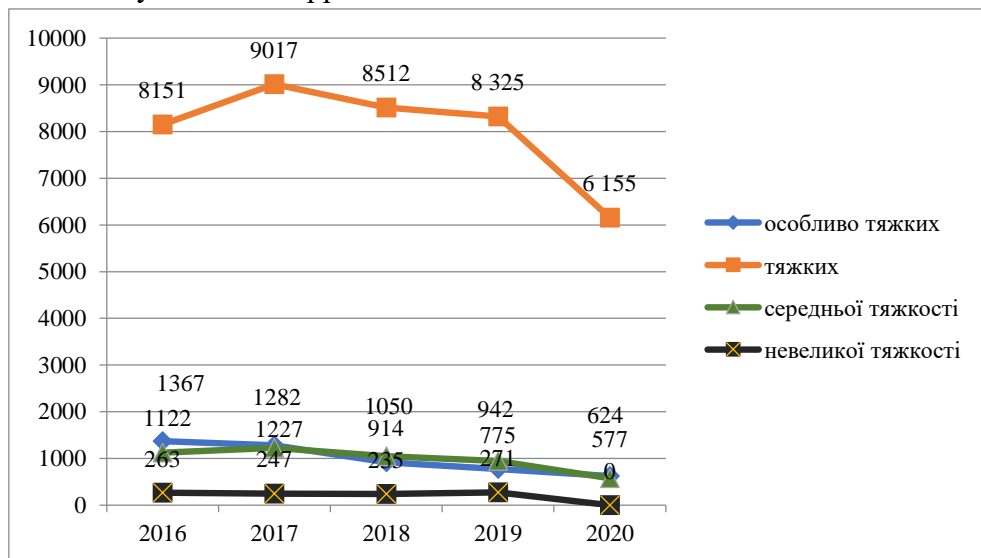


Рис. 5.43. Динаміка кримінальних правопорушень проти громадської безпеки відповідного ступеня тяжкості у період 2016-2020 рр.

Отже, з вищенаведеного на рис. 5.43 можна побачити, що серед кримінальних правопорушень, вчинених стосовно громадської безпеки, суттєва кількість належить тяжким злочинам, адже їх кількість знаходиться у межах 6155 – 9017 тис. випадків, що є максимальним значенням серед інших злочинів протягом всього досліджуваного періоду.

Позитивна тенденція до зменшення кількості особливо тяжких злочинів спостерігається протягом всього досліджуваного періоду, адже у 2017 році спостерігається зменшення кількості порушень на 85 випадків, або на 6,22 %, у 2018 та 2019 році зменшення складає близько 28,71 % та 15,21 %, відповідно, на кінець 2020 року кількість особливо тяжких злочинів значно скоротилася – на 82,58 %, порівняно з попереднім роком.

Щодо злочинів невеликої та середньої тяжкості, то протягом всього досліджуваного періоду спостерігається тенденція до зменшення обох вищевказаних видів злочину.

Слід зазначити, що серед різних видів злочинів, що скоєні проти громадської безпеки (рис. 5.44), найбільша кількість сконцентрована за таким видом злочину, як терористичний акт та становить у 2016 році понад 1865 тис. випадків, у 2017 році зафіксовано зменшення терористичних актів на 25,74 %, порівняно з попереднім роком, у 2018 році зменшення становить близько 435 випадків, що на 31,41 % менше, ніж у 2017 році, у 2019 році на 41 випадок менше зафіксовано випадків терористичних актів.

Найбільша кількість випадків такого злочину, як створення терористичної групи чи терористичної організації, зафіксовано у 2016 році, коли кількість порушень становила понад 391 випадок.

Максимальна кількість кримінальних правопорушень, що стосується фінансування тероризму, сконцентрована у 2016 та 2017 роках, оскільки їх кількість становить 84 та 74 випадки, відповідно, що є максимальними за весь досліджуваний період.

У 2019 році зареєстровано граничну кількість кримінальних порушень щодо завідома неправдивих повідомлень про загрозу безпеці громадян, знищення чи пошкодження об'єктів власності, що становлять більше, ніж 1715 випадків, на кінець 2020 року їх кількість складає 609 випадків.

У 2016 році сконцентровано граничну кількість кримінальних правопорушень, створення непередбачених законом воєнізованих або збройних формувань. Кількість таких правопорушень становить понад 536, з 2017 року і до кінця 2020 року спостерігається тенденція до зменшення даного виду кримінального правопорушення.

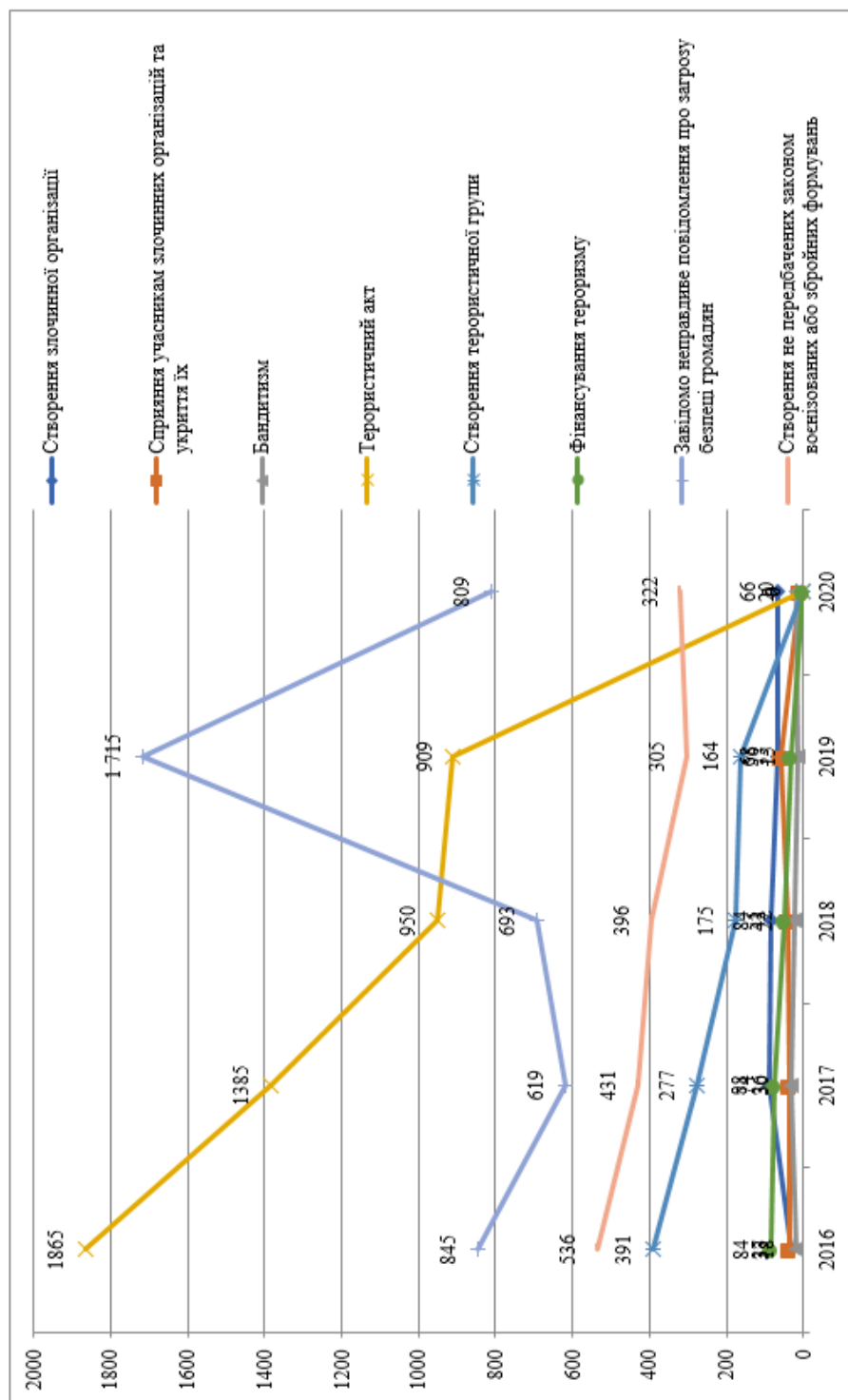


Рис. 5.44. Динаміка чисельності різних видів кримінальних правопорушень вчинених проти громадської безпеки у період 2016–2020 рр.

На рис. 5.45 відображено кількість кримінальних правопорушень щодо недотримання вимог податкового законодавства проти власності у 2016-2020 рр.

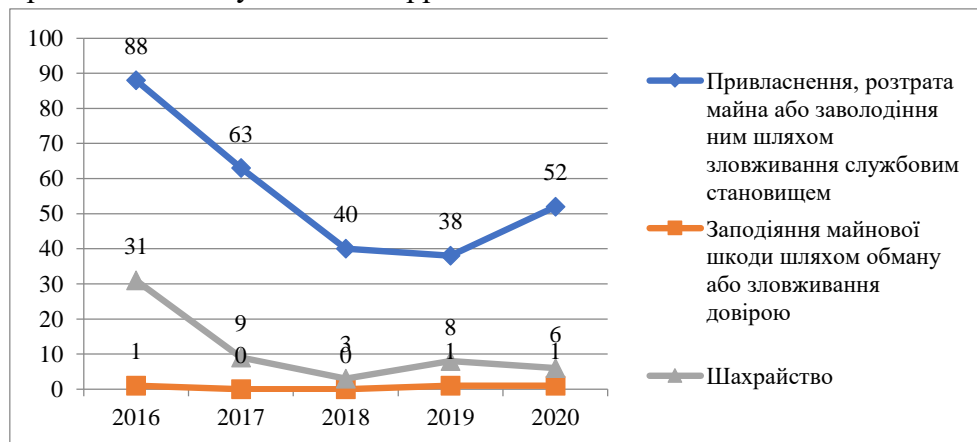


Рис. 5.45. Динаміка чисельності зареєстрованих кримінальних правопорушень недотримання вимог податкового законодавства проти власності у період 2016-2020 рр.

Серед зареєстрованих кримінальних правопорушень щодо недотримання податкового законодавства проти власності максимальна кількість належить таким кримінальним правопорушенням, як привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, протягом досліджуваного періоду знаходиться у межах 40 – 88 випадків.

Щодо стану кількості випадків шахрайства можна констатувати, що максимальна кількість таких порушень спостерігається у 2016 році та дорівнює близько 33 випадків, на кінець 2020 року їх кількість становить 6 випадків.

Кількість випадків заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою, протягом досліджуваного періоду, коливається у межах одного випадку.

Отже, серед кримінальних правопорушень, які вчинялися стосовно недотримання податкового законодавства (рис. 5.46), найбільша кількість порушень складають ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових) платежів, за весь досліджуваний період, їх кількість коливається у межах 802-1098 тис. випадків.

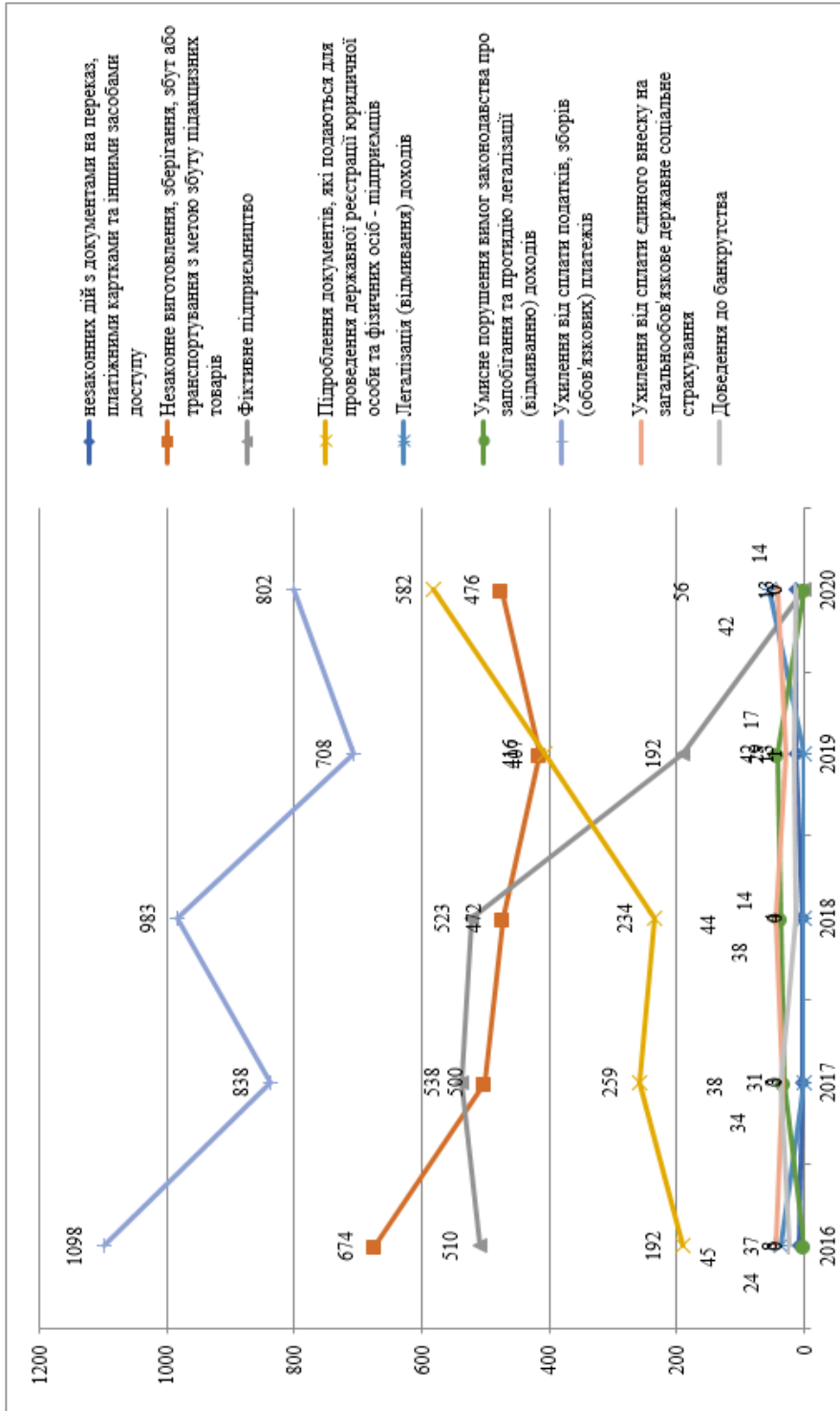


Рис. 5.46. Динаміка чисельності зареєстрованих кримінальних правопорушень за недотримання податкового законодавства суб'єктами у сфері господарської діяльності у період 2016-2020 рр.

Кількість зафіксованих незаконних дій з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, обладнанням для їх виготовлення у 2016 році становлять близько 8 випадків, у 2017 спостерігається зменшення порушень, що становлять 3 випадки, що на 62,50 % менше ніж у попередньому році, у 2018 та 2019 р. зосереджено збільшення кількості кримінальних правопорушень на 33,33 % та 225,0 %, відповідно, а на кінець 2020 року кількість правопорушень дорівнює близько 13 випадків.

Кількість зареєстрованих випадків кримінальних правопорушень стосовно незаконного виготовлення, зберігання, збут або транспортування з метою збуту підакцизних товарів у 2016 році складає близько 674 випадки, у 2017 та 2018 році відбулося зменшення кримінальних правопорушень на 25,82 % та 5,62 %, відповідно, а у 2019 році також виявлено зменшення правопорушень на 11,86 %, а на кінець 2002 р. зареєстровано збільшення чисельності правопорушень на 14,42 %.

Кількість випадків правопорушень щодо ведення фіктивного підприємництва зафіксовано у 2016 році (понад 510 випадків), у 2017 році відбулося збільшення кількості правопорушень на 5,49 %, у 2018-2019 рр. та 2020 р. спостерігається суттєве зменшення кількості ведення фіктивного підприємництва на 2,79 %, 63,29 % та 100,00 %, відповідно.

Кількість випадків кримінальних правопорушень щодо підроблення документів, які подаються для проведення державної реєстрації юридичної особи та фізичних осіб – підприємців, у 2016 році склала 192 випадки, у 2017 році кількість правопорушень становить 259 випадків, що на 34,90 % більше, ніж у попередньому році, у 2018 р. кількість правопорушень на 25 випадків менше, ніж у 2019 та 2020 р. збільшення кількості кримінальних правопорушень становить на 73,93 % та 43,00 % більше, ніж у попередньому році.

Максимальна кількість зафіксованих випадків кримінальних правопорушень щодо легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, сконцентрована у 2016 та 2020 рр. та дорівнює 37 та 56 випадків, відповідно.

Гранична кількість кримінальних правопорушень щодо умисного порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму, сконцентрована протягом 2017-2019 рр. та складає у 2017 році близько 31 випадку, у 2018 році дещо більша кількість – 38 випадків, у 2019 році – понад 42 випадки.

Кількість кримінальних правопорушень щодо ухилення від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, протягом досліджуваного періоду, знаходиться у межах 40 випадків. У 2016 році зафіксовано понад 24 випадки кримінальних правопорушень щодо доведення до банкрутства підприємства, у 2017 році кількість випадків правопорушень становить близько 38 випадків, що на 58,3 % більше, ніж у 2016 році. У 2018 році відбулося зменшення кількості правопорушень на 24 випадки, або ж на 63,16 % менше, ніж у 2017 році. На кінець 2020 року зафіксовано зменшення кількості кримінальних правопорушень щодо ухилення зі сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування на 3 випадки, або ж на 17,65 % менше, порівняно з попереднім роком.

ЧАСТИНА 3

МЕТОДОЛОГІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПОДОЛАННЯ КРИЗИ У ПРАВООХОРОННІЙ СИСТЕМІ

РОЗДІЛ 6

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПОДОЛАННЯ КРИЗИ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ

6.1. Трансформація мети та завдань державної політики щодо подолання кризи правоохоронної системи

Державна політика в сфері правоохоронної діяльності має забезпечити виконання основних аспектів безпеки держави, суспільних відносин, громадського порядку та інше. Це покладається, як на правоохоронну діяльність, так і на державну політику, в зазначеній сфері сукупність завдань, визначає властивості об'єкту та предмету політики, а також механізми державної політики, які мають забезпечити дотримання принципів правоохоронної діяльності. У зазначеному контексті актуалізується науковий пошук в частині: ідентифікації завдань та принципів правоохоронної системи та на основі цього формування завдань, принципів, об'єкту та предмету державної політики в досліджуваній сфері.

Зазначені питання стали об'єктом дослідження вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: О.М. Бандурко, Ю.А. Ведерніков, С.М. Гусаров, С.Ф. Денисюк, В.М. Дубінчак, В.В. Дума, В.П. Карпунчев, А. Кучук, А. Комзюк, А.В. Лапкін, М.І. Мельник, О.В. Негодченко, В.М. Осадчий, І. Самощенко, А.Б. Сахаров, І.В. Солов'євич, В.Є. Студенікін, О.В. Тюріна, В.Г. Фатхутдінов, М.І. Хавронюк, Ю.С. Шемшученко, В.Ю. Шильник, В.К. Шкарупа та інші. У працях вказаних учених розглянуті положення розвитку правоохоронної діяльності, проте питання формування та реалізації державної політики залишається відкритим.

Вихідні положення державної політики в сфері правоохоронної діяльності є складним питанням, виходячи із значення та мети такого виду державної діяльності. Правоохоронна діяльність як об'єкт державної політики видозмінювалася, що обумовлено різними історичними умовами та динамічною трансформацією суспільних відносин.

Вітчизняні вчені не мають єдиного підходу щодо періодизації розвитку правоохоронної діяльності та тих вихідних положень, які її характеризували в певний історичний період розвитку. У таблиці 6.1 представлено підходи вітчизняних вчених щодо періодизації розвитку правоохоронної діяльності.

Таблиця 6.1

Характеристика правоохоронної діяльності на різних етапах її розвитку в Україні

<i>Етап</i>	<i>Період</i>	<i>Джерело</i>
1. Правоохоронна системи часів Київської Русі	IX – XIII ст. ст.	Скакун О.Ф. [273]
2. Правоохоронна система гетьманщини	XVII – XVIII ст. ст.	
3. Правоохоронна система УНР та ЗУНР	1917 – 1921 рр.	
4. Правоохоронна система УРСР	1919 – 1991 рр.	
5. Правоохоронна система незалежної України	з 1991 рр.	
1. Початок державно-правового розвитку правоохоронної системи на теренах України	Сер. I тис. до н.е. – сер. I тис. н.е.	Іванов В.М. [274]
2. Період розвитку Давньоруської правоохоронної системи	VI – XIV ст. ст.	
3. Правоохоронна система за часів доби козацтва	XV – XVIII ст. ст.	
4. Період відродження української національної правоохоронної системи	1918 – 1921 рр.	
5. Період становлення і розвитку правоохоронної системи України як радянської республіки, а з 1992 р. – як союзної радянської республіки у складі СРСР	1917 – 1991 рр.	
6. Період розбудови та розвитку сучасної української правоохоронної системи	з 1991 рр.	
1. Становлення радянської правоохоронної системи	1917 – 1925 рр.	Юзікова Н.С. [275]
2. Правоохоронна система у період відбудови народного господарства	1925 – 1937 рр.	
3. Правоохоронна система завершення будівництва соціалізму	1937 – 1958 рр.	
4. Правоохоронна система в період 1958-1970 рр.	1958 – 1970 рр.	
5. Період розвитку правоохоронної системи 1970 – 1990 рр.	1970 – 1990 рр.	
6. Сучасний стан організації правоохоронної системи (незалежна Україна)	1991 р. -	

²⁷³ Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. 2-ге видання. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 512 с.

²⁷⁴ Іванов В.М. Історія держави і права України: підручник. К.: КУП НАНУ, 2013. 892 с.

²⁷⁵ Юзікова Н.С. Судові та правоохоронні органи України: Навчальний посібник. Вид. четверте, перероб. і допов. К.: Істина, 2006. 320 с.

Продовження табл. 6.1

1. Стародавні часи – становлення правоохоронної системи	V – XV ст. ст.	Грищенко В.Г. [²⁷⁶]
2. Правоохоронна система за часів Київської Русі	IX – XIII ст. ст.	
3. Правоохоронна система у період 1722-1864 рр.	1722 – 1864 рр.	
4. Розвиток правоохоронної системи 1864-1917 рр.	1864 – 1917 рр.	
5. Становлення правоохоронної системи у період 1917-1939 рр.	1917 – 1939 рр.	
6. Правоохоронна система в часи війни	1939 – 1945 рр.	
7. Історичний розвиток правоохоронної системи 1945-1990 рр.	1945 – 1990 рр.	
8. Становлення правоохоронної системи в незалежній Україні	1991 р. -	

Характеристика вихідних положень правоохоронної діяльності в Україні виходячи із запропонованих положень вітчизняного дослідника проблем теорії держави і права В.М. Іванова, є не можливою. Вважаємо, що така періодизація у більшій мірі носить загальний характер та не в повній мірі характеризує правоохоронну діяльність як механізм реалізації безпекових функцій держави. Зокрема, виділення такого періоду як «Початок державно-правового розвитку правоохоронної системи на теренах України» не визначає певних історичних етапів як розвитку державності на території України, так і історичних етапів суспільного розвитку. Зазначений часовий проміжок розвитку людства характеризується різними суспільними укладами та формаціями. Наступні виділені етапи автором співпадають із точкою зору із вітчизняним вченим О.Ф. Скакун [²⁷⁷].

Виділення такого етапу розвитку правоохоронної системи як «Період розвитку Давньоруської правоохоронної системи» є цілком логічним та визначається інституційними ознаками формування держави. На нашу думку, коли мова йде про правоохоронну діяльність, варто зважати на становлення держави як суспільного інституту за сучасними науковими критеріями. У свою чергу, коли мова йде про добу козацтва на території України, то варто зазначити, що державні інститути та правоохоронна діяльність були нероздільними. Власне, формування козацтва у більшій мірі пов'язано із необхідністю виконання правоохоронної функції та забезпечення безпеки.

²⁷⁶ Грищенко В.Г. Адміністративно-правові засади оптимізації правоохоронної системи в Україні: монографія. Кіровоград: Полімед-Сервіс, 2014. 370 с.

²⁷⁷ Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. 2-ге видання. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 512 с.

Виділений автором четвертий етап «Період відродження української національної правоохоронної системи» варто характеризувати як особливий період розвитку державності та правоохоронної системи. На даному етапі формуються державні інституції, у тому числі правоохоронні. Проте, певним чином неефективна політика у сфері правоохоронної діяльності Центральної Ради стала причиною високої залежності держави від впливу зовнішніх факторів і як результат – радянська окупація України. Часовий проміжок даного етапу є досить коротким, проте саме даний етап характеризується закладенням національної ідеї розвитку як держави, так і її основної функції – правоохоронної.

Радянський період розвитку правоохоронної системи характеризується її використанням для цілей становлення та укріплення тоталітарного режиму та диктатури. Даний період найбільш чітко показує значення та роль правоохоронних органів у формуванні тоталітарних режимів, обмеження прав та свобод громадян, терор проти населення та інше. Вихідними положеннями такого періоду є завдання збереження партійної влади та маскування незаконної діяльності правоохоронної системи певними соціальними цілями. Радянський етап характеризується специфічними антисупільними методами та завданнями правоохоронної діяльності.

Зауважимо, що характеризувати радянський етап розвитку правоохоронної системи за весь період існування Радянського Союзу неможливо. Адже реформування правоохоронної системи відбувалися зі зміною як політичних лідерів, так і зі зміною політики Комуністичної Партії. Радянський період можна характеризувати як за виділеними історичними етапами, так і в контексті модернізації завдань правоохоронної системи. У даному контексті пропонує свою періодизацію Н.С. Юзікова [278]:

1. Становлення радянської правоохоронної системи;
2. Правоохоронна система у період відбудови народного господарства;
3. Правоохоронна система завершення будівництва соціалізму;
4. Правоохоронна система у період 1958-1970 рр.;

²⁷⁸ Юзікова Н.С. Судові та правоохоронні органи України: Навчальний посібник. Вид. четверте, перероб. і допов. К.: Істина, 2006. 320 с.

5. Період розвитку правоохоронної системи 1970-1990 рр.;

6. Сучасний стан організації правоохоронної системи (незалежна Україна).

Вважаємо, що кожен період розвитку в Радянському союзі характеризувався зміною мети та завдань правоохоронної діяльності, як ключових вихідних положень.

Виділення шостого етапу «Період розбудови та розвитку сучасної української правоохоронної системи» є цілком логічним, проте мало змістовним, адже протягом 30 років незалежності України правоохоронна система підлягала вагомим трансформаціям. Варто зазначити, що правоохоронна система України за період незалежності є досить чутливою до системи політичних відносин, які існують в Україні, а в останні роки характеризується як сприйнятлива щодо запитів західних фінансових донорів.

Ідентичні підходи спостерігаються і за іншими авторами, які досліджували правоохоронну функцію в контексті розвитку дисципліни “Історія та теорія держави і права”. Визначені авторами підходи, є логічними з позиції розвитку держави, проте зміст та вихідні положення правоохоронної діяльності можуть значно трансформуватися в умовах її реформування, що відбувалося на декількох етапах у незалежній Україні.

Кожен історичний період розвитку держави та її політики визначає вихідні положення правоохоронної діяльності. Це обумовлено наступними положеннями:

1) Різні політичні режими визначають специфіку правоохоронної діяльності у державі. Правоохоронна система держави була, є та буде інструментом для забезпечення певних суспільних, державних, політичних, а, в окремих випадках, особистісних цілей, якщо мова йде про диктатуру. Так, коли ми говоримо про диктаторські режими, правоохоронна діяльність є основою збереження влади диктатора та здійснення терору проти населення. Прикладами є: Уганда при правлінні Аміна, Німеччина за часів Гітлера, Радянський Союз за часів Сталіна та інші. У демократичних країнах правоохоронна діяльність виконує зовсім інші цілі, а саме, – формування громадського порядку, боротьба зі злочинністю та забезпечення дотримання конституційних прав

та свобод громадян. Відповідно, у першому випадку, правоохоронна система використовує інструменти, які порушують конституційні права та свободи, а в другому – інструменти, що забезпечують їх виконання;

2) Історичні умови визначають специфіку суспільних відносин, таким чином об'єкти, на які спрямовані інструменти правоохоронної діяльності. Так, кожному історичному періоду властиві суспільні відносини, що включають у себе економічні, соціальні, екологічні, національні, культурні, освітні та інші властивості. Це, у свою чергу, дозволяє визначити специфіку об'єкту правоохоронної діяльності та напрямів, за якими буде забезпечуватися громадський порядок, боротьба зі злочинністю. Так, у залежності від економічної системи, що характерна тому чи іншому історичному етапу розвитку держави, притаманні властивості, які визначають напрями економічної активності людини.

Вітчизняний учений Д.О. Грицишен вказує: “Економічна активність людини, з позиції забезпечення відповідного набору потреб, може реалізуватися законним та незаконним шляхом. Це залежить від середовища, у якому знаходиться людина, її мотивів, ментальності, релігійності, національної ідентичності. До законних шляхів забезпечення потреб відносимо: по-перше, дозволені види діяльності; по-друге, діяльність в межах законодавства; по-третє, діяльність із дотриманням інших вимог. Дозволеними видами діяльності людини є усі види діяльності окремої людини, групи людей, суб'єктів господарювання, що дозволені на законодавчому рівні. Формування переліку дозволених видів діяльності фізичних чи юридичних осіб визначається національним законодавством, що, в свою чергу, знаходиться під впливом національної ідентичності. Наприклад, такий перелік в країнах зони поширення ісламу, буде значно ширший, а ніж в країнах Заходу, зокрема, що стосується фінансового сектору та діяльності банківських установ. Кожен вид дозволеної діяльності як окремої людини, так і суб'єктів господарювання знаходиться в певних законодавчих обмеженнях, які можуть визначатися різними галузями законодавства, наприклад: господарським, податковим, трудовим, екологічним, міжнародним. Крім того, обмеження в діяльності суб'єктів

господарювання можуть бути визначені специфікою її реалізації в певній галузі національної економіки. Окрім, вищезазначених особливостей, для задоволення потреб законні шляхи можуть бути обмежені не лише національним законодавством, але й міжнародними угодами чи регіональними підзаконними актами. В цілому, законні шляхи досягнення потреб є основою економічної активності людини» [279, с. 63]. Це вказує на те, що певним історичним умовам властиві певні потреби людини, що спонукає її до економічної активності. Зазначена активність може відбуватися законним та незаконним шляхом. Саме боротьбу із незаконною економічною активністю здійснює правоохоронна діяльність.

Важливою складовою суспільних відносин є соціальні положення та забезпечення соціального консенсусу в суспільстві, на що мають бути скеровані функції правоохоронної діяльності. Забезпечити соціальний консенсус можливо лише за умови налагодження взаємодії в суспільстві щодо забезпечення інтересів певних соціальних груп. “Перш за все, необхідно звернути увагу на те, що будь-які соціальні зв’язки виникають внаслідок того, що кожна особа прагне реалізації своїх потреб, інтересів і цінностей, які у сукупності складають мотиваційну сферу свідомості людини. Завдяки суперечливому поєднанню в людині властивостей відкритої та закритої систем, її свідомість є одночасно суб’єктивним зображенням об’єктивної дійсності та внутрішнім світом особистості. Звісно, кожна людина протягом життя піддається впливу різноманітних факторів, але вони проходять через свідомість людини і не зумовлюють фатально та однозначно вибір індивідом того чи іншого варіанта поведінки. Можна сказати, що всі соціальні явища і процеси, як позитивні, так і негативні, є результатом поєднання численних людських рішень, і, так звані, соціальні закономірності відображають повторюваність рішень у схожих умовах. Разом з тим, кожна особа приймає рішення особисто, на основі власних цінностей і переконань, і досить часто приймає такі рішення всупереч науково встановленим

²⁷⁹ Грицишен Д.О. Державна політика в сфері запобігання та протидії економічній злочинності: монографія. Житомир : Вид. О.О. Євенок, 2020. 384 с.

закономірностям” [280, с. 90]. Відповідно, правоохоронна діяльність є одним із інструментів урегулювання соціальних конфліктів щодо забезпечення інтересів більшості суспільних груп та інститутів.

Вагоме значення на формування соціального консенсусу в суспільстві надається системі освіти, адже саме освітня складова має забезпечити високий рівень освіченості та грамотності й, відповідно, дозволить вирішити ряд конфліктних ситуацій у правовому полі. Освітня складова має вагоме значення й у реалізації правоохоронної функції держави, як у здійсненні профілактичних заходів (формування правової свідомості громадян), так і у формуванні кадрового потенціалу правоохоронної системи.

У залежності від особливостей історичного розвитку держави, трансформувалися цілі та завдання правоохоронної діяльності держави.

Кожен окремий етап розвитку правоохоронної системи України був обумовлений певними соціально-економічними обставинами та основними акцентами державної політики. У залежності від державної політики, визначалися вихідні положення правоохоронної діяльності та державного управління нею. Вважаємо, що для формування комплексного підходу до визначення та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності є необхідність в оцінці вихідних положень, власне, правоохоронної діяльності, до яких відносимо мету та завдання правоохоронної діяльності.

Розглянемо кожен із зазначених напрямів більш детально, що дозволить сформулювати вихідні положення, власне, державної політики у сфері правоохоронної діяльності, як основи забезпечення державної безпеки та відповідного рівня правопорядку. Завдання державної політики є особливою складовою формування її механізмів, як основи вироблення державно-управлінських рішень.

Завдання правоохоронної діяльності.

Завдання правоохоронної діяльності у науковій літературі мають дискусійний характер. Так, вченими, зважаючи на об'єкт, предмет та мету дослідження, представлений різний перелік та зміст

²⁸⁰ Кушнарьов І.В. Причини та умови корупції. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2013. № 1. С. 88-96.

завдань правоохоронної діяльності. Ідентифікація завдань правоохоронної діяльності є особливо важливою при розробці механізмів державної політики у вказаній сфері.

Лапкін А.В. пропонує наступний перелік завдань правоохоронної діяльності:

– викриття та розслідування кримінальних правопорушень – встановлення події та обставин злочинів, а також осіб, що їх вчинили, органами досудового розслідування;

– підтримання державного обвинувачення у суді – діяльність прокурора по доведенню перед судом обвинувачення, з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення;

– надання юридичної допомоги – роз'яснення законодавства, консультації правового характеру органами адвокатури та нотаріату;

– виконання судових рішень – точне, повне і своєчасне приведення у дію рішень суду органами Державної виконавчої служби та Державної пенітенціарної служби України [281].

Зазначений підхід щодо виділення завдань правоохоронної діяльності в Україні, вказує на широку сферу діяльності правоохоронних органів та вагоме місце даного виду державної діяльності у забезпеченні безпеки суспільних відносин. Вважаємо, що зазначений перелік, хоч і має ряд недоліків, але більшість із них обумовлені динамічним розвитком суспільних відносин та системи права, зокрема, кримінального права в Україні.

Засєць Н. вказує на наступні завдання правоохоронної діяльності:

а) захист людини, її життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів незалежно від віку, статі, національності, расової належності, мови та ін.;

б) недопущення у своїй діяльності незаконних обмежень і порушень прав, свобод та законних інтересів громадян;

в) безпосередню охорону задекларованих в Основному законі прав, свобод і законних інтересів громадян;

²⁸¹ Лапкін А.В. Організація судових та правоохоронних органів України: навч. посіб. у схемах. Вид. 5-ге, змін. і допов. Х. : Право, 2016. 168 с.

г) забезпечення необхідних умов реалізації громадянами певних прав, свобод та законних інтересів;

д) гарантований Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами захист соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини й громадянина від неправомірних посягань [282].

Вказаний перелік у більшій мірі побудований у контексті розвитку правоохоронної діяльності як інструменту забезпечення правопорядку в суспільстві та виконання усіх конституційних норм. Вважаємо, що зазначені завдання правоохоронної діяльності у більшій мірі відповідають розвитку теоретичних положень правоохоронної діяльності, як форми реалізації безпекових функцій держави. У свою чергу, дані завдання не повною мірою визначають зміст та функціональну спрямованість правоохоронної системи держави.

Мельник М.І., Хавронюк М.І. пропонують виділяти наступні завдання правоохоронної діяльності:

– профілактика (профілактика правопорушень, що тягнуть за собою юридичну відповідальність);

– захист (захист життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб);

– охоронна (охорона публічного порядку, публічної безпеки й власності);

– ресоціалізаційна (найбільш характерна для органів і служб у справах неповнолітніх; служб, що здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі);

– оперативно-розшукова;

– розслідування злочинів;

– судовий розгляд справ про злочини;

– розгляд справ про адміністративні, фінансові та адміністративно-господарські правопорушення;

– виконавча (виконання вироків, рішень, ухвал та постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів) [283, с. 57].

²⁸² Заєць Н. Місце органів внутрішніх справ у реалізації прав людини. Право України. 1999. № 9. С. 26-29.

²⁸³ Мельник М.І., Хавронюк М.І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі : навч. посібник. Київ : Атіка, 2000. 512 с.

Особливістю запропонованого переліку завдань М.І. Мельником, М.І. Хавронюком є те, що такі завдання характеризують процеси та методи правоохоронної діяльності. Вітчизняний учений В.О. Боняк пропонує виділяти наступні завдання правоохоронної діяльності:

- попередження порушень вимог норм права, запобігання протиправним посяганням на безпеку людини;
- виявлення та припинення правопорушень і зловживань правом;
- у випадках скоєння злочинів та інших правопорушень – їх оперативне розкриття, встановлення винних та притягнення останніх до юридичної відповідальності; недопущення необґрунтованих обвинувачень невинних;
- нагляд за процесом правозастосування;
- неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом;
- юридична допомога громадянам [284].

Запропонована структура завдань правоохоронної діяльності, у більшій мірі характеризує напрями діяльності правоохоронних органів у контексті діючого кримінального права в Україні.

Вважаємо, що кожен напрям формування завдань правоохоронної діяльності має право на існування та залежить від авторської позиції у контексті об'єктно-предметного поля та мети дослідження. Що стосується формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності та розвитку науки державного управління, є необхідність у систематизації завдань та виділенні їх ключових напрямів, що визначає пріоритетні напрями розвитку механізмів державної політики.

Відповідно, пропонуємо наступний підхід до складу та групування завдань правоохоронної діяльності як об'єкту державного управління та державної політики:

²⁸⁴ Забезпечення прав людини у правоохоронній діяльності: навч. посібник. –2-е вид. перероб. і доп. / Кол. авт.; за ред. д.ю.н., доц. В.О. Боняк. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2018. 260 с.

Загальні завдання:

– запобігання та протидія злочинності різних видів. У сучасних умовах розвитку суспільства злочини мають різні ознаки, що обумовлює багаторівневу їх класифікацію. На практиці класифікація злочинів проявляється у статтях Кримінального кодексу України. Відповідно, правоохоронна діяльність має забезпечити комплекс інструментів для запобігання та протидії злочинності;

– забезпечення громадського порядку. Правоохоронні органи мають забезпечити громадський порядок в суспільстві шляхом застосування захисту та охорони суспільних інститутів, громадян та інших суспільних одиниць;

– забезпечення виконання конституційних прав та свобод громадян. Правоохоронна функція держави є основоположною щодо захисту конституції держави.

Специфічні завдання:

– формування профілактичних заходів щодо запобігання злочинності через формування правової суспільної свідомості;

– охорона громадського порядку, власності, інституцій та громадян;

– розслідування злочинів різних видів;

– оперативно-розшукова діяльність;

– підтримання державного обвинувачення у суді;

– судовий розгляд справ про злочини;

– виконання судових рішень;

– юридична допомога громадянам.

Виділення загальних та специфічних завдань правоохоронної діяльності є особливо важливим з позиції розвитку механізмів формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, адже це дозволить, у першу чергу, визначити завдання, які вирішує державна політика та обґрунтувати механізми державного управління щодо виконання специфічних завдань. Вважаємо, що взаємодія між завданнями державної політики у сфері правоохоронної діяльності та, власне, правоохоронною діяльністю має відбуватися наступним чином (табл. 6.2).

Завдання державної політики у сфері правоохоронної діяльності

ЗАВДАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ		
Загальні завдання – характеризують мету державної політики в сфері правоохоронної діяльності		
1. Запобігання та протидія злочинності різних видів	2. Забезпечення громадського порядку	3. Забезпечення виконання конституційних прав та свобод громадян
Спеціальні завдання – характеризують методологію формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності		
1. Формування профілактичних заходів	2. Охорона громадського порядку, власності, інституцій та громадян	
3. Розслідування злочинів різних видів	4. Оперативно-розшукова діяльність	
5. Підтримання державного обвинувачення у суді	6. Судовий розгляд справ про злочини	
7. Виконання судових рішень	8. Юридична допомога громадянам	
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА В СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ		
Мета	вироблення державно-управлінських рішень щодо формування системи правоохоронної діяльності як інструменту запобігання та протидії злочинності, забезпечення громадського порядку та виконання конституційних свобод громадян, що є складовими державної безпеки	
Завдання державної політики в сфері правоохоронної діяльності		
1. Формування структури системи правоохоронної діяльності держави	2. Визначення об'єктно-предметного поля діяльності правоохоронних органів	
3. Розробка механізмів державно-управлінських рішень щодо виконання завдань правоохоронної діяльності	4. Налагодження системи комунікації між правоохоронними органами, суб'єктами державної політики та громадянським суспільством	
5. Формування інституційного, правового, економічного та іншого видів забезпечення правоохоронної діяльності	6. Налагодження взаємозв'язків із міжнародними поліцейськими організаціями	
7. Криміналізація / декриміналізація злочинів	8. Пеналізація / депеналізація злочинів	

На основі представленого, нами визначені мета (вироблення державно-управлінських рішень щодо формування системи правоохоронної діяльності як інструменту запобігання та протидії злочинності, забезпечення громадського порядку та виконання конституційних свобод громадян, що є складовими державної безпеки) та завдання (1. Формування структури системи правоохоронної діяльності держави; 2. Визначення об'єктно-предметного поля діяльності правоохоронних органів; 3. Розробка механізмів державно-управлінських рішень щодо виконання завдань правоохоронної діяльності; 4. Налагодження системи комунікації між правоохоронними органами, суб'єктами державної політики та громадянським суспільством; 5. Формування інституційного,

правового, економічного та іншого видів забезпечення правоохоронної діяльності; 6. Налагодження взаємозв'язків із міжнародними поліцейськими організаціями; 7. Криміналізація / декриміналізація злочинів; 8. Пеналізація / депеналізація злочинів) державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Зазначене визначає роль та значення правоохоронної діяльності у забезпеченні державної безпеки.

У результаті проведеного дослідження нами було з'ясовано особливості розвитку правоохоронної діяльності на різних етапах історичного розвитку держави. Це дало можливість з'ясувати, яким чином змінювалися мета та завдання, як, власне, правоохоронної діяльності, так і її місця у системі державного управління. На основі систематизації напрацювань учених, нами ідентифіковані загальні та спеціальні завдання правоохоронної діяльності. Зазначене було покладено в основу формування мети та завдань державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Обґрунтовано, що правоохоронна діяльність є інструментом державного управління для забезпечення державної безпеки.

6.2. Об'єкт, предмет та принципи державної політики щодо подолання кризи у правоохоронній системі

Важливою складовою формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності є обґрунтування предметно-об'єктного поля та порядку формування державної політики для забезпечення відповідності правоохоронної діяльності встановленим принципам. Зазначені питання актуалізуються в умовах реформування державного управління та правоохоронної діяльності, трансформації суспільства, глобалізаційних викликів та зміни акцентів у соціальному управлінні суспільними процесами. Трансформація теорії держави прямо впливає на теоретико-методологічні положення державного управління та державної політики.

Правоохоронна діяльність є особливо важливою складовою державного управління, об'єктно-предметне поле якого охоплює усі складові суспільного життя, адже:

- по-перше, правоохоронна діяльність має забезпечити безпечне співіснування громадян на території певної держави;
- по-друге, правоохоронна діяльність є структурною складовою державної та національної безпеки країни;
- по-третє, правоохоронна діяльність направлена на забезпечення виконання конституційних прав громадян;
- по-четверте, правоохоронна діяльність є одним з інструментів забезпечення інтересів більшості учасників суспільних відносин;
- по-п'яте, правоохоронна діяльність є особливим об'єктом державної політики, як основи забезпечення громадського правопорядку.

Усі зазначені прояви правоохоронної діяльності ускладнюють розуміння вихідних положень державної політики у зазначеній сфері. Це, в цілому, обумовлює потребу формування інноваційного погляду на вихідні положення методології формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності.

Окреслене питання розглядалося у працях вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: О.М. Бандурко, Ю.А. Ведерніков, С.М. Гусаров, С.Ф. Денисюк, В.М. Дубінчак, В.В. Дума, В.П. Карпунчев, А. Кучук, А. Комзюк, А.В. Лапкін, М.І. Мельник, О.В. Негодченко, В.М. Осадчий, І. Самощенко, А.Б. Сахаров, І.В. Солов'євич, В.Є. Студенікін, О.В. Тюріна, В.Г. Фатхутдінов, М.І. Хавронюк, Ю.С. Шемшученко, В.Ю. Шильник, В.К. Шкарупа та інші.

Правоохоронна діяльність з одного боку є об'єктом державного управління та державної політики, а з іншого – виступає, власне, інструментом державно-управлінського впливу на суспільні відносини. Крім того, правоохоронна діяльність, як було зазначено у попередньому розділі, в більшій мірі визначає мету державного управління та особливості реалізації державної влади. Це означає, що методологія формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності значно трансформується, у зв'язку із

переглядом ролі та значення держави та формування нової теорії її існування, що пов'язано із глобалізацією (табл. 6.3). Як прояви глобалізації в сучасному світі вчені розглядають:

- розвиток світових ідеологій, інтенсивну боротьбу за встановлення світового порядку;
- зближення народів і держав, прагнення суб'єктів до створення і організації інтеграційних структур, стрибкоподібне зростання кількості і впливу міжнародних організацій;
- поява і розвиток транснаціональних корпорацій, зростання міжнародної торгівлі;
- інтенсивні масові міграції та формування мультикультурних суспільств;
- створення планетарних засобів масової інформації та експансію західної культури в усі регіони світу;
- ослаблення суверенітету національних держав; втрату національної самобутності, послідовне відсторонення від усіх місцевих інтересів, норм і традицій;
- підвищення ролі суб'єктивного фактору в управлінні;
- глобалізацію різних девіантних проявів.

Таблиця 6.3

Сучасні підходи до теорії держави в контексті реформування правоохоронної діяльності

<i>Теорія</i>	<i>Розробник</i>	<i>Характеристика</i>	<i>Вплив на правоохоронну діяльність</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Космополітична демократія	Д. Хелд	Основною метою теорії космополітичних демократій є збереження демократичних механізмів та режимів в умовах динамічної глобалізації суспільних відносин, а також її поширення як в певній державі, так і в міждержавних відносинах. В основі даної теорії лежить обмеження ролі та значення держав через формування нових регуляторних інститутів на засадах світового громадянства	В контексті зазначеного, в окремих випадках обмежується поширення та методологічна дія право-охоронної функції. Більшість завдань правоохоронних органів держави трансформуються та будуть передані міжнародним правоохоронним організаціям. В окремих випадках даний механізм уже розпочав дію щодо боротьби із транснаціональною злочинністю та співпраці з міжнародними поліцейськими організаціями (Інтерпол та Європол)

Продовження табл. 6.3

1	2	3	4
Транснаціональна держава	У. Бек	Дана теорія передбачає втрату змісту держави як регулятора суспільних відносин в межах певних територій.	Такий підхід передбачає трансформації функції в цілому за окремою територією. Формування правоохоронної системи відбувається з позиції впливу міжнародних факторів
Мережеве суспільство	М. Кастельс	Дана теорія є складовою теорії інформаційного суспільства, що передбачає покладання важливої ролі у регулюванні суспільних відносин на глобальні та мережеві структури. В свою чергу, інформацію розглядають не позиції її змісту, а в контексті її використання для врегулювання суспільних відносин	Змінюються процесуальні та інструкційні положення правоохоронної діяльності. Відбувається трансформація об'єктно-предметного поля державної політики в сфері правоохоронної діяльності, адже суспільні відносини знаходяться в площині інформаційних мереж, а це змінює результат таких відносин та напрями досягнення цілей певними громадянами (законні та незаконні механізми досягнення цілей)
Постнаціональна констеляція	Ю. Хабермас	Суть теорії полягає в обґрунтуванні зміни вектору від національних держав із відповідними владними повноваженнями до транснаціонального підприємства. Відбувається перехід в постполітичний світ	Відбувається трансформація ролі держави та її правоохоронної функції. Фактично видозмінюється діяльність суб'єктів правоохоронної діяльності та власне її як змістовне наповнення, так і методологічна дія

Представлені у табл. 6.3 теорії трансформації, ролі та значення держави, а, відповідно, її правоохоронної функції вказують на втрату державою свого авторитету та відповідних владних повноважень. У даному контексті, із вченими можна було б погодитися ще десять років тому, коли глобалізація набирала обертів, а більшість вчених у галузі економіки, політології та філософії досліджували її прояви у різних сферах суспільного життя.

Сучасні тенденції вказують, що глобалізаційні процеси почали згортатися. Це, в більшій мірі, можна пов'язати із втратою міжнародними організаціями відповідного авторитету. Неспроможність міжнародних організацій забезпечити національну безпеку, високий рівень тероризму в Європі, злочинність та інше

змушують держави приділяти все більшу увагу проблемам національної безпеки. Важливими прикладами даних процесів є вихід Великої Британії із Європейського Союзу.

Відповідно, правоохоронна діяльність знаходиться на межі, як, власне, забезпечення державної безпеки всередині країни, так і взаємодії із міжнародними організаціями у частині боротьби із транснаціональними злочинами різних видів. Не важливо, у яких умовах знаходиться світ (активізація чи згортання глобалізаційних процесів), змінюється лише форма правоохоронної діяльності держави і в жодному випадку не змінюється її зміст, як функції держави та як об'єкту державної політики. Відповідно, глобалізаційні процеси, які в активній фазі чи то у фазі згортання, впливають на правоохоронну діяльність наступним чином:

- у частині її змісту та форми: трансформується правоохоронна система та напрями діяльності правоохоронних органів, управління ними та взаємодія із міжнародними організаціями щодо запобігання та протидії транскордонної злочинності;

- у частині об'єктної складової: загальним об'єктом правоохоронної діяльності виступають суспільні відносини, їх трансформація в умовах глобалізації призводить до появи нових видів злочинів та загроз для національної та державної безпеки.

Саме це визначає особливості об'єктно-предметної правоохоронної діяльності у сучасних умовах, з позиції її властивостей, з одного боку, та з позиції її місця у системі державного управління, з іншого. З одного боку правоохоронна діяльність виступає інструментом державного управління та функцією держави, а з іншого – виступає, власне, об'єктом державного управління та державної політики.

Провести чітку межу між зазначеними проявами правоохоронної діяльності неможливо, що ускладнює пошук інноваційних методологічних рішень та положень. Основною метою будь-якої державної політики є забезпечення гармонізації інтересів та потреб усіх учасників суспільних відносин. А це особливо гостро проявляється у правоохоронній системі, адже від її організації та дієвості залежить, як рівень безпеки суспільних відносин та держави, так і справедливість та сприйняття.

Безпека реалізується державою через правоохоронну функцію з одного боку, а з іншого – результативність правоохоронної діяльності залежить від державної політики у зазначеній сфері. Адже, правоохоронна діяльність – це комплекс відносин, які полягають не лише у застосуванні сили, запобіганні та протидії злочинам та забезпеченні громадського порядку, але це ще й комплекс соціально-психологічних, фінансово-економічних, освітньо-просвітницьких відносин.

Таким чином, складну структуру об'єкту державної політики у сфері правоохоронної діяльності можна представити у вигляді наступної моделі (рис. 6.1).

Розглянемо більш детально кожну складову об'єкту та предмету державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Складність даного процесу полягає в тому, що правоохоронна діяльність є одним із інструментів державного управління і в цей же час виступає об'єктом державної політики. Проте вважаємо, що об'єктно-предметне поле державної політики у сфері правоохоронної діяльності значно ширше, ніж правоохоронної діяльності, як інструменту державного управління. Це пов'язано із тим, що об'єктом правоохоронної діяльності є суспільні відносини, а об'єктом державної політики у сфері правоохоронної діяльності є, як суспільні відносини, так і власне система правоохоронної діяльності.

Досліджуючи поняття відносини, вітчизняна дослідниця В.В. Юровська зазначає, що “відносини, у загальному розумінні, це певні стосунки, які виникають між фізичними та (або) юридичними особами, що встановлюються в процесі певної спільної діяльності. Вони виступають як складова частина багатьох суспільно-економічних термінологічних сполук зі словами: аграрні, вартісні, васальні, виробничі, господарські, громадські, дипломатичні, договірні, економічні, естетичні, земельні, кредитні, майнові, матриархальні, міждержавні, міжнародні, міжнаціональні, моральні, патріархальні, політичні, правові, промислові, ринкові, родинні, сімейні, суспільні, суспільно-виробничі, суспільно-економічні, товарні, товарно-грошові, торговельні тощо» [285, с. 68].

²⁸⁵ Юровська В.В. Поняття та ознаки трудових правовідносин. Право та інновації. 2016. № 1(13). С. 67-72. URL: <https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/Yurovska13.pdf>

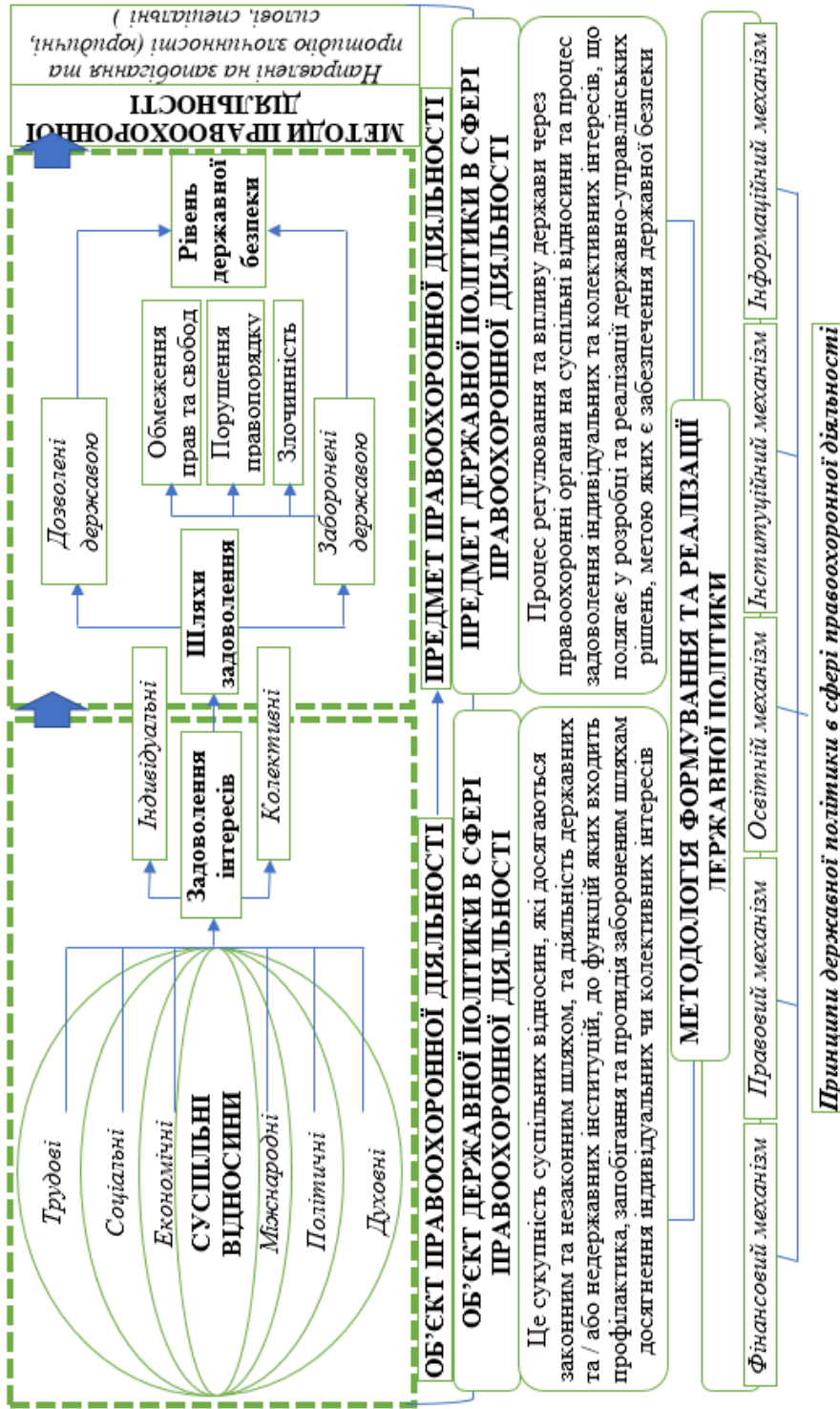


Рис. 6.1. Загально-наукове уявлення про об'єктно-предметне поле методології державної політики в сфері правоохоронної діяльності

Відповідно, правоохоронну діяльність теж можливо розглядати як певну систему державних інституцій, так і систему відносин між даним інституціями та учасниками суспільних відносин. Розглянемо більш детально кожну із зазначених складових, що дасть уявлення теоретичного та методологічного характеру про об'єкт правоохоронної діяльності та дозволить виокремити властивості предмету:

1. Об'єкт правоохоронної діяльності. Об'єктом правоохоронної діяльності є суспільні відносини, складовими яких є:

– трудові відносини – відносини між роботодавцем та працівником. Так, вітчизняний дослідник проблем трудового права В.І. Прокопенко під трудовими відносинами пропонує розуміти: “двосторонні відносини працівника із власником або створюваним ним підприємством щодо виконання за винагороду роботи за обумовленою спеціальністю, кваліфікацією або посадою з дотриманням внутрішнього трудового розпорядку, що виступають формою закріплення суб'єктивних трудових прав і обов'язків” [286, с. 163]. Відповідно, зазначені відносини виступають інструментом досягнення інтересів учасників суспільних відносин, зокрема, роботодавців, працівників та держави, а також виступають складовими забезпечення потреб людини, як фізіологічних, так і соціальних. Дані відносини, виступають об'єктом правоохоронної діяльності, адже у контексті їх реалізації можуть порушувати інтереси окремих осіб або груп осіб, а також порушуватися конституційні права громадян.

Вітчизняний вчений А.М. Колот, досліджуючи проблеми соціально-трудова відносин, характеризує їх сучасний стан наступним чином: “Характерною рисою сучасних моделей соціально-трудова відносин є асиметричність, проявом якої є негативна динаміка щодо балансу інтересів основних суб'єктів цих відносин – найманих працівників та роботодавців. Все виразніше порушення балансу інтересів на користь роботодавців, відхід від здобутків “золотих” 70-х-80-х років ХХ століття дає підстави стверджувати про “десоціалізацію” відносин між працею і капіталом як тенденцію функціонування соціально-трудова сфери останніх двох десятиліть.

²⁸⁶ Прокопенко В.І. Трудове право України : підручник. Вид. 2-ге, стереотип. Х. : Консум, 2000. 528 с.

Чинники, що дестабілізують соціально-трудова сферу та породжують багаточисельні асиметрії у цій царині, мають як об'єктивний, так і суб'єктивний характер” [287].

Відповідно, правоохоронна діяльність має забезпечити, як дотримання права відповідності зазначених відносин, так і врегулювання конфлікту інтересів їх учасників. Дані відносини можуть виступати сферою виникнення різних видів злочинів, щодо яких система правоохоронних органів формує інструменти запобігання та протидії;

– соціальні відносини. Під соціальними відносинами пропонуємо розуміти відносини між окремими індивідами, групами індивідів, або ж індивідів з групами. Це можуть бути відносини між окремими громадянами, чоловіком та дружиною, між лікарем та пацієнтом, покупцем та продавцем та ціла сукупність інших відносин. “В Україні тривала економічна криза зумовила чимало соціальних проблем, які становлять реальну небезпеку для стабільності соціальних відносин, загрозу граничної майнової поляризації громадян, поширення бідності. Якщо не запобігати цим негативним процесам, буде відбуватись посилення таких явищ як розпад сімей, депопуляція населення, що зрештою створить непереборну перешкоду економічним реформам і соціальному прогресу” [288, с. 77]. Крім того, сукупність соціальних проблем призводить до порушення балансу соціальних відносин, що може призвести до підвищеного рівня криміногенного стану. Саме в таких умовах виникає необхідність правоохоронної діяльності, як інструменту врегулювання зазначених відносин.

“Будь-які соціальні зв'язки виникають внаслідок того, що кожна особа прагне реалізації своїх потреб, інтересів і цінностей, які у сукупності складають мотиваційну сферу свідомості людини. Завдяки суперечливому поєднанню в людині властивостей відкритої та

²⁸⁷ Колот А.М. Еволюція ролі держави та інструментарію її впливу на розвиток соціально-трудова сфери. Соціально-трудова відносини: теорія та практика. 2011. № 1/2011. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/197222475.pdf>

²⁸⁸ Добрева Н., Боршук Є., Корецька Т. Концептуальні основи формування соціальної політики в сучасних умовах функціонування економічної системи України. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 44. С. 73-79. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/edu_44/fail/ch_2/11.pdf

закритої систем, її свідомість є одночасно суб'єктивним зображенням об'єктивної дійсності та внутрішнього світу особистості. Звісно, кожна людина протягом життя піддається впливу різноманітних факторів, але вони проходять через свідомість людини і не зумовлюють фатальний та однозначний вибір індивідом того чи іншого варіанта поведінки. Можна сказати, що всі соціальні явища і процеси, як позитивні, так і негативні, є результатом поєднання численних людських рішень, а так звані соціальні закономірності відображають повторюваність рішень у схожих умовах. Разом з тим, кожна особа приймає рішення особисто на основі власних цінностей і переконань, і досить часто приймає такі рішення всупереч науково встановленим закономірностям” [²⁸⁹, с. 90].

Соціальні відносини є складним та багатовекторним напрямком дослідження об'єкту правоохоронної діяльності. У окремих випадках навіть діюча система правоохоронної діяльності може призвести до соціальних конфліктів. Більшою мірою це пов'язано із ситуаціями, коли правоохоронні органи не виконують свої функції у повній мірі, або ж порушують конституційні права громадян. Такий стан речей можемо прослідкувати в окремих країнах Латинської Америки в 80-90-х роках (Колумбія), коли правоохоронні органи стали на бік наркокортелів, або ж Італія у другій половині ХХ століття, коли поліція покривала мафіозні структури. З цього випливає, що правоохоронна система держави стала причиною соціальної нерівності та соціальних конфліктів, і, як наслідок, підвищеного рівня злочинності та загрозою державній безпеці. У даному випадку, досить чітко прослідковується об'єкт, власне, державної політики у сфері правоохоронної діяльності, яким виступатиме місце та роль правоохоронної системи у суспільних, зокрема, соціальних відносинах;

– економічні відносини – це особливий вид суспільних відносин, що пов'язаний із формуванням, виробництвом, обміном, розподілом та перерозподілом матеріальних благ. Економічні відносини є досить складним видом суспільних відносин, що може виступати, як наслідком, так і детермінантою розвитку злочинності в

²⁸⁹ Кушнарьов І.В. Причини та умови корупції. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2013. № 1. С. 88-96.

суспільстві. Особливостями економічних відносин є те, що особи, які вступають у економічні відносини, прагнуть досягти певного економічного інтересу. Держава має сформувати комплексну державну політику, спрямовану на забезпечення справедливого процесу розподілу благ й, відповідно, задоволення інтересів усіх учасників економічних відносин. Будучи мотивами у діяльності людей, економічні інтереси особи мають властивості до зміни своєї структури, форми та змісту на різних етапах суспільного розвитку. Основними інтересами держави у контексті економічних відносин є, в першу чергу, забезпечення соціального консенсусу та формування ресурсного державного потенціалу, як гарантії державної безпеки та збереження цілісності.

“На сучасному етапі більшість проблем суспільного розвитку тісно пов’язана з недостатньою увагою, недосконалістю і необґрунтованістю завдань щодо формування змісту і реалізації економічних відносин. Має місце недостатність стратегічної передбачуваності результатів економічної діяльності, яка базується на економічних відносинах як ресурсу суспільного економічного розвитку. Економічні відносини, їх призначення, форми і технології реалізації є способом впливу на розвиток галузей народного господарства і підвищення ролі впливу органів місцевої і державної влади на результати економічних процесів, які створюють економічний фундамент розвитку суспільства, відіграють роль ключового вектору його зміцнення і формують потенціал розвитку країни” [290].

Таким чином, економічні відносини є специфічною сферою державного управління, з одного боку, та напрямом забезпечення державних інтересів, з іншого. Держава формує комплекс норм та встановлює межі економічних відносин, порушення яких вважається злочином. Відповідно, для забезпечення таких меж в економічних відносинах є потреба зовнішнього впливу на їх розвиток. Інструментом зовнішнього впливу на розвиток економічних відносин виступає правоохоронна діяльність.

²⁹⁰ Бобровська О., Полянська Я. Генеза економічних відносин у територіальних громадах як ресурс їх розвитку. Державне управління та місцеве самоврядування, 2018, Вип. 3(38). С. 107-115. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_03\(38\)/16.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_03(38)/16.pdf)

Отже, при формуванні державної політики у сфері правоохоронної діяльності, варто враховувати два прояви економічних відносин, серед яких:

– по-перше, економічне середовище є каталізатором злочинності, як, власне, економічної, так і інших її видів. Так, для досягнення своїх певних економічних інтересів людина може вдаватися до незаконних видів економічної активності. Варто зазначити, що злочинність та економічна злочинність, загалом, є не лише проблемою сьогодення, а, фактично, спонукала до формування держави, як такої, та її правоохоронної функції. Грицишен Д.О. з даного приводу зазначає, що «історично склалося так, що економічна злочинність супроводжує розвиток людства ще з первісного ладу, а саме з часів об'єднання общин в різні види формувань. Такі формування в результаті стали основою формування державності та виникнення перших держав в світі. Економічна злочинність та врегулювання економічних інтересів різних соціальних груп стали своєрідним каталізатором формування держави та інститутів державного управління. Сьогодні не можливо уявити, яким би був стан економічної злочинності, якби держава не виконувала правоохоронну функцію та не встановлювала обмеження щодо економічної діяльності та вплив на неї різних стейкхолдерів» [291]. Так, за умови низького рівня економічного розвитку, відсутності економічної культури у суспільстві, виникає загроза підвищення рівня криміногенного стану в суспільстві. При цьому державна політика в сфері правоохоронної діяльності має визначати інструменти стимулювання економічної культури для запобігання окремим видам злочинів та формування профілактичних заходів, що дозволить підвищити рівень, як економічної безпеки, так і державної безпеки, в цілому;

– по-друге, злочинність впливає на розвиток економічних відносин. Так, при високому рівні злочинності, корупції та відсутності економічної культури в суспільстві, економічний розвиток значно гальмується. Це пов'язано більшою мірою з відсутністю інтересу з боку інвесторів та донорів. Відповідно, для забезпечення високого рівня інвестиційного клімату в державі, є

²⁹¹ Грицишен Д.О. Державна політика в сфері запобігання та протидії економічній злочинності: монографія. Житомир : Вид. О.О. Євенок, 2020. 384 с.

необхідність у протидії злочинності, що, як наслідок, дозволить забезпечити високий рівень державної безпеки та знизити загрозу щодо територіальної цілісності. Так, Д.О. Грицишен визначає наступні напрями впливу економічної злочинності на рівень державної безпеки.

“1) підвищує рівень терористичних загроз та окупації державних територій;

2) знижує рівень інвестиційної привабливості. Більшість інвесторів при оцінці інвестицій в країни пострадянського простору враховують рівень захищеності своїх інвестицій від рейдерства та корупції;

3) втрата іміджу країни на міжнародній арені. Про рівень корупції та економічної злочинності в цілому в Україні не одноразово наголошували міжнародні організації та основні міжнародні фінансові донори;

4) знижує рівень обороноздатності. Фактично високий рівень корупції, нецільове використання бюджетних коштів та тіньовий сектор економіки спричинив низький рівень фінансування Української Армії в Автономній Республіці Крим, що дозволило агресору анексувати державні території України;

5) підвищує рівень енергозалежності. Тіньові економічні відносини сьогодні в більшій мірі пов'язані із використанням природних ресурсів, особливо в сфері енергозабезпечення Це, в свою чергу, визначає рівень енергозалежності України від інших країн, окремі із яких є агресорами, що анексували державні території;

б) підвищення тінізації економіки. Усі без винятку економічні злочини становлять загрозу реальному сектору економіки, адже підвищують рівень тінізації економічних відносин. Особливо гостро зазначене питання стоїть в умовах використання сучасних технологій, що провокують кіберзагрози як окремим суб'єктам господарювання, так і органами державної влади” [292].

Таким чином, економічні відносини є особливим об'єктом правоохоронної діяльності у контексті забезпечення їх законності, а

²⁹² Грицишен Д.О. Державна політика в сфері запобігання та протидії економічній злочинності: монографія. Житомир : Вид. О.О. Євенок, 2020. 384 с.

також складним об'єктом державної політики у сфері правоохоронної діяльності в контексті необхідності формування заходів економічного впливу на зниження злочинності в суспільстві.

– міжнародні відносини – це відносини між країнами, країнами та суб'єктами господарювання, міжнародними організаціями та іншими акторами, що діють на міжнародній арені. Міжнародні відносини, є важливою складовою об'єкту правоохоронної діяльності та державної політики в даній сфері. “Поняття “міжнародні відносини” було введено у науковий обіг англійським філософом Джеремі Бентамом, який у 1789 р. вперше застосував його у трактаті “Вступ до принципів моральності і законотворення”. За його допомогою він окреслював стосунки, що існують між монархами та громадянами різних держав. Поява цього поняття в той період не випадкова, оскільки саме рубіж XVIII-XIX ст. став важливим етапом в еволюції самого феномену міжнародних відносин. До того часу в Західній Європі остаточно склалася система суверенних національних держав. На зміну відносинам між царюючими монархами і правлячими династіями прийшли відносини між державно-організованими народами-націями. Недарма в західній традиції поняття “нація” і “держава” є синонімами. Паралельно з формуванням націй проходив процес становлення громадянського суспільства, який вплинув на трансформацію держави у відповідності до своїх потреб” [293, с. 13-14]. Сьогодні система міжнародних відносин значно ускладнилася та чинить вплив як на держави, так і цілі об'єднання. Більшість держав не можуть існувати ізольовано, за винятком окремих прикладів (Північна Корея). Відповідно, міжнародні відносини спричиняють, як появу нових видів злочинів, так і визначають напрями для їх протидії.

Вітчизняний дослідник систем міжнародних відносин С. Толстов, вказує на наступні загрози, які виступають як ризиком для міжнародних відносин, так і їх результатом:

“1) посилення неоднорідності розвитку, що прискорює соціально-економічну диференціацію суб'єктів міжнародної системи;

²⁹³ Теорія міжнародних відносин. Міжнародні відносини та світова політика: навч. посіб. / М.П. Требін, Л.М. Герасіна, В.Л. Погрібна та ін.; за ред. М.П. Требіна. Х. : Право, 2016. 540 с.

2) діяльність антисистемних недержавних структур набуває цивілізаційно-релігійного забарвлення, що переносить політико-ідеологічний конфлікт у площину таємної підірвної та терористичної діяльності;

3) важливою ознакою нестабільності системи є неспроможність її регулюючих механізмів формулювання адекватних відповідей на виклики часу. Невідповідність інституціональних і правових механізмів новим загрозам безпеці найбільш впадає в око, якщо до неправових методів і форм поведінки вдаються найважливіші суб'єкти міжнародного співтовариства;

4) розхитування та іноді навіть руйнування деяких існуючих міжнародних режимів;

5) впровадження нових режимів набуває виразного примусового характеру;

6) істотний виклик стабільності системи містять міграційні потоки, які призводять до поступових соціокультурних змін у ряді держав, що є найвпливовішими елементами системи;

7) система демонструє порівняно низьку ефективність у наданні відсічі транскордонним формам злочинної діяльності, які є джерелом фінансування для міжнародних кримінальних угруповань;

8) система досі виявляє надмірну пасивність в аспектах економічної безпеки, зокрема, у плані постачання ресурсів, щодо захисту її учасників від зазіхань з боку структур спекулятивного фінансового капіталу тощо;

9) продовжується ескалація біологічних загроз, таких, як епідемії нових (СНІД, САРС, коров'ячий сказ, курячий грип) і старих хвороб, які на тлі поширення наркотиків і жалюгідного стану медичного обслуговування в більшості країн світу матеріалізують загрозу біологічному здоров'ю та виживанню людства або, принаймні, його значної частини;

10) за прогнозами окремих дослідників, перелічені явища та процеси можуть мати небезпечні наслідки як для системи в цілому, так і для суспільств у найбільш розвинених державах світу” [²⁹⁴, с. 276-278].

²⁹⁴ Толстов С. Система міжнародних відносин: внутрішні зв'язки та регулюючі механізми / Антологія творчих досягнень. К.: ІСЕМВ НАН України. 2004. Вип. 1. С. 263-289.

Міжнародні відносини як об'єкт державної політики у сфері правоохоронної діяльності проявляється наступним чином:

– міжнародні відносини спричиняють поширення злочинності за межами певної країни й, відповідно, необхідність запобігання та протидії транскордонній злочинності. Транскордонна злочинність є вагомою загрозою державній безпеці, а, в окремих випадках, може слугувати чинником порушення територіальної цілісності. “Відомо, що боротьба зі злочинністю – внутрішня функція держави. Вона здійснюється на підставі національних нормативно-правових актів спеціально уповноваженими на те органами державної влади. Однак, умови боротьби з національною злочинністю у наш час суттєво ускладнюються зростанням числа таких злочинів, які виявляються небезпечними не тільки для окремих країн, але й для всього людства в цілому, і потребують об'єднання зусиль та щоденної співпраці. Міжнародна спільнота з тривогою відмічає, що злочини міжнародного характеру стрімко поширюються. Це пояснюється тим, що організована злочинність зростає і набуває транснаціональних масштабів. Злочини вчинюються все новими та новими, до цього не відомими криміналістам, способами. Тому проблема злочинності, яка ще до недавніх часів уважалась виключно внутрішньою справою держави, наразі не може вирішуватись урядами лише на індивідуальній основі” [295, с. 12].

– одним із напрямів міжнародних відносин є підтримка держав у частині запобігання та протидії злочинності. Зокрема, вагоме значення у даному контексті мають міжнародні поліцейські організації.

Таким чином, при формуванні державної політики у сфері правоохоронної діяльності є потреба в обґрунтуванні напрямів міжнародної політики України, як складової налагодження комунікації із урядами країн світу та міжнародними поліцейськими організаціями.

– духовні відносини. Духовні відносини пов'язуємо із реалізацією права людини на вільне віросповідання. Дана норма

²⁹⁵ Гаврилук В.І., Дубина В.І., Данилюк М.П. Актуальні аспекти міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ України на напрямку протидії торгівлі людьми: посібник. К.: Цифра, 2007. 175 с.

закріплена в більшості конституцій демократичних держав. Проте, в окремих випадках, релігійні організації можуть виступати навіть загрозою для національної безпеки. Зокрема, міжнародною спільнотою сьогодні визначено, що релігійні та благодійні організації можуть виступати джерелами фінансування тероризму. Тому, з одного боку держава має забезпечити високий рівень виконання конституційних прав щодо свободи віросповідання, а за іншого – розробити механізми мирного співіснування релігійних організацій та обмеження їх діяльності щодо фінансування тероризму. Це можливо лише за умови дотримання правоохоронними органами ключових принципів, які не дозволяють переходити межу.

– політичні відносини. Є особливою сферою суспільного життя, яка, з одного боку, є сферою поширення злочинності, зокрема корупції, або ж порушення виборчого законодавства, а, з іншого боку – політичні відносини формують підґрунтя для ефективної реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності.

Підсумовуючи вище викладене, вважаємо, що об'єктом державної політики у сфері правоохоронної діяльності є сукупність суспільних відносин, які досягаються законним та незаконним шляхом, та діяльність державних та/ або недержавних інституцій, до функцій яких входить профілактика, запобігання та протидія забороненим шляхам досягнення індивідуальних чи колективних інтересів. У свою чергу, під предметом державної політики у сфері правоохоронної діяльності пропонуємо розуміти процес регулювання та впливу держави через правоохоронні органи на суспільні відносини та процес задоволення індивідуальних та колективних інтересів, що полягає у розробці та реалізації державно-управлінських рішень, метою яких є забезпечення державної безпеки.

Важливою складовою формування методології державної політики у сфері правоохоронної діяльності є принципи правоохоронної діяльності та визначення напрямів їх забезпечення через реалізацію механізмів державного управління в даній сфері. Вважаємо, що розглядати принципи державної політики в сфері правоохоронної діяльності є недоцільним з наступних причин:

– по-перше, принципи державної політики мають бути єдиними, та не залежати від сфер реалізації державно-управлінських рішень;

– по-друге, державна політика у окремій сфері має забезпечити відповідність даної сфери загальним та специфічним принципам.

Саме тому є потреба в обґрунтуванні напрямів державної політики, що забезпечать відповідність правоохоронної діяльності певним принципам.

“Принципи правоохоронної діяльності – це об’єктивно властиві цьому виду суспільної діяльності відправні засади, незаперечні вимоги, які ставляться перед суб’єктами здійснення правової охорони, що виражають найважливіші закономірності цього типу відносин і відрізняються універсальністю, вищою імперативністю, загальною значимістю та стабільністю. Проте, потрібно пам’ятати, що принципи правоохоронної діяльності – це не готові інструкції, а тим більше – не універсальні правила, керуючись якими правоохоронці могли б автоматично досягти високих результатів. Вони не замінюють ні спеціальні знання, ні досвід, ні майстерність” [296].

У науковій літературі відсутні єдині підходи до складу принципів правоохоронної діяльності.

Тацій В.Я. пропонує виділяти наступні принципи правоохоронної діяльності:

- 1) верховенства права;
- 2) законності;
- 3) визнання людини найвищою соціальною цінністю;
- 4) пріоритетності її природних прав;
- 5) забезпечення прав і свобод людини як основного обов’язку правової демократичної держави, її правоохоронних органів;
- 6) права громадян на захист своїх прав;
- 7) відновлення прав потерпілого від злочину, підвищення ролі громадських правозахисних організацій та участі їх у формуванні державної правової політики;

²⁹⁶ Волоско В. Демократичні принципи діяльності органів внутрішніх справ. Демократичне врядування. 2008. Вип. 2. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/Volosko.pdf

8) забезпечення через демократичні процедури контролю за здійсненням державними органами своїх повноважень;

9) відповідності законодавства з прав людини міжнародним нормам і стандартам тощо [²⁹⁷, с. 3].

Гриценко В.Г. наводить загальний перелік принципів правоохоронної діяльності:

- гуманізм;
- демократизм;
- соціальна справедливість;
- верховенство права;
- законність;
- добропорядність громадян;
- рівність усіх перед законом;
- гласність;

– взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням;

- професіоналізм і компетентність;
- незалежність суб'єктів правоохоронної діяльності [²⁹⁸].

Скакун О.Ф. [²⁹⁹] наводить ідентичний перелік принципів правоохоронної діяльності:

- гуманізм;
- демократизм;
- соціальна справедливість;
- верховенство права;
- законність;
- добропорядність громадян;
- рівність усіх перед законом;
- гласність;

– взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням;

- професіоналізм і компетентність;
- незалежність суб'єктів правоохоронної діяльності.

²⁹⁷ Тацій В.Я. Утвердження і забезпечення прав та свобод людини головний конституційний обов'язок демократичної, правової, соціальної держави. Вісник Академії правових наук України. 2000. № 4(23). С. 3-19.

²⁹⁸ Гриценко В.Г. Принципи правоохоронної системи. Форум права. 2014. № 3. С. 462-465. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_78.pdf

²⁹⁹ Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.

Ківалов С.В. пропонує виділяти загальносоціальні принципи правоохоронної системи, до яких відносить:

- гуманізму, який передбачає визнання самоцінності людини, її життя, честі та гідності;
- юридичної рівності, виявляється в забезпеченні однакових для усіх умов здійснення власної свободи;
- демократизму, проявляється в реалізації вираження волі народу через правоохоронну систему;
- справедливості, тобто здатності правоохоронної системи захищати суспільні, політичні, економічні та інші інтереси різних груп суспільства [300].

Гусарев С.Д., досліджуючи проблеми юридичної деонтології вважає, що правоохоронна система має відповідати сукупності наступних принципів:

- принцип гласності;
- принцип взаємодії з органами державної влади України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням;
- принцип незалежності суб'єктів правоохоронної діяльності [301].

Григоренко І.А. [302] наголошує на необхідності групування принципів правоохоронної діяльності за двома видами, що характеризують правоохоронну діяльність, як функцію державного управління:

- 1) загальносоціальні (гуманізм, демократизм, соціальна справедливість);
- 2) спеціальні (верховенство права; законність; добропорядність громадян; рівність усіх перед законом; гласність; взаємодія з органами

³⁰⁰ Ківалов С.В., Біла-Гіунова Л.Р. Адміністративне право України: навч. посібн. Нац. ун-т Одес. юрид. акад.». 6-е вид. Одеса : Фенікс, 2012. 399 с.

³⁰¹ Гусарев С.Д., Тихомиров О.Д. Юридична деонтологія (основи юридичної діяльності: теоретичні і деонтологічні аспекти). К: Національна академія внутрішніх справ України, 2000.

³⁰² Григоренко І.А. Принципи правоохоронної (поліцейської) діяльності в Україні та Німеччині. Наше право. 2013. № 7. С. 24-30. 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/Nashp_2013_7_6.pdf

державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням; професіоналізм і компетентність; незалежність суб'єктів правоохоронної діяльності) [303].

Вітчизняний дослідник В. Волоско пропонує поділ принципів правоохоронної діяльності на 2 подібні групи:

“1) загальносоціальні, що визначаються рівнем розвитку суспільства. До них належать принципи гуманізму, соціальної справедливості, рівності всіх перед законом;

2) спеціальні – своєрідна система координат, у межах якої розвивається правоохоронна діяльність. Цю групу становлять принципи верховенства права, законності, законслухняності громадян, гласності, взаємодії з органами державної влади України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням, професіоналізму та компетентності, незалежності суб'єктів правоохорони тощо” [304].

Вітчизняний вчений С.М. Мельничук вважає, що “Систему принципів правоохоронної правозастосовної діяльності складають наступні принципи, серед яких:

– законність та верховенство права – діяльність відбувається у відповідності до Конституції України, міжнародних правових актів, ратифікованих у встановленому порядку, законів, нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, профільних міністерств та відомств. Застосування заходів державного примусу для реалізації обов'язків та прав суб'єктами цієї діяльності припустимо тільки у випадках та у порядку, передбаченому законом;

– справедливість. Справедливість означає передусім недискримінаційний підхід, неупередженість. Забезпечення справедливості має вирішальне значення для забезпечення конституційного принципу верховенства права в Україні. Одним із виявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні

³⁰³ Гусарев С.Д., Тихомиров О.Д. Юридична деонтологія (основи юридичної діяльності: теоретичні і деонтологічні аспекти). К: Національна академія внутрішніх справ України, 2000.

³⁰⁴ Волоско В. Демократичні принципи діяльності органів внутрішніх справ. Демократичне врядування. 2008. Вип. 2. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/Volosko.pdf

регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які є легітимними в суспільстві і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства;

– дотримання прав і свобод фізичних та юридичних осіб.

Діяльність відбувається на підставі дотримання прав та свобод людини, її законних інтересів, поваги до їхньої гідності;

– відкритість та прозорість. Діяльність здійснюється на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених законами України.

– політична нейтральність;

– безперервність;

– забезпечення суспільної довіри на засадах партнерства” [305].

Білас А.І. дещо видозмінює зміст вищевказаних груп принципів правоохоронної діяльності:

“1) загальні (загальносоціальні чи загальносуспільні), (гуманізм, демократизм, свобода, соціальна справедливість тощо). Іноді до цієї групи включають соціально-економічні, політичні, ідеологічні, релігійні, естетичні та інші принципи;

2) спеціальні:

– принцип законності;

– принцип визнання людини, її життя і здоров’я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю;

– принцип гарантування прав і свобод людини, відповідальності держави перед людиною;

– принцип рівності усіх перед законом;

– принцип гласності;

– принцип взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об’єднаннями, населенням;

– принцип професіоналізму і компетентності;

– принцип незалежності суб’єктів правоохоронної діяльності;

– принцип неприпустимості зворотної дії правових актів в часі, крім випадків, коли вони пом’якшують або скасовують відповідальність особи;

³⁰⁵ Мельничук С.М. Принципи правоохоронної правозастосовної діяльності здійснення функцій держави: проблеми виокремлення. URL: https://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1093%3A021015

– принцип презумпції невинуватості особи, допоки її вина не буде доведена в законному порядку і встановлена обвинувальним вироком суду;

– принцип неможливості подвійного притягнення до юридичної відповідальності одного виду за одне і те ж правопорушення та інші” [306].

Таким чином, визначивши сукупність принципів, яким має відповідати правоохоронна діяльність, можна зробити висновок про відсутність єдиного та чіткого підходу як до структури, так і змісту даних принципів. Це обумовлено, в першу чергу, тим, що правоохоронна діяльність знаходиться на перетині юридичних наук та наук про цивільну та державну безпеку. Крім того, правоохоронна діяльність є досить мінливою до державних режимів, що також визначають напрями формування принципів.

Вважаємо, що на сучасному етапі є потреба у виділенні, як загальних, так і спеціальних принципів правоохоронної діяльності. У свою чергу, загальні принципи правоохоронної діяльності мають враховувати властивості та ознаки правоохоронної діяльності, її мету, завдання, об’єкт та предмет. Дані принципи характеризують правоохоронну діяльність, як функцію держави та як інструмент державного управління.

Спеціальні принципи правоохоронної діяльності мають визначатися специфікою діяльності конкретного правоохоронного органу, особливо, якщо їх поділ відбувається за специфічною сферою суспільного життя. Наприклад, спеціальні принципи будуть різними для Національного антикорупційного бюро, Державного бюро розслідувань, Державного бюро економічної безпеки, Національної поліції, Служб безпеки України.

Відповідно, у контексті даного дослідження пропонуємо визначати наступні загальні принципи правоохоронної діяльності та напрями державної політики щодо їх забезпечення (табл. 6.4).

³⁰⁶ Білас А.І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук. URL: <https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/dissertation/1740/dysertaciyamazdobuttyanaukovogostupenyakandydatayurydychnyhnaukbilasai.pdf>

Характеристика загальних принципів правоохоронної діяльності та напрямів їх забезпечення через механізми державної політики

<i>Принцип</i>	<i>Характеристика державної політики</i>
<i>1</i>	<i>2</i>
<i>Загальні соціально-орієнтовані принципи правоохоронної системи</i>	
Людиноцентризму	Правоохоронна діяльність є особливою сферою державного управління, яка спрямована на забезпечення як безпеки держави, так і безпеки окремого громадянина. Державна політика у сфері правоохоронної діяльності має забезпечити механізм реалізації правоохоронної функції, що орієнтований на забезпечення інтересів як окремої людини, так і суспільства, в цілому, а при прийнятті державно-управлінських рішень враховувати у першу чергу інтереси громадян
Право на захист своїх прав	Кожній людині гарантується право на захист своїх прав, що задекларовані конституцією. У свою чергу, державно-управлінські рішення щодо правоохоронної діяльності мають бути направлені на формування її ієрархічної та змістовної структури, що забезпечить гарантію виконання даного принципу
Гуманізму	Сутність даного принципу полягає у тому, що система правоохоронної діяльності має бути побудована таким чином, щоб забезпечити найвищу цінність, а саме, людське життя. Тобто, з одного боку державна політика у сфері правоохоронної діяльності має сформулювати таку сукупність механізмів, щоб забезпечити безпеку життя населення, а з іншого – реалізація даних механізмів не повинна призвести до жертв серед правоохоронців. Це означає, що держава має у повній мірі забезпечити матеріальні, духовні та інші потреби суб'єктів реалізації правоохоронної функції
Верховенства права	При формуванні системи правоохоронних органів та реалізації їх основної діяльності, а саме, забезпечення громадського порядку, особистої та державної безпеки, є потреба в їх правовому регулюванні, яке, з одного боку, обмежить права правоохоронців, а з іншого, – права громадян для досягнення суспільних цілей та врегулювання інтересів громадян у межах правового поля, що діє на території держави
Справедливості	Справедливість у правоохоронній діяльності проявляється із двох сторін, а саме: по-перше, забезпечення справедливості як завдання правоохоронної діяльності; по-друге, забезпечення справедливості при реалізації правоохоронних дій. У першому випадку державна політика має сформулювати комплекс заходів щодо реалізації правоохоронної функції, як основи забезпечення справедливості у суспільстві через урегулювання конфлікту інтересів.
Рівності	Рівність проявляється у наступних аспектах правоохоронної діяльності: по-перше, при організації діяльності правоохоронних органів має забезпечуватися справедливість усіх учасників правоохоронного процесу (наприклад, конкурсний відбір персоналу правоохоронного органу); по-друге, при виконанні службових обов'язків, правоохоронці мають забезпечити рівність усіх громадян
Демократизму	Демократизм проявляється як напрям діяльності правоохоронного органу, так і, власне, має проявлятися в управлінні правоохоронною системою та правоохоронним органом, зокрема. Так, є потреба в забезпеченні прозорих процедур діяльності органів правопорядку та оцінки їх результативності

1	2
Законності	При формуванні державної політики, державно-управлінські рішення щодо розвитку правоохоронної системи мають забезпечити законність її функціонування, в цілому, та окремих правоохоронних органів, зокрема. Крім того, усі правоохоронні заходи мають бути спрямовані на забезпечення законності як основи громадського порядку та складової державної безпеки
Забезпечення суспільної довіри	Державна політика має забезпечити такий розвиток правоохоронної системи держави, який дозволить встановити високий рівень довіри до правоохоронних органів. Вагоме значення у даному контексті матимуть антикорупційні заходи. У контексті діяльності правоохоронних органів вагоме значення набуватиме функціонування служб внутрішньої безпеки
<i>Загальні принципи, що характеризують властивості правоохоронної діяльності</i>	
Гласності	Важливим механізмом державної політики та, власне, правоохоронної діяльності виступає інформаційний, зокрема, налагодження інформаційно-комунікаційних зв'язків із громадськістю. У сучасних умовах все більшої актуальності набуває громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів
Взаємодії	Для ефективної роботи правоохоронної системи є потреба у формуванні взаємодії між правоохоронними органами, правоохоронними органами та органами державного управління, правоохоронними органами та місцевим самоврядуванням, правоохоронними органами та громадськістю. У контексті зазначеного, при формуванні державної політики у сфері правоохоронної діяльності, є необхідність розробки інформаційно-комунікаційного механізму
Професіоналізму	При формуванні кадрового потенціалу правоохоронного органу, необхідно, у першу чергу, орієнтуватися на професіоналізм правоохоронців
Компетентності	Система державного управління правоохоронними органами має базуватися на компетентнісному підході. Відповідно, у контексті зазначеного, є потреба у розвитку освітнього механізму, як важливої складової забезпечення кадрового потенціалу
Незалежності	Принцип незалежності проявляється у двох напрямках: по-перше, незалежність правоохоронного органу від місцевої влади та органів державного управління; по-друге, незалежність та об'єктивність, власне, правоохоронців у своїй професійній діяльності
Аполітичності	При формуванні державної політики у сфері правоохоронної діяльності та, власне, в управлінні окремим правоохоронним органом, необхідно забезпечити повну незалежність правоохоронної системи від політичних сил та політичної волі. Це можливо через визначення політичних та неполітичних посад, а формування останніх має відбуватися на конкурсній основі та із заключенням строкового контракту з можливістю пролонгації
Безперервності	Система управління правоохоронним органом має відбуватися безперервно із збереженням інституційної пам'яті органу. Це можливо у контексті забезпечення виконання вище представлених принципів, а саме, аполітичності та незалежності

Отже, нами виділено дві групи загальних принципів, а саме:

1. Загальні соціально-орієнтовані принципи правоохоронної системи: людиноцентризму, право на захист своїх прав, гуманізму, верховенства права, справедливості, рівності, законності, демократизму, забезпечення суспільної довіри;

2. Загальні принципи, що характеризують властивості правоохоронної діяльності: гласності, взаємодії, професіоналізму, компетентності, незалежності, аполітичності, безперервності.

За кожним принципом визначено зміст та надано характеристику напрямам державної політики щодо їх забезпечення. Що стосується спеціальних принципів правоохоронної діяльності, вважаємо за необхідне їх окреслити у контексті формування інституційного середовища діяльності правоохоронних органів.

Таким чином, на основі проведеного дослідження, нами обґрунтовано вихідні положення державної політики у сфері правоохоронної діяльності, що полягають у наступному:

– обґрунтовано предметно-об'єктне поле державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Зокрема, визначено зміст об'єкту (сукупність суспільних відносин, які досягаються законним та незаконним шляхом та діяльність державних та / або недержавних інституцій, до функцій яких входить профілактика, запобігання та протидія забороненим шляхам досягнення індивідуальних чи колективних інтересів) та предмету (процес регулювання та впливу держави через правоохоронні органи на суспільні відносини та процес задоволення індивідуальних та колективних інтересів, що полягає у розробці та реалізації державно-управлінських рішень, метою яких є забезпечення державної безпеки) державної політики.

– визначено напрями формування та застосування принципів правоохоронної діяльності, які згруповано за наступними напрямками: загальні соціально-орієнтовані принципи правоохоронної системи; загальні, принципи, що характеризують властивості правоохоронної діяльності.

6.3. Розвиток складових методології формування та реалізації державної політики щодо подолання кризи у правоохоронній системі

Практична інтерпретація методології формування та реалізації державної політики відбувається через розробку та впровадження відповідних механізмів. У науках галузі знань “державне управління” міститься вагома теоретична база та методологічний інструментарій, що формує як загальне, так і спеціальне уявлення про механізми державної політики. Методологія формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності на сьогоднішній день є не розробленою, що більшою мірою є причиною низької ефективності правоохоронних органів. У свою чергу, низька ефективність правоохоронних органів призводить до зниження рівня довіри до них. Це пов'язано із відсутністю методів взаємодії із зацікавленими сторонами, неузгодженість з іншими видами державної політики та відсутністю дієвих механізмів реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Зазначене актуалізує науковий пошук нових підходів до процедурних моментів методології державної політики та обґрунтування розвитку інноваційних механізмів.

Питання методології формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності розглядалося у дисертаційних дослідженнях вітчизняних учених: Д.О. Грицишена в контексті запобігання та протидії економічній злочинності; О.В. Кравчук у частині експертно-криміналістичного забезпечення державної безпеки України; В.О. Копанчук щодо державного управління процесом забезпечення громадського порядку; В.Ф. Загурська-Антонюк у частині реалізації правоохоронної функції для забезпечення національної безпеки; І.В. Шевчук щодо протидії економічній злочинності як загрози національним інтересам; Я.Ю. Швидкого в контексті запобігання та протидії корупції як виду економічного злочину; В.О. Паутова щодо протидії корупції як загрози національній безпеці; А.Л. Бобрицького щодо формування механізмів взаємодії органів публічної влади із правоохоронними органами. Зазначені вчені розвинули теоретичні та методологічні положення державного управління та державної політики у сфері

правоохоронної діяльності в контексті окремих видів злочинів. Проте у сучасних умовах є потреба в трансформації зазначеної сфери із врахуванням викликів, що стоять перед системою державного управління, та загроз національній безпеці.

Особливістю правоохоронної системи будь-якої країни є те, що вона має постійно знаходитися в умовах реформування, так державно-управлінські рішення мають бути мінливими до трансформації суспільних відносин. Це дозволить підвищити рівень довіри до правоохоронних органів.

“Пошуки прийнятної моделі демократії, формування сучасної системи державного управління спричиняють посилену увагу до досліджень та аналізу державної політики. Сучасна світова практика доводить, що забезпечення належного державного управління неможливе без налагодження процесу вироблення та здійснення державної політики. Визначальними у цьому процесі мають бути відкритість та прозорість, оскільки це забезпечує максимальне врахування переваг та уподобань громадян, широкого кола суспільних груп у державній політиці, що, в кінцевому підсумку, дає змогу досягти відповідності такої політики реальним потребам суспільства. На сьогодні держава є лише одним із суб’єктів (акторів, гравців) у державно-політичному процесі і не завжди головним. У визначенні напрямку дій влади щодо вирішення суспільних проблем помітну роль стало відігравати громадянське суспільство, яке є автономним стосовно державної влади, виступає зовнішнім середовищем для системи державного управління. В Україні на сьогодні спостерігається невідповідність між демократичною системою, що базується на принципах політичної конкуренції, та сучасними методами, моделями вироблення державної політики. Виникає ситуація, коли, з одного боку, робляться спроби запровадити механізми забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, відкритості органів державної влади, а з другого боку простежується тенденція до узурпації вироблення державної політики вузьким колом еліт. Розв’язання цього протиріччя ставить на порядок денний питання ефективної взаємодії органів державної влади та організацій громадянського суспільства (ОГС) в процесі вироблення державної політики» [³⁰⁷, с. 12].

³⁰⁷ Купрій В.О. Організації громадянського суспільства як суб’єкти вироблення державної політики: дис... на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. Спец.: 25.00.01; Національна академія держ. управління при Президентові України. К. 2007. 213 с.

Ідентифіковані завдання, визначені властивості об'єкту та предмету державної політики у сфері правоохоронної діяльності та обґрунтована структура принципів є складовими методології формування та реалізації державної політики. Вказані складові є основою формування методологічного інструментарію та його застосування на усіх етапах формування та реалізації державної політики.

Беручи до уваги праці вітчизняних та зарубіжних учених, вважаємо, що важливими складовими розвитку методологічного інструментарію державної політики у сфері правоохоронної діяльності є наступні:

– по-перше, ідентифікація методів взаємодії із зацікавленими сторонами у процесах формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності;

– по-друге, обґрунтування взаємозв'язків із іншими видами державної політики, що забезпечують або вступають у конфлікт із державною політикою в сфері правоохоронної діяльності;

– по-третє, визначення складу та напрямів реалізації механізмів державної політики у сфері правоохоронної діяльності.

Залучення стейкхолдерів до формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності.

Взаємодія зі стейкхолдерами, при формуванні державної політики, механізмів державного управління, прийняття державно-управлінських рішень, є атрибутом демократичного суспільства. Важливість взаємодії із зацікавленими сторонами полягає у тому, що лише у зазначеному процесі є можливість оцінити національний інтерес та його визнання ключовим у державному управлінні та при формуванні державної політики за різними напрямками, особливо у контексті правоохоронної діяльності як структурної складової державної безпеки.

Питання взаємодії із зацікавленими сторонами у процесі формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності вміщує дві наступні складові:

– по-перше, формування національного інтересу. Державна політика має забезпечити врегулювання зазначених інтересів у контексті дотримання норм державної безпеки. Важливість

врегулювання інтересів при формуванні державної політики у сфері правоохоронної діяльності є основною виконання її завдань щодо громадського порядку та державної безпеки. Це пов'язано із тим, що державна політика в сфері правоохоронної діяльності має забезпечити, як процеси запобігання та протидії злочинам, так і сформувати комплекс профілактичних заходів. Варто зауважити, що взаємодія із зацікавленими сторонами має відбуватися не лише на етапі формування державно-управлінського рішення, але й на етапах його реалізації та оцінки. Це спричинено тим, що кримінально-правові формації змінюються в умовах трансформації суспільних відносин. Такі зміни обумовлюють зміни національного інтересу та визначають нові стратегічні положення забезпечення державної безпеки;

– по-друге, формування довіри суспільства до правоохоронних органів. Рівень суспільної довіри до правоохоронних органів є одним з найвагоміших показників ефективності правоохоронної системи. У 2020 р. Центр Разумкова оприлюднив результати соціологічного опитування на тему: “Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до виконавчих та правоохоронних органів влади, оцінка діяльності Уряду”, які показали, що “25 % респондентів вважають, що події в Україні розвиваються у правильному напрямі (у вересні 2019 р. так вважали 57 %, у грудні 2019 р. – 44%), 53 % – події розвиваються в неправильному напрямі (у вересні – 17 %, у грудні – 36 %). Отже, частка тих, хто вважає, що події в Україні розвиваються у неправильному напрямі, істотно перевищила частку тих, хто дотримується протилежної точки зору. Порівняно з попередніми місяцями, зменшилася частка тих, хто дотримується думки, що Україна здатна подолати існуючі проблеми та труднощі протягом найближчих кількох років (у вересні 2019 р. такі становили 41 %, у грудні – 28 %, а за даними останнього опитування – 21 %), Частки тих, хто вважає, що країна здатна їх подолати у більш віддаленій перспективі, становили відповідно 40 %, 50 % і 49 %), що не здатна їх подолати – відповідно (6 %, 11 % і 15 %). Серед виконавчих та правоохоронних органів влади найчастіше довіра висловлюється до Збройних Сил України (їм довіряють 69 % опитаних), Державної служби з надзвичайних ситуацій (65 %), Державної прикордонної

служби (60%), Національної гвардії України (60 %). Недовіра найчастіше висловлюється державному апарату (чиновникам) (77 %), судовій системі загалом (76 %), місцевим судам (71 %), прокуратурі (68 %), Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (66 %), Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) (65 %), Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) (65 %), Уряду України (64,5 %), Верховному Суду (64 %), Антикорупційному суду (64 %), Конституційному Суду України (60,5 %)» [308].

Отже, національний інтерес та довіра суспільства до правоохоронної системи з одного боку можуть бути діаметрально-протилежними, а з іншого боку – завжди спрямовані на забезпечення як безпеки громадян, так і безпеки держави на різних рівнях та сферах суспільного розвитку (економічної, військової, біологічної та ін.). У контексті зазначеного, пропонуємо наступні підходи до взаємодії правоохоронної системи із зацікавленими сторонами:

1) взаємодія із органами місцевого самоврядування. Вагоме значення у розробці механізму взаємодії правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування на теоретичному та методологічному рівні здійснив вітчизняний вчений А.Л. Бобрицький, зокрема, вченим запропоновано: 1) обґрунтування системи взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні, визначено теоретичні засади її формування через мету; базові принципи; ключові пріоритети; 2) розроблено модель взаємодії місцевих органів публічної влади та правоохоронних органів (територіальних органів поліції) на основі програмно-цільового підходу, основу якої становить тристороння співпраця суб'єктів правоохоронної діяльності (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, правоохоронні органи (поліція)), кожен із учасників якої має одну чи кілька профільних функцій, однак залучений до всіх етапів визначення взаємопов'язаних цілей (забезпечення на місцевому рівні ефективної реалізації державної

³⁰⁸ Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до виконавчих та правоохоронних органів влади, оцінка діяльності Уряду (лютий 2020 р. соціологія). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-vykonavchikh-ta-pravookhoronnykh-organiv-vlady-otsinkadiialnosti-uriadu-liutyi-2020r>

політики у сфері правопорядку шляхом налагодження дієвої співпраці органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) у зазначеній сфері) та розробки програми правоохоронної (правозастосовної та правозахисної) діяльності; обґрунтовано механізми взаємодії (організаційні, представницькі, ресурсні, інформаційні, інституційні) [³⁰⁹, с. 4].

Представлений підхід заслуговує на увагу практиків та може бути частково реалізований. Проте, в умовах відсутності політичної стабільності на місцях є потреба у формуванні чіткого бачення щодо реалізації державної політики.

Взаємодія між органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами є основою, як процесу формування державної політики у досліджуваній сфері, так і на етапах реалізації її механізмів. Це обумовлено тим, що місцева влада чинить найбільший вплив на розвиток громади, а, отже, може вплинути на стан криміногенної ситуації. Крім того, місцева влада є одним із інструментів впливу на громадськість щодо підтримки правоохоронних органів, в цілому, або ж їх окремих дій.

2) взаємодія із органами державного управління. При формуванні та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності є потреба в формуванні взаємозв'язків із органами державного управління, а саме з суб'єктами, які реалізують державну політику в інших сферах суспільного життя. Пов'язуємо це з необхідністю:

– формування ресурсного потенціалу правоохоронної системи (кадри – освітня політика (Міністерство освіти і науки України, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, Державна служба якості освіти); фінансові ресурси – фінансова та бюджетна політики (Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України); інші види ресурсів – політика у сфері охорони здоров'я (Міністерство охорони здоров'я України, Національна служба здоров'я України);

– ідентифікації ключових напрямів впливу правоохоронної діяльності на: соціальну сферу (соціальна політика (Міністерств

³⁰⁹ Бобрицький А.Л. Механізми взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні: програмно-цільовий підхід: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. спец: 25.00.02. Київ, 2019. 23 с. URL: https://ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2019/12/A-ref_Bobryts-kyy1.pdf

соціальної політики України, Міністерство у справах ветеранів України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Міністерство молоді та спорту України); політика у сфері громадського здоров'я (Міністерство охорони здоров'я України, Національна служба здоров'я України; Центр громадського здоров'я); навколишнє середовище (екологічна політика (Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України)); економічна сфера – економічна політика (Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України));

– процедурні аспекти взаємодії: зовнішня політика щодо взаємодії із міжнародними організаціями у сфері безпеки та міжнародними поліцейськими організаціями (Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство закордонних справ України); інформаційна політика щодо діджиталізації правоохоронної діяльності (Міністерство цифрової трансформації України); складові інших видів політики щодо окремих видів злочинів, зокрема: запобігання та протидія легалізації (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом та фінансуванню тероризму (Державна служба фінансового моніторингу України; Національний банк України); щодо транскордонної злочинності (Державна служба експортного контролю України; Державна міграційна служба України; Державна митна служба України; Державна податкова служба України).

3) взаємодія із контролюючими органами. Дана взаємодія пов'язана із тим, що при формуванні державної політики у сфері правоохоронної діяльності необхідно зважати на необхідність державного контролю за виконанням державно-управлінських рішень та діяльністю правоохоронних органів. Контролюючими органами у даній сфері виступатимуть: Рахункова палата України; Державна аудиторська служба; Державна служба України з питань праці; Державна податкова служба України);

4) взаємодія із організаціями громадянського суспільства. “Громадянське суспільство дає можливість у своїх межах функціонувати громадськості як активному суб'єкту цих правовідносин. Ця позиція є доволі відповідальною, тому що громадськість наділяється правами та засобами впливати на процес державотворення. Дуже важливо, щоб до цього процесу були залучені активні та правосвідомі громадяни, з високим рівнем підготовки для

виконання місії напрацювання державної політики. Громадські організації як основа громадянського суспільства є потужною рушійною силою громадян і основою демократії. Громадські організації створюються з метою можливості вільно висловлювати свої думки кожним громадянином, членом цієї організації та відповідно бути причетним до громадського контролю з можливістю впливати на процес державотворення. Такі організації створюються за принципом єдності інтересів та з метою досягнення спільного блага” [310].

“Важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством виступає громадський контроль. Зарубіжний досвід свідчить, що розвинуте громадянське суспільство є умовою демократичного врядування, оскільки його наявність полегшує захист індивідуальних і громадських інтересів громадян, стримує узурпацію влади, забезпечує підзвітність влади суспільству” [311].

“Після здобуття незалежності Україна вибрала шлях до євроінтеграції, побудови демократичної правової держави на зразок західних демократій. Однак тривалий час, на жаль, євроінтеграція разом із намаганням реформувати владні інституції за високими стандартами західного світу залишалися формальними явищами. Після 2014 р. Україна пішла шляхом реального реформування державних інституцій за європейськими та західними стандартами. Одним з елементів реформування постає Національна поліція. Після 1991 р. Україна отримала десятиліття досвіду існування каральних та репресивних органів в тоталітарному Радянському Союзі. Звісно, про жодний фактичний контроль над правоохоронними органами із боку громадян тоді не йшлося, тому і досвіду громадянського контролю над різними сферами життєдіяльності держави не існувало. Уже в XXI ст. в Україні все яскравіше починають простежуватися ознаки громадянського суспільства, яке жадало змін та дієвого контролю над

³¹⁰ Ткаченко Р.О. Стан та розвиток громадського контролю за діяльністю органів національної поліції України. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2011. №2. С. 198-205.
URL: https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsv/ nvsv_04_2018/23.pdf

³¹¹ Мех Ю.В. Види та форми громадського контролю з охорони громадського порядку.
URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/6925/1/Meh_52-58.pdf

діями влади. Після 2014 р. міліцію реформовано в Національну поліцію, де в основному акті, що регулює її діяльність (Закон “Про Національну поліцію”), питанням громадського контролю над діяльністю Національної поліції присвячено окремий розділ” [312].

Інститут громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, зокрема, та державного управління, загалом, є не розвиненим. Окремі прояви громадського контролю мають суто політичний, а іноді навіть кримінальний характер, що немає нічого спільного з громадянським суспільством. Відповідно, сьогодні є потреба у трансформації контрольної функції, як держави, так і суспільства, що стане основою підвищення результативності діяльності правоохоронних органів та дозволить підвищити рівень довіри.

Взаємозв’язки з іншими видами державної політики.

Державна політика у будь-якій сфері суспільного життя, зокрема, в сфері правоохоронної діяльності, не може не гармонізуватися із іншими видами державної політики. Це досить чітко прослідковується і в контексті взаємодії із зацікавленими сторонами, зокрема, суб’єктами державного управління.

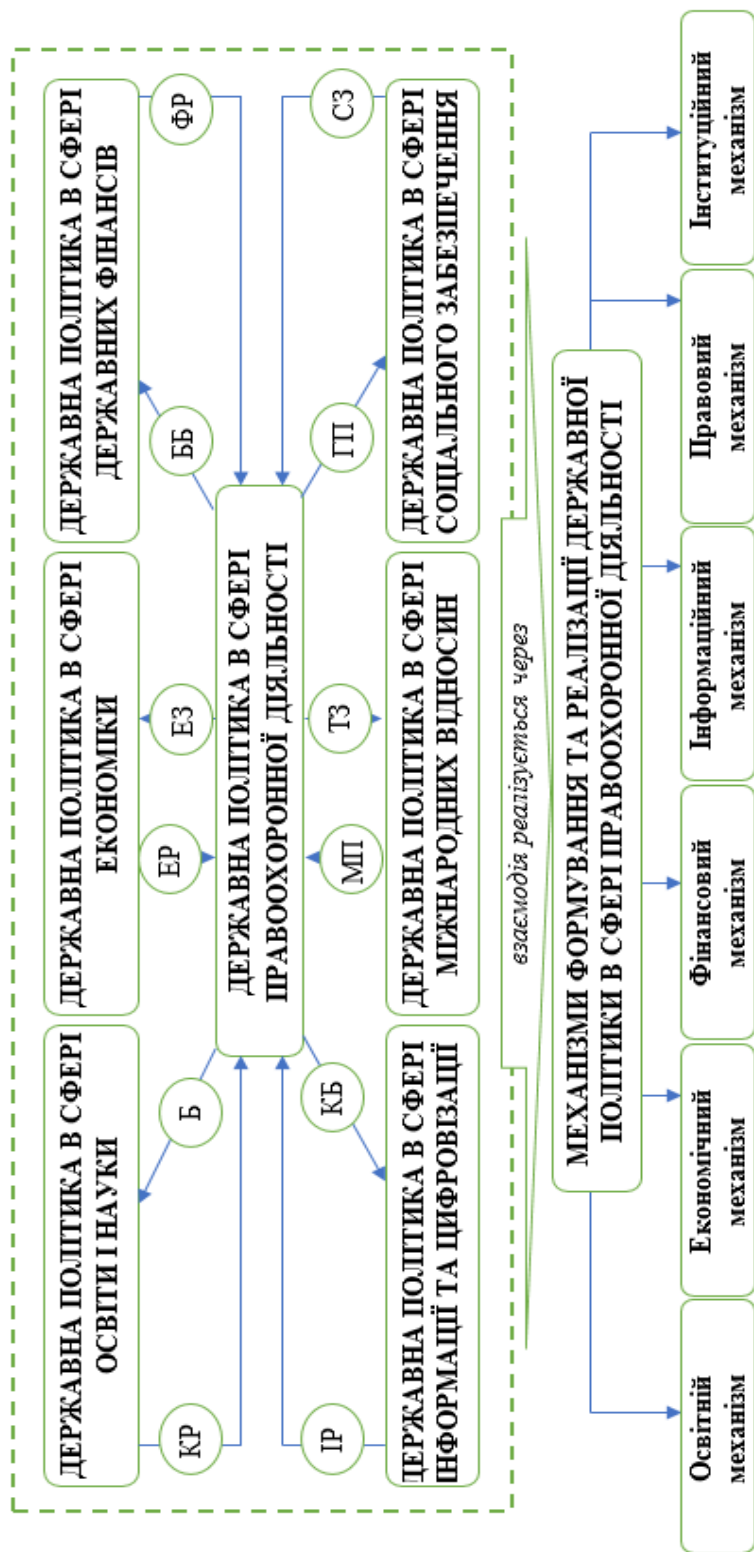
Взаємозв’язки із державною політикою зазвичай проявляються в двох аспектах, а саме:

– по-перше, у контексті різних видів забезпечення механізмів формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Зазвичай, це проявляється в необхідності залучення відповідних ресурсів для реалізації правоохоронної функції;

– по-друге, у контексті впливу правоохоронної діяльності на різні сфери суспільного життя, що є об’єктом інших видів державної політики. Прикладом може слугувати вплив правоохоронної діяльності на соціальну, економічну, політичну та інші сфери.

У контексті зазначеного, пропонуємо наступну модель взаємодії державних політик щодо забезпечення правоохоронної функції держави (рис. 6.2).

³¹² Юнін О. Поняття громадського контролю над діяльністю національної поліції України. Підприємництво, господарство і право. 2021. № 4. С. 200-204. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/4/31.pdf>



Умовні позначення: КР – кадрові ресурси; Б – безпека системи освіти; ЕР – економічні ресурси; ЕЗ – запобігання та протидія економічній злочинності; ББ – бюджетна безпека; ФР – фінансові ресурси; ІР – інформаційні ресурси; КБ – кібербезпека; МП – міжнародна підтримка; ТЗ – запобігання та протидія транскордонній злочинності; ІП – громадський період; СЗ – соціальне забезпечення

Рис. 6.2. Взаємодія державних політик в контексті реалізації правоохоронної функції

Зазначені взаємозв'язки не є вичерпними, а тому можуть в подальшому бути розвинені, як на теоретичному, так і практичному рівнях. Важливе значення при їх формуванні та розвитку набувають механізми державного формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Зважаючи на виявлені проблеми у реалізації правоохоронної функції, вважаємо, що найбільш актуальними на сьогодні є наступні механізми:

1. Фінансовий механізм. Розвиток фінансового механізму ґрунтується на необхідності удосконалення системи державного фінансування правоохоронної діяльності. Дана проблема є особливо актуальною в умовах створення спеціалізованих правоохоронних органів, зокрема: Державне бюро розслідувань; Бюро економічної безпеки України; Національне антикорупційне бюро України. Так, виникає потреба у визначенні напрямів фінансування та співфінансування діяльності зазначених правоохоронних органів, з метою дотримання принципу їх незалежності. Вважаємо, що важливою складовою фінансування, зазначених правоохоронних органів, є передбачення можливості створення резервів фінансових ресурсів для фінансування спеціальних операцій, що є понаднормовими. Крім того, зважаючи на потребу забезпечення обмеженого доступу до діяльності правоохоронних органів, виникає необхідність удосконалення процедури фінансування спеціальних операцій та оперативно-розшукових дій, а в окремих випадках – розслідувань злочинів, що становлять загрозу національним інтересам;

2. Правовий механізм. Правовий механізм передбачає формування правового регулювання діяльності правоохоронної системи держави. Основними напрямками розвитку правового механізму на сьогодні є встановлення чіткої процедури комунікації між правоохоронними органами щодо обміну інформацією, а також встановлення напрямів державного правового регулювання діяльності приватних правоохоронних організацій та їх комунікації із державними правоохоронними органами. Питання приватного сектору в правоохоронній діяльності є особливо актуальним для України – з позиції передачі окремих функцій із забезпечення громадського порядку, особистої та громадської безпеки;

3. Освітній механізм. Роль освітнього механізму не можливо переоцінити. Це обумовлено потребою постійного поновлення кадрового потенціалу правоохоронної системи. Питання кадрового забезпечення стоїть не лише в контексті підготовки фахівців за освітньо-професійними програмами спеціальності «Правоохоронна діяльність», але й за освітніми програмами, що забезпечать фахівців у галузях економіки та фінансів, публічного управління та адміністрування, охорони здоров'я, інформаційних технологій, технічних наук, природничих наук, психології, соціології, політології та інших. Щодо, власне, підготовки фахівців за спеціальністю «Правоохоронна діяльність», є потреба у визначенні чітких підходів до здобуття такої освіти в цивільних закладах вищої освіти;

4. Інституційний механізм. Сутність інституційного механізму полягає у формуванні суб'єктного складу правоохоронної системи України. Зокрема, трансформація кримінального та кримінально-процесуального законодавства обумовила зміну підходів до змісту правоохоронної діяльності та правоохоронних органів. Вважаємо, що сьогодні є потреба у: по-перше, визначенні ознак, за якими відповідна організація буде віднесена до правоохоронного органу; по-друге, класифікацію правоохоронних органів для державного управління та налагодження комунікації; по-третє, формування чіткого переліку правоохоронних органів та напрямів створення нових; по-четверте, формування механізму міжнародного співробітництва із міжнародними поліцейськими організаціями;

5. Інформаційний механізм забезпечує формування інформаційного поля щодо формування державної політики та державного управління правоохоронними органами та етапах реалізації державної політики. Важливе значення при формуванні державної політики у сфері правоохоронної діяльності покладається на інформування населення та зацікавлених сторін. Це важливо з позиції реформування правоохоронної системи, в цілому, або окремих її складових, адже є необхідність зменшення рівня несприйняття реформ громадськістю. Крім того, криміналізація та декриміналізація окремих видів діянь та злочинів має також забезпечуватися інформаційною підтримкою, як основа профілактичної функції правоохоронної діяльності. Однією із складових державного

управління правоохоронною діяльністю є інформаційно-комунікаційна система, метою якої є формування взаємодії між правоохоронними органами, громадськістю, суб'єктами державного управління, міжнародними правоохоронними організаціями.

Таким чином, у результаті проведеного дослідження методологічних положень формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності було обґрунтовано наступні положення: 1) визначено порядок залучення стейкхолдерів до формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності (взаємодія із органами місцевого самоврядування; взаємодія із органами державного управління; взаємодія із контролюючими органами; взаємодія із організаціями громадянського суспільства); 2) розроблено модель взаємодії державної політики в контексті реалізації правоохоронної функції; 3) обґрунтовано зміст та форми реалізації освітнього, фінансового, правового, інституційного та інформаційного механізмів, як складових методології державної політики. Дані положення розширюють наукове значення державного управління та є основою трансформації системи правоохоронної діяльності в Україні.

РОЗДІЛ 7

ТРАНСФОРМАЦІЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ У КОНТЕКСТІ ПОДОЛАННЯ КРИЗОВИХ ЯВИЩ

7.1. Центральні та допоміжні органи виконавчої влади, що формують та реалізують державну політику в сфері трансформації правоохоронної системи

Реалізація реформ у будь-якій сфері суспільного життя вимагає уточнення змісту та складу функцій суб'єктів державного управління, якими є центральні органи виконавчої влади. Саме на даних суб'єктів державного управління покладається реалізація державної політики у відповідних сферах. У контексті необхідності трансформації правоохоронної системи України є потреба в обґрунтуванні напрямів трансформації діяльності суб'єктів формування та реалізації державної політики в досліджуваній сфері. Питання є вкрай нелегке, адже склад центральних органів виконавчої влади є мінливим до політичного середовища. Так, структура Кабінету Міністрів України зазвичай змінюється у контексті виборів Президента України або Верховної Ради України. Зазначене актуалізує науковий пошук вирішення проблеми державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи щодо інституційного забезпечення.

Питання трансформації діяльності суб'єктів, що реалізують державну політику в сфері правоохоронної діяльності піднімалися у працях вітчизняних та зарубіжних учених, серед яких: В.Б. Авер'янов, М.І. Ануфрієв, І.В. Арістова, А.В. Антонов, Л.В. Антонова, О.М. Бандурка, В.М. Безчасний, В.Т. Білоус, Д.О. Грицишен, В.В. Галуцько, І.П. Голосніченка, С.О. Дмитренко, С.В. Єрмолаєва-Задорожня, А.Л. Помаза-Пономаренко, С.П. Лисак, Р.А. Калюжний, В.М. Колпаков, А.Т. Комзюк, А.М. Кучук, О.В. Кравчук, В.О. Копанчук, М.Ф. Криштанович, В.Ф. Загурська-Антонюк,

Ю.О. Загуменна, І.Є. Марочкін, Н.П. Матюхіна, О.А. Мартиненко, М.І. Мельник, В.В. Нонік, А.І. Семенченко, В.П. Удовиченко, Н.І. Шевченко, М.К. Якимчук, Х.П. Ярмакі та інші.

Суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи запропоновано класифікувати за наступними групами: 1) органи центральної виконавчої влади, що реалізують державну політику в сфері трансформації правоохоронної системи; 2) органи центральної виконавчої влади, що реалізують політику в сферах формування відповідного забезпечення правоохоронної системи; 3) правоохоронні органи. У даному дослідженні ми приділимо більше уваги першій та другій позиції дослідження діяльності зазначених суб'єктів формування та реалізації державної політики у даній сфері, здійснимо це за наступними напрямками: структура суб'єкту, повноваження у частині правоохоронної системи, порядок фінансування діяльності суб'єкта.

До центральних органів виконавчої влади, що реалізують політику в сфері трансформації правоохоронної системи віднесено: Офіс Президента України; Кабінет Міністрів України; Міністерство внутрішніх справ України. Варто зазначити, що окремі правоохоронні органи мають пряме підпорядкування зазначеним органам державного управління. Органами центральної виконавчої влади, що реалізують політику в сферах формування відповідного забезпечення правоохоронної системи, є: Міністерство фінансів України; Міністерство юстиції України; Міністерство культури та інформаційної політики України; Міністерство цифрової трансформації України; Міністерство освіти і науки України; Міністерство соціальної політики України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство закордонних справ України. Розглянемо більш детально діяльність зазначених суб'єктів державного управління щодо трансформації правоохоронної системи.

1. Органи центральної виконавчої влади, що реалізують державну політику в сфері трансформації правоохоронної системи.

Офіс Президента України є суб'єктом державного управління (є постійно діючим допоміжним органом, утвореним Президентом

України), основною метою якого є формування організаційного, консультативного, правового, інформаційного, експертно-аналітичного забезпечення здійснення Президентом України повноважень, які визначені Конституцією України. Президент України представляє особливу гілку влади, яка перетинається із законодавчою та виконавчою.

Важливим напрямом діяльності Президента України є сфера правоохоронної діяльності. Відповідно до Конституції України [313] (стаття 106), повноваження Президента у сфері правоохоронної діяльності знаходяться в наступній площині:

- забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;
- призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора;
- вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України;
- зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;
- присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;
- нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними;
- здійснює помилування;
- підписує закони, прийняті Верховною Радою України;
- має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України.

Зазначені напрями діяльності забезпечує Офіс Президента України, структура якого представлена в табл. 7.1.

³¹³ Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

Таблиця 7.1

Організаційна структура Офісу Президента України, як суб'єкта реалізації державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи

КЕРІВНИК ОФІСУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ;				
Заступники Керівника офісу президента України				
Соколовська Ю.С.	Смирнов А.О.	Тимошенко К.В.	Жовква І.І.	Машовець Р.В.
Татаров О.Ю.	Брусило І.М.	Сибіга А.І.	Дніпров О.С.	Шурма Р.І.
Керівник Апарату Офісу Президента України			Прес-секретар Президента України представники Президента України	
Перший помічник Президента України				
радники Президента України				
радники-уповноважені Президента України				
Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України			Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій	
з прав дитини			з прав людей з інвалідністю	
з земельних питань			з питань волонтерської діяльності	
Кабінет Керівника Офісу Президента України			Кабінет Президента України	
Директорати				
<i>Директорати, діяльність яких направлена на реалізацію політику в сфері правоохоронної системи</i>				
з питань юстиції та правоохоронної діяльності			з питань національної безпеки та оборони	
<i>Директорати, діяльність яких направлена на реалізацію політику в сферах забезпечення правоохоронної системи</i>				
з питань правової політики		з питань зовнішньої політики		з питань економічної політики
з питань регіональної політики та децентралізації		з питань інформаційної політики		з питань внутрішньої та гуманітарної політики
Департаменти та служби				
з питань звернень громадян		управління персоналом		інформаційних технологій
документального забезпечення		Режимно-секретний департамент		Служба Державного Протоколу та Церемоніалу
з питань громадянства, помилування, державних нагород			забезпечення зв'язків із Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України	
доступу до публічної інформації			забезпечення діяльності уповноважених, представників та роботи Офісу Президента України	

Офіс Президента України виконує комунікаційну функцію, що визначає безпосереднє підпорядкування Президенту України Служби безпеки України як правоохоронного органу, лише у контексті призначення на посаду керівника, тобто політичний вплив має Президент України та в аспектах звітування – Верховна Рада України;

а також на діяльність нового правоохоронного органу – Державне бюро розслідувань. Крім уже існуючих правоохоронних органів, що підпорядковуються Президенту України, пропонуємо створити інституцію, діяльність якої скерована на запобігання та протидію терористичними загрозами. Такою інституцією має стати Бюро протидії терористичним загрозам. Даний правоохоронний орган пропонуємо підпорядкувати Президенту України, а його діяльність має бути налагоджена таким чином, щоб відбувався тісний комунікаційний зв'язок із Службою Безпеки України. Зосередження функцій щодо запобігання та протидії терористичним загрозам дозволить підвищити рівень державної безпеки з одного боку та налагодження співпраці із подібними правоохоронними органами зарубіжних країн та міжнародними поліцейськими організаціями.

Організаційна структура Офісу Президента України передбачає сукупність структурних підрозділів, діяльність яких пов'язана із політикою в сфері реформування правоохоронної системи. Відповідно до положення Про офіс Президента України [314], основними завданнями у сфері розвитку правоохоронної системи є:

– здійснення експертного аналізу політичних, економічних, соціальних, гуманітарних та інших процесів, що відбуваються в Україні і світі, готує за його результатами для подання на розгляд Президентові України пропозиції з питань формування та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики держави, спрямованої на забезпечення додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, державного суверенітету, територіальної цілісності України;

– участь в опрацюванні пропозицій щодо здійснення Президентом України керівництва у сферах національної безпеки та оборони України, виконання ним повноважень Голови Ради національної безпеки і оборони України, здійснення контролю за сектором безпеки і оборони;

– забезпечення в установленому порядку взаємодії Президента України з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, правоохоронними, іншими державними органами, органами місцевого

³¹⁴ Указ Президента України «Про Положення про Офіс Президента України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text>

самоврядування, об'єднаннями громадян (у тому числі політичними партіями, професійними спілками), підприємствами, установами, організаціями, сприяє підвищенню ефективності такої взаємодії;

– здійснення підготовки проектів указів Президента України про призначення на посаду судді, а також проектів законів щодо утворення, реорганізації і ліквідації суддів;

– здійснення підготовки проектів конституційних подань, звернень Президента України до Конституційного Суду України та пропозицій щодо позиції Президента України у справах, які розглядаються Конституційним Судом України;

– забезпечення опрацювання та подання в установленому порядку на розгляд Президента України пропозицій щодо присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів, нагородження державними нагородами, встановлення президентських відзнак та нагородження ними;

– забезпечення контролю за виконанням указів, розпоряджень Президента України;

– забезпечення в межах своєї компетенції реалізації державної політики щодо державної таємниці.

Зазначені положення тим чи іншим чином визначають роль та значення Офісу президента України як допоміжного органу, що формує комунікаційні зв'язки Президента України, як гаранта, із правоохоронними органами та іншими суб'єктами державного управління, що реалізують державну політику в сфері трансформації правоохоронної системи. Роль Президента України та Офісу Президента України як суб'єкта державного управління неможливо переоцінити, адже від політики, яку він реалізує, залежить ефективність державно-управлінських рішень по всій вертикалі державної влади в сфері правоохоронної системи.

У контексті сучасних проблем правоохоронної системи та, зважаючи на зовнішні загрози національній безпеці, вважаємо, за необхідне доповнити завдання Офісу Президента України наступними положеннями:

– готує аналітичні звіти для президента України щодо стану злочинності (різних видів) та її загрози національним інтересам України;

– бере участь в опрацюванні пропозицій щодо розвитку правоохоронної системи та трансформації її функцій в умовах воєнного та надзвичайного станів;

– здійснює аналітичну оцінку та подання Президенту критеріїв визначення загроз національній безпеці України, що дозволяють правоохоронним органам застосовувати засоби впливу, які стосуються конфіденційності громадян та звуження їх конституційних прав та свобод.

Кабінет Міністрів України є вищим органом центральної виконавчої влади. Діяльність Кабінету Міністрів регулюється Законом України Про Кабінет Міністрів України [315]. Відповідно до даного закону, завданнями даного органу центральної виконавчої влади є:

– «забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України». Зазначене завдання визначає роль та значення Кабінету Міністрів у реалізації правоохоронної функції, адже правоохоронна функція держави є складовою забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності. Це реалізується через забезпечення громадського порядку та запобігання і протидію економічній злочинності, у тому числі, корупції. Так, рівень злочинності є фактором впливу на державну безпеку й, відповідно, гарантією економічної самостійності;

– «вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості». Правоохоронна система, будучи інструментом захисту публічних приватний та суспільних інтересів, здійснює свою діяльність у забезпеченні конституційних прав та свобод людини та громадянина. Кабінет Міністрів України має забезпечити реалізацію правоохоронної функції на рівні, що в повній мірі забезпечить виконання норм Конституції;

– «забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування».

³¹⁵ Про Кабінет Міністрів України: Закон України.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

Реалізуючи зазначені види державної політики, Кабінет Міністрів формує фінансове (бюджетна політика), кадрове (державна політика у сфері праці, освіти і науки), інформаційне (у сфері культури);

– «розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм». Вагоме значення у розвитку правоохоронної системи, в тому числі, інфраструктурної складової, надається цільовим програмам;

– «забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави». Правоохоронна система – це не лише правоохоронна діяльність, але й цілий комплекс інфраструктурного забезпечення (заклади освіти, заклади охорони здоров'я, заклади соціальної інфраструктури). Відповідно, інноваційний потенціал має розвиватися у всіх сферах суспільного життя, у тому числі, – правоохоронній діяльності. Впровадження інноваційних технологій у правоохоронну діяльність дозволить підвищити її ефективність у напрямках виявлення та усунення загроз державній безпеці, застосування при охороні громадського порядку та запобіганні та протидії злочинності;

– «здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій». Зазначене завдання вказує, що Кабінет Міністрів України займає ключову роль у реалізації державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи, адже дана система має забезпечити громадський порядок, боротьбу зі злочинністю та забезпечення національної безпеки;

– «спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю». Зазначене завдання вказує, що Кабінет Міністрів України є суб'єктом, що має налагодити комунікаційну систему між органами виконавчої влади та правоохоронними органами.

У контексті виконання зазначених завдань Урядом України реалізується сукупність реформ у наступних правоохоронних сферах: Верховенство права та боротьба з корупцією; Безпека та оборона. Напрями та завдання вказаних реформ, що анонсовані Кабінетом Міністрів України, представлені в табл. 7.2.

Напрями реформ в правоохоронній сфері, що реалізуються

Кабінетом Міністрів України

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ТА БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ		
Реформування системи виконання судових рішень ^[316]	Боротьба з корупцією ^[317]	Реформування пенітенціарної системи України ^[318]
1. Удосконалення порядку доступу до професії приватного виконавця та розширення його повноважень	1. Належне та ефективне функціонування Єдиного державного реєстру декларацій	1. Індивідуалізація системи покарань та розширення переліку видів покарань, альтернативних позбавленню волі
2. Цифровізація виконавчого провадження та впровадження за окремими категоріями справ фігури «цифрового виконавця»	2. Забезпечення ефективної діяльності ДБР та АРМА	2. Забезпечення функціонування прозорих та ефективних механізмів попередження і протидії катуванню та жорсткому поводженню
	3. Забезпечення ефективної комунікаційної підтримки реформи	
3. Застосування інструментів впливу на боржника та засобів протидії зловживанню правами сторонами виконавчого провадження	4. Підвищення рівня доброчесності публічних службовців та громадськості	3. Вдосконалення порядку спрощеного досудового розслідування і судового розгляду кримінальних проступків та системи відправлення правосуддя
4. Скасування необґрунтованих мораторіїв на примусове виконання судових рішень	5. Удосконалення системи контролю за партійними фінансами	4. Впровадження дієвого інструментарію для зміни поведінки, виправлення та ресоціалізації осіб
Забезпечення рівного доступу до правосуддя та правової допомоги ^[319]		Захист права власності ^[320]
1. Забезпечення рівного доступу до безоплатної правової допомоги		1. Забезпечення надійної системи державної реєстрації
2. Надання якісних послуг безоплатної правової допомоги клієнтам системи		2. Впровадження ефективних процедур відновлення платоспроможності
3. Створення незалежної, клієнтоорієнтованої, інноваційної та ефективної системи безоплатної правової допомоги		3. Збільшення ролі альтернативних методів вирішення спорів

³¹⁶ Реформування системи виконання судових рішень. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/reformuvannya-sistemi-vikonannya-sudovih-rishen>

³¹⁷ Боротьба з корупцією. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/borotba-z-korupciyeyu>

³¹⁸ Реформування пенітенціарної системи України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/reformuvannya-sistemi-probaciyi-ta-resocializaciya>

³¹⁹ Забезпечення рівного доступу до правосуддя та правової допомоги. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/zabezpechennya-rivnogo-dostupu-do-pravosuddya-ta-pravovoyi-dopomogi>

³²⁰ Захист права власності. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/zahist-prava-vlasnosti>

БЕЗПЕКА ТА ОБОРОНА	
Оборона країни [321]	
1. Реформування сектору національної безпеки і оборони (разом з іншими складовими сектору).	1. Уточнення засад державної політики у сфері соціального захисту ветеранів війни
2. Ефективні Збройні Сили	2. Удосконалення стратегічного планування у системі соціального захисту ветеранів війни
3. Новітнє озброєння та оснащення	3. Здійснення в установленому порядку координації діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування щодо організації та забезпечення дії пільг, а також надання послуг ветеранам війни
4. Наложне забезпечення та освіта військовослужбовців	
Безпека для громадян [322]	
1. Підвищення ефективності виконання завдань Національною поліцією, Держприкордонслужбою, ДСНС, ДМС та Національною гвардією	
2. Зменшення часу реагування на виклик з моменту отримання повідомлення і до першого контакту з потерпілим	
3. Забезпечення кожної територіальної громади офіцером поліції	
4. Підвищення рівня забезпеченості військовослужбовців житлом	
5. Зменшення кількості вчинюваних громадянами правопорушень та постраждалих від них під час мирних зібрань	
6. Максимально високий відсоток спеціальних поліцейських операцій, проведених без жертв	
7. Зменшення питомої ваги тяжких та особливо тяжких злочинів від загальної кількості кримінальних правопорушень	
8. Ефективність превентивних заходів щодо протидії злочинності у цілому, а також високий рівень розкриття вчинених злочинів	
9. Збільшення кількості пунктів пропуску через державний кордон, у яких запроваджено спільний контроль та оптимізовано контрольні процедури	
10. Підвищення рівня задоволеності громадян сервісом під час перетинання державного кордону	
11. Забезпечення своєчасного та оперативного реагування на надзвичайні ситуації та небезпечні події, що несуть загрозу життю громадян	
Зменшення часу на виконання завдань, пов'язаних із здійсненням оперативно-пошукових заходів, гасінням пожеж у природних екосистемах, аеромединою евакуацією постраждалих, доставкою гуманітарних вантажів	

Вище представлені завдання та реформи реалізуються Кабінетом Міністрів України, що має наступну структуру (табл. 7.3), до якої входять інші суб'єкти реалізації досліджуваної політики та правоохоронні органи та органи центральної виконавчої влади, що здійснюють правоохоронну діяльність:

– Бюро економічної безпеки України;

³²¹ Оборона країни. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/bezpeka-ta-oborona/oborona-krayini>

³²² Безпека для громадян. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/bezpeka-ta-oborona/bezpeka-dlya-gromadyan>

Криза правоохоронної системи України

– Національне агентство України з питань запобігання корупції³²³;

– Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів³²⁴.

Таблиця 7.3

Структура Кабінету Міністрів України як суб'єкта реалізації державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи

ПРЕМ'ЄР-МІНІСТР УКРАЇНИ			
ВІЦЕ ПРЕМ'ЄР-МІНІСТРИ УКРАЇНИ			
<i>Перший віце-прем'єр-міністр</i> <i>Міністр економіки</i>	<i>Міністр оборони</i>	<i>Міністр питань європейської та євроатлантичної інтеграції</i>	<i>Міністр цифрової трансформації</i> <i>Міністр з питань стратегічних галузей промисловості</i>
МІНІСТЕРСТВА			
Аграрної політики та продовольства	Захисту довкілля та природних ресурсів	З питань реінтеграції тимчасово окупованих територій	Молоді та спорту
Внутрішніх справ	Енергетики	Закордонних справ	Інфраструктури
Культури та інформ. політики	Освіти і науки	Охорони здоров'я	Розвитку громад та територій
Соціальної політики	У справах ветеранів	Фінансів	Юстиції
Служби	Агентства	Інспекції	Колегіальні органи
24 суб'єкти	16	4	3
ЦОВВ зі спеціальним статусом	Інші ЦОВВ		Місцеві органи влади
8	5		27
ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ, ЩО ПІДПОРЯДКОВУЮТЬ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ			
Бюро економічної безпеки України	Національне агентство України з питань запобігання корупції ³²⁵		Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів ³²⁶
ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ, ЩО ПІДПОРЯДКОВУЮТЬ МІНІСТЕРСТВУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ			
Національна поліція України	Адміністрація Державної прикордонної служби України	Державна міграційна служба України	Державна служба України з надзвичайних ситуацій

³²³ Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом.

³²⁴ Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом.

³²⁵ Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом.

³²⁶ Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Крім існуючих правоохоронних органів та органів центральної виконавчої влади, що здійснюють правоохоронну діяльність, пропонуємо розширити їх склад, зокрема, створити наступні правоохоронні органи, що будуть підпорядковані Кабінету Міністрів України:

- Бюро з протидії та запобігання кіберзлочинам та кіберзагрозам;
- Управління спеціальними охоронними підрозділами;
- Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї;
- Бюро протидії торгівлі людьми та органамими.

Більш детальніша організаційна структура, порядок створення специфічних видів діяльності у зазначених правоохоронних органах буде розглянута в подальших дослідженнях.

Важливе значення в реалізації правоохоронної функції займає аналітико-інформаційна складова. Зокрема, оцінка ризиків та загроз національній безпеці, визначення рівня громадського порядку прогнозування його стану, аналітична оцінка злочинності, прогнозування злочинності, оцінка ефективності профілактичних заходів та заходів запобігання та протидії злочинності.

Усі зазначені види діяльності мають покладатися на спеціалізовану інституцію, що за належного політичного, фінансового, кадрового, інформаційного та технологічного забезпечення, зможе готувати та надавати відповідним центральним органам виконавчої влади оперативну, тактичну, стратегічну інформацію про загрози національній безпеці, стан та загрози громадському порядку, стан, прогноз ефективність протидії злочинності різних видів. Пропонуємо створити Аналітичне агентство з питань вивчення злочинності. Зазначена інституція має взаємодіяти із усіма правоохоронними органами, центральними органами виконавчої влади, що реалізують державну політику в сфері трансформації правоохоронної діяльності та органамими виконавчої влади що здійснюють правоохоронну діяльність.

Із вищезазначеного випливає комплекс завдань для державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи та необхідність розробки інноваційних механізмів.

Міністерство внутрішніх справ України – є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері

правоохоронної діяльності. Даний центральний орган виконавчої влади займає особливе місце у забезпеченні державної безпеки, громадського порядку, запобігання та протидії злочинності. Вперше на території України державною інституцією такого типу було Генеральне секретарство (міністерство) внутрішніх справ УНР, що було створено у червні 1917 р. Українською Центральною Радою. Варто зазначити, що функціонування Секретаріатства внутрішніх справ УНР мало демократичний та децентралізований характер, адже Третім універсалом центральної ради передбачено, що «Генеральному Секретарству внутрішніх справ приписуємо: Вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях, і до встановлення найтіснішого зв'язку й співробітництва його з органами революційної демократії, що має бути найкращою основою вільного демократичного життя» [327].

У складі радянського союзу центральними органами виконавчої влади, що реалізують державну політику в сфері правоохоронної діяльності в різні часи були наступні: 1) Народний комісаріат внутрішніх справ Української СРР (1919-1923) – державний виконавчий орган незалежної Української СРР; 2) Народний комісаріат внутрішніх справ Української СРР (1923-1930) – державний виконавчий орган Української СРР у складі СРСР; 3) Народний комісаріат внутрішніх справ Української СРР (Української РСР) (1934-1946) – державний виконавчий орган Української СРР (Української РСР) у складі СРСР, що підпорядковувалася НКВС СРСР; 3) Міністерство внутрішніх справ Української РСР як частина Міністерства внутрішніх справ СРСР (1946-1991). Із здобуттям незалежності в Україні почало функціонувати Міністерство внутрішніх справ України.

Згідно з Положенням Про міністерство внутрішніх справ України, основними завданнями даної інституції є наступні:

– охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;

³²⁷ Мироненко О.М. Третій Універсал Української Центральної Ради. Юридична енциклопедія: В 6 т. Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998.

– захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

– цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

– міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

У контексті виконання визначених завдань побудована організаційна структура міністерства (табл. 7.4).

Таблиця 7.4

Організаційна структура Міністерства внутрішніх справ України, як суб'єкта реалізації державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи

МІНІСТР ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ			
<i>Державний секретар міністерства</i>	<i>Перший заступник міністра</i>	<i>Заступники міністра</i>	
Патронатна служба		Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем з організованою злочинністю при РНБО України	
ДЕПАРТАМЕНТИ			
організаційно-апаратної роботи	інформатизації	комунікації	юридичного забезпечення
формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу	аналітичної роботи та організації управління	міжнародного співробітництва та європейської інтеграції	персоналу, організації освітньої та наукової діяльності
внутрішнього аудиту	фінансово-облікової політики	з режиму та службової діяльності	державного майна та ресурсів
УПРАВЛІННЯ			
документування службової діяльності	запобігання корупції та проведення люстрації	взаємодії з Національною поліцією	моніторингу дотримання прав людини
взаємодії з Державною прикордонною службою України	взаємодії з Державною службою України з надзвичайних ситуацій	взаємодії з Державною міграційною службою України	взаємодії з Національною гвардією України
ліцензування	координації діяльності авіації	охорони здоров'я та реабілітації	інші управління

ВІДДІЛИ			
мобілізаційної роботи та організації бронювання	запровадження діяльності служби 112	впровадження реформ	стратегічних комунікацій та координації сектору цивільної безпеки з питань євроатлантичної інтеграції
СКЛАД СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ			
Національна поліція України	Державна прикордонна служба України	Національна гвардія України	
ДСНС	Державна міграційна служба України	Сервісні центри МВС	
СУБ'ЄКТИ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ			
навчальні заклади та науково-дослідні установи	заклади охорони здоров'я	підприємства, установи та організації в системі МВС	

Зазначена структура, в цілому, характеризує державне управління правоохоронною системою. Міністерству внутрішніх справ підпорядковуються такі правоохоронні органи:

– загального призначення: Національна Поліція України та Національна Гвардія України;

– спеціального призначення: державна прикордонна служба України, Державна служба України з питань надзвичайних ситуацій та Державна міграційна служба.

Для розширення інституційного забезпечення виконання правоохоронних функцій пропонуємо створити правоохоронний орган у підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ України, основною функцією якого буде запобігання та протидія виробництву і реалізації наркотиків, зокрема: Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків. Зважаючи, що злочини у сфері виробництва та розповсюдження наркотичних речовин, зазвичай, є транснаціональними злочинами, є необхідність надання даному правоохоронному органу повноваження щодо заключення договорів та меморандумів про співпрацю із аналогічними органами зарубіжних країн та міжнародними поліцейськими організаціями.

Отже, вивчення специфіки діяльності органів центральної виконавчої влади, що реалізують державну політику в сфері трансформації правоохоронної системи, дозволило обґрунтувати напрями розширення їх завдань, у частині реалізації правоохоронної

функції держави, ідентифікувати ключові ознаки організаційних структур щодо їх реалізації. Також запропоновано розширити структуру правоохоронних органів та визначено їх підпорядкування Президенту України (Бюро протидії терористичним загрозам), Кабінету Міністрів України (Бюро з протидії та запобіганню кіберзлочинам та кіберзагрозам; Управління спеціальними охоронними підрозділами; Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї; Бюро протидії торгівлі людьми та органами; Аналітичне агентство з питань вивчення злочинності) та Міністерству внутрішніх справ України (Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків).

2. Органи центральної виконавчої влади, що реалізують політику в сферах формування відповідного забезпечення правоохоронної системи.

Вивчення Положень про діяльність органів центральної виконавчої влади, що реалізують політику в сферах формування відповідного забезпечення правоохоронної системи, дозволило ідентифікувати завдання, які пов'язані із реалізацію відповідних механізмів державної політики у досліджуваній сфері. Отже, розглянемо їх більш детально:

1) Міністерство фінансів України [328]:

– «погоджує проекти законів, які надходять на погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, готує у межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим». Дане завдання є особливо важливим у контексті встановлення порядку фінансування новоутворених правоохоронних органів. Так, законодавчі акти, які регулюють діяльність новоутворених правоохоронних органів (Державне бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки) та запропонованих до

³²⁸ Кабінет Міністрів України Постанова від 20 серпня 2014 р. № 375 Київ Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text>

утворення структур (Бюро з протидії та запобігання кіберзлочинам та кіберзагрозам; Управління спеціальними охоронними підрозділами; Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї; Бюро протидії торгівлі людьми та органами; Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків; Бюро протидії терористичним загрозам; Аналітичне агентство з питань вивчення злочинності) мають бути погоджені з Міністерством фінансів України у частині погодження фінансування їх діяльності, порядок ведення бухгалтерського обліку, склад видатків;

– «здійснює нормативно-правове регулювання у фінансовій, бюджетній, податковій, митній сферах, у сфері адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, у сфері контролю за трансфертним ціноутворенням, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску; у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, бухгалтерського обліку та аудиту, організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку, у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». Дане завдання характеризує місце Міністерства фінансів України в реалізації державної політики у сфері трансформації правоохоронної діяльності у частині: по-перше, визначення бюджетного фінансування їх діяльності; по-друге, дане Міністерство є регуляторним органом діяльності контролюючих органів, що є суб'єктами виявлення злочинів у економічній сфері; по-третє, визначає напрями регулювання процедури запобігання та протидії економічній злочинності;

– «розробляє і доводить до відома головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів для

підготовки проекту Державного бюджету України, встановлює строк та порядок їх подання»; «проводить оцінку відповідності бюджетному законодавству бюджетних запитів, паспортів бюджетних програм, проектів зведених кошторисів для складення розпису державного бюджету»; «проводить аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, на предмет його відповідності Бюджетній декларації, а також ефективності використання бюджетних коштів»; «погоджує подані головними розпорядниками бюджетних коштів проекти паспортів бюджетних програм». Зазначені завдання спрямовані на механізм фінансування діяльності правоохоронних органів у частині затвердження бюджетних програм, що складаються розпорядниками бюджетних коштів, зокрема, Офісу Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України;

– «розробляє в установленому порядку проект закону про Державний бюджет України на відповідний рік та готує відповідні матеріали, що додаються до нього». У залежності від підготовленого бюджету визначається фінансування видатків, як Міністерства внутрішніх справ України, так правоохоронних органів;

– «здійснює державне регулювання бухгалтерського обліку, фінансової, бюджетної звітності та аудиту в Україні, розробляє стратегію розвитку національної системи бухгалтерського обліку, визначає єдині методологічні засади бухгалтерського обліку та складення фінансової і бюджетної звітності, обов'язкові для всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування (крім банків), здійснює адаптацію законодавства з питань бухгалтерського обліку та аудиту в Україні до законодавства ЄС, надає індивідуальні роз'яснення з цих питань, якщо вони належать до діяльності заявників»; «визначає організаційно-методологічні засади здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, проводить оцінку функціонування систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту». Міністерство фінансів, відповідно до вказаних завдань, визначає порядок формування систем бухгалтерського обліку та внутрішнього контролю в бюджетних установах, якими виступають правоохоронні органи;

– «здійснює державне регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення щодо суб'єктів аудиторської діяльності; бухгалтерів; суб'єктів господарювання, що надають послуги з бухгалтерського обліку; суб'єктів господарювання, що здійснюють консультування з питань оподаткування; суб'єктів господарювання, що надають посередницькі послуги під час здійснення операцій з купівлі-продажу нерухомого майна; суб'єктів господарювання, що надають за винагороду консультаційні послуги, пов'язані з купівлею-продажем нерухомого майна; суб'єктів господарювання, що здійснюють торгівлю за готівку дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням та виробами з них; суб'єктів господарювання, які проводять лотереї та/або азартні ігри»; «застосовує заходи впливу до суб'єктів первинного фінансового моніторингу відповідно до статей 18 і 32 Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення” та оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті інформацію, пов'язану із застосуванням до суб'єкта первинного фінансового моніторингу цих заходів впливу»; «забезпечує співробітництво з міжнародними, міжурядовими організаціями, задіяними у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму чи фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення»; «здійснює міжнародне співробітництво з відповідними органами іноземних держав з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення відповідно до міжнародних договорів України чи з власної ініціативи з дотриманням вимог конфіденційності». Відповідно покладених завдань, Міністерство фінансів України є органом, що виконує функцію запобігання економічному злочину, а саме: легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

– «погоджує в установленому порядку типові штати бюджетних установ». Так, кадровий склад правоохоронних органів та органів центральної виконавчої влади, що реалізують державну політику в сфері правоохоронної діяльності, має погоджуватися із Міністерством фінансів України;

– «формує та уточнює програмну класифікацію видатків та кредитування державного та місцевих бюджетів, у тому числі шляхом визначення нових кодів та назв бюджетних програм відповідно до бюджетного законодавства». Створення нових правоохоронних органів або ж розширення діяльності існуючих вимагає формування нових бюджетних програм щодо кожного правоохоронного органу, а, відповідно, є необхідність уточнення класифікації видатків;

2) *Міністерство юстиції України* [³²⁹]:

– «забезпечення формування та реалізація державної правової політики, політики з питань банкрутства». Функціонування правоохоронної системи знаходиться у правовому полі, що формується Міністерством юстиції України. Зазначене відомство формує систему правового регулювання, як правоохоронної системи у частині діяльності її суб'єктів, так і суспільних відносин, як об'єкту правоохоронної системи.

– «здійснює правову експертизу проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, які подаються на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим»; «готує зауваження і пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентів України»; «здійснює в установленому законодавством порядку антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, а також розробляє за її результатами рекомендації щодо усунення виявлених факторів, що спричиняють або можуть спричинити вчиненню корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень»; «здійснює державну реєстрацію нормативно-правових актів

³²⁹ Кабінет Міністрів України Постанова від 2 липня 2014 р. № 228 Київ Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text>

міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації»; «скасовує рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації»; «здійснює експертизу проектів нормативно-правових актів та нормативно-правових актів, що підлягають державній реєстрації, на відповідність положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського Суду з прав людини». Дані завдання визначають роль та значення Міністерства Юстиції в процедурі формування та реалізації правового механізму досліджуваної державної політики. Усі нормативно-правові акти, що регулюють трансформацію правоохоронної системи, мають пройти відповідну процедуру, що розробляється та реалізується зазначеним відомством.

– «організовує відповідно до законодавства експертне забезпечення правосуддя та проведення науково-дослідних робіт у галузі судової експертизи»; «забезпечує організацію роботи Центральної експертно-кваліфікаційної комісії при Мін'юсті і Науково-консультативної та методичної ради з проблем судової експертизи при Мін'юсті»; «видає та анулює свідоцтва про присвоєння кваліфікації судового експерта фахівцям, які не є працівниками державних спеціалізованих установ»; «здійснює контроль за організацією діяльності судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ»; «спрямовує і контролює діяльність науково-дослідних установ, які проводять судову експертизу та належать до сфери управління Мін'юсту, здійснює нормативно-методичне забезпечення їх діяльності». Важливою складовою в системі запобігання та протидії злочинності є експертне забезпечення. Система експертного забезпечення регулюється та управляється Міністерством юстиції України. Відповідно, зазначене відомство, окрім суб'єкту реалізації правового механізму державної політики в досліджуваній сфері, є суб'єктом координації, управління та регулювання експертного забезпечення правоохоронної діяльності.

– «перевіряє у міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, а також інших органах, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, стан додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, вимагає у разі потреби подання нормативно-правових актів для державної реєстрації або їх скасування, вносить пропозиції про усунення виявлених порушень і недоліків та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях». Зазначене завдання вказує на реалізацію Міністерством Юстиції України контрольної функції щодо функціонування правоохоронної системи.

– «здійснює інформування громадян про їх права і свободи, правову політику держави, реалізацію проектів, пов'язаних із правовою освітою населення»; «бере участь у розробленні та розповсюдженні освітніх програм у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів громадян». Ці завдання визначають роль та значення Міністерства юстиції України у виконанні профілактичної та інформаційної функції правоохоронної системи;

– «здійснення міжнародно-правового співробітництва, забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України з правових питань». Виконання зазначеного завдання вказує на роль та значення даного відомства у забезпеченні співробітництва правоохоронних органів із міжнародними поліцейськими організаціями та правоохоронними органами зарубіжних країн.

3) *Міністерство культури та інформаційної політики України*. Дослідження Положення про діяльність зазначеного відомства [³³⁰] дозволило встановити, що відсутні завдання, які стосуються, власне, реалізації інформаційної політики. Для вирішення зазначеного проблемного питання, пропонуємо доповнити завдання даного відомства наступними пунктами:

– здійснює заходи, спрямовані на популяризацію правоохоронців та формування їх позитивного суспільного портрету;

– здійснює заходи, щодо інформування населення про трансформацію правоохоронної системи держави;

³³⁰ Про затвердження Положення про Міністерство культури України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/495-2014-%D0%BF#Text>

– вживає заходів щодо забезпечення всебічного висвітлення змісту конституційних прав і свобод людей та громадян, механізмів їх захисту;

– бере участь у розробці інформаційно-комунікаційних стратегій розвитку різних сфер суспільного життя (у тому числі, правоохоронної системи).

Зазначені завдання характеризують профілактичну та інформаційну складову державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи.

4) Міністерство цифрової трансформації України [331]:

– «здійснює заходи щодо створення та забезпечення функціонування: системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів; системи електронної взаємодії органів виконавчої влади; інтегрованої системи електронної ідентифікації; єдиного державного веб-порталу відкритих даних; національного реєстру електронних інформаційних ресурсів; онлайн-платформи взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства». Окреслене завдання визначає напрями формування комунікаційної системи правоохоронних органів між собою та із центральними органами виконавчої влади, а також міжнародними поліцейськими організаціями та правоохоронними органами зарубіжних країн;

– «розробляє пропозиції щодо визначення основних напрямів розвитку системи надання електронних та адміністративних послуг, здійснює заходи з її реформування». В умовах формування інформаційного суспільства є необхідність застосування інформаційних технологій для надання адміністративних послуг, що можуть здійснюватися, як правоохоронними органами, так і державними органами, що реалізують правоохоронну функцію;

– «координує діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих держадміністрацій, а також державних підприємств, установ, організацій та державних господарських об'єднань, навчальних закладів з питань, що належать до компетенції Мінцифри, надає їм

³³¹ Кабінет Міністрів України Постанова від 18 вересня 2019 р. № 856 Київ Питання Міністерства цифрової трансформації. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text>

необхідну методичну допомогу». При формуванні комунікаційного механізму та запровадженні інформаційних технологій, Міністерство цифрових трансформацій здійснює методичну допомогу, що є вкрай важливим у контексті забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи;

– «формуванні державної політики у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку, захисту державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах і на об'єктах інформаційної діяльності, а також у сферах використання державних інформаційних ресурсів, у частині захисту інформації, протидії технічним розвідкам, функціонування, безпеки та розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку». Правоохоронна система, як складова забезпечення державної безпеки, має бути захищена від кіберзагроз, як в цілому, так і окремі її суб'єкти та процеси, зокрема. Відповідно, забезпечення високого рівня протидії кіберзагрозам здійснюється зазначеним відомством.

– «розробленні критеріїв і порядку проведення оцінки стану захищеності державних інформаційних ресурсів в інформаційно-телекомунікаційних системах; організації та проведенні оцінки стану захищеності державних інформаційних ресурсів, наданні відповідних рекомендацій». Дане завдання характеризує контрольну функцію Міністерства цифрової трансформації України, у контексті вивчення та оцінки стану захищеності державних інформаційних ресурсів, у тому числі, правоохоронних органів;

– «сприяє впровадженню у державних органах та органах місцевого самоврядування технологій цифрових трансформацій». Так, трансформація правоохоронної системи вимагає впровадження інноваційних підходів до процедур правоохоронної діяльності. Крім того, дане завдання має передбачати взаємодію інших державних органів з правоохоронними органами, у контексті правомірності застосування інформаційних систем;

– «здійснює моніторинг даних про вчинення та/або спроби вчинення несанкціонованих дій щодо державних інформаційних ресурсів в інформаційно-телекомунікаційних системах, а також про їх наслідки, інформує правоохоронні органи для вжиття заходів із запобігання та припинення злочинів у зазначеній сфері». Міністерство цифрової трансформації України має забезпечити безпеку інформаційної системи правоохоронної системи, в цілому, та правоохоронних органів, зокрема, використовуючи інструменти моніторингу.

5) *Міністерство освіти і науки України* [332]:

– «розробляє державні стандарти освіти, здійснює контроль за їх додержанням»; «приймає рішення щодо виконання експериментальних робочих навчальних планів, нових освітніх програм, запровадження новітніх педагогічних технологій». Особливою складовою правоохоронної системи є підготовка кадрів, яка здійснюється відомчими навчальними закладами. Відповідно, формування стандартів вищої освіти за профільними спеціальностями («Право», «Правоохоронна діяльність», «Психологія», «Національна безпека», «Державна безпека», «Цивільна безпека») належить до компетенції Міністерства освіти і науки України;

– «провадить в установленому порядку ліцензування, атестацію та акредитацію вищих і професійно-технічних навчальних закладів незалежно від форми власності та підпорядкування, веде Державний реєстр навчальних закладів». До компетенції Міністерства освіти і науки України відносяться ліцензування та атестація закладів вищої освіти, у тому числі, підпорядкованих суб'єктом, що реалізують державну політику в сфері трансформації правоохоронної системи;

– «присвоює в установленому порядку вчені звання доцента і професора науковим та науково-педагогічним працівникам»; «встановлює порядок атестації педагогічних працівників». Атестація наукових кадрів правоохоронної системи здійснюється зазначеним відомством;

³³² Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 грудня 2006 р. № 1757. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/59237922>

– «забезпечує державну реєстрацію авторського права, державну реєстрацію та ведення обліку об'єктів інтелектуальної власності, провадить реєстрацію угод про передачу прав на використання об'єктів інтелектуальної власності, що охороняються на території України»; «організовує в установленому порядку проведення експертизи об'єктів інтелектуальної власності, видає охоронні документи на об'єкти інтелектуальної власності»; «координує діяльність, пов'язану з трансфером (передачею) технологій і прав на об'єкти інтелектуальної власності, що створені повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету». Розроблені науковими установами, що входять до складу правоохоронної системи, наукові розробки повинні мати державну реєстрацію, що знаходиться у компетенції Міністерства освіти і науки України.

б) *Міністерство закордонних справ України* [³³³]:

– «розробляє та подає Кабінету Міністрів України пропозиції про вирішення стратегічних питань зовнішньополітичних відносин, реалізацію пріоритетних напрямів співробітництва з іншими державами»;

– «забезпечує створення сприятливих зовнішньополітичних умов для встановлення і розвитку відносин між Україною та іншими державами на двосторонньому, регіональному та глобальному рівнях»;

– «забезпечує участь України у підготовці міжнародних договорів з іншими країнами і міжнародними організаціями та подає до Кабінету Міністрів України пропозиції про підписання, ратифікацію, прийняття, схвалення міжнародних договорів або приєднання до них. При необхідності готує пропозиції щодо приведення законодавства України у відповідність з її міжнародними зобов'язаннями»;

– «здійснює нагляд за виконанням міністерствами та іншими центральними органами державної виконавчої влади України та іноземними державами міжнародних договорів України»;

³³³ Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 281. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248954588>

– «бере участь у роботі міжнародних організацій, органів міжурядових комісій та комітетів, конференцій, конгресів, симпозіумів і нарад з питань міжнародної політики, приймає іноземні делегації для обговорення питань зовнішньої політики»;

– «оформлює представникам України повноваження на участь у роботі міжнародних органів»;

– «координує діяльність міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади України у сфері зовнішньополітичних відносин»;

– «сприяє міністерствам, іншим центральним органам державної виконавчої влади та іншим юридичним особам України у їх зовнішньополітичній діяльності, подає їм відповідну методичну, консультаційну та інформаційну допомогу».

У цілому, дані завдання визначають механізми міжнародної співпраці правоохоронних органів, органів державного управління, що реалізують правоохоронну функцію, центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику в сфері трансформації правоохоронної системи. За сприяння Міністерства закордонних справ України відбувається підписання міжнародних договорів щодо співпраці у сфері правоохоронної діяльності. Зокрема, на сьогодні в Україні ратифіковані угоди із наступними країнами: Держава Ізраїль, Республіка Мальта, Катар, Німеччина, Республіка Туреччина, США, Франція, Острів Мен, Естонія, Великобританія, Польща, Словаччина. Крім того, зазначене відомство виконує організаційну функцію щодо участі правоохоронних органів у міжнародних правоохоронних організаціях (INTERPOL, АСЕАНАПОЛЬ, АФРИПОЛ, ЄВРОПОЛЬ, АМЕРІПОЛЬ, ГССРОЛ, АІМС).

Загалом, діяльність досліджуваних органів центральної виконавчої влади визначає їх функції у державному управлінні правоохоронною системою та механізми державної політики у досліджуваній сфері (табл. 7.5).

Функціональні напрями діяльності органів центральної виконавчої влади, що реалізують політику в сферах формування відповідного забезпечення правоохоронної системи

<i>Суб'єкт</i>	<i>Функціональний напрямок</i>	<i>Механізм</i>
<i>Міністерство фінансів України</i>	Регуляторна – погодження нормативно-правових актів	Правовий
	Забезпечуюча – фінансове забезпечення	Фінансовий
	Контрольна – фінансовий контроль за діяльністю	Контрольний
<i>Міністерство юстиції України</i>	Профілактична – розробка профілактичних заходів	Інформаційний
	Інформаційна – інформування населення	
	Забезпечуюча – експертне забезпечення	Організаційний
	Міжнародне співробітництво – юридичний супровід укладання договорів	Комунікаційний
	Регуляторна – регулює суспільні відносини та діяльність правоохоронних органів	Правовий
<i>Міністерство культури та інформаційної політики України</i>	Профілактична – розробка та реалізації профілактичних заходів	Інформаційний
	Інформаційна – інформування населення та налагодження комунікації	Інформаційний Комунікаційний
<i>Міністерство цифрової трансформації України</i>	Інформаційна – формує єдину інформаційну систему державного управління	Інформаційний
	Комунікаційна – формує комунікаційні зв'язки через використання інформаційних технологій	Комунікаційний
	Контрольна – здійснює оцінку стану використання інформаційних технологій та їх безпеки	Контрольний
	Безпекова – здійснює оцінку та моніторинг інформаційної безпеки правоохоронних системи в цілому та окремих правоохоронних органів	Контрольний Організаційний
	Регуляторна – здійснює регулювання використання інформаційних технологій в правоохоронній системі	Правовий
<i>Міністерство освіти і науки України</i>	Освітня – підготовка кадрів та наукових кадрів для правоохоронної системи	Освітній Кадровий
	Регуляторна – регулює процедуру підготовки кадрів для правоохоронної системи	Освітній Кадровий
	Профілактична – при формуванні стандартів освіти за непрофільними спеціальностями має враховувати компетенції, що визначають правосвідомість громадян	Інформаційний
<i>Міністерство закордонних справ України</i>	Організаційна – організація міжнародної співпраці в правоохоронній системі	Організаційний
	Інформаційна – інформаційний супровід міжнародній співпраці	Інформаційний Комунікаційний
	Регуляторна – регулює процедуру укладання міжнародних договорів в правоохоронній сфері	Правовий

Таким чином, встановлено, що у межах своїх повноважень:

– Міністерство фінансів України є органом державного управління, що визначає особливості формування та реалізації фінансового механізму державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи. Відповідно, дане Міністерство виконує як регуляторну, так і забезпечуючу функцію в реалізації зазначеної політики. Відповідно, основними напрямками діяльності зазначеного відомства є розробка класифікації видатків та бюджетних програм для запропонованих до створення правоохоронних органів;

– Міністерство юстиції України є органом державного управління, що визначає особливості формування та реалізації у першу чергу правового механізму. Окрім того, виконує інформаційну, забезпечуючу, профілактичну, регуляторну функції та функцію міжнародного співробітництва.

– Міністерство культури та інформаційної політики України. Доповнено завдання даного відомства у контексті реалізації інформаційної політики, а саме: здійснює заходи, спрямовані на популяризацію правоохоронців та формування їх позитивного суспільного портрету; здійснює заходи щодо інформування населення про трансформацію правоохоронної системи держави; вживає заходи щодо забезпечення всебічного висвітлення змісту конституційних прав та свобод людей та громадян і механізмів їх захисту; бере участь у розробці інформаційно-комунікаційних стратегій розвитку різних сфер суспільного життя (в тому числі, правоохоронної системи).

– Міністерство цифрової трансформації України виконує інформаційну, комунікаційну, безпекову, контрольну, регуляторну функції у контексті реалізації правоохоронної функції держави. Відповідно, зазначене Міністерство має вагоме значення у формуванні таких механізмів державної політики, як інформаційний, комунікаційний, контрольний, організаційний, правовий.

7.2. Фундаментальні положення функціонування правоохоронних органів та державних органів, що реалізують правоохоронну функцію

Трансформація правоохоронної системи завжди передбачає визначення векторів розвитку правоохоронних органів як в частинні їх складу, так і функцій. Система правоохоронних органів має бути побудована таким чином, щоб:

– по-перше, забезпечувати аполітичність правоохоронної діяльності;

– по-друге, враховувати усі завдання, які покладаються на правоохоронну систему;

– по-третє, забезпечувати усі сфери державної безпеки, прояви громадського порядку та напрями запобігання та протидії усім видам злочинності;

– по-четверте, забезпечувати дотримання публічних, суспільних та приватних інтересів.

Діяльність правоохоронних органів може вважатися неефективною, якщо не дотримується хоча б одне із зазначених положень. Відповідно, зазначені положення визначають актуальність наукового дослідження у контексті розбудови системи правоохоронних органів щодо трансформації їх адміністративно-правового статусу, розширення функцій існуючих правоохоронних органів, утворення нових правоохоронних органів.

Питання розвитку правоохоронних органів піднімалися у працях: А.М. Кучур, А.І. Білас, О.Г. Циганов, В.О. Гусєва, В.П. Коваленко, С.В. Медведенко, О.В. Білоус, Л.О. Мамчур, В.Г. Фатхутдінов, С.В. Єрмоласєва-Задорожня, О.В. Тарасенко, І.В. Серединський, С.О. Дмитренко, О.О. Єрмак, Д.А. Савчук та інші. Серед зарубіжних вчених зазначенні питання піднімали: О.М. Omelchuk, I.Y. Haiur, O.G. Kozytska, A.V. Prysiazhna, N.V. Khmelevska, H.B.H. Mash, C.S. Fullerton, R.J. Ursano, J.P. Kennedy, M.R. Maher, A.Q. Campbell та інші.

«На відміну від інших систем державних органів система правоохоронних органів не має традиційної організаційної побудови, як, наприклад, система органів виконавчої влади, а являє собою

цілісну сукупність, системоутворюючим чинником якої є функціональний критерій – безпосередньо правоохоронна діяльність, що визначено їх спільним функціональним призначенням, хоча це й не виключає наявності відповідних органів (чи повноважень у певних державних структур) координаційної спрямованості щодо діяльності правоохоронних органів. Так, в Україні відсутній такий державний орган, як, наприклад, міністерство правоохоронних органів України, але при цьому в нашій державі діють Рада національної безпеки і оборони України та Координаційний комітет при Президентові по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, які перш за все здійснюють координаційну роль в діяльності правоохоронних органів України з метою поліпшення реалізації правоохоронними органами завдань по забезпеченню та захисту прав громадян. Саме об'єднаність перш за все своїм функціональним призначенням та координаційний зв'язок між правоохоронними органами виступає особливістю організаційної побудови системи правоохоронних органів» [334].

Важливою складовою визначення напрямів трансформації системи правоохоронних органів України є необхідність визначення теоретико-методологічного підґрунтя їх діяльності та місця у системі державного управління. Це можливо здійснити через ідентифікацію ознак правоохоронних органів, що містяться в наукових працях (табл. 7.6).

Таблиця 7.6

Ознаки правоохоронних органів в науковій літературі

<i>Джерело</i>	<i>Перелік ознак</i>
<i>1</i>	<i>2</i>
Кучук А.М. [335, с. 12]	діяльність зазначених органів має бути по суті правоохоронною та відповідати принципам охорони
	ці органи мають здійснювати функції та виконувати завдання, покладені суспільством та державою на суб'єктів правоохоронної діяльності
	питома вага правоохоронної діяльності у загальному обсязі діяльності таких органів має бути значною
	зазначені органи мають бути наділені державно-владними повноваженнями та, відповідно, правом застосування державного примусу

³³⁴ Тюріна О.В. Сучасні системи судових і правоохоронних органів (порівняльно-правова характеристика). Київ. 2006. 108 с. URL:<http://clar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/6079/1/Tiurina%20O.%20V.%20Modern%20systems%20of%20judicial.pdf>

³³⁵ Кучук А.М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні: автореф. дис... канд.юрид.наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Інс. законод. Верх. Рада України. Київ, 2007. 22 с.

1	2
Бородін Д.І. [336, с. 50]	<p>визначальним у його діяльності є виконання принаймні однієї, чи, як правило, кількох головних правоохоронних функцій</p> <p>виконання ним вказаних функцій потребує специфічного організаційного, правового, кадрового, матеріально-технічного, військового та тилового (зокрема, забезпечення озброєнням, боєприпасами, спеціальними засобами, криміналістичною і спеціальною технікою, речовим та іншими видами майна), фінансового, інформаційного, наукового та іншого забезпечення</p> <p>до працівників цього органу законодавством пред'являються спеціальні вимоги щодо ділових і моральних якостей, стану здоров'я, рівня освіти, відсутності судимості тощо</p> <p>з метою ефективного виконання своїх обов'язків працівники цього органу: наділяються, згідно законодавства, різноманітними специфічними правами; мають згідно законодавства пільги, які компенсують додаткові навантаження і необхідність ризикувати життям та здоров'ям як своїм, так і членів сім'ї, а також підлягають підвищеному правовому захисту; мають встановлені законодавством зовнішні ознаки належності до правоохоронних органів (форму, знаки розрізнення, посвідчення, зброю, що може носитися відкрито)</p>
Юзікова Н.С. [337]	<p>владний характер захисту суспільних відносин компетентними органами</p> <p>визначеність діяльності у регламентованих законом процедурних межах і формах</p> <p>можливість застосування заходів державного примусу</p> <p>здійснення правоохоронної діяльності спеціально уповноваженими державою органами, які комплектуються кваліфікованими фахівцями, переважно юристами</p>
Лапкін А.В. [338]	<p>це державний орган, спеціально утворений для охорони права</p> <p>організовується і діє на основі спеціального закону або інших нормативних актів</p> <p>здійснює свої повноваження з дотриманням встановлених законом процедур (процесуальної форми)</p> <p>наділений державно-владними повноваженнями</p> <p>наділений повноваженнями із застосуванням державного примусу</p>
Загуменна Ю. [339, с. 147-148]	<p>зазначені органи законодавчо уповноважуються на здійснення правоохоронної діяльності, яку мають реалізовувати із дотриманням встановлених законом правил та процедур</p> <p>у своїй діяльності правоохоронні органи мають право застосовувати заходи державного примусу до осіб, які вчинили правопорушення</p> <p>рішення, на законних підставах ухвалені такими органами, є обов'язковими для виконання посадовими особами та громадянами;</p> <p>призначенням таких органів є охорона і захист прав</p>

³³⁶ Бородін Д.І. Правоохоронні органи України: поняття та функції // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право, 2015. № 2. С. 47-51.

³³⁷ Юзікова Н. С. Судові та правоохоронні органи України: Навчальний посібник. Вид. четверте, перероб. і допов. К.: Істина, 2006. 320 с.

³³⁸ Лапкін А. В. Організація судових та правоохоронних органів України : навч. посіб. у схемах. Вид. 5-ге, змін. і допов. Х. : Право, 2016. 168 с.

³³⁹ Загуменна Ю. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності. Право і безпека. 2010. Вип. 3 (35). С.145-150

1	2
Ковальська В.В. [340, с. 12]	уповноважуються законом для здійснення правоохоронної функції, у зв'язку з чим наділені відповідною правоохоронною компетенцією здійснюють свою діяльність із дотриманням встановлених законом правил і процедур мають право застосовувати заходи державного примусу відносно осіб, які вчинили правопорушення законні та обгрунтовані рішення, прийняті державними правоохоронними органами, обов'язкові для виконання посадовими особами та громадянами, а їх невиконання призводить до відповідальності
Євдокимов В.В. [341]	діє на основі спеціального закону та / або інших нормативних актів здійснює повноваження на основі процесуальної форми володіє державно-владними повноваженнями та правом на застосування примусу потребує спеціального забезпечення; наділені правом державної таємниці та повноваженнями щодо здійснення спеціальних операцій
Хамула П.І. [342, с. 47]	правоохоронний орган є органом державної влади (державно-владний характер діяльності правоохоронного органу) наявність повноваження на застосування засобів державного примусу виконання спеціальних повноважень із реалізації правоохоронної функції держави як мета і основний напрям діяльності, що здійснюється на професійній основі необхідність спеціального матеріально-технічного та кадрового забезпечення діяльності (зброя, спецзасоби, криміналістична техніка тощо) спеціальні вимоги та обмеження щодо кадрового складу, особливий порядок добору і проходження служби, відповідальність, додаткові гарантії діяльності).
Гаруст Ю.В., Мельник В.І. [343]	правоохоронний орган є органом державної влади (державновладний характер діяльності правоохоронного органу) наявність повноваження на застосування засобів державного примусу виконання спеціальних повноважень із реалізації правоохоронної функції держави, як мета і основний напрямок діяльності, що здійснюється на професійній основі необхідність спеціального матеріально-технічного та кадрового забезпечення діяльності (зброя, спецзасоби, криміналістична техніка тощо) спеціальні вимоги та обмеження щодо кадрового складу, особливий порядок добору і проходження служби, відповідальність, додаткові гарантії діяльності)

³⁴⁰ Ковальська В.В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти) : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 37 с.

³⁴¹ Євдокимов В.В. Розвиток складових методології формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/5_2020/22.pdf

³⁴² Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук спец.: 12.00.01. Харків, 2015. 235 с. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Hamula/d_Hamula.pdf

³⁴³ Гаруст Ю.В., Мельник В.І. Правоохоронні органи на захисті економічної безпеки України: адміністративно-правовий аспект: монографія. Суми: видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2019. 256 с.

1	2
Хробуст О.О. [344]	<p>правоохоронні органи, які забезпечують реалізацію правоохоронної функції держави створюються органи державної влади у формі бюро, служби, інспекції, агентства або інших форм, що дозволені законодавством</p> <p>реалізує державно-управлінські функції у сфері забезпечення громадського порядку, безпеки соціальних систем та запобігання і протидії злочинності у формі процесуальних дій</p> <p>специфіка діяльності правоохоронних органів передбачає необхідність спеціального забезпечення</p> <p>за необхідності можуть використовувати заходи державного примусу</p>
Боняк В.О. [345]	<p>становить собою структурно організований колектив державних службовців;</p> <p>створюється державою на основі українського парламенту, в особі Президента України та Уряду України;</p> <p>державно-владні повноваження, якими наділений цей колектив державних службовців, що діє на основі правових форм та правових методів;</p> <p>забезпечується матеріальними і фінансовими ресурсами, необхідними для реалізації правоохоронної функції держави</p>
Музичук О.М. [346, с. 19]	<p>виконують одну або декілька з наступних функцій, як: запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням, їх припинення та розкриття, розшук осіб, які їх вчинили; охорона особливо важливих державних об'єктів та окремих посадових осіб, передбачених законодавством; оперативно-розшукова та розвідувальна діяльність; охорона громадського порядку і громадської безпеки; виконання кримінальних покарань; контроль за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України; протипожежний та цивільний захист населення; нагляд за виконанням законів</p> <p>функція (функції) є однією з основних (головних, пріоритетних) та виконується ними повсякденно</p> <p>органи, які виконують правоохоронні функції, для забезпечення виконання покладених на них завдань, наділені правом застосування примусових заходів та засобів (фізичної сили, спеціальних засобів активної оборони та нападу, вогнепальної зброї)</p> <p>як правило, для виконання покладених обов'язків, правоохоронні органи наділяються відповідними атрибутами, що дають підстави називати їх силовими структурами або мілітаризованими органами</p> <p>як правило, з метою забезпечення належного рівня службової дисципліни, працівникам правоохоронних органів присвоюються спеціальні звання, видається формений одяг, зброя та інші засоби самозахисту; питання їх дисциплінарної відповідальності регламентуються спеціальними статутами про дисципліну</p>

³⁴⁴ Хробуст О.О. Механізми державного управління в сфері реформування правоохоронної системи. автореф. дис. на здобуття наук. ступеня до-ра наук з держ. упр. Житомир, 2021. 22 с. URL: https://ztu.edu.ua/ua/science/files/autoreferat/aref_Khrobust_OO.pdf

³⁴⁵ Забезпечення прав людини у правоохоронній діяльності: навч. посібник. – 2-е вид. перероб. і доп. / Кол. авт.; за ред. д.ю.н., доц. В.О. Боняк. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2018. 260 с.

³⁴⁶ Музичук О.М. Сучасний стан теоретичної розробки та законодавчого визначення поняття правоохоронних органів та їх переліку. // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ, 2009. № 44. С. 12-21.

Специфіка правоохоронної діяльності визначає, що правоохоронні органи мають відповідати сукупності ознак. Вважаємо, що усі визначені ознаки правоохоронних органів мають право на існування, адже визначені вченими у контексті їх досліджень (об'єкту, предмету, мети та завдань). У нашому дослідженні ми будемо визначати наступні ознаки правоохоронних органів:

- органи державної виконавчої влади, що реалізують одну або декілька правоохоронних функцій;
- володіє державно-владними повноваженнями в сфері реалізації завдань правоохоронної системи;
- діяльність спрямована на забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку, запобігання та протидію злочинності;
- підпорядковується органам центральної виконавчої влади;
- наділений правом спеціальних повноважень, що залежить від призначення правоохоронного органу;
- може мати право на використання заходів примусу;
- відповідає принципу аполітичності в управлінні та основній діяльності;
- висуваються особливі умови до кадрового складу;
- діяльність правоохоронних органів має відповідати законодавству;
- має доступ до державної таємниці відповідного рівня;
- в окремих випадках може використовувати заходи щодо обмеження конфіденційності громадян, за умови необхідності забезпечення національних інтересів;
- діяльність правоохоронних органів не повинна порушувати публічних, суспільних та приватних інтересів.

Зважаючи на складність правоохоронної системи та багатовекторність правоохоронної функції, вважаємо, що правоохоронні органи можна класифікувати наступним чином (табл. 7.7):

1) За призначенням: загальні, силові та спеціальні. До правоохоронних органів, що мають загальні повноваження віднесено Службу безпеки України та Національну поліцію. Зазначені правоохоронні органи не можна визначити лише з однією правоохоронною функцією. До силових правоохоронних органів віднесено Національну гвардію України та Патрульну поліцію.

Криза правоохоронної системи України

Спеціальними правоохоронними органами є: Бюро економічної безпеки; Державне бюро розслідувань; Національне антикорупційне бюро України; Державна прикордонна служба.

Таблиця 7.7

Групування правоохоронних органів за функціональним призначенням

Ознака	Види		
	Загальні	Силові	Спеціальні
За призначенням	<i>Існуючі</i>		
	Служба безпеки України Національна поліція	Національна гвардія України Патрульна поліція	Бюро економічної безпеки Державне бюро розслідувань Національне антикорупційне бюро України Державна прикордонна служба
	<i>Запропоновані</i>		
		Управління спеціальними охоронними підрозділами	Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків Бюро з протидії та запобіганню кіберзлочинам та кіберзагрозам Бюро протидії терористичним загрозам Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї Бюро протидії торгівлі людьми та органами
За напрямками	<i>Органи громадського порядку</i>	<i>Органи державної безпеки</i>	<i>Запобігання та протидія злочинам</i>
	<i>Існуючі</i>		
	Національна гвардія України Патрульна поліція Національна поліція	Служба безпеки України Державна прикордонна служба	Бюро економічної безпеки Державне бюро розслідувань НАБУ
	<i>Запропоновані</i>		
	Управління спеціальними охоронними підрозділами	Бюро з протидії та запобіганню кіберзлочинам та кіберзагрозам Бюро протидії терористичним загрозам	Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї Бюро протидії торгівлі людьми та органами

	<i>Агентства</i>	<i>Бюро</i>	<i>Служби</i>	<i>Управління</i>
	<i>Існуючі</i>			
	Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами	Бюро економічної безпеки Державне бюро розслідувань Національне антикорупційне бюро України	Служба безпеки України Національна гвардія України Державна прикордонна служба	Національна поліція Патрульна поліція
<i>За організаційною формою</i>	<i>Запропоновані</i>			Управління спеціальними охоронними підрозділами
		Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків Бюро з протидії та запобіганню кіберзлочинам та кіберзагрозам Бюро протидії терористичним загрозам Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї Бюро протидії торгівлі людьми та органами		

Для вирішення назрілих проблем у сфері реалізації правоохоронної функції запропоновано створити: силові правоохоронні органи (Управління спеціальними охоронними підрозділами) та спеціальні (Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків, Бюро з протидії та запобіганню кіберзлочинам та кіберзагрозам, Бюро протидії терористичним загрозам, Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї, Бюро протидії торгівлі людьми та органами).

2) За напрямками виділяємо правоохоронні органи: охорони правопорядку; органи, що забезпечують державну безпеку; органи запобігання та протидії злочинності. До органів охорони правопорядку віднесено: існуючі – Національна гвардія України, Патрульна поліція, Національна поліція та запропоновані до створення – Управління спеціальними охоронними підрозділами. Органами державної безпеки є Служба безпеки України, Державна прикордонна служба, які функціонують в Україні та Бюро з протидії

та запобіганню кіберзлочинам та кіберзагрозам, Бюро протидії терористичним загрозам, які запропоновано створити. Правоохоронними органами, функціонування яких скероване на запобігання та протидію злочинам, є Бюро економічної безпеки, Державне бюро розслідувань, Національне антикорупційне бюро. Зазначимо, що дана ознака може характеризувати, як, в цілому, діяльність правоохоронного органу, так і окремих його функцій. Крім того, окремі органи можуть виконувати декілька із вказаних напрямів діяльності, наприклад: діяльність СБУ спрямована на забезпечення державної безпеки, але, у контексті реалізації основної функції, даний правоохоронний орган запобігає та протидіє різним видам злочинів та може забезпечувати громадський порядок; діяльність національної поліції спрямована на забезпечення громадського порядку з одного боку, а з іншого – запобігання та протидію певним видам злочинів.

У контексті забезпечення даної функції правоохоронними системами запропоновано створити: Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків, Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї, Бюро протидії торгівлі людьми та органами.

3) За організаційною формою: Агентства, Бюро, Служби, Управління. Зазначені організаційні форми правоохоронних органів визначають систему правління їх діяльністю. Вище представлена таблиця визначає організаційну форму в контексті назви правоохоронних органів.

Вище представлене лягає у фундаментальні основи функціонування правоохоронних органів (табл. 7.8).

Таблиця 7.8

Фундаментальні положення функціонування правоохоронних органів

ОЗНАКИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ	
1) Органи державної виконавчої влади, що реалізують одну або декілька правоохоронних функцій	2) Володіє державно-владними повноваженнями у сфері реалізації завдань правоохоронної системи
3) Діяльність спрямована на забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку, запобігання та протидію злочинності	4) Наділений правом спеціальних повноважень, що залежить від призначення правоохоронного органу
5) Підпорядковується органам центральної виконавчої влади	6) Може мати право на використання заходів примусу
7) Відповідає принципу аполітичності в управлінні та основній діяльності	8) Діяльність правоохоронних органів має відповідати законодавству
9) Висуваються особливі умови до кадрового складу	10) Має доступ до державної таємниці відповідного рівня
11) У окремих випадках може використовувати заходи щодо обмеження конфіденційності громадян, за умови необхідності забезпечення національних інтересів	12) Діяльність правоохоронних органів не повинна порушувати публічних, суспільних та приватних інтересів

ВИДИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ						
За призначенням			За організаційною формою			
Загальні	Силові	Спеціальні	Агентства	Бюро	Управління	Служби
За напрямками						
Органи громадського порядку		Органи державної безпеки		Запобігання та протидія злочинам		
ФУНКЦІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ						
захисна	профілактична	охоронна	координаційна			
нормотворча	інформаційна	виконавча	контрольна			
аналітична	оперативно-розшукова	розслідування злочинів	розгляд правопорушень			
ПРИНЦИПИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ						
цілісність	структурованість	професіоналізм	аполітичність			
підзвітність	управлінський характер	нормативне визнання	компетенція			

Аналізуючи наукову літературу [347], [348], [349], [350], [351], [352] з проблем функції правоохоронних органів, вважаємо, що їх склад є наступним: захисна, профілактична, охоронна, оперативно-розшукова, розслідування злочинів, розгляд справ про вчинення правопорушення, виконавча, контрольна, аналітична, нормотворча, інформаційна, координаційна.

Фундаментальні положення характеризують теоретичні підходи щодо діяльності правоохоронних органів. Зважаючи на необхідність розробки механізмів державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи, розглянемо адміністративно-правові положення їх діяльності.

³⁴⁷ Кучук А.М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Інс. законод. Верх. Рада України. Київ, 2007. 22 с.

³⁴⁸ Юзікова Н. С. Судові та правоохоронні органи України: Навчальний посібник. Вид. четверте, перероб. і допов. К.: Істина, 2006. 320 с.

³⁴⁹ Забезпечення рівного доступу до правосуддя та правової допомоги. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/zabezpechennya-rivnogo-dostupu-do-pravosuddya-ta-pravovoyi-dopomogi>

³⁵⁰ Ортинський В.Л., Кісіль З.Р., Ковалів М.В. Організаційні засади управлінської діяльності в органах внутрішніх справ України : навчально-методичний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006. 248 с.

³⁵¹ Євдокимов В.В. Розвиток складових методології формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/5_2020/22.pdf

³⁵² Гаруст Ю.В., Мельник В. І. Правоохоронні органи на захисті економічної безпеки України: адміністративно-правовий аспект: монографія. Суми : видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2019. 256 с.

Розглянемо напрями діяльності правоохоронних органів, що функціонують відповідно до діючого законодавства.

Обґрунтовано фундаментальні положення функціонування правоохоронних органів та органів, що реалізують правоохоронну функцію. Зокрема, ідентифіковано ознаки, яким мають відповідати досліджувані суб'єкти правоохоронної системи. Обґрунтовано класифікаційні ознаки правоохоронних органів, що визначають їх функціональну спрямованість, організаційно-правову форму та повноваження. Визначено функції та принципи діяльності правоохоронних органів.

7.3. Адміністративно-правовий статус та розширення системи правоохоронних органів як складова державної політики

Важливою складовою забезпечення реалізації завдань державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи є визначення напрямів діяльності правоохоронних органів та органів, що реалізують правоохоронну функцію, а також розширення їх складу. Відповідно, є потреба у: визначенні адміністративно-правового статусу існуючих правоохоронних органів, системи управління ними та розширення їх діяльності; ідентифікації напрямів створення нових правоохоронних органів за ключовими напрямками розвитку правоохоронної системи та забезпечення ефективності реалізації її функцій; визначення напрямів співпраці правоохоронних органів щодо створення тимчасових спільних слідчих груп.

Служба безпеки України, відповідно до законодавства, є державним органом спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України. Діяльність СБУ регулюється Законом України Про Службу безпеки України [353]. Даний Закон був прийнятий Верховною радою України у 1992 р. За цей час до Закону було внесено 48 правок. Статтею 2 «Завдання Служби безпеки України» даного закону [354] передбачено наступні завдання СБУ:

³⁵³ Про Службу безпеки України: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>

³⁵⁴ Про Службу безпеки України: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>

– на Службу безпеки України покладається, у межах визначеної законодавством компетенції, захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, зазіхань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці.

– до завдань Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень проти миру і безпеки людства, тероризму та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

Зазначений Закон передбачає наступні сфери регулювання діяльності СБУ:

– організаційні положення діяльності СБУ, що передбачають структуру служби та системи управління, а також формування управлінського складу, особливості функціонування регіональних управлінь та військової контррозвідки;

– особливості взаємодії СБУ з органами безпеки зарубіжних країн та правоохоронними органами та органами державного управління України;

– напрями забезпечення діяльності СБУ (фінансове, матеріально-технічне, соціально-побутове);

– формування кадрового потенціалу СБУ в частині урегулювання конфлікту, обмежень щодо роботи, статус військовослужбовців, підготовка спеціалістів та формування запасу СБУ;

– повноваження СБУ щодо обов'язків та права служби, а також порядок та підстави застосування зброї та спеціальних засобів;

– соціальний та правових захист військовослужбовців СБУ та працівників, що передбачає структуру соціального та правового захисту, правові гарантії, виплата одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності, грошове забезпечення та оплата праці;

– контроль та нагляд за діяльністю СБУ, що передбачає механізм підзвітності СБУ, нагляд за додержанням законів, механізм президентського контролю та контроль за фінансово-господарською діяльністю;

– встановлює відповідальність за порушення у сфері діяльності СБУ, як у частині відповідальності співробітників, так і у частині відповідальності громадян.

Зазначене передбачає наступну структуру СБУ (табл. 7.9). Вказана структура визначає порядок виконання правоохоронних функцій Службою безпеки України.

Таблиця 7.9

Організаційна структура Служби безпеки України

ЦЕНТРАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ СБУ		
Департаменти центрального управління СБУ		
контррозвідки	оперативного документування	слідчий
оперативно-технічних заходів	боротьби з тероризмом	захисту національної державності
інформаційно-аналітичного, кадрового, правового, господарського, фінансового, медичного та інших видів забезпечення оперативно-службової діяльності Служби безпеки України	захисту учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів	
контррозвідувального захисту інтересів держави в сфері економічної безпеки	контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері інформаційної безпеки	
боротьби з корупцією та організованою злочинністю	охорони державної таємниці та ліцензування	
Структурні підрозділи СБУ (виконання основних функцій)		
Регіональні органи СБУ	Центр спеціальних операцій «А»	
Антитерористичний центр при СБУ	Ситуаційний центр забезпечення кібербезпеки	
Український науково-дослідний інститут спеціальної техніки та судових експертиз СБУ	Галузевий державний архів СБУ	
Структурні підрозділи СБУ (функції забезпечення основної діяльності)		
<i>Навчальні заклади</i>		
Національна академія СБУ	Інститут підготовки юридичних кадрів	
<i>Військово-медичне управління</i>		
Заклади амбулаторної медичної допомоги	Заклади стаціонарної медичної допомоги	Профілактичні та реабілітаційні заклади

Важливе значення при реалізації державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи України є визначення процесів підзвітності та контролю за діяльністю правоохоронного органу, зокрема, Служби безпеки України. Законодавством передбачено, що контрольну функцію щодо діяльності Служби

безпеки України здійснює Президент України через уповноваженні органи (у частині дотримання конституційних прав громадян і законодавства у оперативно-розшуковій діяльності та діяльності у сфері охорони державної таємниці). Зважаючи на важливість функцій даного правоохоронного органу, контрольна функція покладається також на Верховну Раду України, крім того, передбачений механізм підзвітності. Важливою є комунікація СБУ із Радою національної безпеки України. Відповідальність за зміст та форму звітування покладається на Голову СБУ, який має щороку його подати у письмовій формі Президенту України. Президент України також призначає суб'єктів, що здійснюють контроль за адміністративно-господарською та фінансовою діяльністю органу.

Важливим суб'єктом реалізації наглядової функції державного управління є прокурор. Його функції мають забезпечити додержання законів СБУ та його підрозділами у частині оперативно-розшукової діяльності, дізнання, досудового слідства, а також при виконанні судових рішень у кримінальних справах та при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Національна поліція. «Під поліцейською діяльністю в загальному значенні цього слова варто розуміти особливий вид державно-управлінської діяльності, спрямованої на охорону громадського порядку, забезпечення громадської (і будь-якої іншої) безпеки, пов'язаної із застосуванням державного примусу. Поліцейській діяльності властиві певні ознаки. Насамперед, це діяльність щодо управління спеціальними структурами виконавчої влади (ОВС, митні органи тощо), з організації їхньої діяльності, спрямованої на охорону громадського порядку, забезпечення громадської, державної, економічної і будь-якої іншої безпеки. При цьому основний акцент у характеристиці поліцейської діяльності зміщується в бік організації поведінки громадян у громадських місцях (вулиці, проспекти, сквери, парки, вокзали, стадіони, інші місця скупчення людей тощо), де ця поведінка має бути організованою» [355].

³⁵⁵ Лошицький М.В. Теоретико-правові засади адміністративно-поліцейської діяльності держави : автореф. дис... д-ра юрид. наук. 2014. 36 с.

«У зв'язку з масштабною недовірою українського народу органам внутрішніх справ, що склалася за роки незалежності нашої держави та більш загострено – за останні кілька років, законодавцем було запропоновано ряд законопроектів, спрямованих на реформування цього правового інституту. Так, 7 листопада 2015 року набули чинності Закон України «Про Національну поліцію» і Положення про Національну поліцію, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України 28 жовтня 2015 року. Відтепер, створена Національна поліція (поліція) як центральний орган влади, і, тим самим, розпочато масштабну ліквідацію Управлінь внутрішніх справ в областях та районах. Відповідно до ст. 1 Закону «Про Національну поліцію» Національна поліція – є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Крім того, законодавцем було встановлено правові основи організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції. Визначено, що діяльність Національної поліції здійснюється у тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та інститутами громадянського суспільства на принципах партнерства і спрямована на вирішення їхніх потреб. У законі йдеться, що рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції. Оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом міністрів України» [356].

Отже, прийняття Закону України Про Національну Поліцію стало новою сторінкою в розвитку органів внутрішніх справ. «Переважає більшість ідей та положень Закону «Про Національну поліцію» [357] відповідає світовим і європейським стандартам та є значним проривом у реформуванні правоохоронної діяльності. Однак,

³⁵⁶ Васюк М.М., Іванцов В.О. Актуальні проблеми становлення національної поліції України. Національна поліція України: проблеми становлення та перспективи розвитку : зб. матеріалів наук.-практ. конф. курсантів та студентів (м. Харків, 10 грудня 2015 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2015. 192 с.

³⁵⁷ Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 58-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40-41. с. 379.

мають місце і деякі недоліки, що викликають непорозуміння не тільки у працівників сфери юриспруденції, а й у пересічних громадян. А, оскільки, процес реформування, перш за все, має на меті змінити старі, усталені підходи до діяльності правоохоронних органів та зосередити увагу їх працівників на виконання завдань із захисту прав, свобод і законних інтересів людини, закони, в першу чергу, пишуться для них» [358]. У контексті зазначеного, варто наголосити, що за останні 6 років було внесено 33 правки: 6 у 2016 р.; 4 – 2017 р.; 6 – 2018 р.; 4 – 2019 р.; 7 – 2020 р.; 6 – 2021 р. Діюча структура даного закону [359] має наступний вигляд: загальні положення; принципи діяльності поліції; система поліції та статус поліцейських; повноваження поліції; поліцейські заходи; добір на посаду поліцейського; загальні засади проходження служби в поліції; громадський контроль поліції; соціальний захист поліцейських; фінансове та матеріально-технічне забезпечення.

Система державного управління передбачає, що основним суб'єктом є Міністерство внутрішніх справ України. Функції та завдання Міністерства внутрішніх справ України викладені вище.

Законом України Про Національну поліцію [360] на даний правоохоронний орган покладаються наступні завдання:

- забезпечення публічної безпеки і порядку;
- охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- протидії злочинності;
- надання, у межах визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Для виконання зазначених завдань розроблена відповідна організаційна структура Національної поліції, що представлено в табл. 7.10.

³⁵⁸ Бульба І.В., Романенко М.В. Закон України «Про національну поліцію»: переваги та недоліки реформування. Національна поліція України: проблеми становлення та перспективи розвитку : зб. матеріалів наук.- практ. конф. курсантів та студентів (м. Харків, 10 грудня 2015 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2015. 192 с.

³⁵⁹ Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 58-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40-41. ст. 379.

³⁶⁰ Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 58-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40-41. ст. 379.

Організаційна структура Національної поліції

ЦЕНТРАЛЬНИЙ ОРГАН УПРАВЛІННЯ ПОЛІЦІЇ			
ГОЛОВА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ			
Перший заступник голови національної поліції		Заступники національної поліції	
У складі кримінальної поліції			
<i>Департаменти</i>			
Оперативної служби	Карного розшуку	Міграційної поліції	Кримінального аналізу
Захисту інтересів суспільства і держави		Забезпечення діяльності, пов'язаної з небезпечними матеріалами	
У складі поліції особливого призначення			
Департамент «Корпус оперативно-раптові дії»		Управління вибухотехнічної служби	
Загального призначення			
<i>Департаменти</i>			
міжнародного поліцейського співробітництва	організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування	фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку	
головної інспекції	превентивної діяльності	управління майном	правовий
забезпечення діяльності голови	кадрового забезпечення	документального забезпечення	інформаційно-аналітичної підтримки
<i>Управління</i>			
комунікації	внутрішнього аудиту	запобігання корупції	авіації та поліції на воді
режиму та технічного захисту інформації		дотримання прав людини	
<i>Відділи</i>			
організації кінологічної діяльності	спеціального зв'язку	контролю за обігом зброї	
<i>У складі органу досудового розслідування</i>			
головне слідче управління		управління дізнання	
Міжрегіональні територіальні органи		Головні управління поліції в областях	

Щодо системи управління Національною поліцією, вітчизняна вчена І.С. Кравченко пропонує визначати наступні вимоги до управлінських рішень у сфері управління Національною поліцією:

- управлінські рішення мають бути обґрунтованими, об'єктивними, враховувати всі особливості ситуації, відповідати конкретним умовам, поставленим цілям і можливостям їх досягнення;
- управлінські рішення повинні прийматись у межах компетенції суб'єкта управління, тобто відповідати функціональним обов'язкам посадової особи, що їх приймає;

– управлінські рішення мають бути своєчасними, запізніле рішення, як і передчасне, знижує ефективність управління і може призвести до тяжких наслідків;

– управлінське рішення у Національній поліції завжди має директивний, владний характер і обов'язкове для всіх, кому його адресовано, виконання рішення гарантовано нормами права, а в необхідних випадках може забезпечуватись заходами примусу;

– управлінські рішення повинні відповідати вимогам законодавчих актів, наказів МВС, інструкцій і настанов;

– управлінське рішення у Національній поліції приймається в односторонньому порядку, навіть, якщо воно є результатом колегіального обговорення чи наслідком узгодження між різними суб'єктами управління;

– управлінське рішення встановлює обов'язкові правила поведінки або регулює окремі управлінські відносини, воно може стосуватись усього колективу або окремих його членів;

– управлінське рішення є результатом творчої роботи, воно вимагає наукового підходу, має бути лаконічним і послідовним, зрозумілим для виконавця і не суперечити раніше прийнятим рішенням або виключати їх;

– управлінське рішення у Національній поліції приймається в установленому процедурному порядку, який регламентується відповідними нормативними актами [361].

На нашу думку, вагоме значення у підвищенні ефективності державного управління національною поліцією та, власне, підвищення результативності виконання нею правоохоронної функції займає взаємодія із громадськістю. Зокрема, даний механізм має бути побудований таким чином, щоб врахувати не лише запити, які надходять від офіційних джерел, але й соціологічні дослідження. Так, вважаємо за необхідне на вищому управлінському рівні періодично обговорювати соціологічні дослідження щодо довіри суспільства до Національної поліції. На основі таких обговорень приймати рішення щодо розробки та впровадження відповідних заходів, а в подальшому їх контроль.

³⁶¹ Кравченко І.С. Основи управління в Національній поліції : навч. посіб. Дніпро : Видавець Біла К.О., 2020. 212 с.

Бюро економічної безпеки є однією із інноваційних структур у сучасній правоохоронній системі України щодо протидії економічній злочинності. «Реальне виконання положень кримінального законодавства відбувається через поведінку відповідних суб'єктів. До суб'єктів реалізації кримінального законодавства України, окрім інших, належать також правоохоронні органи. Одним із таких органів є новостворене Бюро економічної безпеки (далі – БЕБ) України. БЕБ України – це центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави. Цей орган виконує правоохоронну, аналітичну, економічну, інформаційну та інші функції. Таким чином, одним із напрямків діяльності БЕБ України є протидія кримінальними правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави, що не-можливо здійснити без реалізації кримінального законодавства» [362, с. 23].

«У березні 2021 року набрав чинності Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» (далі – Закон), яким визначено правові основи організації та діяльності цього центрального органу виконавчої влади. Саме на Бюро економічної безпеки України (далі – БЕБ) покладено завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави. Відповідно до покладених завдань БЕБ виконує правоохоронну, аналітичну, економічну, інформаційну та інші функції. Виходячи з наведених завдання та функцій Законом службових осіб БЕБ (детективів) уповноважено в межах компетенції, визначеної Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та Кримінальним процесуальним кодексом України (далі – КПК), здійснювати оперативно-розшукову діяльність і досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності БЕБ. Втім Закон не містить відповідних змін до КПК. Натомість такі зміни запропоновані у Проекті Закону про внесення змін до адміністративного та кримінального законодавства щодо

³⁶² Бабаніна В.В. Бюро економічної безпеки України як суб'єкт реалізації кримінального законодавства. Законодавче забезпечення діяльності Бюро економічної безпеки України. матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків-Київ, 17 трав. 2021 р.) / [редкол.: В.В. Черней, С.Д. Гусарев, С.С. Чернявський та ін.]. Харків-Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2021. 212 с.

запровадження діяльності Бюро економічної безпеки України (номер, дата реєстрації: 3959-1 від 25.08.2020), який 03.02.2021 року прийнято в першому читанні (далі – Законопроект). Додамо, що 12 травня 2021 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову про створення БЕБ, яке й буде займатися усіма злочинами у сфері економіки» [³⁶³, с. 32].

Законом України Про Бюро економічної безпеки [³⁶⁴] передбачено, що даний правоохоронний орган має виконувати наступні завдання:

- виявлення зон ризиків у сфері економіки шляхом аналізу структурованих і неструктурованих даних;
- оцінювання ризиків і загроз економічній безпеці держави, напрацювання способів їх мінімізації та усунення;
- надання пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів з питань усунення передумов створення схем протиправної діяльності у сфері економіки;
- забезпечення економічної безпеки держави шляхом запобігання, виявлення, припинення, розслідування кримінальних правопорушень, що зазіхають на функціонування економіки держави;
- збирання та аналіз інформації про правопорушення, що впливають на економічну безпеку держави, та визначення способів запобігання їх виникнення у майбутньому;
- планування заходів у сфері протидії кримінальним правопорушенням, віднесеним законом до його підслідності;
- виявлення та розслідування правопорушень, пов'язаних з отриманням та використанням міжнародної технічної допомоги;
- складання аналітичних висновків і рекомендацій для державних органів з метою підвищення ефективності прийняття ними управлінських рішень щодо регулювання відносин у сфері економіки.

Реалізація зазначених завдань визначає два основних ефекти діяльності Бюро економічної безпеки України: по-перше, довіра бізнесу та налагодження ефективної економічної системи; по-друге,

³⁶³ Дракуліч Славенка. Кафе «Європа»: життя після комунізму. Пер. з англ. Роксоляна Свято. Київ: Yakaboo Publishing, 2020. 208 с.

³⁶⁴ Про Бюро економічної безпеки України: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>

припинення процесу дублювання функцій правоохоронних органів, на які покладається завдання запобігання та протидії економічній злочинності. «Створення Бюро економічної безпеки можна пояснити дуже великим кроком держави назустріч бізнесу і спробою налагодити дружні відносини між бізнесом та контролюючими органами. Якщо під час формування нового органу буде все реалізовано так як закладено в законі та на поставленій задачі, тоді буде зростати довіра з боку бізнесу. Крім того, для пересічного громадянина це також добрі новини, оскільки зменшується кількість працівників, які займались одними і тими ж порушеннями в різних органах як зазначалося вище. І саме це призведе до більш ефективного використання податків» [365].

Законом регулюються наступні положення діяльності БЕБ:

– встановлено статус БЕБ як державного органу, що реалізує правоохоронну функцію, а його діяльність координується Кабінетом Міністрів України. Визначено напрями міжнародної співпраці та комунікації із правоохоронними органами та органами державного управління і місцевого самоврядування;

– визначено повноваження Бюро та його функціональні напрями діяльності. Крім того, вагоме значення приділено використанню ризик-орієнтованого підходу та забезпечення інформаційної безпеки;

– визначені структура та чисельність органу, специфіка формування системи управління, напрями управління кадровим потенціалом та правові і соціальні аспекти захисту працівників;

– обґрунтовано напрями здійснення контролю за діяльністю Бюро, у тому числі громадського контролю, що визначає роль та значення громадянського суспільства у забезпеченні діяльності БЕБ.

Вагоме значення даного Закону полягає у наданні БЕБ права приймати участь у міжнародних слідчих групах. «Працівники Бюро економічної безпеки України можуть брати участь у міжнародних слідчих групах відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України, залучати до роботи іноземних експертів з боротьби з

³⁶⁵ Зуєв В.В. Бюро економічної безпеки України як необхідність виконання міжнародних зобов'язань. Законодавче забезпечення діяльності Бюро економічної безпеки України : [Текст]: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків-Київ, 17 трав. 2021 р.) / [редкол.: В.В. Черней, С.Д. Гусарєв, С.С. Чернявський та ін.]. Харків-Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2021. 212 с. С. 42-45

кримінальними правопорушеннями у сфері, що належить до компетенції Бюро економічної безпеки України, виконувати інші повноваження, пов'язані з виконанням покладених на них обов'язків, передбачених законодавством щодо міжнародного співробітництва з компетентними органами інших держав та міжнародними організаціями. При цьому додатково зазначається, що таке співробітництво може виходити за рамки лише співпраці в контексті розслідування конкретного кримінального правопорушення. Так, працівники БЕБ направляються до міжнародних організацій, іноземних держав як компетентні представники з метою забезпечення координації співробітництва з питань, що належать до повноважень Бюро економічної безпеки України, та залучаються до участі в міжнародних заходах, пов'язаних із забезпеченням економічної безпеки України, а також міжнародних заходах з обміну досвідом» [366]. Зазначене покладено в основу організаційної структури БЕБ, що представлено в табл. 7.11.

Таблиця 7.11

Організаційна структура Бюро економічної безпеки України

ЦЕНТРАЛЬНИЙ АПАРАТ БЮРО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ			
Директор		Заступники директора	
ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ЗА ФУНКЦІОНАЛЬНИМИ НАПРЯМКАМИ			
<i>Система управління</i>			
Відділ забезпечення діяльності Директора	Управління матеріально-технічного забезпечення		Відділ запобігання та виявлення корупції
Сектор внутрішнього контролю	Сектор внутрішнього аудиту		Організаційно-розпорядче управління
Департамент аналізу інформації та управління ризиками		Департамент цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації	
Юридичний департамент	Департамент персоналу	Відділ комунікацій	Фінансове управління
Основна діяльність			
<i>Детективна робота</i>			
Головний підрозділ детективів (на правах Департаменту)	Департамент детективів із стратегічного захисту економіки		Управління детективів внутрішньої безпеки та захисту працівників
<i>Робота із забезпечення основної діяльності</i>			
Оперативно-технічне управління	Режимно-секретне управління		Управління оперативної підтримки
Управління міжнародного співробітництва	Координаційно-моніторингове управління		Головний спеціаліст з питань мобілізаційної роботи
ТЕРИТОРІАЛЬНІ УПРАВЛІННЯ В ОБЛАСТЯХ			

³⁶⁶ Золотухіна Л.О. Публічний інтерес як адміністративно-правова категорія. автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2019. 40 с. URL:http://phd.znu.edu.ua/page/aref/07_2019/zolotukhina_avtoreferat.pdf

У контексті удосконалення діяльності Бюро економічної безпеки, пропонуємо наступні напрямки:

– у частині комунікації та співробітництва із правоохоронними органами: 1) затвердити спільне положення із Службою безпеки України щодо спільної діяльності у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) коштів отриманих злочинних шляхом, фінансування тероризму та зброї масового знищення; 2) розробити спільне положення щодо спільної діяльності у сфері фінансування політичного екстремізму, сепаратизму та колаборації; 3) розробка спільного положення про формування спільних слідчих груп;

– у частині кадрового забезпечення: заключити договори про співпрацю цивільними закладами вищої освіти та розробити систему конкурсу щодо підготовки кадрів для Бюро економічної безпеки України за кошти державного бюджету. Основними галузями знань та спеціальностями, за якими має здійснюватися підготовка та перепідготовка працівників Бюро та кадрового резерву є: 05 Соціальні та поведінкові науки (051 Економіка, 053 Психологія); 07 Управління та адміністрування (071 Облік і оподаткування, 072 Фінанси, банківська справа та страхування); 08 Право (081 Право); 25 Воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону (256 Національна безпека (за окремими сферами забезпечення і видами діяльності)); 26 Цивільна безпека (262 Правоохоронна діяльність); 29 Міжнародні відносини (292 Міжнародні економічні відносини; 293 Міжнародне право). Ключовою вимогою щодо закладів вищої освіти має стати наявність ліцензії та акредитації за відповідною освітньою програмою, зміст якої відповідає підготовці кадрів для Бюро економічної безпеки України.

– у частині міжнародного співробітництва: через Міністерство внутрішніх справ налагодити канали зв'язку та співробітництва з міжнародними поліцейськими організаціями, зокрема, – Інтерпол та Європол, що дозволить забезпечити ефективну реалізацію заходів щодо запобігання та протидії транснаціональній економічній злочинності;

– у частині організаційної структури: створити департамент щодо експертної діяльності, зокрема, у сфері судово-економічних експертиз.

Державне бюро розслідувань. «Важливою подією в реформуванні системи правоохоронних органів стало створення Державного бюро розслідувань (ДБР), яке здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції. Відповідно до Стратегічної програми діяльності ДБР його місія полягає у встановленні справедливості у суспільстві шляхом незалежного та всебічного розслідування злочинів задля притягнення винних до встановленої законом відповідальності, незважаючи на їхні посади, зв'язки та ресурси. Створення ДБР обумовлено необхідністю забезпечення високопрофесійного, ефективного, неупередженого виявлення, припинення, розкриття і розслідування злочинів, вчинених: Президентом України, повноваження якого припинено; Прем'єр-міністром України, членом Кабінету Міністрів України, першим заступником та заступником міністра; членом Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; Головою Державного комітету телебачення і радіомовлення України; народним депутатом України; Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; Генеральним прокурором України, його першим заступником та заступником; директором Національного антикорупційного бюро України; Головою Національного банку України, його першим заступником та заступником та іншими суб'єктами, визначеними законодавством» [367].

Храпенко О.О. вважає, що передумовами створення ДБР є наступні:

– реалізація вимоги пункту 9 перехідних положень Конституції України щодо формування системи органів досудового слідства і введення у дію законів, що регулюють її функціонування з огляду на позбавлення прокуратури України функції досудового розслідування злочинів;

³⁶⁷ Ківалов С.В. Організація діяльності Державного бюро розслідувань: науково-правовий аспект. Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. 16 червня 2018 року. м. Одеса. С. 5-7.

– необхідність створення єдиного слідчого органу. Таким чином держава звільняє органи прокуратури від слідчої діяльності. Позитивною ознакою є вузька спрямованість діяльності ДБР, на відміну від прокуратури, на яку крім вищезазначеної, покладено також інші функції;

– необхідність залучення осіб «нового формату», які будуть працювати у Державному бюро розслідувань. Працівниками ДБР повинні бути люди з «великим кредитом довіри» від населення. Для них обов'язкова бездоганна репутація, високі моральні якості, а також теоретична і практична підготовка;

– підсилення прав населення щодо оскарження дій правоохоронців, суддів та інших посадових осіб, які порушують закон. Зараз населення України потребує особливого захисту, потребує впевненості від влади: чим більше законодавець зможе надати цієї впевненості людям, тим краще. У свою чергу є певні побоювання щодо створення «контролюючого над контролюючими органу» [368].

«Щодо кола злочинів, які уповноважені розслідувати слідчі Державного бюро розслідувань, то виходячи із положення ст. 5 Закону, це будь-які злочини, вчинені суб'єктами, зазначеними у попередніх абзацах. Але із цього правила є виключення – якщо ці злочини віднесено до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України (кримінальні корупційні правопорушення, передбачені низкою статей Кримінального кодексу України) або до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України (попередження, виявлення та розслідування правопорушень у діяльності працівників Національного антикорупційного бюро України), а також у випадку, якщо вчинено злочин, передбачений статтею 422 Кримінального кодексу України. Більшість злочинів, що вчиняють суб'єкти, підслідні слідчим Державного бюро розслідувань, є корупційними. Усі корупційні злочини підслідні Національному антикорупційному бюро України. Окрім того, Національне

³⁶⁸ Храпенко О.О. Причини та передумови створення Державного бюро розслідувань. Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. 16 червня 2018 року. м. Одеса. С. 47-50.

антикорупційне бюро України може проводити досудове розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом. Отже, до підслідності Державного бюро розслідувань відносяться усі злочини (окрім корупційних та деяких інших злочинів), вчинені визначеним колом суб'єктів; злочини, вчинені військовослужбовцями, військовозобов'язаними, резервістами під час проходження зборів, крім випадків, передбачених у Законі. Таким чином, утворюється орган, який переймає частину повноважень у інших органів досудового розслідування» [369].

Виконання зазначених завдань передбачається Законом, який має наступні структурні положення:

- повноваження, правові, організаційні та інституційні положення діяльності, завдання та гарантії Державного бюро розслідувань України;

- положення щодо організації діяльності ДБР, які передбачають: сфери діяльності Бюро, порядок взаємодії, особливості організаційної структури та чисельності, порядок формування кадрового потенціалу та призначення керівника й керівників структурних підрозділів щодо специфіки діяльності територіальних управлінь;

- особливості формування фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності бюро, в цілому, та окремих структурних підрозділів;

- механізм правового, соціального захисту та грошового забезпечення працівників ДБР;

- порядок взаємодії ДБР із іншими правоохоронними органами та органами, що реалізують правоохоронну функцію;

- організація, контроль, моніторинг та нагляд за діяльністю ДБР та його співробітниками, зокрема, громадський контроль, прокурорський нагляд, внутрішній контроль.

Сучасна структура ДБР має наступний вигляд (табл. 7.12).

³⁶⁹ Нестерчук Л.П. Державне бюро розслідувань як новий правоохоронний орган в Україні. Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. 16 червня 2018 року. м. Одеса. С. 55-59.

Організаційна структура Державного бюро розслідувань України

ЦЕНТРАЛЬНИЙ АПАРАТ ДБР			
Директор		Заступники директора	
ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ЗА ФУНКЦІОНАЛЬНИМИ НАПРЯМКАМИ			
Система управління			
Управління внутрішнього контролю	Управління правового забезпечення	Управління міжнародного співробітництва	Патронатна служба
Управління кадрової роботи та державної служби	Управління фінансової діяльності та бухгалтерського обліку	Відділ по роботі з громадськістю та засобами масової інформації	
Основна діяльність			
Слідча та оперативна робота			
Головне слідче управління	Головне оперативне управління	Головне оперативно-технічне управління	
Управління забезпечення особистої безпеки	Управління з розслідування злочинів, вчинених у зв'язку із масовими протестами у 2013-2014 роках		
Робота із забезпечення діяльності			
Управління режимно-секретної роботи та захисту інформації		Управління інформаційних технологій	
Відділ організаційно-аналітичного забезпечення		Управління забезпечення діяльності	
ТЕРИТОРІАЛЬНІ УПРАВЛІННЯ			
Територіальне управління, розташоване у місті Львові, що поширює свою діяльність на Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Тернопільську області		Територіальне управління, розташоване у місті Хмельницькому, що поширює свою діяльність на Вінницьку, Житомирську, Рівненську, Хмельницьку, Чернівецьку області	
Територіальне управління, розташоване у місті Миколаєві, що поширює свою діяльність на Кіровоградську, Миколаївську, Одеську області		Територіальне управління, розташоване у місті Краматорську, що поширює свою діяльність на Донецьку і Луганську області	
Територіальне управління, розташоване у місті Києві, що поширює свою діяльність на місто Київ, Київську, Черкаську та Чернігівську області		Територіальне управління, розташоване у місті Полтаві, що поширює свою діяльність на Дніпропетровську, Полтавську, Сумську, Харківську області	
Територіальне управління, розташоване у місті Мелітополі, що поширює свою діяльність на Автономну Республіку Крим, Запорізьку, Херсонську області, місто Севастополь			
ОСВІТНЯ ТА ДОСЛІДНА РОБОТА			
Інститут підготовки кадрів Державного бюро розслідувань		Науково-дослідний інститут судових експертиз Державного бюро розслідувань	

Основними напрямками удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань України є наступні:

– розмежувати діяльність Національного антикорупційного Бюро України і Державного бюро розслідувань та налагодити між ними співпрацю, одним з напрямків якої є формування спільних слідчих груп щодо справ, які можуть знаходитися у компетенції обох

органів, або ж за необхідності залучення спільних фінансових, кадрових, інформаційних, технічних та спеціальних слідчих ресурсів для особливо важливих справ, які стосуються високопосадовців;

– для забезпечення ефективності роботи кадрового потенціалу ДБР, пропонуємо затвердити на відомчому рівні Етичний кодекс працівників ДБР та визначити відповідальність за його порушення;

– у зв'язку із тим, що нагляд за діяльністю ДБР покладається на прокуратуру, є необхідність трансформації організаційної структури Прокуратури у частині розподілу обов'язків та створення нових організаційних одиниць, які здійснюватимуть нагляд за діяльністю Державного бюро розслідувань;

– налагодити співпрацю з міжнародними поліцейськими організаціями (Інтерпол та Європол), сформувати власні канали зв'язку.

Важливою складовою трансформації правоохоронної системи є розширення складу правоохоронних органів. У зв'язку із цим та зважаючи, на необхідність запобігання та протидії злочинам, що становлять найбільшу суспільну загрозу, пропонуємо створити наступні правоохоронні органи:

1. Управління спеціальними охоронними підрозділами. Основним завданням зазначеного правоохоронного органу є створення, забезпечення та використання спеціальних охоронних підрозділів, функціями яких мають стати:

– охорона об'єктів військової, цивільної та спеціальної інфраструктури;

– особиста охорона високопосадовців та території України та за її межами та іноземних громадян на території України;

– силові заходи щодо здійснення спеціальних операцій, спрямованих на забезпечення державної безпеки та охорони громадського порядку;

– силові заходи щодо спеціальних операцій у рамках слідчих дій щодо запобігання та протидії злочинам різних видів;

– рятувальні роботи у результаті надзвичайних ситуацій, бойових дій, військової агресії, громадських безладів.

Підпорядкування зазначеного правоохоронного органу має бути Кабінету Міністрів України. Крім того, ресурси зазначеного правоохоронного органу можуть використовуватися іншими правоохоронними та оборонними органами України.

2. Бюро з протидії та запобігання кіберзлочинам та кіберзагрозам має забезпечити виконання наступних завдань:

- аналіз та оцінка інформаційних загроз національній безпеці та розробка заходів з їх мінімізації та протидії;
- запобігання та протидія кіберзлочинам;
- формування заходів щодо забезпечення кібербезпеки органів державного управління усіх рівнів та гілок влади;
- охорони прав і свобод людини щодо конфіденційності інформації;
- надання у межах визначених законом послуг із допомоги особам щодо забезпечення інформаційної безпеки;
- брати участь у слідчих діях щодо інших видів злочинів, які мають потребу застосування спеціальних знань з інформаційно-комп'ютерних технологій;
- оцінка криміногенного стану суспільства у частинні злочинів, що скоєні у кіберпросторі або із застосування інформаційно-комп'ютерних технологій;
- підготовка щорічного звіту кіберзагроз національній безпеці.

Бюро з протидії та запобігання кіберзлочинам та кіберзагрозам має підпорядковуватися Кабінету Міністрів України.

3. Бюро протидії терористичним загрозам здійснює свою діяльність у контексті реалізації наступних завдань:

- запобігання та протидія терористичним загрозам;
- оцінка криміногенного стану суспільства у частині злочинів щодо легалізації (відмивання) доходів отриманих злочинним шляхом, фінансування тероризму та зброї масового знищення;
- оцінка терористичних загроз національній безпеці;
- запобігання та протидія фінансування тероризму;
- розробка профілактичних заходів;
- вивчення діяльності терористичних організацій в Україні та світі;
- розвідувальна діяльність щодо виявлення терористичних загроз та діяльності терористичних організацій.

4. Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків має виконувати наступні завдання:

– оцінка криміногенного стану суспільства у частині злочинів у сфері виробництва та реалізації наркотиків;

– запобігання та протидія виробництву наркотиків;

– запобігання та протидія реалізації наркотиків;

– здійснення слідчих дій щодо виявлення суб'єктів виробництва та реалізації наркотиків;

– запобігання та протидія операціям щодо легалізації коштів, отриманих від виробництва та реалізації наркотиків.

5. Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї має забезпечити виконання наступних завдань:

– контроль за діяльністю суб'єктів господарювання, основним видом діяльності яких є виробництво та реалізація зброї;

– запобігання та протидія нелегальному обороту зброї;

– оцінка поширення нелегальної зброї у суспільстві;

– оцінка стану використання нелегальної зброї при скоєнні злочинів різних видів.

6. Бюро протидії торгівлі людьми та органами має виконувати наступні завдання:

– запобігання та протидія торгівлі людьми;

– запобігання та протидія незаконної трансплантації органів;

– розробка заходів щодо профілактики торгівлі людьми.

Таким чином, розширення системи правоохоронних органів є основою забезпечення державної безпеки, громадського порядку та запобігання і протидії злочинності. Запропоновані напрями створення правоохоронних органів та органів, що реалізують правоохоронну функцію спрямовані на силовий захист, запобігання та протидію таким злочинам як тероризм, розповсюдження наркотиків, кіберзлочини, оборот нелегальної зброї, торгівля людьми та органами.

У контексті перспективних аспектів удосконалення діяльності вище зазначених правоохоронних органів та державних органів, що реалізують правоохоронну функцію, пропонуємо наступне:

– створити тимчасово спільну слідчу групу щодо розслідування злочинів вчинених політиками, державними службовцями та правоохоронцями проти державного суверенітету та цілісності, які

сприяли російській військовій агресії 24 лютого 2022 р. До даної групи пропонуємо залучити Службу безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань України та Бюро економічної безпеки України. Підпорядкувати дану слідчу групу необхідно Президенту України. Звітуватися керівник даної групи має Раді національної безпеки та оборони України та спеціально уповноваженому Комітету Верховної Ради України;

– створити спеціальну слідчу групу щодо розслідування воєнних злочинів, що скоєні на території України збройними силами російської федерації. Дана слідча група має об'єднати зусилля Служби безпеки України, Збройних сил України, Державного бюро розслідувань України. Дана слідча група має налагодити співпрацю із міжнародними інстанціями, які уповноваженні розслідувати воєнні злочини. Контроль за діяльністю покладається на Президента України, Голову Ради національної безпеки та оборони України. Керівник слідчої групи має періодично звітуватися перед спеціально уповноваженим Комітетом Верховної Ради України;

– створити спеціальну слідчу групу щодо розвідувальної діяльності та розшуку осіб, яких підозрюють у скоєнні воєнних злочинів на території України та вжиття заходів щодо представлення їх перед міжнародним трибуналом у Гаазі. Для реалізації зазначених функцій є необхідність залучення ресурсів Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Бюро економічної безпеки, Державного бюро розслідувань, Головне управління розвідки Міністерства оборони.

ЧАСТИНА 4

НАПРЯМИ ПОДОЛАННЯ КРИЗИ У ПРАВООХОРОННІЙ СИСТЕМІ

РОЗДІЛ 8

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

8.1. Нормативно-правове регулювання правоохоронної системи як складової державної політики

Вагоме значення у визначенні властивостей правоохоронної системи займає нормативно-правове регулювання. Адже, саме в системі нормативно-правового регулювання містяться політичні, правові, економічні, соціальні та інші ознаки, які характеризують правоохоронну систему. Визначальними напрямками дослідження нормативно-правової бази є наступні:

1. Міжнародні угоди, конвенції та нормативні акти, які були ратифіковані в Україні та стосуються правоохоронної системи;

2. Нормативно-правові акти, що регулюють функціонування правоохоронної системи України.

3. Накази та розпорядження суб'єктів, що формують та реалізують державну політику в сфері трансформації правоохоронної системи України.

Зазначені складові найбільш повно характеризують правоохоронну систему та визначають ключові напрями розвитку державної політики у сфері її трансформації. Крім того, вивчення нормативно-правового регулювання характеризує не лише властивості правоохоронної системи, але й вплив політичного режиму на її формування, зокрема, через зміни у законодавчих актах.

Питання розвитку нормативно-правового регулювання піднімалося у наукових працях: А.М. Кучур, А.І. Білас, О.Г. Циганов,

В.О. Гусєва, В.П. Коваленко, С.В. Медведенко, О.В. Білоус, Л.О. Мамчур, В.Г. Фатхутдінов, С.В. Єрмолаєва-Задорожня, О.В. Тарасенко, І.В. Серединський, С.О. Дмитренко, О.О. Єрмак, Д.А. Савчук та інших.

Розглянемо більш детально кожен із представлених напрямів.

1. Міжнародні угоди, конвенції та нормативні акти, які були ратифіковані в Україні та стосуються правоохоронної системи

Важливим інформаційним джерелом дослідження державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи України є нормативні акти міжнародних організацій або ж міжнародні договори, які ратифіковані в Україні. За даними інформаційного порталу Верховної Ради України таких актів за ключовим словом «правоохоронна система» (правоохоронна діяльність, правоохоронні органи) налічується близько 35. До того ж, 15 належать до міжнародних видавників, а 20 – це договори з країнами світу. Крім того, за ключовим словом «поліція», «поліцейські» пошук надав наступні результати: загалом, 61 документ, з них 25 – видавники міжнародні організації, 36 – угоди з країнами світу.

Особливої уваги потребують нормативні документи видавником, яких є Європейський Союз. В Україні ратифіковані два міжнародних документи: 1) Робоча домовленість між Міністерством внутрішніх справ України та Агентством Європейського Союзу з підготовки співробітників правоохоронних органів (CEPOL) (2020 р.) [³⁷⁰]; 2) Резолюція Ради «Про оперативні запити правоохоронних органів стосовно громадських телекомунікаційних мереж та послуг» (ENFOPOL) (2001 р.) [³⁷¹].

Щодо ключових слів «поліція», «кримінал», «корупція», у даному контексті отримано наступні результати:

1) Європейський Союз: Меморандум про взаєморозуміння між Україною та Європейським поліцейським офісом стосовно конфіденційності та забезпечення збереження інформації (2021 р.)

³⁷⁰ Робоча домовленість між Міністерством внутрішніх справ України та Агентством Європейського Союзу з підготовки співробітників правоохоронних органів (CEPOL). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_002-20#Text

³⁷¹ Резолюція Ради «Про оперативні запити правоохоронних органів стосовно громадських телекомунікаційних мереж та послуг». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_234#Text

[³⁷²]; Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво (2017 р.) [³⁷³]; Меморандум про взаєморозуміння між Україною та Європейським поліцейським офісом щодо встановлення захищеної лінії зв'язку (2015 р.) [³⁷⁴]; Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво (2010 р.) [³⁷⁵]; Директива Європейського Парламенту і РАДИ 2004/107/ЄС від 15 грудня 2004 року про арсен, кадмій, ртуть, нікель і поліциклічні ароматичні вуглеводні в атмосферному повітрі (2005 р.) [³⁷⁶]; Угода між Україною та Європейським Союзом про участь України в поліцейській місії Європейського Союзу в колишній югославській Республіці Македонія (ЄСПОЛ «ПРОКСИМА») (2004 р.) [³⁷⁷]; Угода між Європейським Союзом та Україною щодо участі України у Поліцейській Місії Європейського Союзу (ПМЄС) у Боснії і Герцеговині (БіГ) (2002 р.) [³⁷⁸];

2) *Міжнародна організація кримінальної поліції*: Статут міжнародної організації кримінальної поліції – ІНТЕРПОЛ (1992 р.) [³⁷⁹];

3) *Парламентська асамблея Ради Європи*: Резолюція № 690 (1979) Парламентської асамблея Ради Європи «Декларація про поліцію» [³⁸⁰];

³⁷² Меморандум про взаєморозуміння між Україною та Європейським поліцейським офісом стосовно конфіденційності та забезпечення збереження інформації. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_013-17#Text

³⁷³ Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-16#Text

³⁷⁴ Меморандум про взаєморозуміння між Україною та Європейським поліцейським офісом щодо встановлення захищеної лінії зв'язку. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_954#Text

³⁷⁵ Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-16#Text

³⁷⁶ Директива європейського парламенту і ради 2004/107/ЄС від 15 грудня 2004 року про арсен, кадмій, ртуть, нікель і поліциклічні ароматичні вуглеводні в атмосферному повітрі. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_007-04#Text

³⁷⁷ Угода між Україною та Європейським Союзом про участь України в поліцейській місії Європейського Союзу в колишній югославській Республіці Македонія (ЄСПОЛ «ПРОКСИМА»). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_941#Text

³⁷⁸ Угода між Європейським Союзом та Україною щодо участі України у Поліцейській Місії Європейського Союзу (ПМЄС) у Боснії і Герцеговині (БіГ). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_356#Text

³⁷⁹ Угода. Статут міжнародної організації кримінальної поліції – Інтерпол. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_142#Text

³⁸⁰ Офіційний вебпортал парламенту України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803#Text

4) *Рада Європи*: Рекомендації фінансової поліції з питань боротьби з відмиванням грошей (1989 р.) [381]; Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (2006 р.) [382]; Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією (2005 р.) [383];

5. *Організація Об'єднаних Націй*: Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (2006 р.) [384].

Крім того, Україною підписано договори про співпрацю із 6-ма країнами, зміст, який представлено в таблиці 8.1.

Таблиця 8.1

Міжнародні договори щодо співпраці у сфері правоохоронної діяльності

<i>Країна</i>	<i>Угода</i>
<i>1</i>	<i>2</i>
Держава Ізраїль	Протокол між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством громадської безпеки Держави Ізраїль про реалізацію Угоди про співробітництво у сфері попередження злочинів і в правоохоронній діяльності між Урядом України та Урядом Держави Ізраїль на 2012-2013 роки (2011 р.) [385]
	Протокол між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством внутрішньої безпеки Держави Ізраїль про реалізацію Угоди про співробітництво у сфері попередження злочинів та правоохоронній діяльності між Урядом України та Урядом Держави Ізраїль на 2008-2009 роки (2008 р.) [386]
	Угода про співробітництво у сфері попередження злочинів і в правоохоронній діяльності між Урядом України та Урядом Держави Ізраїль (1994 р.) [387]
Республіка Мальта	Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Мальта про співробітництво у сфері правоохоронної діяльності (2009 р.) [388]

³⁸¹ Рекомендації фінансової поліції з питань боротьби з відмиванням грошей. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_149#Text

³⁸² Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text

³⁸³ Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text

³⁸⁴ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text

³⁸⁵ Протокол між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством громадської безпеки Держави Ізраїль про реалізацію Угоди про співробітництво у сфері попередження злочинів і в правоохоронній діяльності між Урядом України та Урядом Держави Ізраїль на 2012-2013 роки. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376_046#Text

³⁸⁶ Протокол між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством внутрішньої безпеки Держави Ізраїль про реалізацію Угоди про співробітництво у сфері попередження злочинів та правоохоронній діяльності між Урядом України та Урядом Держави Ізраїль на 2008-2009 роки. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376_037#Text

³⁸⁷ Угода про співробітництво у сфері попередження злочинів і в правоохоронній діяльності між Урядом України та Урядом Держави Ізраїль. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376_008#Text

³⁸⁸ Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Мальта про співробітництво у сфері правоохоронної діяльності. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/470_008#Text

1	2
Катар	Меморандум про взаєморозуміння між національною поліцією України та міністерством внутрішніх справ держави катар щодо співробітництва у сфері запобігання та боротьби зі злочинністю (2021 р.) [389]
Республіка Туреччина	Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Турецької Республіки про співробітництво правоохоронних органів (2010 р.) [390]
Франція	Угода між Урядом КМУ та Урядом Французької Республіки про співробітництво між правоохоронними органами (2004 р.) [391]
Німеччина	Протокол між Міністерством внутрішніх справ України та Державним міністерством внутрішніх справ Баварії про співробітництво у сфері правоохоронної діяльності на 2013-2015 роки (2012 р.) [392]
	Спільна заява про співробітництво між органами міліції Міністерства внутрішніх справ України і поліції Державного міністерства внутрішніх справ Баварії (1992 р.) [393]
	Угода між Урядом України та Урядом США про допомогу у галузі правоохоронної діяльності та кримінальної юстиції (2015 р.) [394]
	Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом США щодо допомоги з правоохоронних питань (2002 р.) [395]
Острів Мен	Меморандум про взаєморозуміння між Підрозділом фінансових злочинів Поліції Острову Мен (2009 р.) [396]
Естонія	Меморандум про взаєморозуміння між Державним департаментом фінансового моніторингу, що діє у складі Міністерства фінансів України, та Підрозділом фінансової розвідки Президії Національної поліції Естонії щодо співробітництва в сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом (2003 р.) [397]

³⁸⁹ Меморандум про взаєморозуміння між національною поліцією України та міністерством внутрішніх справ держави катар щодо співробітництва у сфері запобігання та боротьби зі злочинністю. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634_003-21#Text

³⁹⁰ Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Турецької Республіки про співробітництво правоохоронних органів. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/792_076#Text

³⁹¹ Угода між Урядом Кабінетом Міністрів України та Урядом Французької Республіки про співробітництво між правоохоронними органами. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/250_043#Text

³⁹² Протокол між Міністерством внутрішніх справ України та Державним міністерством внутрішніх справ Баварії про співробітництво у сфері правоохоронної діяльності на 2013-2015 роки. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276_087#Text

³⁹³ Спільна заява про співробітництво між органами міліції Міністерства внутрішніх справ України і поліції Державного міністерства внутрішніх справ Баварії. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276_038#Text

³⁹⁴ Угода між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про допомогу у галузі правоохоронної діяльності та кримінальної юстиції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_166#Text

³⁹⁵ Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_103#Text

³⁹⁶ Меморандум про взаєморозуміння між Підрозділом фінансових злочинів Поліції Острову Мен. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/883_001#Text

³⁹⁷ Меморандум про взаєморозуміння між Державним департаментом фінансового моніторингу, що діє у складі Міністерства фінансів України, та Підрозділом фінансової розвідки Президії Національної поліції Естонії щодо співробітництва в сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/233_027#Text

1	2
Велика Британія	Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством внутрішніх справ, Генеральною прокуратурою, Службою безпеки, Державною митною службою, Державною податковою адміністрацією України та Асоціацією начальників поліції, Королівською службою прокуратури Англії та Уельсу, Митницею та Акцизом Її Величності, Національною службою кримінальної розвідки щодо співробітництва у боротьбі з тяжкими злочинами, організованою злочинністю, нелегальною торгівлею наркотиками та інших питаннях, що становлять спільний інтерес (1998 р.) ^[398]
США	Протоколи до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань від 9 грудня 2002 року (№ 13, 2015 р. ^[399] ; № 11, 2014 р. ^[400] ; № 12, 2014 р. ^[401] ; № 8, 2012 р. ^[402] ; № 10, 2012 р. ^[403] ; № 7, 2010 р. ^[404] ; № 6, 2009 р. ^[405] ; № 5, 2008 р. ^[406] ; № 4, 2007 р. ^[407] ; № 3, 2007 р. ^[408] ; № 2, 2006 р. ^[409])

³⁹⁸ Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством внутрішніх справ, Генеральною прокуратурою, Службою безпеки, Державною митною службою, Державною податковою адміністрацією України та Асоціацією начальників поліції, Королівською службою прокуратури Англії та Уельсу, Митницею та Акцизом Її Величності, Національною службою кримінальної розвідки щодо співробітництва у боротьбі з тяжкими злочинами, організованою злочинністю, нелегальною торгівлею наркотиками та інших питаннях, що становлять спільний інтерес. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/826_035#Text

³⁹⁹ Протокол № 13 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань від 9 грудня 2002 р. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_169#Text

⁴⁰⁰ Протокол № 11 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань від 9 грудня 2002 року. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_165#Text

⁴⁰¹ Протокол № 12 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань від 9 грудня 2002 року. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_168#Text

⁴⁰² Протокол № 8 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань від 9 грудня 2002 року. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_159#Text

⁴⁰³ Протокол № 10 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань від 9 грудня 2002 року. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_158#Text

⁴⁰⁴ Протокол № 7 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань від 9 грудня 2002 року. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_153#Text

⁴⁰⁵ Протокол № 6 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань від 9 грудня 2002 року. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_149#Text

⁴⁰⁶ Протокол № 5 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань від 9 грудня 2002 року. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_134#Text

⁴⁰⁷ Протокол № 4 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань від 9 грудня 2002 року. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_130#Text

⁴⁰⁸ Протокол № 3 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань від 9 грудня 2002 року. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_125#Text

⁴⁰⁹ Протокол № 2 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань від 9 грудня 2002 року. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_101#Text

1	2
Польща	Виконавчий протокол між Міністерством внутрішніх справ України та Головним комендантом поліції Республіки Польща про виконання Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про співробітництво у сфері боротьби з організованою злочинністю (2009 р.) [410]
Словаччина	Меморандум про взаєморозуміння між Державним департаментом фінансового моніторингу, що діє у складі Міністерства фінансів України, та Бюро фінансової поліції Президії поліції Словацької Республіки щодо співробітництва в сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом (2003 р.) [411]

Зазначені нормативно-правові акти є джерельною базою дослідження державної політики у сфері правоохоронної діяльності, адже визначають специфіку взаємодії із країнами світу та міжнародними організаціями як цивільного, так і поліцейського спрямування. Вивчення зазначених нормативно-правових актів при формуванні механізмів реалізації державної політики слугуватимуть основою використання як правового, так і ресурсного забезпечення реалізації правоохоронної функції держави. Варто зазначити, що на сьогодні міжнародна допомога є вкрай важливою для України в умовах зовнішніх загроз. Відповідно, є необхідність розширення спектру міжнародної співпраці правоохоронних органів із міжнародними організаціями в тому числі міжнародними поліцейськими організаціями. Крім того, налагодження плідної співпраці із правоохоронними органами зарубіжних країн дозволить підвищити ефективність слідчих дій та забезпечити заходи щодо уникнення ризиків та загроз національній безпеці України.

4. Нормативно-правові акти, що регулюють функціонування правоохоронної системи України.

За даними пошукової системи Верховної Ради України за запитом «поліція» міститься 477 документів, а правоохоронна система (правоохоронні органи, правоохоронна діяльність) – 286 документів, що становить нормативно-правове підґрунтя

⁴¹⁰ Виконавчий протокол між Міністерством внутрішніх справ України та Головним комендантом поліції Республіки Польща про виконання Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про співробітництво у сфері боротьби з організованою злочинністю. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_143#Text

⁴¹¹ Меморандум про взаєморозуміння між Державним департаментом фінансового моніторингу, що діє у складі Міністерства фінансів України, та Бюро фінансової поліції Президії поліції Словацької Республіки щодо співробітництва в сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703_017#Text

функціонування правоохоронної системи України. Аналітичний розгляд у контексті видавників та видів документів представлено в табл. 8.2 та табл. 8.3, відповідно.

Таблиця 8.2

Статистичний аналіз нормативно-правових актів у контексті видавників

№	Видаєник	Кількість, в розрізі запиту	
		П ⁴¹²	ПД ⁴¹³
1.	Верховна Рада	22	41
2.	Президент України	13	57
3.	Кабінет Міністрів України	96	111
4.	Судова влада	20	14
5.	Міністерства	276	33
6.	Комітети	2	5
7.	Агентства	1	
8.	Комісії	17	4
9.	Інші	43	48

Таблиця 8.3

Статистичний аналіз нормативно-правових актів за видами

№	Видаєник	Кількість, в розрізі запиту	
		П ⁴¹⁴	ПД ⁴¹⁵
1.	Кодекс	1	
2.	Закон	15	14
3.	Постанова	102	99
4.	Указ	7	48
5.	Розпорядження	32	44
6.	Наказ	256	30
7.	Інструкція	54	8
8.	Концепція		7

Зазначені нормативні акти виступають, як важливим інформаційним джерелом, так і основою функціонування правової системи та ідентифікації її властивостей, як структурної складової державної безпеки.

Кількісний аналіз не в повному обсязі характеризує джерельну базу дослідження проблем державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи. Відповідно, є потреба в характеристиці нормативно-правових актів, що становлять основу функціонування

⁴¹² П – поліція.

⁴¹³ ПД – правоохоронна діяльність.

⁴¹⁴ П – поліція.

⁴¹⁵ ПД – правоохоронна діяльність.

правоохоронної системи. Нормативно-правові акти, що регулюють правоохоронну систему, пропонуємо групувати за наступними напрямками:

– нормативно-правові акти, що регулюють об'єктну складову правоохоронної системи. До даної групи варто віднести законодавчі акти, які визначають властивості злочинності як об'єкту правоохоронної системи, а саме: Кримінальний кодекс України [416]; Кодекс України про адміністративні правопорушення [417; 418]; Закон України «Про запобігання корупції» [419]; Закон України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» [420]. Зазначені нормативно-правові акти визначають види злочинів та правопорушень та відповідальність за їх скоєння. Крім того, важливою складовою правоохоронної системи та, власне, інформаційним джерелом її вивчення є нормативно-правові акти, які регулюють суспільні відносини:

– нормативно-правові акти, які регулюють процесуальну складову правоохоронної системи. До даного напрямку відносимо наступні нормативно-правові акти: Кримінальний процесуальний кодекс України [421]; Кримінально-виконавчий кодекс України [422]; Цивільний процесуальний кодекс України [423]; Кримінальний кодекс України [424]; Господарський процесуальний кодекс України [425];

– нормативно-правові акти, які регулюють суб'єктну складову правоохоронної системи: Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами,

⁴¹⁶ Кримінальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

⁴¹⁷ Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1-212). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

⁴¹⁸ Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 213-330). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>

⁴¹⁹ Про запобігання корупції: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

⁴²⁰ Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/743-19#Text>

⁴²¹ Кримінальний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>

⁴²² Кримінально-виконавчий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text>

⁴²³ Цивільний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>

⁴²⁴ Кримінальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

⁴²⁵ Господарський процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text>

одержаними від корупційних та інших злочинів» [426]; Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» [427]; Закон України «Про Державне бюро розслідувань» [428]; Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [429]; Закон України «Про національну поліцію» [430]; Закон України «Про Службу безпеки України» [431]. Вказані документи регулюють діяльність правоохоронних органів, які є суб'єктами реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Варто зазначити, що окремі із них регулюють діяльність правоохоронних органів спеціального призначення, а інші – загального призначення.

Крім вище зазначених нормативно-правових актів, що регулюють діяльність правоохоронних органів, вагоме значення мають документи, що визначають напрями забезпечення діяльності правоохоронних органів, а саме:

- фінансове забезпечення: Бюджетний Кодекс України [432];
- кадрове забезпечення: Кодекс законів про працю України [433]; Закон України «Про державну службу» [434];
- інформаційне забезпечення: Закон України «Про інформацію» [435].

Зазначені нормативно-правові акти є особливо важливими при формуванні фінансового, інформаційного, кадрового механізмів державної політики.

Зазначені нормативно-правові акти становлять правову основу регулювання правоохоронної системи, як загалом, так і її окремих системних складових, зокрема. Використання їх, як джерельної бази,

⁴²⁶ Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19#Text>

⁴²⁷ Про Бюро економічної безпеки України: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>

⁴²⁸ Про Державне бюро розслідувань: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>

⁴²⁹ Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>

⁴³⁰ Про Національну поліцію: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

⁴³¹ Про Службу безпеки України: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>

⁴³² Бюджетний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

⁴³³ Кодекс законів про працю України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>

⁴³⁴ Про державну службу: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

⁴³⁵ Про інформацію: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>

є основою формування властивостей правоохоронної системи з одного боку, а з іншого – дозволяє виявити проблемні питання, які потребують врегулювання для забезпечення високого рівня ефективності правоохоронної діяльності.

3. Накази та розпорядження суб'єктів, що формують та реалізують державну політику в сфері трансформації правоохоронної системи України.

Зазначені джерела дослідження є основою встановлення діяльності суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Відповідно, для їх вивчення будуть використані інформаційні портали та офіційні сайти центральних органів виконавчої влади та правоохоронних органів. Зокрема:

1) центральні органи виконавчої влади: Міністерство внутрішніх справ України [436]; Кабінет міністрів України [437];

2) правоохоронні органи: Національна поліція України [438]; Бюро економічної безпеки України [439]; Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів [440]; Національне антикорупційне бюро України [441]; Служба безпеки України [442]; Державне бюро розслідувань [443].

Офіційні сайти органів центральної виконавчої влади та правоохоронних органів є інформаційною основою, як, власне, нормативних актів та інших офіційних документів зазначених органів, так і можуть слугувати інформаційним підґрунтям для вивчення статистичних даних щодо діяльності, як зазначених суб'єктів державного управління, так і щодо криміногенного стану суспільства.

⁴³⁶ Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://mvs.gov.ua/>

⁴³⁷ Про Кабінет Міністрів України: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

⁴³⁸ Офіційний сайт Національної поліції. URL: <https://www.npu.gov.ua/>

⁴³⁹ Бюро економічної безпеки України. URL: <https://esbu.gov.ua/>

⁴⁴⁰ Агентство з розшуку та менеджменту активів. URL: <https://arma.gov.ua/>

⁴⁴¹ Національне антикорупційне бюро України. URL: <https://nabu.gov.ua/>

⁴⁴² Служба безпеки України. URL: <https://ssu.gov.ua/>

⁴⁴³ Державне бюро розслідувань. URL: <https://dbr.gov.ua/>

8.2. Формування та реалізація правого механізму державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи

Розробка та реалізація державної політики у сфері трансформації правоохоронної діяльності є складним процесом, який має: враховувати напрями узгодження публічних, суспільних, приватний інтересів; забезпечити високий рівень державної безпеки, громадського порядку та результативності заходів із запобігання та протидії злочинності; забезпечити високу ефективність діяльності правоохоронних органів та налагодження ефективної комунікації між ними. Усі зазначені положення мають правову природу та проявляються у системі права, відповідно, важливим інструментом реалізації державної політики в досліджуваній сфері є правовий механізм. Правовий механізм визначає, як систему нормативно-правового регулювання правоохоронної системи, так і порядок його формування при реалізації державної політики. Потреба у розширенні системи правоохоронних органів та органів, що реалізують правоохоронну функцію актуалізує питання покладання нових завдань на існуючих суб'єктів, необхідність налагодження комунікації між правоохоронними органами та органами центральної виконавчої влади, правоохоронними органами зарубіжних країн, міжнародними поліцейськими організаціями, актуалізує проблему нормативно-правового забезпечення даних процесів. Відповідно, розробка правового механізму реалізації державної політики має передбачати широкий спектр питань, які мають бути врегульовані.

Правові аспекти реалізації державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи були розглянуті вітчизняними ученими: Ю. Ковбасюк, К. Ващенко, Ю. Сурмін, С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович, С. Телешун, О. Титаренко, С. Ситник, С. Вировий, В. Романов, О. Рудік, Т. Брус, В. Данн, В. Тергичка, Т. Авакян, І. Петренко, Н. Коршунова, А. Кучук, А. Комзюк, Ю. Ведерніков, А. Кучик, О. Тюріна, І. Солов'євич, В. Фатхутдінова, В. Осадчий, О. Негодченко, В. Дума, А. Сахаров, Г. Терещук, В. Шильник, Ю. Шемчушенко, С. Денисюк, О. Бандурка, М. Бурдін, О. Головко, В. Студеникін, М. Ковалів, С. Єсімов, Ю. Назар, М. Гаврильців, Г. Лук'янова, А. Годяк, М. Бліхар та інші. Зарубіжні вчені розглядали

питання правового регулювання правоохоронної діяльності, зокрема: Sarybayev K.E., Lakbaev K.S., Suleimanov A.F., Jiyembaev R.K., Rysmagambetova G.M., Omelchuk O.M., Haiur I.Y., Kozytska O.G., Prysiazhna A.V., Khmelevska N.V., Roman C.G., Forney M., Hyatt J.M., Klein H.J., Link N.W., Kegembayeva Z., Abdikhalikov A., Johnson T.C., Hunter R.D., Barbagli M., Sartori L. та інші.

«Реалізація державної політики – це постійний, динамічний процес досягнення поставлених цілей, у якому беруть участь різні органи державної влади та інститути громадянського суспільства. Реалізація починається відразу після ухвалення та легітимації державної політики або окремої програми і є основним видом діяльності державного апарату. Метою реалізації державної політики є практична організація життя громадян, розподіл та перерозподіл ресурсів, підтримання порядку, збереження внутрішнього та зовнішнього миру шляхом соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку. Складовою частиною здійснення державної політики є визначення механізму її реалізації, що передбачає сукупність засобів, методів і ресурсів, які забезпечать вжиття запланованих заходів відповідно до поставлених завдань. Механізм реалізації державної політики включає комплекс відповідних організаційно управлінських, нормативно-правових, фінансово-економічних, соціально-психологічних заходів»⁴⁴⁴, с. 31].

Формування та реалізація правового механізму державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи є складним процесом, адже має врахувати, як положення комунікації між різними органами центральної виконавчої влади, які реалізують правову політику та інші види політики, так і розробку нових нормативно-правових актів та удосконалення існуючих.

Зазначимо, що правовий механізм державної політики у будь-якій сфері суспільного життя має відповідати правовій політиці держави. «Основними ознаками правової політики є: базування на праві; здійснення її правовими методами; охоплення, головним чином, правової сфери діяльності; підкріплення, коли це потрібно,

⁴⁴⁴ Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.: НАДУ, 2014. 448 с.

силовими методами, примусом; публічність, офіційність; зовнішнє вираження у вигляді правових та організаційних форм її здійснення. В усіх випадках право виступає базовим і закріплюючим елементом правової політики» [445].

Розглянемо більш детально зазначені положення, як процесу розробки та реалізації правового механізму державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи (табл. 8.4). У даному пункті розглянемо особливості удосконалення законодавчих та нормативних актів, що регулюють правоохоронну систему України.

Таблиця 8.4

Запропоновані напрями розвитку правового механізму державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи

1. УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ТА НОРМАТИВНИХ АКТИВ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ПРАВООХОРОННУ СИСТЕМУ УКРАЇНИ		
<i>Положення Про офіс Президента України</i>	<i>Закон України Про Кабінет Міністрів України</i>	<i>Положення Про міністерство внутрішніх справ України</i>
Розширення завдань Офісу президента в частинні реалізації державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи	Підпорядкувати новоутворенні правоохоронні органи та органи, що реалізують правоохоронну функцію	Розширення завдань щодо координації Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків
<i>Служба безпеки України</i>	<i>Бюро економічної безпеки України</i>	<i>Державне бюро розслідувань</i>
1. Положення Про спільну діяльність СБУ та БЕБ в сфері запобігання та протидії легалізації коштів отриманих злочинних шляхом, фінансуванню тероризму та зброї масового знищення;		2. Положення про затвердження Етичного кодексу працівників ДБР
3. Положення Про спільну діяльність СБУ, ДБР та БЕБ в сфері фінансування політичного екстремізму, сепаратизму та колаборації		
2. РОЗРОБКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ РОЗШИРЕННЯ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ.		
Закон України Про Управління спеціальними охоронними підрозділами	Закон України Про Бюро з протидії та запобігання кіберзлочинам та кіберзагрозам	Закон України Про Бюро протидії терористичним загрозам
Закон України Про Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків	Закон України Про Бюро протидії торгівлі людьми та органами	Закон України Про Бюро протидії торгівлі людьми та органами

⁴⁴⁵ Євдокимов В.В. Державна політика в сфері правоохоронної діяльності. Дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. Спеціальність 25.00.05 – державне управління в сфері державної безпеки та охорони правопорядку. Харків. 2021.

Продовження табл. 8.4

3. РОЗРОБКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СПІЛЬНИХ СЛІДЧИХ ГРУП		
Закон України Про Створення та функціонування спеціальних спільних слідчих груп, що реалізують правоохоронну функцію		
Положення Про Тимчасово спільну слідчу групу щодо розслідування злочинів вчинених політиками, державними службовцями та правоохоронцями проти державного суверенітету та цілісності, які сприяли російській військовій агресії	Положення Про Тимчасово спеціальну слідчу групу щодо розслідування воєнних злочинів, що вивчені на території України збройними силами російської федерації	Положення Про Спеціальну слідчу групу щодо розвідувальної діяльності та розшуку осіб, яких підозрюють у скоєнні воєнних злочинів на території України та вжиття заходів щодо представлення їх перед міжнародним трибуналом

Основними напрямками удосконалення нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів центральної виконавчої влади, які реалізують державну політику в сфері трансформації правоохоронної системи є наступні: по-перше, внести зміни до Положення про офіс Президента України щодо розширення його завдань; по-друге внести зміни у Закон України Про Кабінет Міністрів України щодо підпорядкування запропонованих до створення правоохоронних органів; по-третє, положення про Міністерство внутрішніх справ України у частині координації діяльності Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків. Зазначені зміни пропонуємо ввести таким чином (табл. 8.5).

Таблиця 8.5

Запропоновані зміни до чинного законодавства щодо діяльності органів центральної виконавчої влади, що реалізують державну політику в сфері правоохоронної діяльності

<i>Нормативно-правовий акт</i>	<i>Запропоновані зміни</i>
<i>1</i>	<i>2</i>
<i>Положення Про офіс Президента України</i>	Пункт 4 Положення доповнити цифрами та текстом нових завдань Офісу Президента України щодо реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності
<i>Закон України Про Кабінет Міністрів України</i>	Пункт 7 статті 21 закону доповнити цифрами та текстом, що передбачає порядок призначення керівників Бюро з протидії та запобіганню кіберзлочинам та кіберзагрозам, Управління спеціальними охоронними підрозділами, Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї, Бюро протидії торгівлі людьми та органами Абзац 1 Пункту 8 статті 21 закону змінити в частинні розширення спектру суб'єктів, діяльність, яких координує Кабінет Міністрів України: Бюро з протидії та запобіганню кіберзлочинам та кіберзагрозам, Управління спеціальними охоронними підрозділами, Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї, Бюро протидії торгівлі людьми та органами

<p><i>Положення Про Міністерство внутрішніх справ України</i></p>	<p>Доповнити пункт 4 положення цифрами та текстом, що регулюють порядок координації діяльності Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків Підпункт 50 пункту 4 положення розширити в напрямів забезпечення діяльності Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків Підпункт 55 пункту 4 положення розширити в частині підготовки кадрів для Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків Підпункт 56 пункту 4 положення розширити в частині підготовки та перепідготовки кадрів для Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків Підпункт 58 пункту 4 положення розширити в частинні професійного навчання працівників Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків Абзац 7 підпункту 3 пункту 4 положення розширити в частинні порядку призначення заступників керівника Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків Абзац 8 підпункту 3 пункту 4 в частинні погодження структури Територіальних органів Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків</p>
---	---

Характеризуючи вище викладені напрями удосконалення нормативно-правових актів, які регулюють діяльність центральних органів виконавчої влади, вважаємо, що їх зміст має відповідати наступним положення:

1. Зміни у Положенні «Про офіс Президента України»:

– Пункт 4 Положення доповнити цифрами та текстом:
 25) готує аналітичні звіти для президента України щодо стану злочинності (різних видів) та її загрози національним інтересам України; 26) бере участь в опрацюванні пропозицій щодо розвитку правоохоронної системи та трансформації її функцій в умовах воєнного та надзвичайного станів; 27) здійснює аналітичну оцінку та подання Президенту критеріїв визначення загроз національній безпеці України, що дозволяють правоохоронним органам застосовувати засоби впливу, які стосуються конфіденційності громадян та звуження їх конституційних прав та свобод;

– У пункті 4 підпункт 25 змінити цифри 25 на 28.

2. Закон України «Про Кабінет Міністрів України»:

– Пункт 7 статті 21 Закону доповнити цифрами та текстом:
 «Кабінет Міністрів України призначає на посаду та звільняє з посади Директора Бюро з протидії та запобіганню кіберзлочинам та

кіберзагрозам у порядку, встановленому Законом України «Про Бюро з протидії та запобіганню кіберзлочинам та кіберзагрозам»».

«Кабінет Міністрів України призначає на посаду та звільняє з посади Голову Управління спеціальними охоронними підрозділами у порядку, встановленому Положенням «Про Управління спеціальними охоронними підрозділами»».

«Кабінет Міністрів України призначає на посаду та звільняє з посади Директора Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї у порядку, встановленому Законом України «Про Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї»».

«Кабінет Міністрів України призначає на посаду та звільняє з посади Директора Бюро протидії торгівлі людьми та органами у порядку, встановленому Законом України «Про Бюро протидії торгівлі людьми та органами»».

– Абзац 1 Пункту 8 статті 21 закону доповнити змінами:

«Особливості відносин Кабінету Міністрів України з Національним антикорупційним бюро України, Бюро з протидії та запобіганню кіберзлочинам та кіберзагрозам, Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї, Бюро протидії торгівлі людьми та органами, межі та порядок координації і спрямування діяльності Національного антикорупційного бюро України, Бюро з протидії та запобіганню кіберзлочинам та кіберзагрозам, Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї, Бюро протидії торгівлі людьми та органами визначаються Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України», Законом України «Про Бюро з протидії та запобіганню кіберзлочинам та кіберзагрозам», Законом України «Про Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї», Законом України «Про Бюро протидії торгівлі людьми та органами»».

3. Положення Про Міністерство внутрішніх справ України:

– Доповнити пункт 4 положення цифрами та текстом:

«65) організовує і координує роботу Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків».

– Підпункт 50 пункту 4 положення викласти у наступній редакції:

«50) організовує в установленому порядку матеріально-технічне та ресурсне забезпечення діяльності апарату МВС та

територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери його управління, Національної гвардії, Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків, зокрема приміщеннями, полігонами, засобами зв'язку, транспортними засобами, озброєнням, спеціальними засобами, пально-мастильними матеріалами, обмундируванням, іншими видами матеріально-технічних ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань».

– Підпункт 55 пункту 4 положення викласти у наступній редакції:

«55) забезпечує формування пропозицій до обсягів державного замовлення на підготовку, перепідготовку та післядипломну освіту фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів для МВС, Національної гвардії, Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр».

– Підпункт 56 пункту 4 положення викласти у наступній редакції:

«56) забезпечує на базі закладів освіти, що належать до сфери управління МВС, підготовку та професійне навчання кадрів для МВС, Бюро протидії виробництва та реалізації наркотиків, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, та Національної гвардії».

– Підпункт 58 пункту 4 положення викласти у наступній редакції:

«58) установлює порядок організації та строку професійного навчання працівників МВС, Національної поліції, Національної гвардії та Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків».

– Абзац 7 підпункту 3 пункту 4 положення викласти у наступній редакції:

«призначає на посаду та звільняє з посади першого заступника та заступників керівника Національної поліції та Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків за поданням керівника Національної поліції та Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків відповідно».

– Абзац 8 підпункту 3 пункту 4 положення викласти у наступній редакції:

«погоджує структуру апаратів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, а також

структуру територіальних органів Національної поліції та Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків відповідно».

Пропонуємо затвердити Положення Про спільну діяльність СБУ та БЕБ у сфері запобігання та протидії легалізації коштів отриманих злочинних шляхом, фінансування тероризму та зброї масового знищення із такою структурою:

1. Організаційно-правовий статус співпраці СБУ та БЕБ у сфері запобігання та протидії легалізації коштів отриманих злочинних шляхом, фінансування тероризму та зброї масового знищення. Зокрема, пропонуємо у положенні передбачити наступне:

– «Формами організації співпраці СБУ та БЕБ у сфері запобігання та протидії легалізації коштів отриманих злочинних шляхом, фінансування тероризму та зброї масового знищення є створення тимчасових слідчих груп щодо певних видів злочинів чи суб'єктів їх скоєння; створення комунікаційних каналів щодо обміну інформацією в сфері запобігання та протидії легалізації коштів отриманих злочинних шляхом, фінансування тероризму та зброї масового знищення; спільне використання, інформаційних, кадрових, матеріальних та інших видів ресурсів для запобігання та протидії легалізації коштів отриманих злочинних шляхом, фінансуванню тероризму та зброї масового знищення; організація спільних оперативно-розшукових та слідчих заходів щодо запобігання та протидії легалізації коштів отриманих злочинних шляхом, фінансування тероризму та зброї масового знищення»;

– «Спільна діяльність СБУ та БЕБ скерована на запобігання та протидію легалізації доходів отриманих злочинним шляхом, виявлення джерел, каналів, суб'єктів фінансування тероризму та протидія їх функціонуванню»;

– «Координація спільної діяльності СБУ та БЕБ, щодо запобігання та протидії легалізації коштів отриманих злочинних шляхом, фінансування тероризму та зброї масового знищення, здійснюється Кабінетом Міністрів України»;

– «Управління спільною діяльністю покладається на особу уповноважену Кабінетом Міністрів України»;

– «За результатами спільної діяльності або період, уповноважена особа звітується перед Кабінетом Міністрів України».

2. Нормативно-правове регулювання спільної діяльності СБУ та БЕБ: «Спільна діяльність СБУ та БЕБ у своїй діяльності керується Конституцією, Законом України Про «Службу безпеки України», Законом України «Про Бюро економічної безпеки України», іншими законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства».

3. Організація спільної діяльності СБУ та БЕБ: «Спільна діяльність СБУ та БЕБ відбувається на основі Наказу Кабінету Міністрів України, у якому передбачається організаційна форма, мета та завдання, склад, призначається Керівник, визначаються види та джерела забезпечення такої діяльності».

4. Завдання та напрями спільної діяльності ДБР та БЕБ у сфері запобігання та протидії легалізації коштів отриманих злочинних шляхом, фінансування тероризму та зброї масового знищення, до яких відносимо:

– «запобігання та протидія легалізації коштів отриманих злочинних шляхом, фінансування тероризму та зброї масового знищення»;

– «впровадження заходів виявлення джерел, каналів, форм та суб'єктів фінансування терористичних організацій»;

– «організація розвідувальної діяльності щодо легалізації доходів отриманих злочинним шляхом та фінансування тероризму»;

– «впровадження інших заходів щодо запобігання та протидії легалізації коштів отриманих злочинних шляхом, фінансування тероризму та зброї масового знищення».

У залежності від форм організації співпраці СБУ та БЕБ у зазначеній сфері залежить положення, що характеризує зміст такої діяльності.

5. Формування забезпечення спільної діяльності СБУ та БЕБ у сфері запобігання та протидії легалізації коштів отриманих злочинних шляхом, фінансування тероризму та зброї масового знищення:

– «Фінансування спільної діяльності залежить від організаційної форми її реалізації та може забезпечуватися, як спільним фінансуванням

витрат, так і Кабінетом Міністрів України, за умови, що мета такої діяльності запобігання загрозам національної безпеки».

– «Фінансування спільної діяльності може відбуватися за рахунок таємних видатків Державного бюджету, за умови, що її метою є запобігання загрозам національної безпеки».

– «Заходи, що реалізуються у результаті спільної діяльності СБУ та БЕБ передбачають спільне використання матеріальних, інформаційних, кадрових та інших ресурсів».

6. Права та обов'язків співробітників залучених до спільної діяльності СБУ та БЕБ у сфері запобігання та протидії легалізації коштів отриманих злочинних шляхом, фінансування тероризму та зброї масового знищення.

7. Права та обов'язки керівника спільної діяльності СБУ та БЕБ у сфері запобігання та протидії легалізації коштів отриманих злочинних шляхом, фінансування тероризму та зброї масового знищення.

8. Порядок взаємодії із правоохоронними органами, органами, що реалізують правоохоронну функцію, органами центральної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування визначається формою організації, метою та завданнями такої діяльності.

Зазначене положення має загальний характер спільної діяльності, а специфіка визначається Наказом Кабінету Міністрів України та напрямками її реалізації. Положення має бути узгоджене з Міністерством фінансів України у частині фінансового забезпечення, Міністерством внутрішніх справ України у частині процесуальних питань та юстоване Міністерством юстиції України. Відповідно, Наказ про створення відповідної форми спільної діяльності СБУ та БЕБ має пройти ідентичну процедуру.

Щодо Положення Про спільну діяльність СБУ, ДБР та БЕБ у сфері фінансування політичного екстремізму, сепаратизму та колаборації, пропонуємо наступну структуру:

1. Організаційно-правовий статус співпраці СБУ, ДБР та БЕБ у сфері фінансування політичного екстремізму, сепаратизму та колаборації пропонуємо визначати наступним чином:

– «Формами організації співпраці СБУ, ДБР та БЕБ у сфері фінансування політичного екстремізму, сепаратизму та колаборації є створення тимчасових слідчих груп щодо: виявлення джерел, каналів

та форм фінансування політичного екстремізму, сепаратизму та колаборації, що стали основою військової агресії РФ проти України, яка розпочалася 24 лютого 2022 р.; виявлення каналів джерел, каналів та форм фінансування сепаратизму у АР Крим у 2014 р.; виявлення каналів джерел, каналів та форм фінансування сепаратизму на території Донецької та Луганської області, у результаті чого були утворенні терористичні організації «ЛНР / ДНР» у 2014 р.»;

– «Спільна діяльність СБУ, ДБР та БЕБ спрямована на запобігання та протидію фінансуванню політичного екстремізму, сепаратизму та колаборації, виявлення джерел, каналів, суб'єктів фінансування та протидія ним»;

– «Координація спільної діяльності СБУ, ДБР та БЕБ щодо запобігання та протидії фінансуванню політичного екстремізму, сепаратизму та колаборації здійснюється Кабінетом Міністрів України»;

– «Управління спільною діяльністю покладається на особу уповноважену Кабінетом Міністрів України»;

– «За результатами спільної діяльності або період уповноважена особа звітується перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Спеціальним комітетом Верховної Ради України».

2. Нормативно-правове регулювання спільної діяльності СБУ, ДБР та БЕБ: «Спільна діяльність СБУ, ДБР та БЕБ у своїй діяльності керується Конституцією, Законом України Про «Службу безпеки України», Законом України «Про Бюро економічної безпеки України», Законом України «Про державне бюро розслідувань України», іншими законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства».

3. Організація спільної діяльності СБУ, ДБР та БЕБ: «Спільна діяльність СБУ, ДБР та БЕБ відбувається під контролем Президента України, під час якої передбачається організаційна форма, мета та завдання, склад, призначається Керівник, визначаються види та джерела забезпечення такої діяльності».

4. Завдання та напрями спільної діяльності СБУ, ДБР та БЕБ у сфері фінансування політичного екстремізму, сепаратизму, колаборації та знищення, до яких відносимо:

– «виявлення джерел, форм, каналів та суб'єктів фінансування політичного екстремізму, сепаратизму та колаборації, що стали основою підготовки воєнної агресії російської федерації, що розпочалася 24 лютого 2022 р.»;

– «виявлення джерел, форм, каналів та суб'єктів фінансування політичного екстремізму, сепаратизму та колаборації, що стали основою підготовки воєнної агресії РФ, що розпочалася 24 лютого 2022 р.»;

– «впровадження заходів виявлення джерел, каналів, форм та суб'єктів фінансування сепаратизму на території Донецької та Луганської області, у результаті чого були утворенні терористичні організації «ЛНР / ДНР» у 2014 р.»;

– «запобігання та протидія фінансування політичного екстремізму, сепаратизму та колаборації»;

– «організація розвідувальної діяльності щодо фінансування політичного екстремізму, сепаратизму та колаборації»;

– «впровадження інших заходів щодо запобігання та протидії фінансування політичного екстремізму, сепаратизму та колаборації».

У залежності від форм організації співпраці СБУ, ДБР та БЕБ у зазначеній сфері залежить положення, що характеризують зміст такої діяльності.

5. Формування забезпечення спільної діяльності СБУ, ДБР та БЕБ у сфері запобігання та протидії фінансування політичного екстремізму, сепаратизму та колаборації:

– «Фінансування спільної діяльності залежить від специфіки вище визначених напрямів спільної діяльності та має відбуватися за рахунок спеціально виділених коштів Державного бюджету, розпорядником яких виступає Кабінет Міністрів України».

– «Фінансування заходів щодо запобігання та протидії фінансуванню політичного екстремізму, сепаратизму та колаборації може відбуватися за рахунок таємних видатків Державного Бюджету, що становлять загрозу національній безпеці».

– «Заходи, що реалізуються у результаті спільної діяльності СБУ, ДБР та БЕБ передбачають спільне використання матеріальних, інформаційних, кадрових та інших ресурсів».

6. Права та обов'язки співробітників, залучених до спільної діяльності СБУ, ДБР та БЕБ у сфері запобігання та протидії фінансуванню політичного екстремізму, сепаратизму та колаборації.

7. Права та обов'язки керівника спільної діяльності СБУ, ДБР та БЕБ у сфері запобігання та протидії фінансуванню політичного екстремізму, сепаратизму та колаборації.

8. Порядок взаємодії із правоохоронними органами, органами, що реалізують правоохоронну функцію, органами центральної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування визначається формою організації, метою та завданнями такої діяльності.

9. Порядок взаємодії із суб'єктами, що реалізують розвідувальну діяльність на території України та за її межами.

10. Порядок взаємодії із розвідувальними організаціями інших країн.

Зазначене положення є вкрай важливим для встановлення справедливості та покарання причетних до російської агресії, сепаратизму у Донецькій та Луганській областях, окупації АР Крим. Крім того, такі напрями діяльності дозволять у майбутньому виявляти загрози національній безпеці України.

На основі проведеного дослідження розроблено правовий механізм державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи. Удосконалено законодавчі та нормативні акти, що регулюють правоохоронну систему України, що передбачає: внесення змін до Положення Про офіс Президента України, Закон України Про Кабінет Міністрів України, Положення Про міністерство внутрішніх справ України; запропоновано структуру та зміст Положення Про спільну діяльність СБУ та БЕБ у сфері запобігання та протидії легалізації коштів, отриманих злочинних шляхом, фінансування тероризму та зброї масового знищення та Положення Про спільну діяльність СБУ, ДБР та БЕБ у сфері фінансування політичного екстремізму, сепаратизму та колаборації.

8.3. Організаційно-правове забезпечення розширення системи правоохоронних органів

Запропоновані напрями розширення системи правоохоронних органів, у контексті забезпечення ключових напрямів трансформації правоохоронної системи, потребують розробки відповідного організаційно-правового механізму. Основними напрямками розвитку зазначеного механізму є розробка нормативно-правових актів щодо діяльності запропонованих до створення правоохоронних органів та нормативно-правового регулювання процесу створення та функціонування спільних слідчих груп.

1. Розробка нормативно-правового регулювання процесу розширення системи правоохоронних органів.

Основним напрямом трансформації правоохоронної системи є створення правоохоронних органів та органів, що реалізують правоохоронну функцію за ключовими напрямками забезпечення громадського порядку та протидії злочинності. Відповідно, є необхідність запровадження їх діяльності, що передбачає необхідність прийняття наступних актів:

- 1) Закон України «Про Управління спеціальними охоронними підрозділами»;
- 2) Закон України «Про Бюро з протидії та запобігання кіберзлочинам та кіберзагрозам»;
- 3) Закон України «Про Бюро протидії терористичним загрозам»;
- 4) Закон України «Про Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків»;
- 5) Закон України «Про Бюро протидії торгівлі людьми та органами».

Структура вказаних законів представлена в табл. 8.6.

*Структура законодавчих актів, що регулюють діяльність
правоохоронних органів*

<i>Закон України «Про Управління спеціальними охоронними підрозділами»</i>	<i>Закон України «Про Бюро з протидії та запобігання кіберзлочинам та кіберзагрозам»</i>	<i>Закон України «Про Бюро протидії терористичним загрозам»</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ		
Управління спеціальними охоронними підрозділами – орган центральної виконавчої влади, що здійснює оперативне, тактичне та стратегічне управління спеціальними підрозділами, що забезпечують охорону	Бюро протидії та запобігання кіберзлочинам та кіберзагрозам – це центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії кіберзлочинам та кіберзагрозам	Бюро протидії терористичним загрозам – це центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії терористичним загрозам, терористичним організаціям та фінансуванню тероризму
Діяльність спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України.		
<i>Терміни:</i> особиста охорона, охорона інфраструктури, охорона іноземних осіб, охорона делегацій, охорона заходів державного значення, спецоперації	<i>Терміни:</i> кіберзлочини, кіберзагрози, кіберпростір, інформаційна безпека, конфіденційність, інформаційна гігієна, кібербезпека, кібербезпека держави	<i>Терміни:</i> тероризм, терористичний акт, терористична загроза, терористична організація, фінансування тероризму, терорист
<i>Принципи:</i> цілісність, структурованість, професіоналізм, аполітичність, підзвітність, управлінський характер, нормативне визнання, компетенція		
2. ПОВНОВАЖЕННЯ ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ		
2.1. Повноваження щодо реалізації завдань з управлінської діяльності	2.1. Повноваження щодо організації системи управління діяльністю БПЗКК	2.1. Повноваження щодо організації системи управління діяльністю БПТЗ
2.2. Повноваження щодо реалізації завдань в сфері забезпечення особистої охорони	2.2. Повноваження в сфері протидії кіберзлочинам	2.2. Повноваження в сфері запобігання та протидії терористичним загрозам
2.3. Повноваження щодо реалізації завдань в сфері охорони інфраструктурних операцій	2.3. Повноваження щодо інформаційно-аналітичної діяльності з оцінки кіберзагроз	2.3. Повноваження щодо інформаційно-аналітичної діяльності з оцінки терористичних загроз
2.4. Повноваження щодо спеціальних операцій	2.4. Повноваження щодо оперативно-розшукової та слідчої діяльності	2.4. Повноваження щодо розвідувальної діяльності
2.5. Повноваження щодо охорони іноземців та іноземних делегацій	2.5. Повноваження щодо забезпечення кібербезпеки держави	2.5. Повноваження щодо протидії фінансуванню тероризму
2.6. Організація збору інформації та обробки інформаційних запитів		
3. ОРГАНІЗАЦІЯ БЕЗПЕКИ ІНФОРМАЦІЙНИХ СИСТЕМ ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ		
3.1. Порядок здійснення аудиту інформаційної безпеки органу та безпеки інформаційних систем		
3.2. Порядок забезпечення інформаційної безпеки співробітників правоохоронного органу		
3.3. Механізм забезпечення інформаційної гігієни співробітників правоохоронних органів в поза робочий час та членів їх сімей		

1	2	3
4. ПРАВОВИЙ, СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ СПІВРОБІТНИКІВ ТА ГАРАНТІЯ БЕЗПЕКИ ЇХ СІМЕЙ		
4.1. Правовий захист співробітників правоохоронного органу		
4.2. Соціальний захист співробітників правоохоронного органу		
4.3. Грошове забезпечення та оплата праці співробітників правоохоронного органу		
4.4. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення		
4.5. Забезпечення безпеки членів сім'ї співробітників правоохоронних органів		
5. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ ТА ОКРЕМИХ СПЕЦІАЛЬНИХ ОПЕРАЦІЙ, ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, СЛІДЧИХ ДІЙ		
5.1. Фінансове забезпечення		5.1. Фінансове забезпечення спеціальних операцій, ОРД та розвідувальної діяльності
5.2. Організація інформаційної підтримки спеціальних операцій	5.2. Організація інформаційної підтримки спеціальних операцій, ОРД та слідчих дій	5.2. Організація інформаційної підтримки спеціальних операцій, ОРД, слідчих дій та розвідувальної діяльності
5.3. Організація спеціального зв'язку між керівним центром та співробітниками, що виконують посадові обов'язки		
5.4. Організація спеціального зв'язку при операціях	5.4. Забезпечення безперервного доступу до мережі Інтернет через застосування космічних технологій	5.4. Організація системи зв'язку при реалізації розвідувальної діяльності
5.5. Матеріальне забезпечення фізичної підготовки	5.5. Матеріальне забезпечення інноваційними технологіями	5.5. Матеріальне забезпечення розвідувальної діяльності та роботи під прикриттям
6. КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ БЮРО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ		
7. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ		
Закон України Про Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків	Закон України Про Бюро протидії торгівлі людьми та органами	Закон України Про Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї
Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків – це центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії виробництву наркотичних засобів, їх реалізації та правопорушень щодо реалізації ліків	Бюро протидії торгівлі людьми та органами – це центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії торгівлі людьми та незаконній трансплантації людських органів	Бюро нелегальному обороту вогнепальної зброї – це центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо реєстрації зброї та протидії незаконному виробництву, реалізації та використанню вогнепальної зброї
Діяльність спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України		Міністерством внутрішніх справ
<i>Терміни:</i> наркотичні засоби, наркотики. Виробництво наркотиків, реалізація наркотиків, вживання наркотиків	<i>Терміни:</i> торгівля людьми, нелегальна міграція, експлуатація людей, сексуальна експлуатація, експлуатація у збройних конфліктах, жертва торгівлі людьми, трансплантація органів, незаконна трансплантація органів	<i>Терміни:</i> зброя, вогнепальна зброя, виробництво зброї, нелегальна торгівля зброєю, використання нелегальної зброї, правопорушення щодо використання вогнепальної зброї
<i>Принципи:</i> цілісність, структурованість, професіоналізм, аполітичність, підзвітність, управлінський характер, нормативне визнання, компетенція		

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
2. ПОВНОВАЖЕННЯ ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ		
2.1. Повноваження щодо організації системи управління БПВРН	2.1. Повноваження щодо організації системи управління БПТЛО	2.1. Повноваження щодо організації системи управління БПНОВЗ
2.2. Повноваження у сфері запобігання та протидії виробництву та реалізації наркотиків	2.2. Повноваження щодо запобігання та протидії нелегальній трансплантації органів	2.2. Повноваження щодо запобігання та протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї
2.3. Повноваження щодо реалізації наглядової функції за суб'єктами реалізації ліків	2.3. Повноваження щодо запобігання та протидії торгівлі людьми	2.3. Повноваження щодо наглядової функції за виробництвом та реалізацією зброї
2.4. Повноваження щодо оперативно-розшукової діяльності	2.4. Повноваження щодо протидії сексуальній експлуатації людей	2.4. Повноваження щодо експертної оцінки вогнепальної зброї
2.5. Повноваження щодо розвідувальної діяльності	2.5. Повноваження щодо протидії експлуатації людей у воєнних конфліктах	2.5. Повноваження щодо розвідувальної діяльності
2.6. Організація збору інформації та обробки інформаційних запитів		
3. ОРГАНІЗАЦІЯ БЕЗПЕКИ ІНФОРМАЦІЙНИХ СИСТЕМ ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ		
3.1. Порядок здійснення аудиту інформаційної безпеки органу та безпеки інформаційних систем		
3.2. Порядок забезпечення інформаційної безпеки співробітників правоохоронного органу		
3.3. Механізм забезпечення інформаційної гігієни співробітників правоохоронних органів в поза робочий час та членів їх сімей		
4. ПРАВОВИЙ, СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ СПІВРОБІТНИКІВ ТА ГАРАНТІЯ БЕЗПЕКИ ЇХ СІМЕЙ		
4.1. Правовий захист співробітників правоохоронного органу		
4.2. Соціальний захист співробітників правоохоронного органу		
4.3. Грошове забезпечення та оплата праці співробітників правоохоронного органу		
4.4. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення		
4.5. Забезпечення безпеки членів сім'ї співробітників правоохоронних органів		
5. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ ТА ОКРЕМИХ СПЕЦІАЛЬНИХ ОПЕРАЦІЙ, ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, СЛІДЧИХ ДІЙ		
5.1. Фінансове забезпечення спеціальних операцій, ОРД та розвідувальної діяльності	5.1. Фінансове забезпечення	5.1. Фінансове забезпечення спеціальних операцій, ОРД та розвідувальної діяльності
5.2. Організація інформаційної підтримки спеціальних операцій, ОРД, слідчих дій та розвідувальної діяльності	5.2. Організація інформаційної підтримки спеціальних операцій, ОРД та слідчих дій	5.2. Організація інформаційної підтримки спеціальних операцій, ОРД, слідчих дій та розвідувальної діяльності
5.3. Організація спеціального зв'язку між керівним центром та співробітниками, що виконують посадові обов'язки		
5.4. Організація системи зв'язку при реалізації розвідувальної діяльності		
5.5. Матеріальне забезпечення розвідувальної діяльності та роботи під прикриттям		
6. КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ БЮРО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ		
7. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ		

Запропонована структура законодавчих актів, що мають забезпечити регулювання запропонованих до створення правоохоронних органів, визначає загальні положення їх діяльності щодо реалізації, правоохоронної, аналітичної, розвідувальної функцій. Прийняття зазначених законів передбачає внесення змін до інших нормативно-правових актів, зокрема:

1. Відомча класифікація видатків та кредитування державного бюджету щодо її розширення у контексті фінансового забезпечення діяльності правоохоронних органів;

2. Закон України «Про Державний бюджет України» щодо видаткової частини державного бюджету, яка передбачає фінансове забезпечення новоутворених правоохоронних органів.

Крім того, діяльність кожного правоохоронного органу та органу, що реалізує правоохоронну функції регламентується відповідним положенням. Відповідно пропонуємо до затвердження Кабінетом Міністрів наступні положення, які мають візуватися Міністерством юстиції України та узгоджуватися із Міністерством фінансів України:

– Положення про Територіальні підрозділи Управління спеціальними охоронними підрозділами;

– Положення про Територіальні управління Бюро з протидії та запобігання кіберзлочинам та кіберзагрозам;

– Положення про Територіальні управління Бюро протидії терористичним загрозам;

– Положення про Територіальні управління Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків;

– Положення про Територіальні управління Бюро протидії торгівлі людьми та органами;

– Положення про Територіальні управління Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї.

Структура зазначених положень може бути універсальною та передбачати наступні складові: повноваження територіальних управлінь (підрозділів); завдання територіальних управлінь (підрозділів); напрями діяльності; права територіальних управлінь; порядок фінансового забезпечення територіальних управлінь; порядок призначення керівника територіального управління.

Важливою складовою забезпечення діяльності зазначених правоохоронних органів є формування їх організаційної структури. Так, є необхідність розробки загального підходу до структури правоохоронних органів, які запропоновано створити для вирішення нагальних проблем у сфері забезпечення громадського порядку та протидії злочинності.

Управління спеціальними охоронними підрозділами – орган центральної виконавчої влади, що здійснює оперативне, тактичне та стратегічне управління спеціальними підрозділами, що забезпечують охорону. Відповідно до визначених повноважень (щодо реалізації завдань з управлінської діяльності; щодо реалізації завдань у сфері забезпечення особистої охорони; щодо реалізації завдань у сфері охорони інфраструктурних операцій; щодо спеціальних операцій; повноваження щодо охорони іноземців та іноземних делегацій; організація збору інформації та обробки інформаційних запитів) зазначене управління повинно мати наступну структуру (табл. 8.7).

Таблиця 8.7

Загальна структура правоохоронних органів, яку запропоновано створити (Управління спеціальними охоронними підрозділами)

Голова Управління – обирається на конкурсній основі строком на 5 років. Контрактом з претендентом на Голову Управління має бути передбачено KPI, які мають бути досягнуті правоохоронним органом			
Вимоги до керівника			
Освіта		Досвід роботи	Специфічні вимоги
Рівень	Спеціальність		
<i>Магістр / спеціаліст</i>	<i>262, 081, 256, 251</i>	<i>Понад 5 років на керівних посадах</i>	1. Участь в оперативно-тактичних операціях; 2. Перевірка на поліграфі; 3. Відсутність звинувачень у корупції
Заступники Голови Управління			
Перший заступник (організаційні, фінансові, стратегічні питання)		Заступник з питань оперативного управління спецопераціями	Заступник з питань роботи із територіальними управліннями
Управлінські функції			
Відділ забезпечення діяльності Голови		Управління матеріально-технічного забезпечення	Відділ запобігання та виявлення корупції
Департамент персоналу		Юридичний департамент	Фінансовий департамент
Реалізація правоохоронної функції			
Управління спеціального зв'язку		Управління забезпечення кібербезпеки	Управління розвідувальною діяльністю
Режимно-секретне управління		Оперативно-технічне управління	Управління оперативної підтримки

Продовження табл. 8.7

Управління міжнародного співробітництва	Координаційно-моніторингове управління	Управління з питань мобілізації
Спеціальні підрозділи охорони інфраструктурних об'єктів	Спеціальні підрозділи охорони іноземних делегацій	Спеціальні підрозділи особистої охорони
Спеціальні підрозділи оперативно-тактичної діяльності	Спеціальні підрозділи розвідувальної діяльності	Спеціальні підрозділи психологічного впливу

Бюро протидії та запобігання кіберзлочинам та кіберзагрозам – це центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії кіберзлочинам та кіберзагрозам. Запропоновано наступну структуру повноважень Бюро: щодо організації системи управління діяльністю БПЗКК; у сфері протидії кіберзлочинам; щодо інформаційно-аналітичної діяльності з оцінки кіберзагроз; щодо оперативно-розшукової та слідчої діяльності; щодо забезпечення кібербезпеки держави; організація збору інформації та обробки інформаційних запитів. Відповідно до зазначених повноважень, структура Бюро має наступний склад (табл. 8.8).

Таблиця 8.8

Загальна структура правоохоронних органів, які запропоновано створити (Бюро протидії та запобігання кіберзлочинам та кіберзагрозам)

Директор Бюро – обирається на конкурсній основі строком на 5 років. Контрактом з претендентом на Директора Бюро, має бути передбачено КРІ, який має досягнути правоохоронний орган			
Вимоги до керівника			
Освіта		Досвід роботи	Специфічні вимоги
Рівень	Спеціальність		
<i>Магістр / спеціаліст</i>	<i>262, 081, 256, 251</i>	<i>Понад 5 років на керівних посадах</i>	1. Участь в розслідуванні кіберзлочинів; 2. Перевірка на поліграфі; 3. Відсутність звинувачень у корупції
Заступники Голови Управління			
Перший заступник (керівник слідства)		Заступник з питань забезпечення кіберзахисту	Заступник з питань спеціальних операцій
Управлінські функції			
Відділ забезпечення діяльності Голови		Управління матеріально-технічного забезпечення	Відділ запобігання та виявлення корупції
Департамент персоналу		Юридичний департамент	Фінансовий департамент

Реалізація правоохоронної функції		
Управління кіберзахисту	Управління спеціального зв'язку	Управління розвідувальною діяльністю
Управління детективів з питань протидії кіберзлочинам	Управління детективів з питань протидії загрозам національній безпеці	Управління детективів з питань протидії гібридним загрозам
Управління міжнародного співробітництва	Управління з питань надзвичайних ситуацій	Управління охорони інфраструктурних об'єктів кібербезпеки

Бюро протидії терористичним загрозам – це центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії терористичним загрозам, терористичним організаціям та фінансуванню тероризму. До повноважень Бюро належать: організація системи управління діяльністю БПТЗ; сфера запобігання та протидії терористичним загрозам; інформаційно-аналітична діяльність щодо оцінки терористичних загроз; щодо розвідувальної діяльності; щодо протидії фінансування тероризму. Відповідно для їх реалізації, організаційна структура має наступний склад (табл. 8.9).

Таблиця 8.9

Загальна структура правоохоронних органів, які запропоновано створити (Бюро протидії терористичним загрозам)

Директор Бюро – обирається на конкурсній основі строком на 5 років. Контрактом з претендентом на Директора Бюро має бути передбачено КРІ, які мають бути досягнуті правоохоронним органом			
Вимоги до керівника			
Освіта		Досвід роботи	Специфічні вимоги
Рівень	Спеціальність		
<i>Магістр / спеціаліст</i>	<i>081, 256, 251, 262</i>	<i>Понад 5 років на керівних посадах</i>	1. Участь в протидії терористичним актам; 2. Перевірка на поліграфі; 3. Відсутність звинувачень у корупції
Заступники Голови Управління			
Перший заступник (керівник слідства)		Заступник з питань протидії терористичним загрозам	Заступник з питань розвідувальної діяльності
Управлінські функції			
Відділ забезпечення діяльності Голови		Управління матеріально-технічного забезпечення	Відділ запобігання та виявлення корупції
Департамент персоналу		Юридичний департамент	Фінансовий департамент
Реалізація правоохоронної функції			
Управління детективів з питань протидії терористичним загрозам		Управління детективів з питань протидії фінансуванню тероризму	Управління детективів з питань протидії сепаратизму
Управління спеціального зв'язку		Управління з питань профайлінгу	Управління детективів з питань внутрішньої безпеки
Управління міжнародного співробітництва		Управління з спеціальних операцій	Управління з питань роботи із жертвами тероризму

Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків – це центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії виробництву наркотичних засобів, їх реалізації та правопорушень щодо реалізації ліків. Обґрунтовано необхідність наділення даного правоохоронного органу наступними повноваженнями: організація системи управління БПВРН; сфера запобігання та протидії виробництву та реалізації наркотиків; щодо реалізації наглядової функції за суб'єктами реалізації ліків; щодо оперативно-розшукової діяльності; щодо розвідувальної діяльності; організація збору інформації та обробки інформаційних запитів. Відповідно, організаційна структура є наступною (табл. 8.10).

Таблиця 8.10

Загальна структура правоохоронних органів, які запропоновано створити (Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків)

Директор Бюро – обирається на конкурсній основі строком на 5 років. Контрактом з претендентом на Директора Бюро, має бути передбачено КРІ, які має досягнути правоохоронний орган			
Вимоги до керівника			
Освіта		Досвід роботи	Специфічні вимоги
Рівень	Спеціальність		
<i>Magіstr / спеціаліст</i>	<i>262, 081, 256, 251</i>	<i>Понад 5 років на керівних посадах</i>	1. Участь в протидії обігу наркотиків; 2. Перевірка на поліграфі; 3. Відсутність звинувачень у корупції
Заступники Голови Управління			
Перший заступник (керівник слідства)		Заступник з питань роботи детективів	Заступник з питань розвідувальної діяльності
Управлінські функції			
Відділ забезпечення діяльності Голови		Управління матеріально-технічного забезпечення	Відділ запобігання та виявлення корупції
Департамент персоналу		Юридичний департамент	Фінансовий департамент
Реалізація правоохоронної функції			
Управління детективів з питань протидії виробництву наркотиків		Управління детективів з питань протидії торгівлі наркотиками	Управління з питань роботи із наркозалежними
Управління спеціального зв'язку		Управління міжнародного співробітництва	Управління детективів з питань внутрішньої безпеки

Бюро протидії торгівлі людьми та органами – це центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії торгівлі людьми та незаконної трансплантації людських органів. Відповідно до повноважень даного Бюро належить наступне: щодо організації системи управління БПТЛО; щодо запобігання та

протидії нелегальній трансплантації органів; щодо запобігання та протидії торгівлі людьми; щодо протидії сексуальній експлуатації людей; щодо протидії експлуатації людей у воєнних конфліктах; організація збору інформації та обробки інформаційних запитів. Організаційна структура Бюро представлена табл. 8.11.

Таблиця 8.11

Загальна структура правоохоронних органів, які запропоновано створити (Бюро протидії торгівлі людьми та органами)

Директор Бюро – обирається на конкурсній основі строком на 5 років. Контрактом з претендентом на Директора Бюро, має бути передбачено KPI, які має досягнути правоохоронний орган			
Вимоги до керівника			
Освіта		Досвід роботи	Специфічні вимоги
Рівень	Спеціальність		
<i>Магістр / спеціаліст</i>	<i>081, 256, 251, 262</i>	<i>Понад 5 років на керівних посадах</i>	1. Участь в протидії торгівлі людьми; 2. Перевірка на поліграфі; 3. Відсутність звинувачень у корупції
Заступники Голови Управління			
Перший заступник (керівник слідства)		Заступник з питань роботи детективів	Заступник з питань розвідувальної діяльності
Управлінські функції			
Відділ забезпечення діяльності Голови		Управління матеріально-технічного забезпечення	Відділ запобігання та виявлення корупції
Департамент персоналу		Юридичний департамент	Фінансовий департамент
Реалізація правоохоронної функції			
Управління детективів з питань протидії торгівлі людьми		Управління детективів з питань протидії нелегальній трансплантації органів	Управління детективів з питань протидії експлуатації
Управління спеціального зв'язку		Управління міжнародного співробітництва	Управління детективів з питань внутрішньої безпеки
Управління з питань розвідки		Управління з питань профайлінгу	Управління з роботи з жертвами

Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї – це центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо реєстрації зброї та протидії незаконному виробництву, реалізації та використання вогнепальної зброї. Організаційна структура зазначеного правоохоронного органу представлена у табл. 8.12.

Загальна структура правоохоронних органів, які запропоновано створити (Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї)

Директор Бюро – обирається на конкурсній основі строком на 5 років. Контрактом з претендентом на Директора Бюро, має бути передбачено KPI, які має досягнути правоохоронний орган			
<u>Вимоги до керівника</u>			
Освіта		Досвід роботи	Специфічні вимоги
Рівень	Спеціальність		
<i>Магістр / спеціаліст</i>	<i>081, 256, 251, 262</i>	<i>Понад 5 років на керівних посадах</i>	1. Перевірка на поліграфі; 2. Відсутність звинувачень у корупції
Заступники Голови Управління			
Перший заступник (керівник слідства)		Заступник з питань роботи детективів	Заступник з питань розвідувальної діяльності
Управлінські функції			
Відділ забезпечення діяльності Голови		Управління матеріально-технічного забезпечення	Відділ запобігання та виявлення корупції
Департамент персоналу		Юридичний департамент	Фінансовий департамент
Реалізація правоохоронної функції			
Управління детективів з питань обороту вогнепальної зброї		Управління детективів з питань нелегального виробництва вогнепальної зброї	Управління з питань організації реєстрації вогнепальної зброї
Управління з питань розвідки		Управління міжнародного співробітництва	Управління детективів з питань внутрішньої безпеки

2. Розробка нормативно-правового регулювання процесу створення та функціонування спільних слідчих груп.

Зважаючи на сучасні умови, важливим напрямом розвитку правоохоронної системи та необхідності вирішення важливих проблем забезпечення державної безпеки є потреба у формуванні тимчасових спеціальних слідчих груп, зокрема:

1) щодо розслідування злочинів вчинених політиками, державними службовцями та правоохоронцями проти державного суверенітету та цілісності, які сприяли російській військовій агресії 24 лютого 2022 р.;

2) щодо розслідування воєнних злочинів, що вчинені на території України збройними силами РФ;

3) щодо розвідувальної діяльності та розшуку осіб, яких підозрюють у скоєнні воєнних злочинів на території України та вжиття заходів щодо представлення їх перед міжнародним трибуналом у Гаазі.

Повноваження щодо створення зазначених тимчасовий спеціальних слідчих груп пропонуємо покласти на Президента України, як гаранта суверенітету та цілісності. Їх діяльність має регламентуватися Положенням, яке затверджується Наказом Кабінету Міністрів України, юстується Міністерством юстиції України та погоджується з Міністерством фінансів України щодо фінансового забезпечення діяльності груп. В Указі Президента про створення даних груп мають міститися положення про призначення керівника зазначених груп та залучення співробітників правоохоронних органів та інших суб'єктів до складу групи. Структура Положення представлена у табл. 8.13.

Таблиця 8.13

Структура положень про діяльність тимчасових слідчих груп

ТИМЧАСОВІ СПЕЦІАЛЬНІ СЛІДЧІ ГРУПИ		
розслідування злочинів вчинених політиками, державними службовцями та правоохоронцями проти державного суверенітету та цілісності, які сприяли російській військовій агресії 24 лютого 2022 р.	розслідування воєнних злочинів, що вивчені на території України збройними силами російської федерації	розвідувальної діяльності та розшуку осіб, яких підозрюють у скоєнні воєнних злочинів на території України та вжиття заходів щодо представлення їх перед міжнародним трибуналом в Гаазі
1. Суб'єкти залучення до діяльності груп		
Служба безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки	Служба безпеки України, Збройні сили України, Державне бюро розслідувань	Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Бюро економічної безпеки, Державного бюро розслідувань, Головне управління розвідки Міністерства оборони
2. Завдання та напрями діяльності		
Визначаються специфікою діяльності групи та метою їх створення		
3. Підпорядкування та контроль		
Президенту України	Президенту України, Голові РНБО	
4. Звітування перед		
РНБО, уповноваженим Комітетом Верховної Ради України	Уповноваженим Комітетом Верховної Ради України	Уповноваженим Комітетом Верховної Ради України
5. Фінансове забезпечення		
Спеціальні видатки Державного Бюджету		
6. Міжнародна співпраця		
Міжнародні поліцейські організації, Служби зовнішньої розвідки зарубіжних країн		

Розроблено нормативно-правове регулювання процесу розширення системи правоохоронних органів, що передбачає:

- 1) запропоновану структуру та зміст нормативних актів, що регулюють діяльність запропонованих до створення правоохоронних органів (Закон України Про Управління спеціальними охоронними підрозділами; Закон України Про Бюро з протидії та запобігання кіберзлочинам та кіберзагрозам; Закон України Про Бюро протидії терористичним загрозам; Закон України Про Бюро протидії виробництва та реалізації наркотиків; Закон України Про Бюро протидії торгівлі людьми та органами; Закон України Про Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї);
- 2) визначено нормативні акти, які потребують зміни та регулюють фінансове забезпечення діяльності правоохоронних органів;
- 3) представлено структуру положень про територіальні управління запропонованих до створення правоохоронних органів. Запропоновано структуру та зміст положень про діяльність тимчасових слідчих груп, зокрема щодо:
 - 1) розслідування злочинів вчинених політиками, державними службовцями та правоохоронцями проти державного суверенітету та цілісності, які сприяли російській військовій агресії 24 лютого 2022 р.;
 - 2) розслідування воєнних злочинів, що вчинені на території України збройними силами рф;
 - 3) розвідувальної діяльності та розшуку осіб, яких підозрюють у скоєнні воєнних злочинів на території України та вжиття заходів щодо представлення їх перед міжнародним трибуналом у Гаазі.

Запропоновані зміни системи нормативно-правового регулювання є основою реалізації державної політики у сфері трансформації правоохоронної системи.

РОЗДІЛ 9

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ

9.1. Фінансове забезпечення як складова державної фінансової політики у сфері правоохоронної діяльності

Сучасні умови реалізації правоохоронної функції у суспільстві потребують значних фінансових ресурсів, зокрема, йдеться про: інформатизацію суспільства, значний розвиток засобів правоохоронної діяльності та знань про неї, матеріально-стимулюючий аспект щодо такого досить небезпечного виду діяльності, виникнення нових видів правопорушень у суспільстві тощо. Очевидно, їх відсутність унеможливить здійснення правоохоронної діяльності на належному рівні або загалом. На вирішення цих завдань спрямована державна фінансова політика у сфері правоохоронної діяльності. Зауважимо, що питання державної фінансової політики у контексті об'єктної уваги щодо правоохоронної діяльності не розглядалися у жодній з наукових публікацій або монографічних дослідженнях. Отже, проведення такого дослідження вкрай необхідне та актуальне.

У цілому, проблематиці формування та реалізації державної фінансової політики присвячені праці зарубіжних та вітчизняних вчених: А. Афонсо, Дж.М. Кейнса, Д. Кларка, Р. Лукаса, Б. Твісса, Р. Харрода, Й. Шумпетера, В. Александрова, В. Гейця, А. Даниленка, Є. Діденко, Т. Сіташ, Е. Лібанової, І. Запатріної, А. Гриценка, І. Луніної, Г. Кучер, І. Лук'яненко, В. Петрушевської, М. Кужелева, І. Лютого, А. Мазаракі, В. Коровій, С. Волосович, М. Пасічного, Л. Лисяк, А. Павелко, Т. Канєвої, В. Макогон, І. Чугунова, Ю. Юрій, В. Федосова, В. Опаріна та інших. Звернення до їх праць засвідчило різновекторне розумінні цього поняття.

Одне з найбільш ранніх видань у сфері фінансів авторства В. Кравченка закріпило визначення державної фінансової політики як «системи заходів, що здійснюються центральною владою з метою

управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів у регіонах та в інших адміністративно-територіальних одиницях» [446].

Колектив авторів під керівництвом вітчизняного провідного вченого-фінансиста В. Федосова наголошує на необхідності розуміння державної фінансової політики як «сукупності заходів держави з організації та використання фінансів для забезпечення економічного й соціального розвитку країни» [447].

На підтримку такої позиції виступають вчені О. Стойко та Д. Дема, пропонуючи державну фінансову політику сприймати як «сукупність державних заходів у сфері фінансової діяльності, спрямованих на мобілізацію фінансових ресурсів, їх розподіл і використання для виконання державою її функцій» [448].

Опирається на таке базове формулювання і колектив авторів першої Енциклопедії державного управління під керівництвом відомого вченого Ю. Ковбасюка, що транслює у цьому виданні наступне трактування поняття “державна фінансова політика”: «сукупність заходів держави з мобілізації фінансових ресурсів, їх розподілу й використання з метою досягнення певних соціально-економічних цілей, підпорядкованих реалізації інтересів суспільства» [449, с. 655].

Відомий вітчизняний вчений-фінансист І. Чугунов вважає державну фінансову політику «вагомим інструментом забезпечення суспільного розвитку;» [450, с.88-89]; який продуктивно може реалізуватись виключно через консолідацію інтересів всіх публічних та економічних суб'єктів країни з метою досягнення сукупності взаємопов'язаних цілей із забезпечення високих економічних та соціальних стандартів у контексті сучасних моделей фінансового, інвестиційного, грошово-кредитного, промислового, інституційного розвитку.

⁴⁴⁶ Кравченко В. Місцеві фінанси України. К.: Т-во Знання, КІЩ, 1999. 487 с.

⁴⁴⁷ Теорія фінансів: підручник / П.І. Юхименко, В.М. Федосов, Л.Л. Лазебник та ін.; за заг. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. К.: Центр учбової літератури, 2010. 576 с.

⁴⁴⁸ Стойко О.Я., Дема Д.І. Фінанси: підручн.; за ред. О.Я. Стойка. К.: Алерта, 2017. 406 с.

⁴⁴⁹ Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління/ наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с.

⁴⁵⁰ Чугунов І.Я., Качула С.В. Державна фінансова політика забезпечення соціального розвитку суспільства. Вісник КНТЕУ. 2020. № 2. С. 87-98.

Науковець І. Грицюк сприймає державну фінансову політику як «проведення державою заходів з організації фінансів з метою забезпечення економічного та соціального розвитку» [451, с.94].

Умотивовує необхідність включення до характеристики поняття “державна фінансова політика” її різновекторного впливу Н. Рекова і, відповідно, трактує останню як “комплекс заходів, спрямованих на вироблення науково обґрунтованих концепцій соціально-економічного розвитку держави, їх пріоритетних напрямів на поточний період, середньострокову та довгострокову перспективу; розробку фінансового інструментарію для їх реалізації на поточний період; аналізу та аудиту його ефективності з метою подальшого удосконалення для вирішення пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку держави на середньострокову та довгострокову перспективу” [452].

Розширює функціональність попереднього формулювання І. Сидор, стверджуючи, що державна фінансова політика є «сукупністю цілеспрямованих державних дій і заходів розподільчого і перерозподільчого характеру, які реалізуються через фінансову систему, щодо організації та використання фінансових відносин відповідно до засад соціально-економічного розвитку суспільства з метою забезпечення зростання ВВП країни і підвищення добробуту її громадян», при цьому вказаний вчений відмічає залежність цих державних дій та заходів від зовнішніх і внутрішніх чинників, факторів впливу та “економіко-правового вектору соціально-економічного розвитку суспільства» [453, с. 52].

Відомий вчений-фінансист О. Василик наголошує на діяльнісному підході в опрацюванні характеристики державної фінансової політики, а тому пропонує розглядати останню як «досить складну сферу діяльності законодавчої і виконавчої влади, яка включає заходи, методи і форми організації та використання фінансів

⁴⁵¹ Грицюк І.В. Державна фінансова політика економічного зростання Університетські наукові записки. 2013. № 2. С. 92-101.

⁴⁵² Рекова Н.Ю. Можливості і напрями фіскальної децентралізації в удосконаленні інструментарію фінансової політики. Ефективна економіка. 2017. № 12. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=6010>

⁴⁵³ Сидор І. Фінансова політика держави: теоретичні аспекти та практична реалізація в Україні. Світ фінансів. 2009. № 4. С. 44-53.

для забезпечення її економічного і соціального розвитку. Своє конкретне вираження фінансова політика знаходить в чинній системі мобілізації фінансових ресурсів та їх використання для задоволення різноманітних потреб держави, підприємницьких структур і населення» [454].

Лондар С. та Тимошенко О. підтримують діяльнісну позицію попереднього автора і трактують державну фінансову політику як «визначений урядом напрямок діяльності, що передбачає цілісну сукупність організаційних, правових, інформаційних, інших заходів, спрямованих на ефективне формування фінансових ресурсів держави, їх розподіл, раціональне використання і контроль відповідних фінансових потоків за допомогою використання потенціалу фінансової системи та забезпечення функціонування фінансових механізмів» [455].

На розвиток обох попередніх позицій науковець О. Григорська презентує таке формулювання державної фінансової політики: це “напрямок діяльності держави в сфері формування, розподілу, перерозподілу та використання фондів фінансових ресурсів, а також управління фінансовими потоками, що спрямовуються державою на реалізацію стратегічних і тактичних цілей та завдань соціального, економічного, політичного та духовного розвитку суспільства, та передбачає вжиття заходів із досягнення запланованих результатів із застосуванням сукупності інструментів, з урахуванням поточного стану фінансової системи та механізму її функціонування, а також внутрішніх і зовнішніх факторів, що впливають на процес її розробки та здійснення” [456, с. 54].

Більш пізній підхід професора О. Василика та його колег П. Леоненко, П. Юхименко, А. Ільєнко до характеристики державної фінансової політики, а саме визначають останню як “частину (підсистему) її економічної політики, яка є сукупністю законодавчих і нормативних актів, бюджетно-податкових, інших фінансових інструментів, інститутів і заходів державної влади, котрі, згідно із

⁴⁵⁴ Василик О. Теорія фінансів. К.: НІОС, 2000. 416 с.

⁴⁵⁵ Лондар С., Тимошенко О. Фінанси. Вінниця: Нова книга, 2009. 384 с.

⁴⁵⁶ Григорська О.С. Сутнісна характеристика фінансової політики держави. Наукові записки Національного університету «Острозька академія». 2016. № 2(30). С. 51-54.

законодавством, мають повноваження щодо формування й використання фінансових ресурсів держави та регулюють фінансово-кредитні потоки в секторах економіки відповідно до стратегічних і тактичних цілей державної економічної політики» [457].

На їх підтримку став науковець О. Данілова, акцентуючи на результативному аспекті державної фінансової політики, трактує останню як «частину соціально-економічної політики держави щодо забезпечення збалансованого зростання фінансових ресурсів на всіх рівнях фінансової системи країни, що в кінцевому підсумку сприятиме покращенню соціального й матеріального добробуту суспільства» [458].

Узагальнення представлених підходів вказує на те, що автори уявляють державну фінансову політику у формі:

- вагомого інструменту забезпечення суспільного розвитку;
- державних заходів з організації фінансів;
- заходів держави з мобілізації фінансових ресурсів;
- напрямів діяльності держави;
- державних заходів з організації та використання фінансів;
- частини (підсистеми) її економічної політики;
- частини соціально-економічної політики держави;
- державних заходів щодо вироблення науково обґрунтованих концепцій соціально-економічного розвитку держави;
- визначеного урядом напрямку діяльності.

На думку автора, державна фінансова політика є сукупністю науково-обґрунтованих взаємопов'язаних та визначених державою напрямів її діяльності та заходів щодо управління фінансовими ресурсами держави, послідовно у процесі їх формування, розподілу, перерозподілу та використання з метою багатовекторного розвитку країни та суспільства.

Відрізняються підходи сучасних авторів щодо основних напрямів та складових державної фінансової політики. Так, А. Гордієнко наголошує на таких напрямках – встановлення цілей та пріоритетів держави, ресурсне забезпечення, визначення оптимальних

⁴⁵⁷ Леоненко П., Юхименко П., Ільєнко А. Теорія фінансів / за ред. О. Василика. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 480 с.

⁴⁵⁸ Данілова О. Фінанси у запитаннях і відповідях. К.: Комп'ютер прес, 2006. 444 с.

шляхів реалізації, заходи щодо реалізації; складові – фінансове регулювання, інструменти, механізми [459, с. 21-23]. Науковець Кобеля М. до напрямів державної фінансової політики відносить конкретизацію векторів розвитку економіки, обсягу фінансових ресурсів, їх джерел та напрямів, механізму регулювання та стимулювання соціально-економічних процесів; до складових – грошові потоки, акумульовані фінансові ресурси, інститути фінансової системи, регулюючі механізми [460, с. 161-163].

Колектив авторів відомих вчених та практиків у сфері фінансів у складі Ф. Ярошенко, Т. Єфіменко та інших виокремлюють у межах державної фінансової політики – бюджетну, податкову, грошово-кредитну, інвестиційну та цінову політику [461, с. 19].

Сидор І. відстоює наступні напрями державної фінансової політики: мобілізація фінансових ресурсів, раціональний розподіл та використання останніх, організація фінансового регулювання та забезпечення, застосування форм та методів фінансового механізму, дієва система управління державними фінансами; а також наступні складові – бюджетна, податкова, грошово-кредитна, інвестиційно-інноваційна, соціальна політика [462, с. 47-48].

Науковець В. Малишко висуває пропозицію щодо: напрямів – фінансове право, фінансова система, фінансовий механізм; складових – бюджетна, податкова, грошова, кредитна, валютна політика, політика управління державним боргом [463, с. 43-45]. Діденко Є. та Невмержицька С. відносять до напрямів державної фінансової політики фінансову стратегію та фінансову тактику, а до складових – митну, фіскальну, інвестиційну, монетарну, боргову політику [464].

⁴⁵⁹ Гордієнко Л.А. Перспективи розвитку державної фінансової політики в Україні. Держава та регіони : Державне управління. 2015. № 4. С. 20-24.

⁴⁶⁰ Кобеля М.Я. Теоретичні положення та суть фінансової політики держави. Економіка та держава. 2020. № 3. С. 160-164.

⁴⁶¹ Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету України: Монографія / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, Т.І. Єфіменко та ін.; За ред. М.Я. Азарова. К.: НДФІ, 2004. 712 с.

⁴⁶² Сидор І. Фінансова політика держави: теоретичні аспекти та практична реалізація в Україні. Світ фінансів. 2009. № 4. С. 44-53.

⁴⁶³ Малишко В.В., Пучко А.О. Фінансова політика України на сучасному етапі. Траєкторія науки. 2017. Т. 3, № 1. С. 41-48.

⁴⁶⁴ Діденко Є.О., Невмержицька С.М. Теоретико-методичні засади державної фінансової політики. Ефективна економіка. 2017. №2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5440>

Сіташ Т. вирізняє серед напрямів державної фінансової політики максимізацію обсягів фінансових ресурсів, реалізацію механізмів розподілу та перерозподілу, підтримку функціонування фінансового механізму, створення ефективної системи управління державними фінансами; а серед складових – бюджетну та фіскально-монетарну політику [⁴⁶⁵, с. 31-33].

Науковець М. Кужелев наголошує на такій сукупності складових державної фінансової політики [⁴⁶⁶, с. 158]: стабільність бюджетів, оптимальні міжбюджетні відносини, консолідацію бюджетів і бюджетного процесу, фінансовий контроль, моніторинг та звітність, фінансова прозорість.

Отже, підходи щодо складових та напрямів у межах державної фінансової політики слід характеризувати як різновекторні і навіть діаметрально протилежні. На думку автора, згідно етапності процесу руху грошових коштів у межах системи державних фінансів, під якими розуміють “підсистему фінансових відносин, які базуються на процесі створення, розподілу та перерозподілу вартості валового внутрішнього продукту та частини національного багатства, з метою формування, розподілу та використання централізованих та децентралізованих фондів та грошей держави в рамках різних економічних суб’єктів на різних рівнях її системи з метою виконання її конституційних функцій та завдань» [⁴⁶⁷], складовими державної фінансової політики мають бути функціональні спрямування: формування, розподіл, перерозподіл та використання фінансових ресурсів держави.

Проте, попри значні розбіжності у трактуванні елементної структури державної фінансової політики, варто акцентувати увагу на фактичній єдності авторів з приводу визначальної ролі у реалізації останнього такого її елемента як фінансовий механізм, який виступає важливим фактором розвитку економіки у цілому [⁴⁶⁸, с. 32].

⁴⁶⁵ Сіташ Т.Д. Фінансова політика держави: прагматика та проблематика. Академічний огляд. 2015. № 1. С. 29-34.

⁴⁶⁶ Кужелев М.О., Житар М.О. Особливості формування державної фінансової політики в умовах європейської інтеграції України. Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. 2015. № 2. С. 154-163.

⁴⁶⁷ Свірко С.В., Кузьмінський Б.Ю. Public finance of Ukraine: decisive vectors, result and problem of development. Незалежний аудитор. 2015. №13 (III). С. 24-31.

⁴⁶⁸ Сіташ Т.Д. Фінансова політика держави: прагматика та проблематика. Академічний огляд. 2015. № 1. С. 29-34.

Проблематика фінансового механізму держави неодноразово розглядалась у працях наступних учених: О. Кириленко, С. Юрія, Л. Алексеєнко, І. Зятковського, В. Федосова, В. Венгер, І. Петровської, Д. Клинового, Н. Кравчук, В. Горина, С. Львовичкіна, Т. Ясеновської, В. Опаріна, О. Василик, Н. Карпиши, Н. Метеленко, С.Я. Салиги, О. Векличо, К. Беляєвої, Л. Черкашиної, А. Корнилюк та інших.

Так, вчені А. Загородній та Б. Вознюк визначають фінансовий механізм держави як “сукупність форм і методів створення та використання фондів фінансових ресурсів з метою забезпечення різноманітних потреб державних структур, господарських суб’єктів і населення; включає фінансове планування і прогнозування, фінансові показники, нормативи, ліміти і резерви, а також систему управління фінансами” [469, с. 274].

Арбузов С., Колобов Ю., розвиваючи попереднє визначення, зазначають, що фінансовий механізм держави є “сукупністю форм організації фінансових відносин, методів формування та використання фінансових ресурсів, які застосовує суспільство з метою створення сприятливих умов для розвитку національної економіки, економічного та соціального розвитку країни; його основні елементи: методи формування та розподілу фінансових ресурсів; методи фінансового планування; прогнозування та управління фінансами; фінансові показники та нормативи; методи організації бюджетної і податкової систем, фінанси підприємств, ринку цінних і грошового ринку; фінансові важелі і стимули; фінансовий контроль” [470, с. 458-459].

Відомий вчений А. Поддєрьогін лаконічно визначає фінансовий механізм держави як основу фінансового менеджменту і виокремлює у його складі інформаційне, нормативне, правове забезпечення [471, с. 11-13].

Науковець Н. Метеленко ідентифікує фінансовий механізм держави як «засіб організації фінансів, забезпечення та регулювання

⁴⁶⁹ Загородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С. Фінансовий словник. 3-тє видання. К.: Т-во «Знання», 2000. 587 с.

⁴⁷⁰ Арбузов С.Г., Колобов Ю.В., Міщенко В.І., Науменкова С.В. Банківська енциклопедія. К. : Центр наукових досліджень Національного банку України : Знання, 2011. 504 с.

⁴⁷¹ Фінансовий менеджмент: підручник / Кер. кол. авт. і наук. ред. проф. А.М. Поддєрьогін. К.: КНЕУ, 2005. 536 с.

економічного та соціального розвитку суспільства; система управління фінансами та фінансовими ресурсами; центральна складова єдиної фінансової системи» [472, с. 172]. Баліцька В. зазначає, що фінансовий механізм держави є “основою фінансового забезпечення та регулювання економічних та соціальних процесів в країні” [473, с. 7]. Куйбіда В., Павленко В., Тичковська Л. зазначають, що фінансовий механізм держави включає “фінансові методи, інструменти, важелі, нормативно-правове забезпечення” [474, с. 76; 475, с. 73].

Як свідчать наведені визначення, фінансовий механізм не є однорідним, а тому в його межах можливим є утворення певної класифікації. Не вдаючись до деталізації останньої, відмітимо необхідність виокремлення у межах такого інтегрованого фінансового механізму (відповідно до вищенаведеної пропозиції) фінансових механізмів акумулювання, розподілу та перерозподілу, використання фінансових ресурсів, при цьому останній з механізмів щодо основного завдання державної фінансової політики – багатовекторного розвитку країни та суспільства – відіграє забезпечувальну роль. Отже, фактично такий механізм має отримати назву механізму фінансового забезпечення реалізації функцій держави.

Згідно із Конституцією України, до складу, так званих об’єктних функцій держави, віднесено функції щодо [476]: управління через систему законодавчої, виконавчої та судової влади (стаття 6), безпеки суверенітету (стаття 2), безпеки особистості (статті 3, 27-29), соціальної безпеки (статті 3, 17, 44, 46, 47), безпека державної влади, конституції (стаття 5), безпеки місцевого самоврядування (стаття 7), етнічної, мовної, культурної, релігійної безпеки (ст. 10, 11), безпеки прав власності (стаття 13), природно-ресурсної безпеки (стаття 14),

⁴⁷² Метеленко Н.Г., Шульга О.П. Концептуалізація поняття “фінансовий механізм”. Причорноморські економічні студії. 2016. Вип. 10. С. 171-179.

⁴⁷³ Баліцька В.В. Фінансовий механізм: науковий та практичний аспекти дослідження. Наука та наукознавство. 2007. № 2(56). С. 7-12.

⁴⁷⁴ Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи / Авт. кол.: Куйбіда В.С., Павленко В.П., Ящок В.А., Матвійшин О.Я., Ткачук А.Ф., Негода В.А., Карпінський Ю.О., Пухтинський М.О., Ганушак Ю.І., Бабич О.М., Лебединська О.Ю., Матійчик Т.М., Кравець Т.А. Секретаріат Кабінету Міністрів України. К., 2009. 618 с.

⁴⁷⁵ Тичковська Л. Механізм фінансового забезпечення регіонального розвитку. Схід. 2010. № 6 (106). С. 72-75.

⁴⁷⁶ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

політичної, економічної, ідеологічної безпеки (статті 15, 17, 34, 36, 44), екологічної, радіаційної безпеки (стаття 16), інформаційної, військової, територіальної безпеки (статті 3, 17), захисту суверенітету і територіальної цілісності (стаття 17), зовнішньополітичної безпеки (стаття 18), забезпечення правового порядку (стаття 19), конституційної безпеки (стаття 24), безпеки громадянства (стаття 25), захисту життя людини (стаття 27), безпеки поглядів та переконань (стаття 34), громадської безпеки (стаття 39), трудової безпеки (стаття 44), соціального захисту громадян (стаття 46), охорони здоров'я та її безпеки (стаття 49), освіти та її безпеки (стаття 53), забезпечення літературної, художньої, наукової та технічної творчості та її безпеки (стаття 54), здійснення правової допомоги (стаття 59), національної, митної, бюджетної, податкової, грошово-кредитної, валютної безпеки (стаття 92) тощо.

Слід наголосити, що на необхідності систематизації та удосконалення «відповідного механізму фінансового забезпечення (останній поєднує у собі дві головні властивості – природу фінансових ресурсів та таких їх властивостей, які трансформують просту сукупність фінансових ресурсів у фінансове забезпечення), який створить умови для ефективного використання наявних ресурсів з метою виконання поставлених завдань» неодноразово акцентували увагу вчені-економісти [⁴⁷⁷, с. 46]. У той же час, мобілізація та акумулювання фінансових ресурсів відбувається виключно у цифровій ув'язці до їх використання, а, отже, забезпечення виконання функцій держави: це проявляється через цифрову кореляцію дохідної та видаткової частини Державного та місцевих бюджетів. Нагадаймо, що за стародавніх часів така ув'язка була ще й цільова: так, у Стародавній Греції грошові кошти, що формували доходи бюджету, диференціювались за джерелами надходжень і зберігались в окремих глечиках, за кожним з яких було закріплено окремий вид видатків бюджету [⁴⁷⁸, с. 23]. Утім, зі зростанням обсягів фінансових ресурсів країни, питання цільової ув'язки втратило свою актуальність, а,

⁴⁷⁷ Савчук В.А. Фінансове забезпечення виконання функцій держави. Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 22. С. 46-49.

⁴⁷⁸ Свірко С.В., Кузьмінський Б.Ю. Державні фінанси України: ретроспективний погляд крізь обліковий аспект. Незалежний аудитор. 2015. № 12 (II). С. 21-32.

власне, така процедурна політика – доцільність. Отже, за сучасних умов, у контексті опрацювання механізму фінансового забезпечення виконання державних функцій, в цілому, та окремих з них, зокрема, коректно звертатись до процесу забезпечення, безпосередньо.

Відмітимо, що на сьогодні питання механізмів фінансового забезпечення виконання функцій держави, у заявленому контексті, не розглядається, загалом. Проте, це не свідчить про відсутність, власне, такого забезпечення.

Фактично, утворення інституту держави, загалом, виступило детермінантою розбудови такого механізму, оскільки останнє спричинило потребу в утриманні апарату управління, війська тощо. З розширенням функцій держави, відбулося розповсюдження цього механізму і на останні, у тому числі і на правоохоронну функцію [479]. Більше того, відповідні фінансово-планові документи свідчать, що вже у XIX столітті обсяг виділених коштів на правоохоронну діяльність, у цілому, по всій території Російської імперії обіймав лівову частку видатків (більше 50%) її державного бюджету (табл. 9.1).

Таблиця 9.1

Видатки державного бюджету Російської імперії у період з 1862 до 1897 р. (млн. руб.) [480, с. 50]

<i>Період (роки)</i>	<i>Міністерство народної освіти</i>	<i>Імператорський двір</i>	<i>Священний синод</i>	<i>Міністерство внутрішніх справ</i>	<i>Усього</i>
1862–1867	30	48	27	113	218
1867–1872	48	52	40	178	318
1872–1877	72	59	48	237	416
1877–1882	82	53	51	299	485
1882–1887	90	65	53	298	506
1887–1892	99	53	56	309	517
1892–1897	115	60	68	357	600

В Україні розбудова механізму фінансового забезпечення правоохоронної діяльності фактично розпочалась напередодні набуття нашою країною незалежності. Так, статтею 19 “Склад видатків Державного бюджету України” Закону УРСР “Про

⁴⁷⁹ Хамула П. Особливості становлення та розвитку правоохоронних органів на території України: історичний аспект. Журнал Верховної Ради України «Віче» веб-сайт. № 4, лютий 2015. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/4594/>

⁴⁸⁰ Свірко С.В. Бухгалтерський облік в бюджетних установах України: методологія і організація: дис... на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук: 08.06.04; Київський національний економічний ун-т ім. Вадима Гетьмана. К., 2006. 520 с.

бюджетну систему Української РСР” було закріплено видатки державного бюджету на утримання правоохоронних органів [481]. Окрім того, важливим положенням вказаного Закону щодо механізму фінансового забезпечення державних функцій загалом, став зафіксований статтею 18 “Видатки бюджетів” розподіл видатків бюджетів на поточні видатки (“витрати бюджетів на фінансування мережі підприємств, установ, організацій і органів, яка діє на початок бюджетного року, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення та інших заходів, що не належать до видатків розвитку») та видатки розвитку (“витрати бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності (фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; фінансування структурної перебудови народного господарства; субвенції та інші видатки, пов’язані з розширенням відтворенням»).

Власне порядок фінансового забезпечення передбачав такі положення [482]:

– його організацію здійснював Кабінет Міністрів України через Міністерство фінансів України та інші органи виконавчої влади;

– власне фінансове забезпечення реалізувалось через складений Міністерством фінансів розпис доходів і видатків уз щоквартальним їх розподілом;

– касове обслуговування та супровід фінансового забезпечення виконання функцій держави здійснювалось через Державний бюджетний банк шляхом виконання доручень розпорядників коштів на перерахування бюджетних коштів, попередньо акцептоване уповноваженим контролером Міністерства фінансів України.

Важливим положенням механізму фінансового забезпечення виконання державних функцій загалом та правоохоронної діяльності, зокрема, стало закріплення за Кабінетом Міністрів України бюджетної класифікації («єдине систематизоване, функціональне згрупування доходів та видатків за однорідними ознаками, що

⁴⁸¹ Про бюджетну систему Української РСР: Закон УРСР від 05.12.1990 р. № 512-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/512-12/ed19901205#Text>

⁴⁸² Про бюджетну систему Української РСР: Закон УРСР від 05.12.1990 р. № 512-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/512-12/ed19901205#Text>

забезпечує загальнодержавну та міжнародну порівнюваність бюджетних даних»), яка надалі затверджувалась Верховною радою України [483].

Надалі, Постановою Верховної Ради України “Про структуру бюджетної класифікації України” цю класифікацію було деталізовано та розширено (у частині видатків – функціональна, відомча та економічна), у тому числі функціональною структурою видатків бюджету України [484]: 1. Державне управління; 2. Міжнародна діяльність; 3. Фундаментальні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу; 4. Національна оборона; 5. Правоохоронна діяльність та забезпечення безпеки держави; 6. Освіта; 7. Охорона здоров'я; 8. Соціальний захист та соціальне забезпечення; 9. Житлово-комунальне господарство; 10. Культура і мистецтво; 11. Засоби масової інформації; 12. Фізична культура і спорт; 13. Промисловість та енергетика; 14. Будівництво; 15. Сільське господарство, лісове господарство, рибальство і мисливство; 16. Транспорт, шляхове господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика; 17. Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю; 18. Заходи, пов'язані з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи та соціальним захистом населення; 19. Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека; 20. Попередження та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха; 21. Поповнення державних запасів і резервів; 22. Обслуговування державного боргу; 23. Державні цільові фонди (за винятком Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення); 24. Видатки, не віднесені до основних груп. При цьому, власне 5 розділ представлений в такій структурі: органи внутрішніх справ, внутрішні війська, суди, прокуратура, кримінально-виправна система, прикордонні війська, митні органи, служба безпеки України, професійно-пожежна охорона, Національна гвардія України, Головне управління урядового зв'язку, інші правоохоронні органи.

⁴⁸³ Про бюджетну систему Української РСР: Закон УРСР від 05.12.1990 р. № 512-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/512-12/ed19901205#Text>

⁴⁸⁴ Про структуру бюджетної класифікації України: Постанова Верховної Ради України від 12.07.1996 р. №327/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/327/96-вр/ed19960712#Text>

На подальшу розбудову бюджетної системи України у 2001 році приймається Бюджетний кодекс України. Цим нормативним актом, в контексті заявленої тематики розділу, було закріплено або уточнено такі положення щодо механізму фінансового забезпечення виконання державних функцій, загалом, та правоохоронної діяльності, зокрема [⁴⁸⁵]:

1. Бюджетна класифікація набула характеристики «єдиного систематизованого згрупування доходів, видатків та фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою та іншими ознаками» (стаття 2 «Визначення термінів»); при цьому класифікація видатків, яка виступає безпосередньою складовою механізму фінансового забезпечення виконання функцій держави, згідно статті 10 «Класифікація видатків бюджету» набула такого вигляду за угрупованнями: «1) функцій, з виконанням яких пов'язані видатки (функціональна класифікація видатків); 2) економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються ці видатки (економічна класифікація видатків); 3) ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків); 4) за бюджетними програмами (програмна класифікація видатків)”.

2. Підходи до програмно-цільового методу планування та виконання бюджетів, а отже фінансового забезпечення виконання функцій держави, зокрема: “бюджетна програма”, під якою пропонувалось розуміти “систематизований перелік заходів, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів, відповідно до покладених на нього функцій”, видатки бюджету – “кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум” (стаття 2).

3. Розподіл бюджету на загальний та спеціальних фонди (стаття 13 “Складові частини бюджету”).

4. Надання бюджетних асигнувань (“повноваження, надане розпоряднику бюджетних коштів відповідно до бюджетного

⁴⁸⁵ Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. №2542–III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2542-14/ed20010621#Text>

призначення на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів з конкретною метою в процесі виконання бюджету”) безпосередньо розпорядникам бюджетних коштів (стаття 21 “Розпорядники бюджетних коштів”).

5. Розрахунково-касове обслуговування розпорядників бюджетних коштів, як форма фінансового забезпечення виконання функцій держави, у межах казначейського обслуговування Державного бюджету України (стаття 48 “Казначейське обслуговування Державного бюджету України”).

6. Бюджетний розпис, як “документ, в якому встановлюється розподіл доходів та фінансування бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами відповідно до бюджетної класифікації” (стаття 2), а також виконання державного бюджету за ним (стаття 49 “Бюджетний розпис”).

7. Стадії виконання Державного бюджету за видатками або фінансового забезпечення виконання державних функцій: “1) встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі затвердженого бюджетного розпису; 2) затвердження кошторисів розпорядникам бюджетних коштів; 3) взяття бюджетних зобов'язань (будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, відповідно до яких необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому); 4) отримання товарів, робіт та послуг; 5) здійснення платежів; 6) використання товарів, робіт та послуг на виконання бюджетних програм.” (стаття 52 “Виконання Державного бюджету України за видатками”).

Надалі, наприкінці року положення бюджетної класифікації були удосконалені, а блок функціонального спрямування щодо правоохоронної діяльності набув такого вигляду у формі коду функціональної класифікації видатків бюджету (далі – КФКВБ) 0300 “Громадський порядок, безпека та судова влада”: 0310 “діяльність із забезпечення громадського порядку, боротьба із злочинністю та охорона державного кордону”; 0320 “протипожежний захист та рятування”, 0330 “судова влада”, 0340 “кримінально-виконавча

система та виправні заходи”, 0350 “діяльність у сфері безпеки держави”, 0360 “нагляд за додержанням законів та представницькі функції в суді”, 0370 “дослідження і розробка у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади”, 0380 “інша діяльність у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади”. Окрім того, в наказі № 604 Міністерства фінансів України, зазнали розвитку положення щодо видатків розвитку та споживання [486] (табл. 9.2).

Таблиця 9.2

Характеристика видатків розвитку та споживання [487]

<i>Видатки розвитку</i>	<i>Видатки споживання</i>
<i>Понятійна характеристика</i>	
Видатки бюджетів на фінансове забезпечення наукової, інвестиційної та інноваційної діяльності	Частина видатків бюджетів, які забезпечують поточне функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, бюджетних установ, поточні міжбюджетні трансфери та видатки на фінансове забезпечення заходів соціального захисту населення та соціально-культурної сфери, а також інші видатки, не віднесені до видатків розвитку та нерозподілених видатків
<i>Складові</i>	
Капітальні видатки за КЕКВ 2000; Поточні видатки за КЕКВ: 1171, 1150	Поточні видатки в частині КЕКВ: 1110-1140, 1160, 1172, 1200, 1320-1350
Субсидії та поточні трансферти (КЕКВ 1310), які відносяться до КФКВК: 0150, 0250, 0370, 0480, 0530, 0630, 0750, 0840, 0980, 1080, окремих підкодів 0400 та 0600	Субсидії та поточні трансферти (КЕКВ 1310), які відносяться до переважної більшості КФКВК 0100 – 1000 (крім тих, що увійшли до складу видатків розвитку)

Подальше удосконалення механізму фінансового забезпечення правоохоронної діяльності відбулося у 2010 р. з прийняттям оновленого Бюджетного кодексу України та послідовно у 2011 р. з оновленням бюджетної класифікації [488; 489]. Найбільш визначальним положенням запроваджених новацій стала подальша розбудова програмно-цільового методу у бюджетному процесі, який дозволяє визначити рівень виконання функціональних повноважень

⁴⁸⁶ Про бюджетну класифікацію та її запровадження: Наказ Міністерства фінансів України від 27.12.2001 р. №604. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0604201-01#Text>

⁴⁸⁷ Про бюджетну класифікацію та її запровадження: Наказ Міністерства фінансів України від 27.12.2001 р. № 604. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0604201-01#Text>

⁴⁸⁸ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. №2456–VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text>

⁴⁸⁹ Про бюджетну класифікацію: Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11?find=1&text=споживан#n86>

розпорядниками бюджетних коштів, через оцінку виконання бюджетних програм, згідно їх паспортів та результативних показників.

Огляд вказаних положень свідчить про відсутність систематизації положень щодо механізму фінансового забезпечення виконання державних функцій, загалом, та правоохоронної діяльності, зокрема. За цих умов, перш за все, потребує певної формалізації уява про такий механізм.

Попри відсутність, власне визначень такого поняття, знаходимо таку точку зору з приводу спорідненої категорії – фінансового забезпечення правоохоронних органів, під якою науковець А. Суббот розуміє чітко визначену державними та відомчими нормативними правовими актами систему фінансових відносин у межах фінансової системи держави в усіх її проявах, що виступає як форма участі в розподілі грошових коштів шляхом отримання фінансових ресурсів [⁴⁹⁰, с. 16].

Зважаючи на вищенаведені визначення фінансового механізму, загалом, враховуючи представлені позиції щодо механізму фінансового забезпечення виконання державних функцій, в цілому, та правоохоронної діяльності, зокрема, пропонуємо під механізмом фінансового забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності розуміти комплекс науково-обґрунтованих взаємопов'язаних практичних інструментів (з відповідною теоретичною базою) з розбудови відносин у процесі виділення та передачі фінансових ресурсів на правоохоронну діяльність, як важливого напряму функціональної діяльності держави. При цьому, теоретична база такого механізму включає мету, суб'єкти та принципи, а до складу практичних інструментів пропонується віднести його нормативно-правове забезпечення, методи, засоби, важелі та процедури.

Сформоване визначення дозволило систематизувати уявлення про механізм фінансового забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, що сприятиме чіткій формалізації такого механізму, ідентифікації його проблемних позицій, а, отже, його удосконаленню.

⁴⁹⁰ Суббот А. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення правоохоронних органів як складові їх безпечної діяльності. Віче. 2012. № 24. С. 16-18.

Подальше опрацювання положень механізму фінансового забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності пропонується здійснити через дослідження сучасного його стану та його проблемних позицій.

Ретельне вивчення Положення про Міністерство внутрішніх справ України свідчить про відповідні фактичні порушення повноважень, що неминуче призводить до зниження рівня ефективності діяльності вказаного органу виконавчої влади України [491].

Так, згідно статті 4 вказаного нормативного документу, Міністерство внутрішніх справ України [492]:

“30-1) організовує та здійснює медичне обстеження, у тому числі психофізіологічне, з метою визначення за станом здоров'я та фізичного розвитку придатність кандидатів на службу в поліцію, поліцейських, кандидатів на навчання у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, курсантів і слухачів таких закладів освіти, а також придатність до військової служби кандидатів на військову службу за контрактом та військовослужбовців Національної гвардії;

52) розробляє, організовує і здійснює комплекс профілактичних, лікувальних, оздоровчих та реабілітаційних заходів, спрямованих на охорону і зміцнення здоров'я осіб, які відповідно до законодавства мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС; здійснює управління закладами охорони здоров'я, що належать до сфери управління МВС;

52-1) здійснює державний санітарно-епідеміологічний нагляд на підпорядкованих територіях, у військових частинах і підрозділах;».

Вивчення показників таблиці 9.3 вказує на те, що реалізація вказаного повноваження за повної відсутності фінансового забезпечення за КПБКВ 1001100 “Медичне забезпечення працівників, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ” впродовж останніх 3 років є неможливим. На виправлення такого

⁴⁹¹ Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова КМУ від 28.10.2015 р. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п#Text>

⁴⁹² Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова КМУ від 28.10.2015 р. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п#Text>

положення рекомендовано відновити фінансове забезпечення за вищевказаною бюджетною програмою.

Окрім того, статтею 4 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, закріплено такі повноваження у сфері наукової та науково-технічної діяльності МВС України [493]:

“34) визначає основні напрями розвитку наукової та науково-технічної діяльності з питань функціонування МВС;

35) бере участь у формуванні та забезпеченні наукової і науково-технічної політики держави у сфері охорони суспільних відносин, пов'язаних із захистом та охороною прав і свобод людини, забезпеченням публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, безпеки дорожнього руху, а також охорони державного кордону, цивільного захисту та міграції (імміграції та еміграції);

36) бере участь у проведенні наукових, кримінологічних, соціологічних і психологічних досліджень, а також у розробленні за їх результатами науково-практичних пропозицій, методичних рекомендацій тощо в інтересах системи МВС;

37) бере участь у проведенні науково-технічних досліджень та розробок із створення нових технічних засобів в інтересах Національної гвардії та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр;

38) організовує розроблення нових видів засобів спеціальної техніки, озброєння, засобів зв'язку, технічних засобів захисту інформації, спеціальних технічних засобів для оперативної діяльності, спеціального транспорту, пожежної та бронетанкової техніки, спеціальних засобів самозахисту та активної оборони, засобів індивідуального бронезахисту, криміналістичної та комп'ютерної техніки, програмного забезпечення, форменого одягу тощо;

39) організовує і координує роботу з упровадження в практику результатів наукових досліджень та науково-технічних розробок в інтересах Національної гвардії та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр;”.

Водночас, жодної з бюджетних програм на реалізацію цих повноважень у Державному бюджеті за останні 10 років не було

⁴⁹³ Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова КМУ від 28.10.2015 р. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п#Text>

передбачено. Вочевидь, такий стан речей робить неможливим, як проведення наукової та науково-технічної діяльності, так і підвищення ефективності, власне, діяльності підрозділів МВС України на науково-обґрунтованих засадах. На виправлення такого становища пропонуємо запровадити бюджетну програму 1001090 “Наукова та науково-технічна діяльність в сфері правоохоронної діяльності МВС України”.

Розгляд повноважень правоохоронних органів відомчої підпорядкованості Міністерства внутрішніх справ [⁴⁹⁴; ⁴⁹⁵; ⁴⁹⁶] свідчить про необхідність:

– однозначного відновлення фінансового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України за КПБКВ 1001100 “Медичне забезпечення працівників, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ” через наявне порушення ст. 95 “Медичне забезпечення поліцейських” Закону України “Про Національну поліцію”, за якою поліцейським гарантується надання безоплатне медичної забезпечення в медичних закладах Міністерства внутрішніх справ України;

– введення бюджетної програми КПБКВ 1002080 “Медичне забезпечення працівників, осіб рядового і начальницького складу Державної прикордонної служби” до складу фінансового забезпечення вказаної служби з метою реалізації статті 25 “Соціальний захист особового складу Державної прикордонної служби України” Закону України “Про Державну прикордонну службу України”;

– введення бюджетної програми КПБКВ 1002090 “Наукова та науково-технічна діяльність в сфері правоохоронної діяльності Державної прикордонної служби України” на виконання статті 28 “Забезпечення діяльності Державної прикордонної служби України” Закону України “Про Державну прикордонну службу України”;

⁴⁹⁴ Про Національну поліцію: Закон України від 2.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

⁴⁹⁵ Про Державну прикордонну службу: Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>

⁴⁹⁶ Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>

– відновлення фінансового забезпечення за КПБКВ 1003080 “Стаціонарне лікування військовослужбовців Національної гвардії України у власних медичних закладах” на виконання п. 10 статті 21 “Соціальний і правовий захист особового складу Національної гвардії України і членів їхніх сімей” Закону України “Про Національну гвардію України”.

Опрацювання повноважень Державного бюро розслідувань [497] додатково підтверджує необхідність відновлення фінансового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України за КПБКВ 1001100 “Медичне забезпечення працівників, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ” через наявне порушення ст. 19 “Соціальний захист та пенсійне забезпечення працівників Державного бюро розслідувань” Закону України “Про Державне бюро розслідувань”, за якою працівникам бюро гарантується надання безоплатного медичного забезпечення у медичних закладах Міністерства внутрішніх справ України.

Аналіз повноважень Служби безпеки України [498] свідчить про необхідність на виконання п. 15 статті 24 “Обов’язки Служби безпеки України” Закону України “Про Службу безпеки України”, згідно з яким вказана служба зобов’язана “проводити наукові дослідження і дослідно-конструкторські роботи, впроваджувати їх результати в практику діяльності Служби безпеки України;”, відновлення фінансового забезпечення за КПБКВ 6521030 “Наукова діяльність у сфері забезпечення державної безпеки, дослідження та розробки спеціальної техніки”.

Крім вищевказаних доповнень та уточнень КПБКВ за бюджетними програмами правоохоронних органів додаткового опрацювання потребують коди, за якими фінансове забезпечення було принципово скорочено, а також перевірки та умотивування значного збільшення обсягу фінансового забезпечення кодів щодо керівництва та управління всіма перерахованими видами правоохоронної діяльності.

⁴⁹⁷ Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>

⁴⁹⁸ Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>

Таким чином, сукупність пропозицій автора щодо розширення та відновлення складу бюджетних програм з правоохоронної діяльності виглядає наступним чином (табл. 9.3).

Таблиця 9.3

Авторські пропозиції щодо відновлення та введення бюджетних програм за функцією правоохоронної діяльності

КПБКВ	Назва	На виконання положень
<i>Відновлення фінансового забезпечення за програмами</i>		
1001100	“Медичне забезпечення працівників, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ”	ст. 4 Положення про Міністерство внутрішніх справ України; ст. 95 “Медичне забезпечення поліцейських” Закону України “Про Національну поліцію”, за якою поліцейським гарантується надання безоплатне медичної забезпечення в медичних закладах Міністерства внутрішніх справ України; ст. 19 “Соціальний захист та пенсійне забезпечення працівників Державного бюро розслідувань” Закону України “Про Державне бюро розслідувань”;
1003080	“Стаціонарне лікування військовослужбовців Національної гвардії України у власних медичних закладах”	п. 10 ст. 21 “Соціальний і правовий захист особового складу Національної гвардії України і членів їхніх сімей” Закону України “Про Національну гвардію України”
6521030	“Наукова діяльність у сфері забезпечення державної безпеки, дослідження та розробки спеціальної техніки”	п. 15 ст. 24 “Обов’язки Служби безпеки України” Закону України “Про Службу безпеки України”
<i>Запровадження бюджетних програм</i>		
1001090	“Наукова та науково-технічна діяльність в сфері правоохоронної діяльності МВС України”	ст. 4 Положення про Міністерство внутрішніх справ України;
1002080	“Медичне забезпечення працівників, осіб рядового і начальницького складу Державної прикордонної служби”, КПБКВ	ст. 25 “Соціальний захист особового складу Державної прикордонної служби України” Закону України “Про Державну прикордонну службу України”;
1002090	“Наукова та науково-технічна діяльність в сфері правоохоронної діяльності Державної прикордонної служби України”	ст. 28 “Забезпечення діяльності Державної прикордонної служби України” Закону України “Про Державну прикордонну службу України”

Проте, крім наведених пропозицій з удосконалення складу бюджетних програм правоохоронних органів, потребують подальшої розбудови і підходи до їх формування, моніторингу та оцінки, які у розвинутих країнах світу здійснюють перманентно і комплексно. Ці питання потребують опрацювання у межах іншого механізму, зокрема, механізму контролю та оцінки використання фінансового забезпечення правоохоронними органами [⁴⁹⁹].

9.2. Механізм фінансового забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності

Успішна реалізація державної політики у сфері правоохоронної діяльності неможлива без систематизованої розбудови та удосконалення механізму фінансового її забезпечення, оскільки вся сукупність її напрямів та заходів може бути виконана та досягнута виключно за умов наявності відповідних фінансових ресурсів. Проблематика фінансового механізму держави не одноразово розглядалась у працях таких учених: О. Кириленко, С. Юрія, Л. Алексеєнко, І. Зятковського, В. Федосова, В. Венгер, І. Петровської, Д. Клинового, Н. Кравчук, В. Горина, С. Львовчкіна, Т. Ясеновської, В. Опаріна, О. Василик, Н. Карпишин, Н. Метеленко, С.Я. Салиги, О. Веклич, К. Беляєвої, Л. Черкашиної, А. Корнилюк та інших. Поодинокі публікації науковців А. Гончара, М. Ільницького, А. Суббота, М. Криштанович, І. Руколайніни розкривали різні аспекти фінансового та матеріально-технічного забезпечення правоохоронної діяльності. Утім, жодна з праць не вирізняється комплексним підходом та не мала на меті систематизовану формотворчу розбудову вищевказаного механізму.

Формування механізму фінансового забезпечення правоохоронної діяльності пропонується розпочати з визначення її теоретичної бази, до якої належить мета, суб'єкти та принципи. На підставі раніше запропонованих теоретичних та методологічних

⁴⁹⁹ Гатаулліна Е.І. Державна фінансова політика у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою. Економічний вісник університету. 2015. Вип. 27 (1). С. 149-155.

положень щодо державної політики у сфері правоохоронної діяльності, зважаючи на функціональне призначення такого механізму, наголошуємо на його меті, яка полягає у фінансово-ресурсному забезпеченні процесів формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, що забезпечує виконання її завдань, принципів, процесів та процедур, що передбачені кримінальним та кримінально-процесуальним законодавством.

У визначенні суб'єктів механізму фінансового забезпечення, загалом, автори поодиноких публікацій звужують їх склад виключно до Міністерства фінансів України [500, с. 98]. Звернімося до повноважень вказаного органу виконавчої влади у контексті розбудови механізму фінансового забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності [501], до них автором віднесено:

- регламентація фінансової та бюджетної сфер;
- погодження проектів, нормативні акти інших органів виконавчої влади та що погоджує проекти законів, які надходять (у тому числі в частині фінансово-ресурсного забезпечення їх реалізації), а також готує зауваження і пропозиції до Законів Верховної Ради України;
- визначення засад бюджетного планування у контексті підготовки Бюджетної декларації та проекту Державного бюджету України;
- здійснення розробки Бюджетної декларації (разом з головними розпорядниками бюджетних коштів) та проекту Державного бюджету України;
- організація процесу складання та виконання Державного бюджету України;
- реалізація планів щодо модернізації та реформування системи управління державними фінансами, у тому числі удосконалює: програмно-цільовий метод та середньострокове бюджетне планування на місцевому рівні; бюджетну класифікацію;

⁵⁰⁰ Клімова С.М. Суб'єкти реалізації державної фінансової політики. Науково-інформаційний журнал «Статистика України». 2010. № 1. С. 98-103.

⁵⁰¹ Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Постанова КМУ від 20.08.2014 р. № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-п#Text>

– проведення оцінки фінансового забезпечення проектів державних цільових програм;

– координація та організація роботи щодо підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України за підтримки іноземних економічних суб'єктів;

– “здійснення заходів щодо виконання програм бюджетної підтримки, зокрема секторальної, що впроваджуються в Україні в рамках укладених між Кабінетом Міністрів України та ЄС міжнародних договорів про фінансування зазначених програм, а також залучення на безоплатній та безповоротній основі коштів у рамках інших програм і проектів зовнішньої фінансової допомоги та залучення кредитних коштів ЄС” [502];

– організація наукової та науково-технічної діяльності.

Отже, роль вказаного органу виконавчої влади у функціонуванні механізму фінансового забезпечення виконання державних функцій, загалом, та фінансового забезпечення формування та реалізації політики у сфері правоохоронної діяльності важко недооцінити. Проте, підготовчо-організаційна роль Міністерства фінансів України, хоча і є основною, але не вичерпною у функціонуванні таких механізмів. Йдеться про регуляторну роль Верховної Ради України, яка, згідно п. 4 статті 85 Конституції України, “затверджує Державний бюджет України та вносить зміни до нього, здійснює контроль за його виконанням та приймає рішення щодо звіту про його виконання;”, а також проектно-забезпечувальну роль Кабінету Міністрів України, який, згідно п.6 статті 116 Конституції України та Положенню Про Кабінет Міністрів України, “розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання” [503; 504].

⁵⁰² Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Постанова КМУ від 20.08.2014 р. № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-p#Text>

⁵⁰³ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

⁵⁰⁴ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

Окрім того, важливу роль у функціонуванні механізму фінансового забезпечення реалізації державної правоохоронної політики відіграє Державна казначейська служба України, яка, згідно положення про її діяльність та Бюджетного кодексу України [⁵⁰⁵; ⁵⁰⁶]: “забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунка, відкритого у Національному банку, зокрема: здійснює розрахунково-касове обслуговування розпорядників бюджетних коштів...”.

Крім вищевказаних суб'єктів механізму фінансового забезпечення формування та реалізації державної правоохоронної політики, до складу останніх необхідно віднести, власне, правоохоронні органи. Таку політику реалізують, зокрема: Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Національна гвардія України, Державне бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України, Служба безпеки України. При цьому, згідно Бюджетного кодексу України, їх роль ідентифікується у межах бюджетного механізму, як головного розпорядника бюджетних коштів або бюджетної установи в особі її керівника, яка отримує повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень (обмежений у часі та просторі дозвіл на надання бюджетних асигнувань (обмежене у часі та просторі повноваження розпорядника бюджетних коштів на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів)) (рис. 9.1).

Щодо принципів механізму фінансового забезпечення реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, зазначимо, що їх основа знаходиться у сфері бюджетної системи та процесу.

⁵⁰⁵ Про затвердження положення про Державну казначейську службу України: Постанова КМУ від 15.04.2015 р. №215. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-п#Text>

⁵⁰⁶ Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. №2542–III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2542-14/ed20010621#Text>



Рис. 9.1. Повноваження суб'єктів правоохоронної діяльності – головних розпорядників бюджетних коштів (складено на підставі) ^[507]

Так, згідно Бюджетного кодексу України, принципи бюджетної системи України полягають у ^[508]:

⁵⁰⁷ Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. №2542–III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2542-14/ed20010621#Text>

⁵⁰⁸ Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. №2542–III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2542-14/ed20010621#Text>

– єдності (полягає у єдиних: правовій базі, грошовій системі, регулюванні бюджетних відносин, бюджетній класифікації, порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку);

– збалансованості (полягає у відповідності повноважень на здійснення витрат бюджету обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період);

– самостійності (полягає у самостійності бюджетів всіх рівнів – Державного та місцевих – що проявляється у тому, що державний бюджет не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання місцевих бюджетів і навпаки, а також закріпленими за ними відповідними джерелами доходів бюджету);

– повноти (полягає у включенні всіх нормативно закріплених надходжень бюджетів та витрат бюджетів, до складу відповідних бюджетів);

– обґрунтованості (полягає у формуванні державного та місцевих бюджетів на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень і витрат бюджетів за нормативно закріпленими методиками);

– ефективності та результативності (полягає у покладенні в основу планування, складання та виконання бюджетів всіх рівнів мети досягнення максимальної ефективності та результативності учасниками бюджетного процесу, зокрема, щодо надання публічних послуг членам суспільства);

– субсидіарності (полягає у розподілі певних видів видатків між державним та місцевими бюджетами, з метою максимізації у часі та просторі надання публічних послуг членам суспільства);

– цільового використання бюджетних коштів (полягає у використанні бюджетних коштів суворо за цільовим призначенням);

– справедливості і неупередженості (полягає у чесному, законному та безсторонньому розподілі суспільного багатства між членами суспільства та їх відповідними територіальними угрупованнями);

– публічності та прозорості (полягає у інформуванні суспільства щодо питань бюджетної системи та процесу).

Вітчизняні науковці принципи бюджетного фінансування презентують у різних варіаціях. Так, Д. Коваленко, В. Венгер,

Т. Сподарик, О. Західна до них відносять цільове виділення бюджетних коштів, контроль за використанням виділених коштів, поєднання власних та бюджетних джерел фінансування, ефективне використання бюджетних коштів, безповоротність фінансування [⁵⁰⁹; ⁵¹⁰, с. 334].

Бучковська Я. наголошує на необхідності включення до принципів бюджетного фінансування таких з них, як [⁵¹¹, с. 202]: плановість, безповоротність, безвідплатність, цільового та ефективного використання коштів, фінансування за виконанням планів, оптимального поєднання різних джерел, економність та підконтрольність їх використання, пріоритетність.

Дехтер Н., Дейнека О., Люта О., Пігуль Н., певним чином повторюючи попередню позицію, відносять до принципів бюджетного фінансування – безповоротність та безоплатність, функціональність, цільове призначення, бюджетна підпорядкованість, наукова-обґрунтованість, плановість, коригування, підзвітності, матеріальної та фінансової відповідальності [⁵¹², с. 34-35].

Відомий вчений у галузі державних фінансів В. Дем'янишин вказує на необхідність орієнтації на таку розгалужену сукупність принципів бюджетного фінансування [⁵¹³, с. 37]: безповоротність; безоплатність; безстроковість; плановість; цільовий характер; фінансування за виробничими показниками, мережею, штатами і контингентами; ефективність використання коштів; фінансування за надходженням доходів; поєднання різних джерел фінансування; економність використання бюджетних коштів; повнота; справедливість і неупередженість; публічність та прозорість; контролюваність.

⁵⁰⁹ Коваленко Д.І., Венгер В.В. Фінанси, гроші та кредит: теорія та практика: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2013. 578 с.

⁵¹⁰ Західна О.Р., Сподарик Т.І. Основи фінансування бюджетних установ. Бізнес Інформ. 2019. № 12. С. 332-337.

⁵¹¹ Бучковська Я.Г. Бюджетне фінансування як основа фінансового забезпечення дошкільної освіти. Фінансова система України. Наукові записки. Серія "Економіка". 2011. Вип. 17. С. 199-205.

⁵¹² Дехтяр Н.А., Дейнека О.В., Люта О.В., Пігуль Н.Г. Фінанси бюджетних установ: навч. посіб. / за заг. ред. Н.А. Дехтяр. Суми : Сумський державний університет, 2020. 229 с.

⁵¹³ Дем'янишин В.Г. Бюджетне фінансування та його особливості в сучасних умовах. Світ фінансів. 2007. Випуск 2 (11). С. 34-48.

У публікації авторів О. Височан, І. Борис презентовано такі принципи бюджетного фінансування [⁵¹⁴, с. 174]: цільового використання та обмеження, ієрархічності, законності, доцільності, повноти, економічної обґрунтованості, об'єктивної необхідності, пріоритетності, ефективності та результативності, структурованості, контролю та відповідності, відкритості та прозорості, періодичності, плановості, облікового відображення та підзвітності.

Зважаючи на взаємозалежний характер державного фінансового планування та фінансового забезпечення, цікавим вбачається перелік принципів бюджетного планування, представлений у працях С. Чус, М. Панасюк [⁵¹⁵; ⁵¹⁶]: “комплексний підхід до основних параметрів економічного і соціального розвитку у відповідності з наявними бюджетними можливостями; органічний зв'язок бюджетного планування з системою державних та регіональних програмних документів економічного і соціального розвитку; демократизація бюджетних відносин; створення оптимальних зв'язків між державним та місцевими бюджетами; пріоритетність бюджетного планування над іншими фінансовими планами; наукове обґрунтування планів з метою забезпечення економічної обґрунтованості та реальності прогностичних розрахунків; застосування єдиної методології здійснення бюджетних розрахунків; раціональне визначення джерел бюджетних ресурсів; створення резервів для забезпечення безперервності бюджетного процесу”.

Вищенаведені принципи певним чином перекликаються, проте, всі вони характеризують певні процеси механізму фінансового забезпечення здійснення державних функцій, а не, власне, такий механізм. З урахування наведеного визначення механізму фінансового забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, власне, принципів державного управління, такий механізм має базуватись на таких принципах (табл. 9.4).

⁵¹⁴ Височан О.С., Борис І.Я. Принципи, методи і механізм фінансування бюджетних установ. Економічний аналіз : зб. наук. праць, 2015. Том 19. № 1. С. 171-177.

⁵¹⁵ Чус С. Теоретичні аспекти бюджетного планування. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2017/06/68-1.pdf>

⁵¹⁶ Панасюк М.Я. Бюджетне планування: теоретико-методологічний аспект. Економіка та держава. 2011. № 7. С. 132-134.

Принципи механізму фінансового забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності

<i>Назва</i>	<i>Характеристика</i>
законності	дія всіх його інструментів повинна бути реалізована в чинному нормативному полі
публічності	реалізація всіх інструментів повинна супроводжуватись оприлюдненням необхідної інформації в суспільному полі
наукової обґрунтованості	розбудова всіх інструментів механізму фінансового забезпечення реалізації державної правоохоронної політики повинна відбуватись на основі комплексних наукових досліджень
системності	механізм повинен розглядатись не тільки як підсистема загального бюджетного механізму, а й державного управління правоохоронною діяльністю
кореляції	механізм фінансового забезпечення повинен бути в постійному взаємозв'язку з іншими механізмами бюджетної системи і процесу, державного управління в цілому та правоохоронною діяльністю зокрема
результативності	дія всіх його інструментів повинна забезпечувати досягнення максимальних визначених державною політикою в сфері правоохоронної діяльності результатів
ефективності	функціонування механізму повинне сприяти досягненню максимальної ефективності у реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності результатів
синергійності	сукупна дія всіх інструментів та науково-обґрунтованому базисі повинна забезпечувати досягнення максимального результату в часі і просторі, в якісному та кількісному виразі
доцільності	внесення змін до механізму фінансового забезпечення реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності повинне здійснюватися на основі обґрунтування та оцінки економічного ефекту від таких змін
розвитку	функціонування механізму фінансового забезпечення реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності повинне забезпечувати не тільки реалізацію останньої, а й її розвиток

Щодо принципів бюджетного фінансування, акцентуємо на некоректності, власне, звернення до поняття “бюджетне фінансування” у контексті фінансового забезпечення виконання державних функцій, яке, згідно Бюджетного кодексу України [517], являє собою “надходження та витрати бюджету, пов’язані із зміною обсягу боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення профіциту бюджету”. У контексті

⁵¹⁷ Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. №2542–III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2542-14/ed20010621#Text>

об'єкта дослідження, з огляду на природу фінансового забезпечення розпорядників бюджетних коштів, загалом, варто звертатись до поняття “бюджетне фінансове забезпечення суб'єктів правоохоронної діяльності”, під яким пропонується розуміти процес виділення та передачу з державного та місцевих бюджетів фінансових ресурсів відповідним уповноваженим розпорядникам бюджетних коштів на реалізацію ними державної правоохоронної функції.

Формування практичних інструментів механізму фінансового забезпечення реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності варто розпочати з нормативно-правового забезпечення.

Загалом, на сьогодні до складу нормативно-правового забезпечення державних фінансів відносять ^[518]: акти Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, нормативні акти місцевих державних адміністрацій, нормативні акти інших органів публічного управління, що не ввійшли до складу органів виконавчої влади, нормативні акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, локальні нормативні акти.

У контексті об'єкта дослідження, згідно субординаційної підрядності нормативно-правових актів, основними нормативними актами у межах механізму фінансового забезпечення реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності виступають:

- Бюджетний кодекс України;
- Бюджетна декларації на відповідні роки;
- Закони України Про Державний бюджет на відповідні роки;
- Наказ Міністерства фінансів України “Про бюджетну класифікацію”;
- Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ”;
- Наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами”;

⁵¹⁸ Клімова С. Види нормативних актів управління у сфері публічних фінансів. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 11. С. 126-130.

– Постанови та рішення Кабінету Міністрів України щодо удосконалення механізмів фінансового забезпечення виконання державних функцій, зокрема з питань реформування та модернізації системи управління державними фінансами України.

Бюджетним кодексом описано положення щодо фінансового забезпечення у межах бюджетного процесу, у тому числі стадії останнього, бюджетна класифікація видатків (глави 1-4), напрями формування фінансового забезпечення відповідних функцій держави (глава 5), складання Бюджетної декларації (розділ 6), загальні положення практичної реалізації механізму фінансового забезпечення відповідних функцій держави та його процедури (глава 8) тощо.

Бюджетна декларація на відповідні роки, згідно її структури, у контексті об'єкта дослідження має містити такі положення щодо фінансового забезпечення ^[519]: “...6) пріоритетних завдань фінансового забезпечення реалізації державної політики у різних сферах діяльності (включаючи фінансове забезпечення судової влади та її незалежності); 7) обсягу державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів із зазначенням пріоритетних напрямів таких капітальних вкладень, обсягу коштів державного фонду регіонального розвитку, обсягу коштів державного дорожнього фонду; 8) граничних показників видатків державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету головним розпорядникам коштів державного бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди), а також цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник коштів державного бюджету, та показників їх досягнення за результатами попереднього бюджетного періоду, очікуваних у поточному бюджетному періоді та прогнозних на середньостроковий період, у межах визначених граничних показників;».

Закони України “Про Державний бюджет” на відповідні роки визначають напрями фінансового забезпечення реалізації функцій

⁵¹⁹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. №2456–VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text>

держави, загалом, та функції з правоохоронної діяльності, зокрема. Так, саме ці закони встановлюють обсяги фінансового забезпечення за основними правоохоронними функціями.

Наказ Міністерства фінансів України “Про бюджетну класифікацію” регламентує структуру бюджетної класифікації, що є саме “єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів” [520]. Вказаний нормативний документ закріплює функціональну, відомчу, економічну та порядок формування програмної класифікації видатків.

Порядок складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, а також Порядок казначейського обслуговування державного бюджету за витратами прописує, власне, процедурні позиції механізму фінансового забезпечення виконання державних функцій, у тому числі у правоохоронній сфері. І нарешті, – питання удосконалення механізмів фінансового забезпечення прописані у нормативних документах з питань системи управління державними фінансами.

Визначення методів механізму фінансового забезпечення реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, згідно Бюджетного кодексу України, зводиться до трьох з відомих, а саме [521, с. 157; 522]: планування та прогнозування; методу кошторисного фінансового забезпечення, що полягає у виділенні коштів відповідним головним розпорядниками бюджетних коштів та розпорядникам бюджетних коштів нижчого рівня з Державного бюджету на виконання правоохоронної функції суворо за їх кошторисами; методу казначейського розрахунково-касового обслуговування розпорядників бюджетних коштів (“проведення платежів з реєстраційних, спеціальних реєстраційних рахунків розпорядників бюджетних коштів та рахунків одержувачів

⁵²⁰ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. №2456–VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text>

⁵²¹ Мельничук Г.С. Теоретичні основи бюджетно-податкового механізму захисту вітчизняних товаровиробників. Наукові праці НДФІ : зб. наук. праць. 2010. № 2 (51). С. 149-158.

⁵²² Григоренко В.О. Теоретичні основи бюджетно-податкового регулювання процесу формування фінансового потенціалу території. Ефективна економіка. 2013. № 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1807>

бюджетних коштів, відкритих в органах Казначейства, відповідно до кошторисів, планів асигнувань загального фонду державного бюджету (за винятком надання кредитів з державного бюджету), планів надання кредитів із загального фонду державного бюджету, планів спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків) або планів використання бюджетних коштів та помісячних планів використання бюджетних коштів.”) [523; 524; 525]. До того ж, за допомогою метода кошторисного фінансового забезпечення здійснюється формальне виділення фінансових ресурсів у вигляді бюджетних асигнувань, а через метод казначейського розрахунково-касового обслуговування розпорядників бюджетних коштів, завдяки єдиному казначейському рахунку – фактичний рух і переміщення до розпорядників бюджетних коштів таких фінансових ресурсів.

Засобами механізму фінансового забезпечення реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності виступають кошторис (“основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов’язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень”), бюджетна класифікація видатків (в розрізі економічної, відомчої, функціональної та програмної класифікацій), бюджетні асигнування, єдиний казначейський рахунок («рахунок, відкритий Казначейству України у Національному банку України для обліку коштів та здійснення розрахунків у системі електронних платежів Національного банку України, на якому консолідуються кошти державного та місцевих бюджетів, фондів загальнообов’язкового державного соціального і пенсійного страхування, кошти інших

⁵²³ Степанюк Н.І. Бюджетне фінансування: принципи, форми, методи та шляхи вдосконалення. Фінанси, облік і аудит. 2016. Вип. 1 (27). С. 107-118.

⁵²⁴ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text>

⁵²⁵ Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами: Наказ Міністерства фінансів України від 24.12.2012 р. № 1407. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0130-13#Text>

клієнтів, які відповідно до законодавства знаходяться на казначейському обслуговуванні (включаючи кошти, зараховані на єдиний рахунок)»)^[526].

До важелів такого механізму фінансового забезпечення належать бюджетні норми та нормативи, а також бюджетні зобов'язання («будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому») [527, с. 42; 528]. Слід зауважити, що норми видатків та фінансові нормативи бюджетної забезпеченості визначаються у процесі бюджетного нормування, при цьому існує така їх диференціація [529]: фінансові нормативи бюджетної забезпеченості розробляються задля складання видаткової частини бюджетів; норми видатків (обсяг відповідних затрат на одну розрахункову одиницю) використовуються у процесі бюджетного планування і поділяються на: матеріальні (натуральні) та фінансові (вартісні) (останні можуть бути індивідуальні, комбіновані, укрупнені; обов'язкові, розрахункові; також у їх межах виокремлюють бюджетну норму – обсяг фінансових ресурсів, що покривається з бюджету). Отже, саме бюджетні норми та нормативи виступають засобами впливу на об'єкт фінансового забезпечення на етапі планування та прогнозування. Одночасно, на етапі фінансового забезпечення об'єкта безпосередньо, такими засобами впливу є бюджетні зобов'язання. Справа у тому, що згідно Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами, затвердженого Наказом Міністерства фінансів України № 1407 від 24.12.2012 р., також Порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів

⁵²⁶ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text>

⁵²⁷ Кириченко А.В. Методичні підходи до оцінки ефективності бюджетно-податкової складової фінансового механізму. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Економіка, аграрний менеджмент, бізнес. 2015. Вип. 222. С. 41-46.

⁵²⁸ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text>

⁵²⁹ Дем'янишин В. Бюджетне нормування: прагматика і проблематика. Світ фінансів. 2005. Вип. 2(3). С. 41-49.

бюджетних коштів у органах Державної казначейської служби України, затвердженого Наказом Міністерства фінансів України № 309 від 02.03.2012 р. фактичне перерахування бюджетних коштів розпорядникам бюджетних коштів здійснюється за умов попередньо зареєстрованих бюджетних зобов'язань, практично на етапі, власне, здійснення касових видатків – вибірки грошових коштів з реєстраційних, поточних рахунків розпорядників бюджетних коштів [530; 531]. До того ж, у межах бюджетного зобов'язання бюджетне законодавство виокремлює такі його підвиди [532]:

– “бюджетне фінансове зобов'язання – зобов'язання розпорядника бюджетних коштів (одержувача бюджетних коштів) сплатити кошти за будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду відповідно до законодавства;

– довгострокове зобов'язання – зобов'язання розпорядника бюджетних коштів (одержувача бюджетних коштів), строк дії якого перевищує один бюджетний період та відповідно до якого необхідно здійснити платежі протягом поточного та майбутніх бюджетних періодів, узяті на облік органами Казначейства в межах бюджетних асигнувань з урахуванням календарного плану до довгострокового договору;

– зобов'язання – будь-яке розміщення замовлення, укладення договору чи виконання інших аналогічних операцій, здійснене розпорядником або одержувачем бюджетних коштів без відповідних бюджетних асигнувань або з порушенням норм, установлених Бюджетним кодексом України, законом України про Державний бюджет України та рішенням про місцевий бюджет;

⁵³⁰ Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами: Наказ Міністерства фінансів України від 24.12.2012 р. № 1407. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0130-13#Text>

⁵³¹ Про затвердження Порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України: Наказ Міністерства фінансів України від 02.03.2012 р. № 309. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0419-12#Text>

⁵³² Про затвердження Порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України: Наказ Міністерства фінансів України від 02.03.2012 р. № 309. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0419-12#Text>

– фінансове зобов'язання – будь-яке придбання товару, послуги чи виконання інших аналогічних операцій, здійснених розпорядником або одержувачем бюджетних коштів протягом бюджетного періоду з порушенням норм, установлених Бюджетним кодексом, законом про Державний бюджет України та рішенням про місцевий бюджет”.

Отже, представлені види бюджетного зобов'язання фактично ідентифікують різний ступінь легітимності вказаного важеля механізму фінансового забезпечення реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності.

Процедурні положення механізму фінансового забезпечення реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності визначаються Бюджетним кодексом України, Порядком складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, Порядком казначейського обслуговування державного бюджету за витратами [533; 534; 535]. Проте, формально чіткого узагальнення всієї сукупності процедур немає, а тому в монографії сформовано процедурно механізм фінансового забезпечення реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності у межах таких етапів:

– планово-прогнозний (на цьому етапі здійснюється планування та прогнозування показників Державного бюджету в частині фінансового забезпечення реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності та кошторисів суб'єктів державної політики у сфері правоохоронної діяльності; до того ж, ключову роль у реалізації цього етапу відіграють: Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Верховна Рада України; другорядну – розпорядники бюджетних коштів – суб'єкти правоохоронної діяльності);

– реєстраційний (на вказаному етапів здійснюється формування єдиної бази даних мережі розпорядників коштів

⁵³³ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text>

⁵³⁴ Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-п#Text>

⁵³⁵ Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами: Наказ Міністерства фінансів України від 24.12.2012 р. № 1407. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0130-13#Text>

державного бюджету (головні розпорядники бюджетних коштів – Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Національна гвардія України, Державне бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України, Служба безпеки України, а також їх підпорядковані розпорядники бюджетних коштів));

– обліково-контрольний (на цьому етапі відбувається фіксація у бухгалтерському обліку виконання Державного бюджету інформації щодо бюджетних асигнувань за суб'єктами реалізації правоохоронної функції та здійснення контролю за їх дотриманням органами Державної казначейської служби України);

– асигнувальний (на вказаному етапі здійснюється відкриття асигнувань із державного бюджету Державною казначейською службою України за погодженням Міністерства фінансів України суб'єктам реалізації правоохоронної функції);

– видатковий (здійснення Державною казначейською службою України видатків суб'єктів реалізації правоохоронної функції – розпорядників бюджетних коштів).

Перший етап включає розробку Кабінетом Міністрів України Бюджетної декларації та проекту Державного бюджету України; фактичну реалізацію цих завдань здійснює Міністерство фінансів України. Вказаний орган виконавчої влади щорічно разом із головними розпорядниками бюджетних коштів, у тому числі вищими правоохоронними органами, складає Бюджетну декларацію [⁵³⁶]; весь цей процес включає такі підетапи:

– на підставі інформації щодо цілей та пріоритетів країни, її становища, прогнозних макропоказників соціально-економічного розвитку України, отриманих із різних офіційних джерел від різних органів влади України, Міністерство фінансів України прогнозує показники державного бюджету на середньостроковий період (РНБО на підставі вивчення обсягу видатків та кредитів надає рекомендації щодо їх розподілу між головними розпорядниками бюджетних коштів);

⁵³⁶ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text>

– Міністерство фінансів України розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів, у тому числі за функцією правоохоронної діяльності, інструкції з формування та подання пропозицій до Бюджетної декларації;

– головні розпорядники бюджетних коштів, у тому числі за функцією правоохоронної діяльності, готують пропозиції до Бюджетної декларації і подають їх до Міністерства фінансів України. Міністерство фінансів України аналізує подані пропозиції і приймає рішення щодо їх включення до Бюджетної пропозиції;

– Міністерство фінансів України представляє Бюджетну декларацію Кабінету Міністрів України для розгляду (до 15 травня року, що передує плановому), а Кабінет Міністрів України схвалює її (не пізніше 1 червня року, що передує плановому);

– Кабінет Міністрів України упродовж 3 днів із моменту схвалення подає Бюджетну декларацію (разом із фінансово-економічним обґрунтуванням) на затвердження до Верховної Ради України, яка її розглядає та приймає постановою.

Підготовка проекту Про Державний бюджет [537] здійснюється наступним чином:

– Міністерство фінансів України доводить до головних розпорядників бюджетних коштів, у тому числі за функцією правоохоронної діяльності, розроблені раніше інструкції з підготовки бюджетних запитів;

– Головні розпорядники бюджетних коштів, у тому числі за функцією правоохоронної діяльності, складають, у межах Бюджетної декларації з урахуванням планів діяльності, результатів оцінки виконання бюджетних програм, висновків контрольних органів щодо дотримання бюджетного законодавства тощо, бюджетні запити;

– Міністерство фінансів України проводить аналіз бюджетних запитів та на підставі останніх, а також закріпленої постановою Верховної ради України Бюджетної декларації, готує проект Державного бюджету та подає його Кабінету Міністрів України;

– Кабінет Міністрів України розглядає, приймає рішення щодо його доопрацювання та схвалює проект закону про Державний

⁵³⁷ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text>

бюджет (до схвалення Кабінет Міністрів України подає проект Державного бюджету РНБО та Вищій раді правосуддя за їх функціональними статтями), після чого подає його до Верховної Ради України (для прийняття) та Президенту України (для опрацювання) (до 15 вересня року, що передує плановому). Головні розпорядники бюджетних коштів, у тому числі за функцією правоохоронної діяльності, уточнюють бюджетні запити (на підставі прийнятих Кабінетом Міністрів України рішень з доопрацювання проекту закону про Державний бюджет) та подають їх до Міністерства фінансів України;

– Верховна Рада України здійснює розгляд та затвердження закону України “Про Державний бюджету України”.

Також прогнозно-плановий етап механізму фінансового забезпечення реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності включає підетап планування кошторису [⁵³⁸] у розрізі таких процедур:

– на основі отриманої від Міністерства фінансів України та інших місцевих фінансових органів різних рівнів інформації щодо граничних обсягів видатків та надання кредитів із загального фонду проекту державного бюджету, головні розпорядники бюджетних коштів у сфері правоохоронної діяльності розпочинають складати проекти кошторисів; цей процес розпочинається із встановлення граничних обсягів видатків та надання кредитів із загального фонду державного бюджету, інших показників та доведення їх до розпорядників нижчого рівня;

– розпорядники нижчого рівня в сфері правоохоронної діяльності складають проекти кошторисів згідно встановленої методики і передають їх головним розпорядникам бюджетних коштів у сфері правоохоронної діяльності, які їх перевіряють та складають проекти зведених кошторисів; саме останні виступають основою складання бюджетних запитів;

– на основі отриманих від Міністерства фінансів України та інших місцевих фінансових органів різних рівнів лімітних довідок

⁵³⁸ Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-п#Text>

(упродовж 2 тижнів з дня прийняття закону про Державний бюджет України) головні розпорядники бюджетних коштів у сфері правоохоронної діяльності доводять їх показники до розпорядників бюджетних коштів нижчих рівнів для уточнення проектів кошторисів та інших їх фінансово – планових документів;

– розпорядники бюджетних коштів у сфері правоохоронної діяльності уточнюють проекти кошторисів та інші фінансово-планові документи і подають їх головним розпорядникам бюджетних коштів у сфері правоохоронної діяльності для уточнення зведених кошторисів та інших зведених фінансово-планових документів, з подальшим поданням останніх Міністерству фінансів України та іншим місцевим фінансовим органам різних рівнів;

– Міністерство фінансів, після прийняття закону про Державний бюджет, надсилає до Державної казначейської служби України затверджений розпис державного бюджету, який даний орган виконавчої влади приймає до реєстрації, обліку та виконання; (надалі Державна казначейська служба України впродовж 3 днів робить витяги з цього розпису і передає їх головним розпорядникам бюджетних коштів, у тому числі у сфері правоохоронної діяльності; такі витяги є підставою для затвердження кошторисів та інших фінансово-планових документів усіма розпорядниками бюджетних коштів, у тому числі, у сфері правоохоронної діяльності упродовж 30 днів після затвердження розпису державного бюджету (зокрема, затвердження здійснюється керівниками правоохоронних установ вищого рівня)).

Другий етап – етап формування єдиної бази даних мережі розпорядників коштів державного бюджету [⁵³⁹] – передбачає виокремлення таких підетапів:

– визначення головними розпорядникам бюджетних коштів та розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня (до мережі яких входять інші розпорядники бюджетних коштів) у сфері правоохоронної діяльності, мережі за територіями через

⁵³⁹ Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами: Наказ Міністерства фінансів України від 24.12.2012 р. № 1407. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0130-13#Text>

відповідальних виконавців бюджетних програм та надання цієї інформації Державній казначейській службі України;

– перевірка Державною казначейською службою України та Головними управліннями казначейства, поданих, відповідно, головними розпорядниками бюджетних коштів та розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня (до мережі яких входять інші розпорядники бюджетних коштів), у сфері правоохоронної діяльності даних та внесення їх до єдиної бази даних мережі розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету.

Третій етап – етап фіксації в бухгалтерському обліку виконання Державного бюджету бюджетних асигнувань та їх змін за суб'єктами реалізації правоохоронної функції та здійснення контролю за їх дотриманням органами Державної казначейської служби України [⁵⁴⁰] – передбачає такі процедури:

– отримання Державною казначейською службою України від Міністерства фінансів розпису державного бюджету та передача витягів із останнього головним розпорядникам бюджетних коштів у сфері правоохоронної діяльності; аналогічно, передача Головними управліннями казначейства інформації з розпису державного бюджету до розпорядників бюджетних коштів у сфері правоохоронної діяльності;

– доведення головними розпорядниками бюджетних коштів та розпорядниками бюджетних коштів у сфері правоохоронної діяльності, відповідно, до Державної казначейської служби України та Головних управлінь казначейства через 3 дні розподілу показників зведених кошторисів і кошторисів та показників інших фінансово-планових документів;

– надання розпорядниками бюджетних коштів відповідним органам Державної казначейської служби України затверджених кошторисів та інших фінансово-планових документів (упродовж 5 днів після затвердження).

⁵⁴⁰ Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами: Наказ Міністерства фінансів України від 24.12.2012 р. № 1407. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0130-13#Text>

Етап відкриття асигнувань із державного бюджету [⁵⁴¹] суб'єктам реалізації правоохоронної функції включає в себе такі підетапи:

– укладання Державною казначейською службою України пропозиції щодо відкриття асигнувань із загального фонду державного бюджету та пропозиції для надання кредитів із загального фонду державного бюджету за відповідними головними розпорядниками бюджетних коштів у правоохоронній сфері та затвердження їх Міністерством фінансів України;

– зарахування на підставі пропозицій асигнувань із загального фонду державного бюджету на відповідні рахунки з обліку відкритих асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів у правоохоронній сфері, в результаті чого останнім надається зведена виписка;

– надання головними розпорядниками бюджетних коштів у правоохоронній сфері Державній казначейській службі України розподілу відкритих асигнувань із загального фонду державного бюджету за кодами програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету, економічної класифікації видатків та класифікації кредитування бюджету та за територіями у розрізі розпорядників бюджетних коштів;

– надання Державною казначейською службою України розпорядникам бюджетних коштів виписок із рахунків (за попередній операційний день) за загальним фондом державного бюджету;

– зарахування Державною казначейською службою України за розпорядчим документом сум відкритих асигнувань із спеціального фонду державного бюджету на рахунки, відкриті головним розпорядником коштів у правоохоронній сфері для обліку відкритих асигнувань за узагальненими показниками спеціального фонду державного бюджету;

– надання Державною казначейською службою України головним розпорядникам коштів у правоохоронній сфері зведених виписок із рахунків відкритих асигнувань за узагальненими показниками спеціального фонду державного бюджету;

⁵⁴¹ Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами: Наказ Міністерства фінансів України від 24.12.2012 р. № 1407. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0130-13#Text>

– надання головними розпорядниками бюджетних коштів у правоохоронній сфері Державній казначейській службі України розподілу відкритих асигнувань із спеціального фонду державного бюджету за кодами програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету, економічної класифікації видатків та класифікації кредитування бюджету й за територіями у розрізі розпорядників бюджетних коштів;

– надання Державною казначейською службою України розпорядникам бюджетних коштів виписок із рахунків (за попередній операційний день) за спеціальним фондом державного бюджету.

Останній етап – етап здійснення видатків суб'єктів реалізації правоохоронної функції – розпорядників бюджетних коштів [542] – відбувається через розрахунково-касове обслуговування всіх розпорядників бюджетних коштів шляхом проведення платежів із їх реєстраційних, спеціальних реєстраційних рахунків і складається з таких процедур:

– проведення платежів за рахунок загального фонду розпорядників бюджетних коштів за платіжними дорученнями шляхом одночасного зарахування реальних коштів за асигнуваннями загального фонду державного бюджету на реєстраційні рахунки та перерахування їх за відповідними бюджетними зобов'язаннями;

– проведення платежів розпорядників бюджетних коштів за платіжними дорученнями шляхом перерахування коштів із спеціальних реєстраційних рахунків за відповідними бюджетними зобов'язаннями;

– видача готівкових коштів розпорядників бюджетних коштів відповідними відділеннями Державної казначейської служби згідно заявки на видачу готівки розпорядників бюджетних коштів, а також зареєстрованим раніше бюджетним зобов'язанням.

Отже, процедурні позиції усіх п'яти етапів, представлені та описані вище, складають сукупно процес бюджетного фінансового забезпечення. Варто зауважити, що ретельне опрацювання наведених процедур бюджетного фінансового забезпечення реалізації

⁵⁴² Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами: Наказ Міністерства фінансів України від 24.12.2012 р. № 1407. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0130-13#Text>

правоохоронної функції щодо деталізації всіх поелементних кроків, виявило певну специфічну прогалину щодо останньої: а саме – таємні видатки.

Зазначимо, що під таємними видатками розуміють видатки, що пов'язані з державною таємницею. Відповідно до Закону України «Про державну таємницю» [543], державна таємниця є “видом таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою”; віднесення інформації до державної таємниці відбувається за Зводом відомостей, що становлять державну таємницю, затвердженим наказом Служби безпеки України [544]. Опрацювання його положень дало змогу виокремити такі відомості в частині видатків правоохоронних органів, що становлять державну таємницю (табл. 9.5).

Таблиця 9.5

*Відомості щодо таємних видатків органів правопорядку України**

<i>Вид відомостей</i>	<i>Ступінь секретності</i>	<i>Суб'єкти секретності</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Відомості (за кодами економічної класифікації видатків) про потреби, фінансування, витрачання, матеріально-технічне забезпечення, які стосуються проведення або забезпечення негласної оперативно-розшукової, контррозвідувальної чи розвідувальної діяльності		Державне бюро розслідувань, Державна прикордонна служба України, Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Служба безпеки України
за окремими показниками в цілому щодо: Служби безпеки України; Державної прикордонна служба України; Національної поліції України; за сукупністю всіх показників у цілому щодо: Міністерства внутрішніх справ України; органу Служби безпеки України; розвідувального органу Адміністрації Державної прикордонної служби України, його територіального підрозділу, оперативного підрозділу органу Державної прикордонної служби України; Державне бюро розслідувань	Цілковито таємно	

⁵⁴³ Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. №3855-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#Text>

⁵⁴⁴ Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю: Наказ СБУ від 23.12.2020 р. № 383. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0052-21#n7>

Продовження табл. 9.5

1	2	3
за окремими показниками в цілому щодо: підрозділу, військової частини Служби безпеки України; оперативного підрозділу органів внутрішніх справ; оперативного підрозділу органів чи підрозділів Національної поліції України; розвідувального органу Адміністрації Державної прикордонної служби України, його територіального підрозділу, оперативного підрозділу органу Державна прикордонна служба України; Державне бюро розслідувань; за сукупністю всіх показників у цілому щодо: підрозділу Державного бюро розслідувань	Таємно	

*складено на підставі [545]

Вивчення даних таблиці 9.5 вказує на майже суцільне віднесення видатків щодо негласної оперативно-розшукової роботи до сфери цілком таємних або таємних видатків.

Обмеженість доступу до інформації про таємні видатки підтверджує і Закон України “Про відкритість використання публічних коштів”, який закріплює максимальну відкритість інформації щодо публічних коштів – “коштів державного бюджету (крім таємних видатків), бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитних ресурсів, наданих під державні та місцеві гарантії, коштів Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України (далі – Пенсійний фонд), фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування, а також коштів суб’єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності” [546]. У той же час, абсолютно повна відсутність інформації щодо вищевказаних видатків значно знижує не тільки прозорість видатків Державного бюджету загалом, а й ставить під сумнів достовірність показників ефективності та результативності суб’єктів правоохоронної діяльності – виконавців бюджетних програм.

⁵⁴⁵ Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю: Наказ СБУ від 23.12.2020 р. № 383. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0052-21#n7>

⁵⁴⁶ Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11.02.2015 р. № 183-VIII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19?find=1&text=таємн#w1_1

Слід зауважити, що питання прозорості державного бюджету в однойменній частині видатків представлено гостро в суспільстві, загалом, оскільки видаткова частина державного бюджету кожної країни містить досить значний обсяг таємних видатків (табл. 9.6). Це, у свою чергу, робить питання їх покриття або фінансового забезпечення вкрай важливим.

Таблиця 9.6

Обсяг таємних видатків різних країни світу до їх ВВП

Країна	> 1 %	1–3 %	3–8 %	8 % <
Аргентина	+			
Бразилія	+			
Китай				+
Франція	+			
Німеччина	+			
Індія				+
Індонезія				+
Італія				+
Південна Корея	+			
росія				+
Саудівська Аравія				+
Південно-Африканська Республіка	+			
Туреччина				+
Сполучене Королівство	+			
США		+		

Задля формування такого механізму розглянемо бюджетні класифікації, у цілому, та економічну класифікацію видатків бюджету зокрема; їх опрацювання виявило повну відсутність кодів економічної класифікації видатків, за якими можуть бути ідентифіковані таємні видатки [547, 548]. Задля вирішення цієї проблеми пропонується доповнити економічну класифікацію видатків бюджету наступними статтями щодо таємних видатків (табл. 9.7).

⁵⁴⁷ Про бюджетну класифікацію: Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11?find=1&text=споживан#п86>

⁵⁴⁸ Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету: Наказ Міністерства фінансів України від 12.02.2012 р. № 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12?find=1&text=чекпет#Text>

Таблиця 9.7

*Пропозиції щодо доповнення складу статей економічної класифікації
видатків бюджету в частині тасмних видатків*

КЕКВ	Назва статті
2000	Поточні видатки
2810	Тасмні поточні видатки
3000	Капітальні видатки
3250	Тасмні капітальні трансферти

Введення цих статей дозволить реалізацію всіх етапів фінансового забезпечення формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності за відповідним специфічним сегментом фінансових ресурсів правоохоронних органів держави.

До того ж, проведення, власне, процедурних положень в розрізі заявлених етапів механізму фінансового забезпечення, формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності пропонується здійснювати наступним чином (табл. 9.8).

Таблиця 9.8

*Порядок фінансового забезпечення проведення тасмних видатків
суб'єктами правоохоронної діяльності*

Назва етапу	Процедури щодо фінансового забезпечення тасмних видатків
Планово-прогнозний	Включення КЕКВ 2810 та 3250 до складу форм планових документів загалом та кошторису зокрема. Здійснення розрахунків за вказаними статтями та представлення їх в секторному вигляді виключно для службового користування головному розпоряднику бюджетних коштів.
Реєстраційний	Не передбачає процедурних положень щодо видатків, оскільки стосується мережі розпорядників бюджетних коштів
Обліково-контрольний	Фіксація в обліку виконання державного бюджету сукупного обсягу тасмних видатків на відповідному закритому аналітичному рахунку асигнувань відповідних суб'єктів правоохоронної діяльності щодо покриття тасмних видатків
Асигнувальний	Відкриття асигнувань суб'єктів правоохоронної діяльності на покриття тасмних видатків
Видатковий	Проведення касово-розрахункового обслуговування суб'єктів правоохоронної діяльності в частині здійснення тасмних видатків у встановленому порядку з доповненням його на предмет підтвердження легітимності здійснення таких видатків розпорядником бюджетних коштів вищого рівня

Запровадження у практику розробленого порядку фінансового забезпечення проведення тасмних видатків суб'єктами правоохоронної діяльності дозволить здійснити їх об'єктивну оцінку, забезпечити їх ефективний контроль, що сприятиме прозорості бюджету правоохоронної діяльності, загалом.

Узагальнення вищенаведених пропозицій та рекомендацій дозволило систематично формалізувати загальний механізм фінансового забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності (табл. 9.9) (для його наочності пропонується така сукупність аббревіатур: Верховна Рада України – ВРУ, Кабінет Міністрів України – КМУ, Міністерство фінансів України – МФУ, Державна казначейська служба України – ДКСУ, Міністерство внутрішніх справ України – МВСУ, Національна поліція України – НПУ, Державна прикордонна служба України – ДПСУ, Національна гвардія України – НГУ, Державне бюро розслідувань – ДБР, Бюро економічної безпеки України – БЕБУ, Служба безпеки України – СБУ).

Таблиця 9.9

Структура фінансового механізму формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності

1. ВИХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ				
Мета фінансового механізму <i>фінансово-ресурсне забезпечення процесів формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності, що забезпечує виконання її завдань, принципів, процесів та процедур, що передбачені кримінальним та кримінально-процесуальним законодавством</i>				
Принципи фінансового механізму формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності				
<i>Законності</i>	<i>Публічності</i>	<i>Обґрунтованості</i>	<i>Ефективності</i>	<i>Доцільності</i>
<i>Системності</i>	<i>Кореляції</i>	<i>Результативності</i>	<i>Синергійності</i>	<i>Розвитку</i>
2. СУБ'ЄКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ				
2.1. Суб'єкти формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності				
<i>Верховна Рада України</i>		<i>Кабінет міністрів України</i>		<i>Державна казначейська служба України</i>
<i>Міністерство фінансів України</i>		<i>Міністерство внутрішніх справ України</i>		
2.2. Правоохоронні органи України				
<i>Загального призначення:</i>				
<i>Національна поліція України</i>	<i>Державна прикордонна служба України</i>		<i>Національна гвардія України</i>	<i>Служба безпеки України</i>
Спеціального призначення (новоутворенні)				
<i>Державне бюро розслідувань</i>			<i>Бюро економічної безпеки України</i>	
3. СКЛАДОВІ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ				
3.1. Етапи фінансового забезпечення правоохоронної діяльності				
<i>1. Планування та прогнозування показників Державного бюджету в частині фінансового забезпечення реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності та кошторисів суб'єктів державної політики в сфері правоохоронної діяльності</i>			<i>2. Формування єдиної бази даних мережі розпорядників коштів державного бюджету – суб'єктів правоохоронної діяльності</i>	

3. Фіксація в бухгалтерському обліку виконання Державного бюджету, інформації щодо бюджетних асигнувань за суб'єктами реалізації правоохоронної функції та здійснення контролю за їх дотриманням		4. Відкриття асигнувань із державного бюджету суб'єктам реалізації правоохоронної функції	5. Здійснення видатків суб'єктів реалізації правоохоронної функції – розпорядників бюджетних коштів		
3.2. Нормативно-правове забезпечення фінансового механізму					
Бюджетний кодекс України		Бюджетна декларації на відповідні роки	Закони України Про Державний бюджет на відповідні роки		
Наказ МФУ “Про бюджетну класифікацію та її запровадження”		Накази МФУ	Постанови/рішення КМУ		
3.3. Методи			3.4. Засоби		3.5. Важелі
Планування та прогнозування	Кошторисне фінансове забезпечення	Казначейське розрахунково-касове обслуговування	Кошторис	Бюджетна класифікація видатків	Бюджетні норми та нормативи
			Бюджетні асигнування	Єдиний казначейський рахунок	Бюджетні зобов'язання

Розроблений механізм фінансового забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності включає: теоретичний базис у вигляді таких вихідних положень – мета та принципи у авторському визначенні, ідентифікованих суб'єктів формування та реалізації механізму в контексті ключових суб'єктів формування та реалізації державної фінансової політики у сфері правоохоронної діяльності та суб'єктів реалізації державної фінансової політики у сфері правоохоронної діяльності; практичні інструменти як складові механізму фінансового забезпечення формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності – розроблені автором процедурні етапи (з детальною характеристикою кожного з них, з урахуванням запропонованих положень щодо порядку фінансового забезпечення тасмних видатків вказаних суб'єктів правоохоронної діяльності), узагальнене нормативно-правове забезпечення, сформовані методи, засоби та важелі механізму фінансового забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Комплексна його реалізація на практиці сприятиме повноті охоплення всіх повноважень суб'єктів правоохоронної діяльності фінансовим забезпеченням, кореляції положень державної фінансової політики та державної політики у сфері правоохоронної діяльності, а також дозволить підвищити результативність та ефективність реалізації останньої, зокрема.

9.3. Удосконалення фінансового забезпечення інституційної реструктуризації правоохоронної системи

Запорукою успішного реформування правоохоронної системи є ефективне фінансове забезпечення вказаної системи, оскільки саме раціонально розподілені ресурси, що певним чином у оптимальний спосіб надходять до адресата – відповідної правоохоронної структури – уможливають повну функціональну реалізацію вищевказаних структур. Проблематика фінансового механізму держави не одноразово розглядалась у працях таких вчених: Л. Алексеєнко, К. Беляєвої, О. Василик, В. Венгер, О. Веклич, В. Горина, І. Зятковського, Н. Карпишин, Д. Клинового, О. Кириленко, А. Корнилюк, Н. Кравчук, С. Львовчкіна, В. Опаріна, Н. Метеленко, І. Петровської, С.Я. Салиги, Л. Черкашиної, С. Юрія, В. Федосова, Т. Ясеновської та інших. Поодинокі публікації науковців А. Гончара, М. Ільницького, А. Суботи, М. Криштанович, І. Руколайніни, які розкривали різні аспекти фінансового та матеріально-технічного забезпечення правоохоронної діяльності.

Окремо необхідно акцентувати увагу на дослідженні В. Євдокимова, який сформував механізм фінансового забезпечення правоохоронних органів у контексті формування державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Зазначений вчений, ретельно обстеживши всі аспекти такого механізму, виокремив ^[549]:

1. «планово-прогнозний (на цьому етапі здійснюється планування та прогнозування показників Державного бюджету в частині фінансового забезпечення реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності та кошторисів суб'єктів державної політики в сфері правоохоронної діяльності при цьому ключову роль у реалізації цього етапу відіграють: Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Верховна Рада України; другорядну – розпорядники бюджетних коштів – суб'єкти правоохоронної діяльності);

2. реєстраційний (на вказаному етапі здійснюється формування єдиної бази даних мережі розпорядників коштів

⁵⁴⁹ Євдокимов В.В. Державна політика у сфері правоохоронної діяльності. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. Національний університет цивільного захисту України, Харків, 2021.

державного бюджету (головних розпорядників бюджетних коштів - Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Національна гвардія України, Державне бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України, Служба безпеки України, а також їх нижчестоящих розпорядників бюджетних коштів;))

3. обліково-контрольний (на цьому етапі відбувається фіксація в бухгалтерському обліку виконання Державного бюджету інформації щодо бюджетних асигнувань за суб'єктами реалізації правоохоронної функції та здійснення контролю за їх дотриманням органами Державної казначейської служби України);

4. асигнувальний (на вказаному етапі здійснюється відкриття асигнувань із державного бюджету Державною казначейською службою України за погодженням Міністерства фінансів України суб'єктам реалізації правоохоронної функції);

5. видатковий (здійснення Державною казначейською службою України видатків суб'єктів реалізації правоохоронної функції – розпорядників бюджетних коштів);».

Попри однозначно ґрунтовні дослідження, проведені професором В. Євдокимовим, вбачається недоцільним виокремлювати останній видатковий етап, оскільки він характеризує стадію витрачання бюджетних коштів вже розпорядниками останніх – бюджетними установами.

Фактично, такий механізм фінансового забезпечення включає три стадії ^[550]: плановий, обліковий, асигнувальний.

На підставі опрацювання нормативних положень вбачаємо за потрібне представити плановий етап через сукупність таких його трьох стадій ^[551, 552, 553]:

⁵⁵⁰ Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text>

⁵⁵¹ Євдокимов В.В. Державна політика у сфері правоохоронної діяльності. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. Національний університет цивільного захисту України, Харків, 2021.

⁵⁵² Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text>

⁵⁵³ Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ: Постанова Кабінету Міністрів України № 228 від 28.2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-п#Text>

○ *стадія підготовки Бюджетної декларації у частині показників щодо правоохоронної діяльності та її реформування:*

– формування Міністерством фінансів України показників державного бюджету на середньостроковий період у контексті правоохоронної діяльності та її реформування, а також у контексті інформації щодо цілей, пріоритетів, становища держави, а також прогнозних макропоказників соціально-економічного розвитку, що надійшли з різних офіціальних джерел;

– розробка та доведення Міністерством фінансів України інструкції з формування та подання пропозицій до Бюджетної декларації до головних розпорядників бюджетних коштів – органів виконавчої влади у частині правоохоронної функції;

– підготовка головними розпорядниками бюджетних коштів – органами виконавчої влади у частині правоохоронної функції, пропозиції до Бюджетної декларації і передача їх до Міністерства фінансів України, з метою аналізу поданих пропозицій та прийняття рішення щодо їх включення до Бюджетної пропозиції;

– представлення Міністерством фінансів України для Кабінету Міністрів України Бюджетної декларації для розгляду та схвалення;

– подача Кабінетом Міністрів України Бюджетної декларації на затвердження до Верховної Ради України,

– розгляд Верховною радою України Бюджетної декларації та прийняття її постановою;

○ *стадія підготовки проекту Державного бюджету в частині показників щодо правоохоронної діяльності та її реформування:*

– доведення Міністерством фінансів України до головних розпорядників бюджетних коштів – органів виконавчої влади у частині правоохоронної функції, розроблені раніше інструкції з підготовки бюджетних запитів;

– укладення головними розпорядниками бюджетних коштів – органами виконавчої влади, у частині правоохоронної функції, бюджетних запитів у межах раніше сформованої Бюджетної декларації у контексті планів діяльності, результатів оцінки виконання бюджетних програм, висновків контрольних органів тощо;

– проведення Міністерством фінансів України аналізу бюджетних запитів і підготовка на їх основі та основі, раніше затвердженої постановою Верховної ради України, Бюджетної декларації проекту Державного бюджету із наступним поданням вказаного проектного документу Кабінету Міністрів України;

– розгляд та прийняття Кабінетом Міністрів України рішення з приводу доробки проекту про Державний бюджет, з послідовним його схваленням;

– доробка та уточнення бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів – органами виконавчої влади, в частині правоохоронної функції, та переподання їх до Міністерства фінансів України;

– розгляд та затвердження Верховною Радою України Закону України “Про Державний бюджету України на відповідний рік”;

○ *стадія підготовки кошторисів розпорядників бюджетних коштів – органів виконавчої влади у частині правоохоронної функції:*

– початок складання проектів кошторисів головними розпорядниками бюджетних коштів – органами виконавчої влади, в частині правоохоронної функції, на основі інформації Міністерства фінансів України та місцевих фінансових органів різних рівнів, відносно граничних обсягів видатків та надання кредитів із загального фонду проекту державного бюджету;

– встановлення головними розпорядниками бюджетних коштів – органами виконавчої влади, в частині правоохоронної функції, граничних обсягів видатків та надання кредитів із загального фонду державного бюджету, інших показників та послідовне доведення їх до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня – органів правопорядку на місцях;

– укладання розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня – органами правопорядку на місцях проектів кошторисів та подання їх головним розпорядниками бюджетних коштів – органами виконавчої влади, у частині правоохоронної функції, з метою перевірки та послідовного укладання проектів зведених кошторисів, які і є базою бюджетних запитів;

– доведення головними розпорядниками бюджетних коштів – органами виконавчої влади, у частині правоохоронної функції (після отримання від Міністерства фінансів України та місцевих фінансових органів різних рівнів лімітних довідок), їх показників до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня – органів правопорядку на місцях, з метою уточнення проектів кошторисів та інших супровідних фінансово-планових документів;

– уточнення розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня – органами правопорядку на місцях, проектів кошторисів та інших супровідних фінансово-планових документів та подання останніх головним розпорядниками бюджетних коштів – органам виконавчої влади, у частині правоохоронної функції, з метою уточнення зведених кошторисів та інших зведених супровідних фінансово-планових документів з наступним поданням вказаного пакету фінансово-планової документації Міністерству фінансів України та місцевим фінансовим органам різних рівнів;

– передача Міністерством фінансів України (після прийняття закону про Державний бюджет) Державній казначейській службі України затвердженого розпису державного бюджету.

Обліковий етап передбачає прийняття на облік відповідних даних – від мережі розпорядників коштів державного та місцевих бюджетів – до планових та бухгалтерських показників – передбачає виокремлення таких стадій:

○ *стадія обліку даних у єдиній базі даних мережі розпорядників коштів державного бюджетів – органів виконавчої влади, у частині правоохоронної функції:*

– визначення головними розпорядникам бюджетних коштів – органам виконавчої влади, в частині правоохоронної функції, та розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня – органами правопорядку на місцях мережі, за територіями, через відповідальних виконавців бюджетних програм із послідовним поданням вказаної інформації Державній казначейській службі України;

– перевірка Державною казначейською службою України та Головними управліннями казначейства поданих даних та фіксація їх в єдиній базі даних – мережі розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету;

○ стадія обліку планових показників діяльності розпорядників коштів державного бюджетів – органів виконавчої влади, у частині правоохоронної функції в бухгалтерському обліку, виконання Державного бюджету:

– отримання Державною казначейською службою України від Міністерства фінансів розпису державного бюджету та доведення витягів з нього головними розпорядникам бюджетних коштів – органам виконавчої влади, у частині правоохоронної функції; паралельне доведення Головними управліннями казначейства інформації з розпису державного бюджету до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня – органів правопорядку на місцях;

– доведення головними розпорядникам бюджетних коштів – органам виконавчої влади, у частині правоохоронної функції, до Державної казначейської служби України та розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня – органами правопорядку на місцях, до Головних управлінь казначейства, через 3 дні розподілу показників, зведених кошторисів і кошторисів та показників інших супровідних фінансово-планових документів;

– розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня – органами правопорядку на місцях, органам Державної казначейської служби України, у яких вони обслуговуються, затверджених кошторисів та інших фінансово-планових документів.

Асигнувальний етап передбачає послідовне проходження таких стадій:

○ стадія відкриття асигнувань розпорядникам коштів державного бюджету – органам виконавчої влади, у частині правоохоронної функції, за загальним фондом Державного бюджету:

– формування Державною казначейською службою України пропозиції щодо відкриття асигнувань із загального фонду державного бюджету та пропозиції для надання кредитів із загального фонду державного бюджету для головних розпорядників бюджетних коштів – органам виконавчої влади, в частині правоохоронної функції, та послідовне затвердження вищевказаних позицій Міністерством фінансів України;

– зарахування Державною казначейською службою України, на підставі пропозицій асигнувань із загального фонду державного

бюджету на відповідні рахунки з обліку відкритих асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів – органам виконавчої влади, в частині правоохоронної функції, та послідовне надання останнім зведеної виписки з рахунку;

– надання головними розпорядниками бюджетних коштів – органами виконавчої влади, в частині правоохоронної функції, Державній казначейській службі України розподілу відкритих асигнувань із загального фонду державного бюджету, за кодами програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету, економічної класифікації видатків та класифікації кредитування бюджету, і за територіями, у розрізі розпорядників бюджетних коштів;

– надання Державною казначейською службою України розпорядникам бюджетних коштів виписок із рахунків за загальним фондом державного бюджету;

○ *стадія відкриття асигнувань розпорядникам коштів державного бюджетів – органам виконавчої влади, у частині правоохоронної функції, за спеціальним фондом Державного бюджету:*

– зарахування Державною казначейською службою України, за розпорядчим документом, сум відкритих асигнувань із спеціального фонду державного бюджету на рахунки, відкриті головним розпорядникам бюджетних коштів – органам виконавчої влади, в частині правоохоронної функції, для обліку відкритих асигнувань, за узагальненими показниками спеціального фонду державного бюджету;

– надання Державною казначейською службою України головним розпорядникам бюджетних коштів – органам виконавчої влади, в частині правоохоронної функції, зведених виписок із рахунків відкритих асигнувань за узагальненими показниками спеціального фонду державного бюджету;

– надання головними розпорядникам бюджетних коштів – органами виконавчої влади, в частині правоохоронної функції, Державній казначейській службі України розподілу відкритих асигнувань із спеціального фонду державного бюджету, за кодами програмної класифікації видатків, та кредитування державного

бюджету, економічної класифікації видатків та класифікації кредитування бюджету, і за територіями, у розрізі розпорядників бюджетних коштів;

– надання Державною казначейською службою України розпорядникам бюджетних коштів виписок із рахунків за спеціальним фондом державного бюджету.

Отже, фінансовий механізм, у контексті державного управління правоохоронною діяльністю та її реформуванням, набуває такого вигляду (рис. 9.2).



Рис. 9.2. Фінансовий механізм, у контексті державного управління правоохоронною діяльністю та її реформуванням

Важливою складовою цього механізму виступають бюджетні програми, які, відповідно до Бюджетного кодексу України, є «сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій». Задля визначення ефективності та результативності діяльності всіх розпорядників коштів, без виключення, у свій час, був задіяний механізм програмно-цільового виконання Державного та місцевих бюджетів, у основі яких передбачені вказані програми.

Отже, для реалізації пропозицій щодо реформування та розвитку форм відносно напрямів діяльності правоохоронних органів, які були надані раніше, необхідно сформувати відповідні бюджетні програми.

Опрацювання сукупності вже існуючих бюджетних програм, сформованих згідно бюджетної класифікації України, у контексті наданих раніше пропозиції щодо створення таких правоохоронних органів, як: Бюро енергетичної безпеки, Агентство з протидії виготовлення та розповсюдження наркотиків, Бюро з протидії тероризму та екстремізму, Бюро інформаційної безпеки, дозволило запропонувати впровадження наступних бюджетних програм (табл. 9.10).

Таблиця 9.10

Перелік запропонованих бюджетних програм

<i>КПКВК</i>	<i>Найменування бюджетної програми згідно бюджетної класифікації</i>
6310000	Бюро енергетичної безпеки
6311000	Бюро енергетичної безпеки
6311010	Забезпечення діяльності Бюро енергетичної безпеки
6350000	Агентство з протидії виготовлення та розповсюдження наркотиків
6351000	Агентство з протидії виготовленню та розповсюдженню наркотиків
6351010	Забезпечення діяльності Агентства з протидії виготовленню та розповсюдженню наркотиків
6360000	Бюро з протидії тероризму та екстремізму
6361000	Бюро з протидії тероризму та екстремізму
6361010	Забезпечення діяльності Бюро з протидії тероризму та екстремізму
6370000	Бюро інформаційної безпеки
6371000	Бюро інформаційної безпеки
6371010	Забезпечення діяльності Бюро інформаційної безпеки

Їх запровадження дозволить розвинути існуючий фінансовий механізм, у контексті державного управління правоохоронною діяльністю та її реформуванням, а, отже, забезпечить успішну реалізацію намічених до модернізації завдань.

РОЗДІЛ 10

ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ

10.1. Удосконалення інформаційного механізму формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності

Ефективність державної політики у сфері правоохоронної діяльності залежить від обраних механізмів та їх результативності. Сучасна наука державного управління має вагомий методологічний інструментарій щодо розвитку механізмів державної політики, проте в умовах реформування правоохоронної системи відбувається й трансформація механізмів та необхідність їх удосконалення для цілей реалізації реформ. Найбільш актуальними в умовах сьогодення є наступні механізми формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності: фінансовий, правовий, освітній, інституційний та інформаційний.

Питання розвитку механізмів державного управління у різних сферах суспільного життя піднімали вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема: Л.В. Антонова, А.В. Антонов, Р.В. Власенко, Р.В. Войтович, В.І. Гурковський, Д.О. Грицишен, Т.А. Гузенко, О.І. Драган, І.В. Драган, О.І. Даций, С.М. Домбровська, А.В. Дуда, І.Б. Жилияєв, В.Ф. Загурська-Антонюк, В.В. Ксендзук, І.В. Клименко, Л.В. Литвинова, В.В. Нонік, О.П. Попроцький, С.К. Полумієнко, Г.Г. Почепцов, О.В. Радченко, Ю.Г. Рубан, Л.О. Рибаків, Л.В. Сергієнко, А.І. Семенченко, В.П. Удовиченко, Н.І. Шевченко та інші. Вченими було зроблено вагомий внесок у розвиток методології науки державного управління та сформовано пріоритетні напрями формування механізмів державної політики у різних сферах суспільного життя. Проте, поза увагою вчених залишилися аспекти розвитку правоохоронної діяльності, як структурної складової державного управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку.

Фінансовий, правовий, освітній, інституційний та інформаційний механізми не є єдиними інструментами формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, але вони є ключовими з позиції реалізації реформ у досліджуваній сфері. В даному дослідженні приділяється увага інформаційному механізму. Більш детально розвиток інституційного механізму буде розкрито при дослідженні напрямів трансформації діяльності суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Фінансовий механізм розкривається у контексті розробки інноваційних підходів до системи фінансування правоохоронної діяльності держави.

Особливостями механізмів державної політики в сфері правоохоронної діяльності, власне, як у будь-якій іншій сфері суспільного життя, є те, що вони не можуть відокремлено формуватися лише у контексті певного об'єкту державної політики. Зокрема, кожен окремий механізм може виступати окремим видом державної політики, зокрема: при формуванні інформаційного механізму державної політики у сфері правоохоронної діяльності необхідно врахувати положення державної інформаційної політики; фінансового механізму – державної бюджетної та фінансової політики; освітнього механізму – державної освітньої та кадрової політики; інституційного механізму – державної політики у сфері державної служби. Відповідно, кожен механізм державної політики у сфері правоохоронної діяльності є складовою та доповнює положення державної політики іншого спрямування.

Розглянемо напрями удосконалення інформаційного механізму, як інструменту формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності.

Інформація в умовах сьогодення є стратегічним та ключовим ресурсом у багатьох сферах суспільного життя. Відповідно, прийняття певного рішення учасником суспільних відносин залежить від його поінформованості у відповідних суспільних процесах. «Право на інформацію все більше набуває ознак одного з основних прав людини, а свобода електронних, цифрових комунікацій стає важливою для соціальних комунікацій, для реалізації можливостей кожної особи. Однак правове регулювання усього складного комплексу суспільних

відносин, які виникають на основі електронних комунікацій, цифровізації суспільства, і передусім економічних відносин, не є досконалим, не в усіх випадках супроводжує сам процес електронних комунікацій, не забезпечує ефективність цифрових змін, які все більше набувають ознак революційних» [554]. Відповідно, інформація, будучи визначальним ресурсом у ефективності суспільних відносин, набуває все більшого значення у реалізації правоохоронної функції держави. Це, в свою чергу, визначає ключові напрями формування інформаційного механізму формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності.

Особливості формування інформаційного механізму державної політики у сфері правоохоронної діяльності залежать від державної інформаційної політики, яка сьогодні спрямована на формування інформаційного суспільства, що стоїть на порядку денному більшості міжнародних організацій. «Інформаційне суспільство – стан розвитку суспільних і, насамперед, виробничих відносин, при якому основна частина валового продукту виробляється не за рахунок матеріального виробництва, а на основі створення й продажу наукомістких технологій, інформаційних продуктів, тобто результатів інтелектуальної праці громадян» [555, с. 5].

Відповідно, окрім центрального органу виконавчої влади, що формує та реалізує державну політику в Україні – Міністерство культури та інформаційної політики України, іншими органами центральної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування також реалізуються окремі спеціальні положення інформаційної політики. «Державну інформаційну політику розробляють і здійснюють органи державної влади загальної компетенції, а також відповідні органи спеціальної компетенції. Всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання,

⁵⁵⁴ Богущький П.П. Цифрова трансформація соціальних комунікацій та національна безпека України. Соціальна і цифрова трансформація: теоретичні та практичні проблеми правового регулювання: матеріали науково-практичної конференції (м. Київ 10 грудня 2020 р.) / упоряд.: О.А. Баранов, В.М. Фурашев, С.О. Дорогих. Київ : Фенікс, 2020. 272 с.

⁵⁵⁵ Інформаційна складова державної політики та управління: монографія / Соловійов С.Г., та ін.; заг. ред. Грицяк Н.В.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Каф. інформ. політики та електрон. урядування. Київ : К.І.С., 2015. 320 с.

поширення та зберігання відомостей, необхідних для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій. Реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб. Кожному громадянину забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законодавством України» [556].

Негодченко В., актуалізуючи напрями наукового пошуку розвитку державної інформаційної політики, наголошує на наступному: «Реалізація державної інформаційної політики повинна відбуватися за допомогою сукупності правових механізмів та організаційних заходів, у результаті застосування яких має бути досягнуто позитивний ефект: гармонізація інтересів людини, суспільства та держави в інформаційній діяльності; недопущення незаконного розповсюдження, застосування і порушення цілісності інформації. Сучасний стан суспільного розвитку, а також ситуація, що склалася в українському та світовому інформаційному просторі, потребують посилення ролі держави у процесі забезпечення доступу громадян України до оперативної, об'єктивної інформації, гарантування захисту національного інформаційного простору від негативних інформаційних впливів. У зв'язку із цим великого значення набуває вироблення адекватної державної інформаційної політики, здатної протистояти зовнішнім загрозам. Особливої уваги потребує вирішення питання щодо переліку пріоритетних напрямів державної інформаційної політики, оскільки раціональне та обґрунтоване їх виокремлення дасть змогу зосередити зусилля як науковців, так і працівників відповідних органів державної влади та інституцій громадянського суспільства на врегулюванні пріоритетних сфер суспільного життя, а також реалізації комплексу задач, спрямованих на втілення у життя ключових положень державної інформаційної політики» [557, с. 77].

⁵⁵⁶ Чукут С.А. Державна інформаційна політика України. URL: <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Derzhavna-informatsijna-politika-Ukrayini.pdf>

⁵⁵⁷ Негодченко В. Основні напрями державної інформаційної політики в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 4. С. 77-81. URL: <http://www.pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/04/15.pdf>

У контексті зазначеного, варто погодитися із вченим щодо необхідності формування переліку пріоритетних напрямів державної інформаційної політики. Вважаємо, що одним із таких напрямів є взаємодія правоохоронної системи із громадським суспільством, формування інформаційної стратегії правоохоронних органів щодо формування правової свідомості громадян тощо.

Таким чином, інформаційний механізм формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності має відповідати державній інформаційній політиці та базуватися на наступних положеннях Закону України «Про Інформацію»:

- «– забезпечення доступу кожного до інформації;
- забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;
- створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування;
- постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів;
- забезпечення інформаційної безпеки України;
- сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору» [558].

У контексті зазначеного, вважаємо, що інформаційний механізм державної політики у сфері правоохоронної діяльності має забезпечувати два основні напрями діяльності правоохоронних органів, а саме:

1) внутрішня комунікація, тобто комунікація у середині правоохоронної системи (між правоохоронними органами, між правоохоронцями, між правоохоронними органами та міжнародними поліцейськими організаціями);

2) зовнішня комунікація, тобто комунікація із громадянським суспільством (рис. 10.1).

⁵⁵⁸ Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>

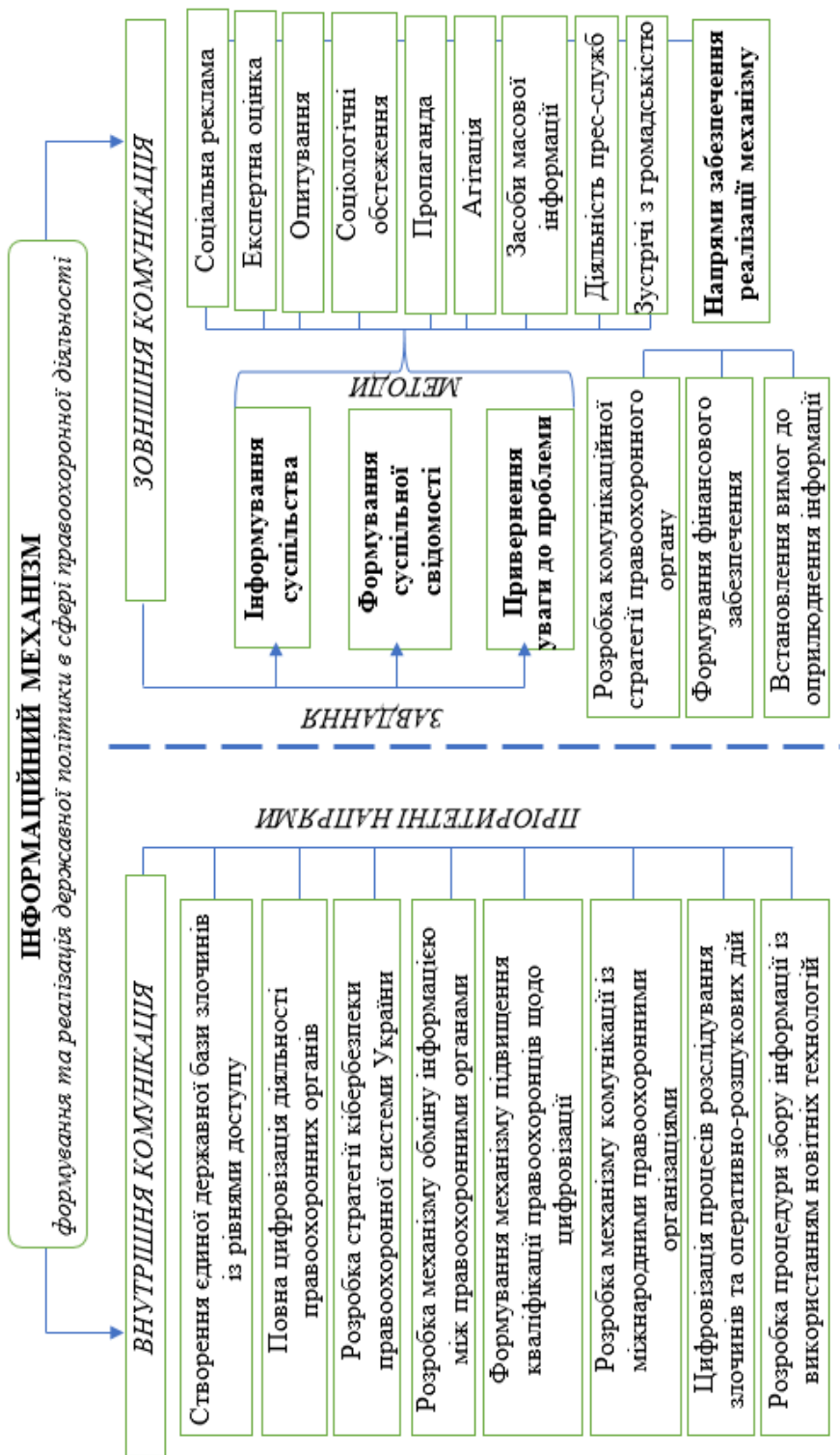


Рис. 10.1. Напрями розвитку складових інформаційного механізму формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності

Представлені напрями розвитку складових інформаційного механізму формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, полягають у наступному:

1. Внутрішня комунікація правоохоронної системи передбачає наступні складові:

1.1. Створення єдиної державної бази злочинів із відповідними рівнями доступу. Формування такої бази, в умовах застосування інформаційно-комп'ютерних технологій, дозволить оперативно реагувати на загрози, а також забезпечить результативність розслідувань злочинів різних видів. Даний напрям важливий, за умови необхідності запобігання та протидії транснаціональній злочинності та злочинності по всій території України.

1.2. Повна цифровізація діяльності правоохоронних органів дозволить підвищити ефективність діяльності правоохоронців, зокрема, слідчих, а також є основою оптимізації управління окремим правоохоронним органом та системою, в цілому. Цифровізація правоохоронної системи є об'єктивним процесом в умовах формування цифрової держави та цифрової економіки. «У період 2015-2018 рр. національні програми переходу до цифрової економіки були прийняті багатьма країнами. Експерти навіть говорять про виникнення нового типу національного стратегічного документа, а також про новий процес національного стратегування. Водночас аналіз та співставлення існуючих на сьогодні програмних документів (програм і стратегій цифрового розвитку) показує, з одного боку, певну спільність підходів до формування таких документів, а з іншого – істотну різноманітність у форматі та змісті ключових ініціатив. Цифрові стратегії різних країн є набагато більш гетерогенні, ніж документи середньострокового економічного планування, чотирьох- і п'ятирічні плани розвитку» [559].

«Сучасність характеризується поширенням електронних комунікацій, які заповнюють усі сфери соціального існування. Подальшим потужним поступом у розвитку електронних комунікацій стали цифрові технології. Наскільки обґрунтованим є узагальнене твердження про характеристику соціальних трансформацій сучасного

⁵⁵⁹ Цифрова економіка: тренди, ризики та соціальні детермінанти. 2020. https://razumkov.org.ua/uploads/article/2020_digitalization.pdf

суспільства як цифрових – питання, що має власне філософське обґрунтування та підлягає вирішенню у тому числі внаслідок правового дискурсу. Цифрова трансформація суспільства сьогодні є об'єктивним процесом, але не завжди та в усьому здійснюється відповідно до певних правил, визначених національним законодавством з урахуванням міжнародно-правових принципів та підходів стосовно закріплення та реалізації прав, свобод людини» [560].

При формуванні та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності потрібно визначити напрями впровадження процесу цифровізації правоохоронної діяльності в загальну концепцію формування цифрової держави.

1.3. Розробка механізму комунікації із міжнародними правоохоронними організаціями. В умовах поширення транснаціональної злочинності, яка обумовлена процесами глобалізації, є необхідність налагодження міжнародних зв'язків, зокрема, із міжнародними поліцейськими організаціями.

Вперше питання механізму державного управління взаємодією із міжнародними поліцейськими організаціями серед вітчизняних вчених підняв Д.О. Грицишен, досліджуючи проблеми формування та реалізації державної політики щодо запобігання та протидії економічній злочинності, який в своїй дисертації розробив:

«1) механізми реалізації державної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності через міжнародне співробітництво, властивості якого ідентифіковано в розробленій класифікаційній моделі (за напрямками (презентаційна, навчально-освітня, технічна та інші види допомоги, безпосередня взаємодія); за формами прояву (через налагодження інформаційно-комунікаційних зв'язків, через договірні відносини, через здійснення спільних правоохоронних заходів); за суб'єктами (шляхом створення міжнародних правоохоронних організацій (глобальні, регіональні), міжвідомча взаємодія (відомчі, через міжнародні організації); за діяльністю окремих осіб (офіцери зв'язку, особисті контакти)), що

⁵⁶⁰ Богуцький П.П. Цифрова трансформація соціальних комунікацій та національна безпека України. Соціальна і цифрова трансформація: теоретичні та практичні проблеми правового регулювання : матеріали науково-практичної конференції (м. Київ 10 грудня 2020 р.) / упоряд.: О.А. Баранов, В.М. Фурашев, С.О. Дорогих. Київ : Фенікс, 2020. 272 с.

підвищують результативність та ефективність вітчизняної правоохоронної системи та її гармонізацію з подібними системами інших країн;

2) напрями трансформації державної політики в сфері забезпечення та протидії економічній злочинності в контексті взаємодії із міжнародними поліцейськими організаціями Інтерпол та Європол, зокрема в частині нових завдань розвитку управління правоохоронною діяльністю в забезпеченні реалізації глобальних цілей Інтерполу» [561].

На нашу думку зазначені пропозиції мають бути розширені у контексті формування комунікаційної стратегії окремого правоохоронного органу, із зазначенням конкретних дій та шляхів їх досягнення.

1.4. Розробка стратегії кібербезпеки правоохоронної системи України. Питання кібербезпеки є одним із найважливіших, зважаючи на розвиток інформаційного суспільства та появою нових інформаційних загроз.

«Тоді як Україна намагається дедалі більше орієнтувати свою економіку на сучасні комунікаційні технології та цифрові рішення, її громадяни та організації постали перед однією із найбільш швидко зростаючих загроз міжнародній безпеці 21-го століття – кіберзлочинністю. Координатор проектів ОБСЄ допомагає країні долати цю загрозу, ця допомога включає підвищення обізнаності людей про правила безпечної поведінки у цифровому просторі, підтримку розвитку спроможності нової кіберполіції, сприяння міжнародному співробітництву різних органів влади у боротьбі із злочинами, скоєними з використанням інформаційних технологій, особливо – торгівлі людьми» [562].

Кібербезпека у контексті правоохоронної діяльності проявляється у двох напрямках:

– по-перше, завданням правоохоронної діяльності є запобігання та протидія кіберзлочинам;

⁵⁶¹ Грицишен Д.О. Державна політика в сфері запобігання та протидії економічній злочинності: монографія. Житомир : Вид. О.О. Євенок, 2020. 384 с.

⁵⁶² Кібербезпека і протидія кіберзлочинності. URL: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/284241>

– по-друге, правоохоронна діяльність має бути побудована таким чином, щоб не бути мінливою до кіберзагроз.

Якщо перший напрям є основною діяльністю правоохоронного органу, то другий покладається на систему управління, як правоохоронним органом, так і державним управлінням, взагалі. У контексті зазначеного, пропонуємо на державному рівні затвердити Стратегію забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи України, структуру якої пропонуємо таку:

а) загальні положення Стратегії кібербезпеки правоохоронної системи (мета, завдання, цілі, об'єкт та предмет);

б) сучасний стан кібербезпеки правоохоронної системи України, що базуватиметься на результатах аналітичних досліджень;

в) суб'єкти формування та реалізації Стратегії кібербезпеки правоохоронної системи України;

г) опис методів формування стратегічних положень кібербезпеки правоохоронної системи України;

д) ідентифікація основних кіберзагроз правоохоронній системі України;

е) основні напрямки забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи України;

є) засоби та методи забезпечення реалізації цілей Стратегії кібербезпеки правоохоронної системи України;

ж) загрози виконання цілей Стратегії кібербезпеки правоохоронної системи України;

з) поетапний план дій реалізації Стратегії кібербезпеки правоохоронної системи України;

і) визначення відповідальних та відповідальності за реалізацію поетапного плану дій Стратегії кібербезпеки правоохоронної системи України.

1.5. Розробка механізму обміну інформацією та взаємодію між правоохоронними органами України. Вітчизняний дослідник проблем адміністративно-правового статусу та регулювання правоохоронної системи України професор Куліш А.М. приділив значну увагу питанню взаємодії між вітчизняними правоохоронними органами, вказуючи на наступне: «За своїм змістом поняття взаємодії значно ширше, ніж координації. Координація є загальноорганізаційною функцією

управління, яка притаманна всім без винятку державним органам, підприємствам, установам та організаціям. Загально визнане її визначення не сформульоване, але можна говорити про існування двох основних підходів до сутності координації. Деякі вчені вказують, що основними її рисами є узгодження дій між самостійними суб'єктами системи з метою найбільш правильного вирішення певних завдань. Прибічники іншого погляду на це явище під координацією розуміють узгодження мети, часу та програми поведінки суб'єктів. Але за будь-якого підходу взаємодія, яка перш за все є спільною діяльністю для досягнення спільної мети – додержання прав і свобод громадян, законності та правопорядку, – містить у собі координацію як невід'ємний елемент. Зроблено висновок, що форми взаємодії, як і поняття, сфери, коло суб'єктів, права, обов'язки та відповідальність учасників взаємодії, мають знайти своє закріплення у законі «Про взаємодію правоохоронних органів України», прийняття якого дозволить підвищити ефективність діяльності правоохоронних органів щодо покладених на них функцій та завдань» [563].

З 1994 по 2014 рр. в Україні основним нормативно-правовим актом, що регулює обмін інформацією між правоохоронними органами була Інструкція «Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю» [564], яка затверджена Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України, Державним комітетом у справах охорони державного кордону України, Державним митним комітетом України, Національною гвардією України, Міністерством оборони України, Міністерством юстиції України. Даний нормативний акт передбачає наступні ключові положення щодо напрямів та форм інформаційної взаємодії:

- 1) у реалізації державної політики боротьби із злочинністю;
- 2) у профілактиці злочинів та інших правопорушень;
- 3) у виявленні, припиненні, розкритті та розслідуванні злочинів;

⁵⁶³ Куліш А.М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юр. наук спец.: 12.00.07. Харків, 2009. 29 с. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/14035189.pdf>

⁵⁶⁴ Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю: Інструкція від 21 вересня 1994 р. за №225/435. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0225-94/print>

- 4) у розшуку та затриманні злочинців;
- 5) у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки;
- б) в удосконаленні правової бази боротьби із злочинністю.

Крім того, даною інструкцією визначено рівні організації взаємодії, що представлено в табл. 10.1.

Таблиця 10.1

Рівні взаємодії між правоохоронними органами за [565]

<i>Рівень</i>	<i>Характеристика</i>
на державному рівні	між центральними апаратами Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства юстиції, Державного митного комітету, Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Національної гвардії, Міністерства оборони
на обласному рівні	між головними управліннями, управліннями МВС України в Криму, областях, містах Києві і Севастополі, на транспорті, Головним управлінням СБУ в Криму, управліннями СБУ в областях і містах Києві та Севастополі, Головним управлінням юстиції в Криму, управліннями юстиції в областях і містах Києві та Севастополі, митними органами, управліннями Прикордонних військ чи окремими прикордонними загонами, військовими частинами Національної гвардії та Збройних Сил України
на міському та районному рівні	між міськрайлінвідділами (управліннями) головних управлінь, управлінь МВС України в Криму, областях, містах Києві, Севастополі та на транспорті, міськими, районними та міжрайонними відділами СБУ, митницями чи митними постами, підрозділами Прикордонних військ, Національної гвардії та Збройних Сил України

Дія даної інструкції не повною мірою забезпечувала ні формальні, ні змістовні потреби інформаційної взаємодії між правоохоронними органами. У результаті це призводило до низької ефективності правоохоронної системи у забезпеченні державної безпеки, охорони громадського порядку та розслідуванні злочинів.

З 2009 по 2020 рр. діяла Інструкція про порядок організації обміну інформацією між структурними підрозділами МВС, Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації України, Державної прикордонної служби України, Держмитслужби у діяльності із виявлення та припинення корупційних діянь у правоохоронних органах. Дана інструкція визначала наступні рівні взаємодії (табл. 10.2).

⁵⁶⁵ Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю: Інструкція від 21 вересня 1994 р. за №225/435. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0225-94/print>

Рівні взаємодії між правоохоронними органами за [566]

<i>Рівень</i>	<i>Характеристика</i>
На рівні міністерств та інших органів виконавчої влади	обмін інформацією здійснюється між центральними апаратами (адміністраціями) уповноважених підрозділів
На регіональному рівні	обмін інформацією здійснюється між відповідними уповноваженими підрозділами у регіонах та на залізничному транспорті (крім підрозділів внутрішньої безпеки митних органів). Обмін інформацією на регіональному рівні з підрозділами внутрішньої безпеки митних органів здійснюється через Управління внутрішньої безпеки Державної митної служби України

Відповідно, до наведених рівнів визначався порядок обміну інформацією, ключовими положеннями якого були наступні:

«– уповноважений підрозділ у разі отримання інформації, крім інформації, яка надійшла в процесі оперативно-розшукової діяльності, про корупційні діяння, що готуються або вчинені посадовою особою іншого правоохоронного органу: передає її тому уповноваженому підрозділу, до компетенції якого належить проведення відповідної перевірки та вжиття заходів щодо документування таких протиправних дій, або надає допомогу в перевірці такої інформації. Інформує вказаний підрозділ про прийняте рішення; з метою організації та проведення спільних оперативно-профілактичних заходів інформує уповноважений підрозділ правоохоронного органу щодо перевірки і документування корупційних діянь;

– у процесі взаємодії уповноважених підрозділів обмін інформацією здійснюється з питань: проведення на основі аналізу оперативної обстановки спільних оперативно-профілактичних заходів щодо протидії корупції в правоохоронних органах за напрямками службової діяльності; узагальнення результатів спільних заходів, а також розроблення нових форм взаємодії та обміну інформацією у сфері боротьби з корупцією в правоохоронних органах» [567].

⁵⁶⁶ Про затвердження Інструкції про порядок організації обміну інформацією між структурними підрозділами МВС, Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації України, Державної прикордонної служби України, Держмитслужби в діяльності з виявлення та припинення корупційних діянь в правоохоронних органах: Наказ від 23.03.2009 р. № 124/936/139/199/250. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/RE16686?an=40>

⁵⁶⁷ Про затвердження Інструкції про порядок організації обміну інформацією між структурними підрозділами МВС, Служби безпеки України, Державної податкової

Втрата чинності зазначених положень обумовлена їх неефективністю та невідповідністю до вимог часу. Відповідно, є потреба у формуванні нового механізму обміну інформацією між правоохоронними органами.

Розробка нового механізму має передбачати наступні складові:

а) ідентифікація напрямів обміну інформацією між правоохоронними органами та їх затвердження на рівні суб'єкта формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності;

б) встановлення специфіки формування інформаційного запиту та строків його виконання за різними видами злочинів, суб'єктами формування та отримання;

в) розробка класифікації інформації у правоохоронній системі, яка передбачає її обов'язковий поділ за рівнем доступу, пріоритетністю, актуальністю, що у результаті дозволить сформувати положення про інформаційний обмін;

г) визначити рівні відповідальності за порушення механізму інформаційного обміну між правоохоронними органами;

д) передбачити порядок фінансування процедур, засобів та методів обміну інформацією між правоохоронними органами.

Вважаємо, що окремі нормативно-правові акти, що регулюють зазначений механізм мають бути з обмеженим доступом, а не висвітлюватися на офіційних порталах правоохоронних органів та суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Запропонований підхід до формування механізму обміну інформацією між правоохоронними органами є основою забезпечення її цілісності, системності та безперервності правоохоронної діяльності держави.

1.6. Формування механізму підвищення кваліфікації правоохоронців щодо цифровізації. Питання розвитку компетентностей правоохоронців щодо цифровізації має розглядатися у двох аспектах: по-перше, з позиції застосування інформаційно-

комп'ютерних технологій у професійній діяльності; по-друге, забезпечення кібергігієни правоохоронців у правоохоронній діяльності. Перше питання нами розглянуте у контексті освітнього механізму. Друге питання є вкрай актуальним, адже від кібергігієни правоохоронців залежить рівень кібербезпеки правоохоронного органу та правоохоронної системи, у цілому.

«Питання кібергігієни так чи інакше включені до навчальних програм спеціальностей з кібербезпеки та інформаційних технологій. Однак, проекти, спрямовані на підвищення рівня кібергігієни населення, мають фрагментарний і розпорошений характер. Такі освітні проекти в Україні потребують систематизації на основі наукових підходів задля усунення їх дублювання, уникнення витрачання бюджетних та залучених (донорських) ресурсів на проекти, що вже мають аналогічні об'єктні спрямування. З цією метою можна класифікувати проекти, спрямовані на підвищення рівня кібергігієни населення, за суб'єктами їх реалізації (державні органи, громадські організації, бізнес-структури), за джерелами фінансування (державний бюджет, міжнародні донорські ресурси, благодійні і бізнес-ресурси), за категоріями осіб, на які спрямовані (діти, молодь, працездатне населення України, пенсіонери, окремі професійні спільноти тощо)» [568].

У контексті зазначеного, пропонуємо при кадровому відборі (конкурсі на заміщення вакантної посади) обов'язково включати питання оцінки рівня обізнаності майбутнього правоохоронця зі складовими кібергігієни. Крім того, вагомого значення набуває питання безперервної освіти правоохоронців, у контексті набуття навичок та вмінь, щодо кібергігієни.

1.7. Цифровізація процесів розслідування злочинів та оперативно-розшукових дій. Цифровізація процесів розслідування злочинів є одним із елементів формування Стратегії забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи України. Впровадження інформаційно-комп'ютерних технологій у процеси розслідування

⁵⁶⁸ Марущак А.І. Сучасний стан та перспективи розвитку освітніх проєктів із підвищення кібергігієни населення України. Соціальна і цифрова трансформація: теоретичні та практичні проблеми правового регулювання: матеріали науково-практичної конференції (м. Київ, 10 грудня 2020 р.) / упоряд.: О.А. Баранов, В.М. Фурашев, С.О. Дорогих. Київ: Фенікс, 2020. 272 с.

злочинів є особливо важливим в умовах формування цифрового суспільства за для необхідності оперативно реагувати на суспільні процеси.

1.8. Розробка процедури збору інформації із використанням новітніх комп'ютерних технологій є складовою попереднього пункту, адже сучасні інформаційно-комп'ютерні технології дозволяють все більше збирати оперативної інформації про скоєні злочини та злочини, що можуть бути скоєні. Це особливо важливо при запобіганні та протидії терористичним актам, як наймасштабніших загроз національній безпеці.

Таким чином, внутрішні комунікації, як складова інформаційного механізму формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, є основою формування змістовних та формальних складових правоохоронної діяльності. Від ефективної системи внутрішньої комунікації залежить результативність та ефективність правоохоронної системи держави.

2. Зовнішня комунікація правоохоронної системи.

Розвиток інформаційного механізму формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, у контексті забезпечення зовнішньої комунікації, ґрунтується на необхідності налагодження діалогу із громадським суспільством та на інформуванні учасників суспільних відносин про реформи, які відбуваються. Вітчизняні дослідники наголошують, що «успіх демократичних перетворень в Україні неможливий без належного правового регулювання і практичного функціонування інституту участі громадськості у правоохоронній діяльності – одного із найважливіших інструментів, здатних реально і дієво вплинути на рівень правопорушень та стан забезпечення громадського порядку у нашій країні. Рішучі заходи, спрямовані на боротьбу зі злочинністю, не призведуть до кардинального поліпшення ситуації доти, доки зусилля правоохоронних структур, зокрема міліції, не отримають широкої підтримки з боку населення» [569].

⁵⁶⁹ Ковалів М.В. Форми взаємодії органів внутрішніх справ і громадськості у сфері охорони громадського порядку. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2011. № 2. С. 179-187. URL: https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/02_2011/11kmvoggp.pdf

Від якості зовнішньої комунікації суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності залежить результативність та ефективність правоохоронної діяльності, в цілому, та окремих правоохоронних органів, зокрема. Крім того, якість взаємодії із громадським суспільством є основою оцінки демократичного вектору розвитку суспільства та держави.

«Взаємодія органів внутрішніх справ і громадськості відбувається у певних формах, під якими необхідно розуміти зовнішнє вираження сумісної правоохоронної діяльності працівників органів внутрішніх справ і населення у сфері охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями. Найчастіше до них відносять спільне патрулювання, рейди, обходи, огляди; спільне планування заходів щодо охорони громадського порядку; інструктування працівниками органів внутрішніх справ членів громадських формувань; обмін інформацією про оперативну обстановку (вчинення злочинів, викрадення речей, масові заворушення тощо); проведення нарад, семінарів і зборів з правоохоронної тематики; спеціальна та правова підготовка громадян, які бажають виконувати правоохоронні функції та інші»^[570]. Варто наголосити, що існують історичні приклади, коли взаємодія правоохоронних органів із суспільством дозволила подолати злочинність або ж прискорити слідчі дії.

Вважаємо, що основними напрямками зовнішньої взаємодії, як складової інформаційного механізму формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, є наступні:

– інформування суспільства є важливою складовою інформаційного механізму формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, адже спрямоване на всебічне інформування суспільства щодо криміногенного стану, заходів безпеки, що вживаються правоохоронними органами, напрямів забезпечення громадського порядку, про реформи, які відбуваються тощо. Крім того, процес інформування суспільства є

⁵⁷⁰ Ковалів М.В. Форми взаємодії органів внутрішніх справ і громадськості у сфері охорони громадського порядку. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2011. № 2. С. 179-187. URL: https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsvy/02_2011/11kmvogp.pdf

особливо важливим у контексті забезпечення довіри населення до правоохоронних органів та правоохоронців. Зважаючи на те, що одним із завдань інформаційного механізму є забезпечення відповідного рівня сприйняття реформ, процедура інформування суспільства набуває все більшого значення. Саме тому, пропонуємо при розробці будь-якої реформи правоохоронної діяльності в Україні формувати план заходів із інформування суспільства та донесення ключових елементів реформи населенню;

– формування суспільної свідомості є вкрай важливим для реалізації правоохоронної функції. Так, правоохоронна діяльність – це не лише протидія певним видам злочинів та загрозам громадського порядку, це ще й запобігання та профілактика їх скоєння. Саме тому, правоохоронна функція держави покликана забезпечити суспільну свідомість щодо правопорядку та несприйняття і нульову толерантність до злочинності. Важливе значення, у даному контексті, набуває взаємодія із освітнім механізмом формування та реалізації державної політики. Щодо формування суспільної свідомості через освіту є досить цікавий приклад виходу Японії із кризи. Рей Сіраторі з даного приводу зазначає, що «саме система освіти, яка зазвичай вважається типовим прикладом неефективного витрачання економічних ресурсів, підтримувала державу та політику під час економічних катаклізмів» [571]. Це означає, що важливим елементом реалізації інформаційного механізму є саме освітня складова;

– привернення уваги до проблеми означає, що кожна державна політика покликана вирішити певну суспільну проблему, відповідно, державна політика у сфері правоохоронної діяльності покликана забезпечити належний рівень державної безпеки, подолати злочинність та забезпечити громадський порядок. У даному контексті, при трансформуванні завдань державної політики та розробці будь-якої реформи виникає необхідність у приверненні уваги громадськості та ключових політичних гравців у державі.

Зазначені завдання реалізуються через наступні методи:

- соціальна реклама;
- експертна оцінка;

⁵⁷¹ Побудова демократії: Україна та Японія. К. 2016.

- опитування;
- соціологічні обстеження;
- пропаганда;
- агітація;
- засоби масової інформації;
- діяльність прес-служб;
- зустрічі з громадськістю.

Зазначені методи можуть використовуватися, як у комплексі, так і поодинокі, що залежить від завдання, яке поставлено перед інформаційним механізмом формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності.

Вважаємо, що для ефективного використання, зазначених методів зовнішньої комунікації суб'єктами формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, необхідним є здійснення наступного:

- розробити комунікаційну стратегію правоохоронного органу;
- сформувати фінансове забезпечення реалізації вказаних методів;
- встановити вимоги до оприлюднення інформації.

У цілому, зазначене дозволить у повному обсязі забезпечити ефективну зовнішню взаємодію суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, як основи залучення зацікавлених осіб до реформ.

Таким чином, на основі проведеного дослідження, нами розроблено інформаційний механізм формування та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, що полягає у налагодженні внутрішньої та зовнішньої комунікації суб'єктів державної політики. Внутрішня комунікація включає в себе: створення єдиної державної бази злочинів із рівнями доступу; повна цифровізація діяльності правоохоронних органів; розробка механізму комунікації із міжнародними правоохоронними організаціями; розробка стратегії кібербезпеки правоохоронної системи України; розробка механізму обміну інформацією між правоохоронними органами; формування механізму підвищення кваліфікації правоохоронців щодо цифровізації; цифровізація процесів розслідування злочинів та оперативно-розшукових дій; розробка процедури збору інформації із використанням новітніх комп'ютерних

технологій. Зовнішня комунікація покликана вирішити наступні завдання: інформування суспільства; формування суспільної свідомості; привернення уваги до проблеми. Зазначені завдання реалізуються через наступні методи: соціальна реклама; експертна оцінка; опитування; соціологічні обстеження; пропаганда; агітація; засоби масової інформації; діяльність прес-служб; зустрічі з громадськістю. Реалізація зазначених методів можлива через: розробку комунікаційної стратегії правоохоронного органу; формування фінансового забезпечення реалізації вказаних методів; встановлення вимоги до оприлюднення інформації.

10.2. Механізми державної політики щодо забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи

Сучасне суспільство характеризується як інформаційне. А це означає, що жодна сфера суспільного розвитку не може не проявляти або існувати поза межами кіберпростору. «Глобальна інформатизація активно впливає на функціонування держав світової спільноти, інформаційні технології застосовуються в процесі вирішення завдань забезпечення національної, військової, економічної безпеки. Водночас одним з фундаментальних наслідків глобальної інформатизації державних та приватних структур стало виникнення принципово нового середовища протиборства конкурентних держав – кіберпростору. Використання Інтернету та інформаційних технологій не тільки відкриває перед людством безмежні можливості, а й створює нові серйозні загрози. Все більше інформації переміщується в онлайн і за останніми підрахунками у світі вже понад 20 млрд пристроїв підключених до інтернету, що у кілька разів більше, ніж населення Землі. Також на серверах збирається мільярди гігабайт різної інформації. Світ стає відкритим, та таке стрімке зростання потребує формування «правил гри»» [572].

⁵⁷² Сліпченко Т. Кібербезпека як складова системи захисту національної безпеки: європейський досвід. URL: <http://dspace.wnu.edu.ua/bitstream/316497/38497/1/%D0%A1%D0%BB%D1%96%D0%BF%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf>

Дані питання не можуть оминати і правоохоронну систему: застосування інноваційних інформаційних технологій дозволяє прискорити та удосконалити процеси реалізації правоохоронної функції, а з іншого боку піддає правоохоронну систему, в цілому, та її окремі складові кіберзагрозам. Кібербезпека у державній політиці в сфері трансформації правоохоронної системи проявляється з двох позицій: по-перше, правоохоронна система має забезпечити реалізацію заходів із запобігання та протидії кіберзагрозам та кіберзлочинам, що визначені нами у контексті створення відповідної інституції – правоохоронного органу; по-друге, правоохоронна система може стати об'єктом кіберзагроз. Друга позиція актуалізує дослідження щодо розробки механізмів державної політики забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи.

«У сучасних умовах інформаційного світу особливе місце в наукових дослідженнях, які активізуються з кожним роком, посідає кібербезпека. Останнім часом кібербезпека і її окремі аспекти стали предметом досліджень численних наукових праць. Однак, проблема усвідомлення цього явища залишається відкритою, що є логічним і необхідним, враховуючи надвисокі темпи розвитку суспільних відносин у електронній сфері. Це пояснюється, у першу чергу, розширенням можливостей інформаційного впливу на суспільні відносини, що спричиняє виникнення нових загроз громадської безпеки та викликає необхідність оновлення та вдосконалення системи її забезпечення. Крім того, саме поняття кібербезпеки вимагає якісного переосмислення, викликаного швидкими сутнісними змінами феномена інформації і домінуючими тенденціями розвитку світового співтовариства, яке значною мірою отримує «інформаційний» вимір»^[573].

Питання кібербезпеки, в цілому, та кібербезпеки правоохоронної системи досліджували в своїх працях: С. Абрамов, А. Аносенко, А. Актонюк, В. Білоус, І. Бородін, В. Горбулін, В. Григор'єв, В. Гусєва, В. Гулай, П. Демідов, О. Доренський, О. Дзьобань, Ю. Заболотна, В. Зверєв, Т. Карабін, А. Качинський, І. Кушнір, О. Криворучко, А. Кубаєнко, О. Корнейко, Я. Кулешник, В. Кудінов, О. Косарєвська, К. Ісмайлов, А. Ландіна, Я. Лазур,

⁵⁷³ Лісовська Ю.П. Кібербезпека: ризики та заходи: навч. посібник. К.: Видавничий дім «Кондор», 2019. 272 с.

А. Легеза, Ю. Лісовська, І. Лях, В. Маковій, Я. Малик, Й. Мастяниця, С. Мельник, Н. Нижник, О. Орлик, В. Пашорін, Д. Прокопович-Ткаченко, Д. Прокоф'єва-Янчиленко, В. Прокопчук, С. Рзаєва, О. Радутний, В. Рассамакін, Г. Ситник, В. Світличний, Т. Савченко, М. Савчин, В. Сеник, О. Соснін, О. Сільмак, Д. Ткаченко, О. Трофименко, Н. Черняк, В. Щирська, Г. Форос, Т. Шевчук, Л. Шиманський та інші. Зазначені вчені розглядали різні аспекти прояву кібербезпеки у правоохоронній діяльності, проте, на сьогодні, невирішеними залишилися питання механізмів державної політики щодо забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи.

«XXI століття знаменується активним формуванням шостого технологічного укладу (біо-, нано-, інфо-, когнотехнологій, їх конвергенцією) та ризиками, з якими стикається цивілізація внаслідок упровадження новітніх технологій, зокрема їх використання у кіберпросторі. Питома вага кіберзагроз у спектрі загроз національній безпеці країн зростає, і ця тенденція в міру розвитку інформаційних технологій та їх конвергенції з технологіями штучного інтелекту в найближче десятиліття посилюватиметься. Зростання такого впливу на функціонування структур управління як національних, так і транснаціональних формує абсолютно нову безпекову ситуацію з викликами нового технологічного рівня. Між світовими центрами сили відбувається поділ сфер впливу у кіберпросторі, посилюється їх прагнення за рахунок такого поділу забезпечити реалізацію власних геополітичних інтересів. Кіберпростір разом з іншими фізичними просторами визнано одним з можливих театрів воєнних дій, тому спроможність держави захищати національні інтереси в ньому розглядається як важлива складова кібербезпеки. Набирає сили тенденція зі створення нового роду військ – кібервійськ, до завдань яких належить не лише забезпечення захисту критичної інформаційної інфраструктури від кібератак, а й проведення превентивних наступальних операцій у кіберпросторі, спрямованих на знищення обчислювальних мереж та інформаційних систем збройних сил противника, а також виведення з ладу критично

важливих об'єктів противника шляхом руйнування інформаційних систем, які управляють такими об'єктами» [574].

«В епоху інформаційних технологій неможливо почуватися захищеним у кіберпросторі. З розвитком технологій стрімко зростає кількість злочинів у цій сфері, а тому з впевненістю можна стверджувати, що саме «кіберзлочини» у XXI столітті будуть одними з найчисельніших. Виникнення нових сфер суспільного життя породжує й нові загрози. Державна влада, в особі правоохоронних органів, повинна реагувати на суспільно небезпечні та протиправні дії. Тому необхідність в забезпеченні безпеки інтересів людини і громадянина, суспільства та держави, національних інтересів в кіберпросторі поступово набуває дедалі більшої ваги і стає одним із найважливіших елементів забезпечення національної безпеки держави. Кіберпростір – безмежний, а досвідчені хакери мають всі необхідні навички та засоби, щоб залишатися в ньому інкогніто. Сьогодні кібератаки шкодять не лише фізичним та юридичним особам, але й державам. Кібербезпека – один із ключових аспектів життя в інформаційну добу. Наші смартфони, соцмережі й інші онлайн-відбитки особи містять про користувачів інформації більше, ніж вони самі знають про себе. При тому, вони можуть бути значно більш вразливими для атак зловмисників, ніж людина в реальному житті» [575].

Кіберзагрози для держави, в цілому, та правоохоронної системи можуть проявлятися різними наслідками: соціальними, політичними, економічними, матеріальними, людськими жертвами, психологічними та іншими. Кіберзлочини чинять вплив, як на соціально-економічні відносини в певній державі, так і на світову економіку. «Хакерські атаки протягом 2020 року коштували світовій економіці понад трильйон доларів або 820 мільярдів євро. Про це свідчать оприлюднені у понеділок, 7 грудня, дані американської компанії McAfee, яка спеціалізується на комп'ютерній безпеці, та Центру стратегічних і міжнародних досліджень (CSIS). Завданий цього року хакерами збиток є на 50 відсотків вищим, ніж був ще два роки тому, у 2018 році, встановили дослідники. Таким чином

⁵⁷⁴ Стратегія кібербезпеки України (2021–2025 роки). URL: https://www.rnbo.gov.ua/files/2021/STRATEGIYA%20KYBERBEZPEKI/proekt%20strategii_kyberbezpeki_Ukr.pdf

⁵⁷⁵ Капля А.В. Кібербезпека як важливий аспект сьогодення. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/01/29-2.pdf>

збитки, завдані хакерами у 2020 році, становлять понад один відсоток світового ВВП, інформує агенція AFP» [576]. «Кіберзлочинність у всьому світі щороку завдає збитків на десятки мільярдів доларів США як державам, так і приватним компаніям. Чого лиш варта атака вірусу Petya, який призвів до зупинення багатьох державних інституцій світу та бізнесу, зокрема й в Україні» [577].

Статистичні дані щодо кіберзлочинів в Україні свідчать про особливу їх загрозу (табл. 10.3) для національної безпеки та правоохоронної системи.

Таблиця 10.3

Кіберзлочини у 2020 р. за даними Національної поліції

ВИКРИТО КІБЕРЗЛОЧИНІВ [578]			
Платіжні системи	Кібербезпека	Протиправний контент	Електронна комерція
<u>1641</u>	<u>1494</u>	<u>332</u>	<u>744</u>
ПРОТИДІЯ [579]			
Звернень через зворотній зв'язок	Заблоковані шахрайські інтернет-посилання	Заблоковані банківські рахунки шахраїв	
<u>41568</u>	<u>28559</u>	<u>8798</u>	
ЗБИТКИ ВІД КІБЕРЗЛОЧИНІВ [580]			
Завдано	Відшкодовано	%	
<u>28 млн. грн.</u>	<u>17 млн. грн.</u>	<u>60</u>	

Дана статистика, в цілому, показує стан у 2020 році, проте зазначені цифри зросли у порівнянні з попередніми роками, при цьому значно кіберзлочини активізувалися у 2021 р. Важливе значення у забезпеченні кібербезпеки системи державного управління та правоохоронної системи, зокрема, покладається на запобігання та протидію хакерським атакам, що значно активізувалися у довоєнний та воєнний періоди:

⁵⁷⁶ Кіберзлочини у 2020 році завдали збитків на трильйон доларів. URL: <https://www.dw.com/uk/kiberzlochyny-u-2020-rotsi-zavdaly-svitu-zbytkiv-na-trylion-dolariv-doslidzhennia/a-55857766>

⁵⁷⁷ Equity. URL: <https://equity.law/press-center/publications/1169.html>

⁵⁷⁸ Звіт Голови Національної поліції України про результати роботи відомства у 2019 році. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-npu-2019.pdf

⁵⁷⁹ Кіберзлочини у 2020 році завдали збитків на трильйон доларів. URL: <https://www.dw.com/uk/kiberzlochyny-u-2020-rotsi-zavdaly-svitu-zbytkiv-na-trylion-dolariv-doslidzhennia/a-55857766>

⁵⁸⁰ Звіт Голови Національної поліції України про результати роботи відомства у 2019 році. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-npu-2019.pdf

– довоєнний період: «За останні місяці Україна не вперше зазнає кібератак: найбільша з них до 15 лютого була зафіксована ще 14-15 січня. В «Українському кіберальянсі» заявляють, що зловмисникам вдалося не лише зламати сайти міністерств та застосунок «Дія», а й викрасти персональні дані мільйонів людей із бази МВС країни. Однак в СБУ повідомили, що витоку даних внаслідок кібернападу не відбулося. Втім, деякі електронні сервіси, наприклад, сервіс перевірки полісу страхування цивільної відповідальності автовласників, не працювали після цієї атаки ще кілька тижнів» [581];

– воєнний період: «За місяць війни вже сталося майже втричі більше хакерських атак різного виду, ніж за аналогічний період минулого року. Найпопулярнішими видами атак залишаються фішингові розсилання, розповсюдження шкідливого програмного забезпечення, DDoS-атаки» [582]. «Загалом за місяць війни вже сталося майже втричі більше хакерських атак різного виду, ніж за аналогічний період минулого року: 198 проти 76. Проте більшість із них – безуспішні та майже не впливають на роботу критичної інформаційної інфраструктури» [583].

Проблема кібератак характерна і для інших країн світу, що представлено в табл. 10.4 та табл. 10.5.

Таблиця 10.4

Хакерські атаки в світі (07.2020 р. – 06.2021 р.)

КРАЇНИ, ПРОТИ ЯКИХ БУЛИ СПРЯМОВАНІ ХАКЕРСЬКІ АТАКИ				
<i>США</i>	<i>Україна</i>	<i>Великобританія</i>	<i>Бельгія</i>	<i>Німеччина</i>
<u>46%</u>	<u>19%</u>	<u>9%</u>	<u>3%</u>	<u>3%</u>
<i>Ізраїль</i>	<i>Молдова</i>	<i>Португалія</i>	<i>Саудівська Аравія</i>	<i>Інші</i>
<u>2%</u>	<u>2%</u>	<u>1%</u>	<u>1%</u>	<u>11%</u>
ХАКЕРСЬКІ АТАКИ У СВІТІ ЗА КРАЇНАМИ ПОХОДЖЕННЯ				
<i>рф</i>	<i>КНДР</i>	<i>Іран</i>	<i>Китай</i>	
<u>58%</u>	<u>23%</u>	<u>11%</u>	<u>8%</u>	
<i>Південна Корея</i>	<i>В'єтнам</i>	<i>Туреччина</i>		
<u><1%</u>	<u><1%</u>	<u><1%</u>		

⁵⁸¹ Пустощі чи прелюдія до війни? Хакерські атаки на Україну. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/khakerski-ataky-na-ukrayinu/31709601.html>

⁵⁸² Дума В.В. Правозастосування та форми його здійснення. Правова інформатика. 2006. № 3(11). С. 61-64

⁵⁸³ Кількість хакерських атак за місяць війни зростає втричі, але більшість з них неуспішні, – Держспецв'язку. URL: <https://espreso.tv/kilkist-khakerskikh-atak-za-misyats-viyni-zroslo-utrichi-ale-bilshist-z-nikh-neuspishni-derzhspetsv'yazku>

Продовження табл. 10.4

СЕКТОРИ, ПРОТИ ЯКИХ БУЛИ СПРЯМОВАНІ ХАКЕРСЬКІ АТАКИ У СВІТІ		
<i>Держуправління</i>	<i>Неурядові організації та аналітичні центри</i>	<i>Освіта</i>
<u>48%</u>	<u>31%</u>	<u>3%</u>
<i>Міжнародні міжурядові організації</i>	<i>IT</i>	<i>Медіа</i>
<u>3%</u>	<u>2%</u>	<u>1%</u>
<i>Охорона здоров'я</i>	<i>Енергетика</i>	<i>Інші</i>
<u>1%</u>	<u>1%</u>	<u>10%</u>

СПОЖИВЧІ ТА КОРПОРАТИВНІ ЦІЛІ ХАКЕРСЬКИХ АТАК	
<i>Корпоративні</i>	<i>Споживчі</i>
<u>79%</u>	<u>21%</u>

Джерело: сформовано на основі [584].

Таблиця 10.5

Найбільш активні хакерські групи (07.2020 р. – 06.2021 р.)

<i>Об'єкти хакерських атак</i>	<i>Група та країна знаходження</i>							<i>Не визначенні</i>
	<i>рф</i>	<i>КНДР</i>	<i>Іран</i>	<i>КНДР</i>	<i>Китай</i>	<i>Китай</i>	<i>Іран</i>	
	<i>Nobelium</i>	<i>Nhassium</i>	<i>Phosphorus</i>	<i>Cetrium</i>	<i>Zirconium</i>	<i>Nickel</i>	<i>Curium</i>	
Держуправління	+				+	+	+	
Дипломатія	+	+	+	+	+	+		
Оборона	+			+			+	
Ядерна політика			+					
Неурядові організації	+							
IT	+						+	
Телекомунікації	+							
Аналітичні центри	+	+		+				
Наука		+	+	+				
Журналістика			+					
Економіка					+			
Аерокосмічна галузь				+				
Активність групи	59%	16%	9%	5%	3%	2%	2%	4%

Джерело: сформовано на основі [585].

Хакерські атаки у світі у період 07.2020 р. по 06.2021 р. найбільше здійснювалися проти таких країн, як США (46 %), Україна (19 %), Великобританія (9 %), Бельгія (3 %),

⁵⁸⁴ Слово і діло. Аналітичний портал. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/10/22/infografika/svit/krayiny-zhertvy-ta-krayiny-ahresory-xakerskyx-vijnax>

⁵⁸⁵ Слово і діло. Аналітичний портал. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/10/22/infografika/svit/krayiny-zhertvy-ta-krayiny-ahresory-xakerskyx-vijnax>

Німеччина (3 %), Молдова (2 %), Португалія (1 %), Саудівська Аравія (1 %) та інших (10 %). Так, більша частина хакерських атак (79 %) була спрямована на корпоративні цілі. Головними секторами, проти яких були спрямовані хакерські атаки стали: держуправління, неурядові організації та аналітичні центри, освіта, міжнародні міжурядові організації, ІТ, медіа, охорона здоров'я, енергетика та інші. Протягом досліджуваного періоду, найбільшу кількість хакерських атак було зафіксовано з території рф (58 %), друге місце у цьому рейтингу посідає КНДР (23 %). Наступна країна за місцем походження хакерських атак є Іран (11 %). Незначний відрив від Ірану має Китай, з території якого було здійснено 8 % хакерських атак. Також, атаки були зафіксовані з території Південної Кореї, В'єтнаму, Туреччини та інших країн.

Найбільш активною хакерською групою можна назвати російське угруповання Nobelium, активність якого сягає 59 %. Дане угруповання здійснювало хакерські атаки на сектори держуправління, дипломатії, оборони, неурядових організацій, ІТ, телекомунікацій та аналітичних центрів. Друге місце за активністю посідає угруповання Thallium, яке здійснює свою діяльність із території КНДР. Від діяльності зазначеного угруповання найбільше постраждали сектори дипломатії, науки та аналітичних центрів. Загалом, активність групи сягає 16 %. Варто зазначити, що на території КНДР також діє група Cetrium, яка здійснювала атаки на об'єкти аналітичних центрів, дипломатії, оборони, науки, аерокосмічної галузі. Загалом, активність даного угруповання сягає 5 %.

Також активне хакерське угруповання Phosphorus, яке здійснює напади на сектори дипломатії, ядерної політики, науки та журналістики. Дана група базується на території Ірану, так само, як і угруповання Curium. Curium здійснює хакерські атаки на об'єкти держуправління, оборони та ІТ.

Zirconium та Nickel є китайськими угрупованнями, активність яких сягає 3 % і 2 %, відповідно. Об'єктами їх атак стали сектори держуправління та оборони. Групою Zirconium були здійснені атаки на сектори економіки. Варто зазначити, що понад 4 % активності хакерських угруповань досі не визначено кому належать.

Міжнародним документом, відповідно до якого формується державна політика щодо забезпечення кібербезпеки в Україні, є Конвенція про кіберзлочинність, яка була ратифікована у 2005 р. Її структура передбачає наступні види кіберзлочинів (табл. 10.6).

Таблиця 10.6

Структура Конвенції про кіберзлочинність

Розділ	Підрозділ	Статті	
1	2	3	
Використання термінів	комп'ютерна система, комп'ютерні дані, постачальник послуг, дані про рух інформації		
Заходи, які мають здійснюватися на національному рівні	МАТЕРІАЛЬНЕ КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО		
	Правопорушення проти конфіденційності, цілісності та доступності комп'ютерних даних і систем	Незаконний доступ	
		Нелегальне перехоплення	
		Втручання у дані	
		Втручання в систему	
		Зловживання пристроями	
	Правопорушення, пов'язані з комп'ютерами	Підrobка, пов'язана з комп'ютерами	
		Шахрайство, пов'язане з комп'ютерами	3
	Правопорушення, пов'язані зі змістом	Правопорушення, пов'язані з дитячою порнографією	3
	Правопорушення, пов'язані з порушенням авторських та суміжних прав	Правопорушення, пов'язані з порушенням авторських та суміжних прав	3
	Додаткова відповідальність і санкції	Спроба і допомога або співучасть	
		Корпоративна відповідальність	
		Санкції і заходи	
	ПРОЦЕДУРНЕ ПРАВО		
	Загальні положення	Сфера процедурних положень	
		Умови і запобіжні заходи	
	Загальні вимоги	Термінове збереження комп'ютерних даних, які зберігаються	
Термінове збереження і часткове розкриття даних про рух інформації			
Порядок представлення	Порядок представлення		
	Обшук і арешт комп'ютерних даних, які зберігаються		
Збирання комп'ютерних даних у реальному масштабі часу	Збирання даних про рух інформації у реальному масштабі часу		
	Перехоплення даних змісту інформації		
ЮРИСДИКЦІЯ			
Юрисдикція	Юрисдикція		

1	2	3
Міжнародне співробітництво	ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ	
	Загальні принципи міжнародного співробітництва	Загальні принципи міжнародного співробітництва
	Принципи екстрадиції	Екстрадиція
	Загальні принципи взаємної допомоги	Загальні принципи взаємної допомоги Добровільно надана інформація
	Процедури, пов'язані із запитами про взаємну допомогу у разі відсутності відповідних міжнародних угод	Процедури, пов'язані із запитами про взаємну допомогу у разі відсутності відповідних міжнародних угод
		Конфіденційність і обмеження у використанні
	КОНКРЕТНІ ПРИНЦИПИ	
	Взаємна допомога щодо тимчасових заходів	Термінове збереження комп'ютерних даних, які зберігаються
		Термінове розкриття збережених даних про рух інформації
	Взаємна допомога щодо повноважень на розслідування	Взаємна допомога щодо доступу до комп'ютерних даних, які зберігаються
Транскордонний доступ до комп'ютерних даних, які зберігаються, за згодою або у випадку, коли вони є публічно доступними		
Взаємна допомога у збиранні даних про рух інформації у реальному масштабі часу		
Взаємна допомога у перехопленні даних змісту інформації		
Цілодобова мережа	Цілодобова мережа	
Прикінцеві положення	Прикінцеві положення	Підписання та набуття чинності
		Присудження до Конвенції
		Територіальне застосування
		Цілі Конвенції
		Заяви
		Клаузула щодо федеральних держав
		Застереження
		Статус та відкликання застережень
		Зміни
		Вирішення спорів
		Консультації Сторін
		Денонсація
		Повідомлення

Джерело: сформовано автором на основі [586].

Дана концепція є основою міжнародного співробітництва між країнами та формування національного законодавства щодо забезпечення кібербезпеки держави та запобігання і протидії

⁵⁸⁶ Конвенція про кіберзлочинність. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_575/conv#o39

кіберзлочинам. Правоохоронну систему, у контексті зазначеного, можна розглядати у двох аспектах: по-перше, як інструмент запобігання та протидії кіберзлочинам; по-друге, як об'єкт проти таких кіберзагроз. Об'єкт даного дослідження передбачає вивчення другої позиції, що визначає необхідність формування механізму державної політики забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи. У зв'язку із тим, що Концепція передбачає поділ кіберзлочинів на види («1) Правопорушення проти конфіденційності, цілісності та доступності комп'ютерних даних і систем. Цей вид охоплює незаконний доступ, нелегальне перехоплення, втручання в дані, втручання у систему, зловживання пристроями; 2) Правопорушення, пов'язані з комп'ютерами. До цього виду належить підробка, пов'язана з комп'ютерами, і шахрайство, пов'язане з комп'ютерами; 3) Правопорушення, пов'язані зі змістом. Це – правопорушення, пов'язані з дитячою порнографією; 4) Правопорушення, пов'язані з порушенням авторських і суміжних прав. Цей вид охоплює правопорушення, пов'язані з порушенням авторських і суміжних прав»^[587]), вважаємо положеннями, яким має відповідати механізм забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи є позиції 1 та 2.

Відповідно до зазначеної Концепції формується національна система правового забезпечення кібербезпеки держави. Вперше питання правового регулювання кібербезпеки у світі було піднято у США. «Найпершим в історії законодавчим актом, котрий регулював забезпечення кібербезпеки у кіберпросторі, був «The Computer Fraud and Abuse Act» (Закон про боротьбу з комп'ютерними шахрайством та комп'ютерними зловживанням), прийнятий в 1986 році у Сполучених Штатах Америки. Даний акт, по суті, визнавав проблему можливості вчинення неправомірних дій у інформаційній сфері, що дало поштовх до розвитку інституту кібербезпеки. Закон закріпив відповідальність за несанкціоноване втручання у роботу комп'ютерних систем чи викрадення інформації з них. Крім цього, актом передбачено санкції до осіб, які вчиняють дії подібного

⁵⁸⁷ Equity. URL: <https://equity.law/press-center/publications/1169.html>

характеру» [588]. «Однією з перших держав, що сприйняла кібербезпеку як питання державного рівня, була США, де 2003 року було опубліковано Національну стратегію безпеки в кіберпросторі. У наступні роки в Європі поширювались плани заходів та стратегії, покликані розв'язати подібну задачу. Через велику кібератаку 2007 року Естонія стала однією з перших держав-членів Євросоюзу, яка опублікувала 2008 року національну стратегію кібербезпеки, у якій особливу увагу зосереджено на безпеці ІКТ» [589].

«Правову основу забезпечення кібербезпеки України становлять Конституція України, закони України щодо основ національної безпеки, засад внутрішньої і зовнішньої політики, електронних комунікацій, захисту державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, цей та інші закони України, Конвенція про кіберзлочинність, інші міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, укази Президента України, акти Кабінету Міністрів України, а також інші нормативно-правові акти, що приймаються на виконання законів України» [590].

Правове забезпечення реалізації механізму кібербезпеки правоохоронної системи, складається із наступних нормативно-правових актів:

– Кримінальний кодекс України [591] передбачає наступні статті щодо запобігання і протидії кіберзлочинам та забезпечення кібербезпеки: ст. 361 – несанкціоноване втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку; ст. 361-1 – створення з метою використання, розповсюдження або збуту шкідливих програмних чи технічних засобів, а також їх розповсюдження або збут; ст. 361-2 – несанкціоновані збут або розповсюдження інформації з обмеженим доступом, яка зберігається

⁵⁸⁸ Бухарев В.В. Адміністративно-правові засади забезпечення кібербезпеки України: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Суми. 2018. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/70638/1/diss_Bukhariev.pdf

⁵⁸⁹ Шахова О., Лозова І., Гнатюк С. Рекомендації щодо розробки стратегії забезпечення кібербезпеки України. URL: <https://dspace.nau.edu.ua/bitstream/NAU/36065/1/10113-26205-1-SM.pdf>

⁵⁹⁰ Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19/conv#n94>

⁵⁹¹ Кримінальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютерах), автоматизованих системах, комп'ютерних мережах або на носіях такої інформації; ст. 362 – несанкціоновані дії з інформацією, яка оброблюється в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютерах), автоматизованих системах, комп'ютерних мережах або зберігається на носіях такої інформації, вчинені особою, яка має право доступу до неї; ст. 363 – порушення правил експлуатації електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку або порядку чи правил захисту інформації, яка в них оброблюється; ст. 363-1 – перешкоджання роботі електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку шляхом масового розповсюдження повідомлень електрозв'язку.

– Законом України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України». Структура даного закону передбачає наступні складові правого регулювання: правові основи забезпечення кібербезпеки, визначення об'єктів кібербезпеки та кіберзахисту, специфіка діяльності суб'єктів забезпечення кібербезпеки, принципи забезпечення кібербезпеки, визначення напрямів формування національної системи кібербезпеки, напрями взаємодії державних суб'єктів забезпечення кібербезпеки із приватними структурами, міжнародними організаціями та іншими країнами, фінансове забезпечення заходів кібербезпеки та контроль, моніторинг за їх реалізацією. Даним законом визначено, що «Національна система кібербезпеки є сукупністю суб'єктів забезпечення кібербезпеки та взаємопов'язаних заходів політичного, науково-технічного, інформаційного, освітнього характеру, організаційних, правових, оперативно-розшукових, розвідувальних, контррозвідувальних, оборонних, інженерно-технічних заходів, а також заходів криптографічного і технічного захисту національних інформаційних ресурсів, кіберзахисту об'єктів критичної інформаційної інфраструктури» [592]. Відповідно, при формуванні механізму державної політики забезпечення кібербезпеки правоохоронної

⁵⁹² Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19/conv#n94>

системи є потреба у забезпеченні його відповідності даному Закону. Крім того, у даному дослідженні будемо керувати термінами, що визначені у законі, зокрема: «кібербезпека – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору, за якої забезпечуються сталий розвиток інформаційного суспільства та цифрового комунікативного середовища, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національній безпеці України у кіберпросторі; кібератака – спрямовані (навмисні) дії в кіберпросторі, які здійснюються за допомогою засобів електронних комунікацій (включаючи інформаційно-комунікаційні технології, програмні, програмно-апаратні засоби, інші технічні та технологічні засоби і обладнання) та спрямовані на досягнення однієї або сукупності таких цілей: порушення конфіденційності, цілісності, доступності електронних інформаційних ресурсів, що обробляються (передаються, зберігаються) в комунікаційних та/або технологічних системах, отримання несанкціонованого доступу до таких ресурсів; порушення безпеки, сталого, надійного та штатного режиму функціонування комунікаційних та/або технологічних систем; використання комунікаційної системи, її ресурсів та засобів електронних комунікацій для здійснення кібератак на інші об'єкти кіберзахисту; кіберзагроза – наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України у кіберпросторі, справляють негативний вплив на стан кібербезпеки держави, кібербезпеку та кіберзахист її об'єктів; кіберзахист – сукупність організаційних, правових, інженерно-технічних заходів, а також заходів криптографічного та технічного захисту інформації, спрямованих на запобігання кіберінцидентам, виявлення та захист від кібератак, ліквідацію їх наслідків, відновлення сталості і надійності функціонування комунікаційних, технологічних систем»^[593].

Державна політика у сфері забезпечення кібербезпеки держави має враховувати, що правоохоронна система є, як інструментом запобігання кіберзагрозам, так і є об'єктом

⁵⁹³ Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19/conv#n94>

кіберзлочинів. Відповідно, є необхідність забезпечення кібербезпеки, як усієї правоохоронної системи, так і окремих правоохоронних органів чи операцій. Забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи має відбуватися у контексті реалізації державної інформаційної політики та політики забезпечення інформаційної безпеки, що в цілому складає систему кібероборони.

Важливе значення щодо забезпечення кібербезпеки у країнах Європи приділяється, власне, принципам, на яких має базуватися механізм забезпечення кібербезпеки держави, в цілому, та правоохоронної системи, зокрема (табл. 10.7).

Таблиця 10.7

Принципи забезпечення кібербезпеки у нормативних документах країн Європи

<i>Нормативний акт</i>	<i>Принципи</i>
<i>1</i>	<i>2</i>
Німеччина	
<i>Стратегія кібербезпеки Німеччини (Cyber Security Strategy for Germany) [594]</i>	узгодження набору інструментів для реагування на кібератаки;
	регулярна оцінка ситуації, ризиків та прийняття відповідних засобів захисту;
	регулярні тренування персоналу та тестування обладнання;
	зміцнення ІТ-безпеки у сфері держуправління
Естонія	
<i>Стратегія кібербезпеки Естонії (Cyber Security Strategy) [595]</i>	кібербезпека є невід'ємною частиною національної безпеки, підтримує функціонування держави і суспільства, конкурентоспроможність економіки та інновацій, забезпечується на основі принципу пропорційності, беручи до уваги існуючі та потенційні ризики і ресурси;
	гарантується дотриманням основних прав і свобод, а також захисту особистої інформації та особистості;
	починається з індивідуальної відповідальності за безпечне використання засобів ІКТ;
	підтримується інтенсивністю і конкурентоспроможністю досліджень і розвитку на міжнародному рівні;
	забезпечується на узгодженій основі в рамках співпраці між державним, приватним та третім сектором, беручи до уваги взаємозв'язок і взаємозалежність існуючої інфраструктури і сервісів в кіберпросторі;
	забезпечується за допомогою міжнародного співробітництва з союзниками і партнерами

⁵⁹⁴ Cyber Security Strategy for Germany. Federal Ministry of the Interior. Berlin, 2011. URL: https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/BSI/Publications/CyberSecurity/CyberSecurityStrategy_for_Germany.pdf?__blob=publicationFile

⁵⁹⁵ Cyber Security Strategy of Estonia. Ministry of Economic Affairs and Communication. 2014. URL: https://www.mkm.ee/sites/default/files/cyber_security_strategy_2014-2017_public_version.pdf

1	2
Польща	
<p><i>Стратегія кібербезпеки Польщі (Cyberspace Protection Policy of the Republic of Poland) [596]</i></p>	законодавчих заходів
	процедурних і організаційних заходів (система менеджменту)
	виховання, навчання та підвищення обізнаності в галузі безпеки
	технічних дій (збільшення кількості команд для реагування на інциденти безпеки у державних установах, тестування рівня безпеки, розвиток системи попередження, запобігання інцидентам і прийняття профілактичних рішень)
Чорногорія	
<p><i>Стратегія кібербезпеки Чорногорії (Strategy on Cyber Security of Montenegro to 2017) [597]</i></p>	визначення інституційної та організаційної структури в сфері кібербезпеки в державі
	захист критичних інформаційних структур,
	зміцнення потенціалу державних правоохоронних органів,
	реагування на інциденти,
	посилення ролі Міністерства оборони та військових Чорногорії в кіберпросторі,
	державно-приватне партнерство, підвищення обізнаності громадськості та захисту користувачів
Австрія	
<p><i>Стратегія кібербезпеки Австрії (Austrian Cyber Security Strategy) [598]</i></p>	дотримання закону,
	самоврегулювання,
	пропорційність,
	ієрархічність,
	конфіденційність,
	цілісність,
	автентичність,
	доступність,
приватність,	
захист даних	
Угорщина	
<p><i>Стратегія кібербезпеки Угорщини (National Cyber Security Strategy of Hungary) [599]</i></p>	співпраця на різних рівнях
	підвищення рівня обізнаності та освіченості громадян в сфері кібербезпеки
	захист дітей у кіберпросторі
	розвиток нормативно-правової та технічної бази мотивація комерційного сектору

⁵⁹⁶ Cyberspace Protection Policy of the Republic of Poland. Ministry of Administration and Digitisation, Internal Security Agency. Warsaw, 2013. URL: https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-securitystrategies-ncsss/copy_of_PO_NCSS.pdf

⁵⁹⁷ Strategy on Cyber Security of Montenegro to 2017. Podgorica, 2013. URL: <https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-securitystrategies-ncsss/CyberSecurityStrategyforMontenegro.pdf>

⁵⁹⁸ Austrian Cyber Security Strategy. Vienna, 2013. URL: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=50999>

⁵⁹⁹ National Cyber Security Strategy of Hungary. Prime Minister's Office. Budapest, 2013. URL: https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-securitystrategies-ncsss/HU_NCSS.pdf

Складовими механізму державної політики забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи є наступні (табл. 10.8):

– вихідні положення механізму забезпечення кібербезпеки: об'єкти та суб'єкти кібербезпеки, принципи забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи; завдання механізму;

– порядок забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи України: нормативно-організаційне, фінансове, матеріально-технічне забезпечення; заходи із забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи; система обміну інформацією між правоохоронними органами, суб'єктами державного управління, органами місцевого самоврядування, міжнародними поліцейськими організаціями, правоохоронними органами зарубіжних країн;

– порядок забезпечення кібербезпеки правоохоронного органу: нормативно-організаційне, фінансове, матеріально-технічне забезпечення; заходи із забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи; система обміну інформацією між співробітниками правоохоронного органу;

– порядок оцінки кіберзагроз та рівня кібербезпеки, моніторинг та контроль за реалізацією заходів забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи.

Таблиця 10.8

Механізм забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи

1. ВИХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ			
ОБ'ЄКТИ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ			
<i>Об'єкти кібербезпеки</i>		<i>Об'єкти кіберзахисту</i>	
Діяльність правоохоронних органів	Діяльність суб'єктів формування державної політики	Комунікаційні системи правоохоронної системи	Відомчі комунікаційні системи правоохоронної системи
Публічні, приватні та суспільні інтереси	Конституційні права і свободи людини і громадянина	Комунікаційні системи правоохоронного органу	Комунікаційні системи міжнародних правоохоронних органів
Професійна діяльність правоохоронців	Інтереси членів сімей правоохоронців	Об'єкти критичної інформаційної інфраструктури правоохоронної системи та/або правоохоронного органу	
Об'єкти інфраструктури правоохоронної системи	Особисті дані правоохоронців та громадян	Комунікаційні системи розвідувальної діяльності правоохоронних органів	

СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ			
Суб'єкти забезпечення кібербезпеки держави		Суб'єкти забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи	
Міністерство цифрової трансформації України	Міністерство внутрішніх справ України	Відділи інформаційних мереж правоохоронних органів	Відділи моніторингу за заходами протидії кіберзагрозам
Кіберполіція	Служба безпеки України		
Держслужба спеціального зв'язку та захисту інформації України	Міністерство оборони України та Генеральний штаб ЗСУ	Служби внутрішньої безпеки	
ПРИНЦИПИ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ			
Законність	Ієрархічність	Конфіденційність	Доступність
Приватність	Захист даних	Комплексність	Систематичність
Незалежність	Керованість	Комунікативність	Мінливість
Динамічності	Професійності		
ЗАВДАННЯ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ			
1. Протидія кіберзагрозам правоохоронній системі	2. Забезпечення обмеженого доступу до даних правоохоронних органів	3. Забезпечення безпеки даних про оперативно-розшукові заходи	
4. Забезпечення безпеки даних про слідчі дії	5. Забезпечення безпеки особистих даних свідків, підозрюваних, звинувачених	6. Забезпечення безпеки особистих даних співробітників правоохоронних органів	
7. Формування системи моніторингу та реагування на кіберзагрози	8. Формування забезпечення реалізації механізму	9. Здійснення оцінки ефективності заходів забезпечення кібербезпеки	
2. ПОРЯДОК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ			
1. Оцінка кібербезпеки, кіберзахисту правоохоронної системи в цілому	2. Оцінка потенційних кіберзагроз на майбутні періоди	3. Формування Стратегії забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи	
Суб'єкти реалізації процесу			
<u>Можливі варіанти:</u> А. Спільна діяльність державних суб'єктів, що забезпечують кібербезпеку; Б. залучення приватних сектору В. Партнерство державних та приватних структур Г. залучення міжнародних інституцій	<u>Можливі варіанти:</u> А. Спільна діяльність державних суб'єктів, що забезпечують кібербезпеку; Б. залучення приватних сектору В. Партнерство державних та приватних структур Г. залучення міжнародних інституцій	1) суб'єкти, що реалізують політику в сфері правоохоронної діяльності; 2) суб'єкти, що реалізують державну політику в сфері кібербезпеки; 3) суб'єкти, що реалізують державну політику в сфері національної безпеки; 4) правоохоронні органи	
Забезпечення реалізації процесу			
– фінансування Державним бюджетом; – фінансування за рахунок міжнародної допомоги; – спільне фінансування із залучення приватних ресурсів	– фінансування Державним бюджетом; – фінансування за рахунок міжнародної допомоги; – спільне фінансування із залучення приватних ресурсів	– фінансування Державним бюджетом; – фінансування за рахунок міжнародної допомоги; – спільне фінансування із залучення приватних ресурсів	

Результативний документ		
Звіт про оцінку кібербезпеки та кіберзахисту правоохоронної системи, що включає аналіз критичних точок, визначає шляхи здійснення хакерських атак, точки безконтрольного доступу, аналіз та оцінку хакерських атак за останні 5 років, характеристика програмного забезпечення, що було придбано за період	Звіт про оцінку кіберзагроз, що містить результати тестування інформаційної системи правоохоронної діяльності, аналіз розвитку кіберпростору та кіберзлочинності в Україні та Світі, оцінку хакерських атак в Україні та Світі, діяльність хакерських груп, та оцінку інших загроз Національній безпеці	Стратегія забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи, що має відображати: результати оцінки кібербезпеки, кіберзахисту правоохоронної системи; оцінку потенційних кіберзагроз; сукупність заходів щодо протидії кіберзагрозам; удосконалення інфраструктури забезпечення кіберзахисту; суб'єктів реалізації; джерела та напрями забезпечення реалізації Стратегії
4. Впровадження заходів забезпечення кіберзахисту	5. Впровадження системи постійного моніторингу за кібербезпекою	6. Контроль за реалізацією Стратегії та оцінка ефективності заходів
Суб'єкти реалізації процесу		
1) Міністерство цифрової трансформації; 2) Відділи інформаційних мереж правоохоронних органів; 3) Відділи моніторингу за контролю за заходами протидії кіберзагрозам; 4) Кіберполіція; 5) Держслужба спеціального зв'язку та захисту інформації України; 6) Служби внутрішньої безпеки	1) Створити Державне підприємство, основним видом діяльності якого буде моніторинг кіберпростору, у підпорядкуванні Міністерству цифрової трансформації; 2) Служби внутрішньої безпеки; 3) Кіберполіція; 4) Керівники правоохоронних органів та їх заступники; 5) Кабінет Міністрів України	1) Офіс Президента України; 2) Кабінет Міністрів України; 3) Міністерство внутрішніх справ; 4) Міністерство цифрової трансформації; 5) Керівники правоохоронних органів та їх заступники; 6) Міжнародні інституції, що фінансуватимуть реалізацію стратегії; 7) Приватні інституції на правах аутсорсингу
Забезпечення реалізації процесу		
– фінансування Державним бюджетом; – фінансування за рахунок міжнародної допомоги; – спільне фінансування із залучення приватних ресурсів	– фінансування Державним бюджетом; – фінансування за рахунок міжнародної допомоги	– фінансування Державним бюджетом
Результативний документ		
Звіт про реалізацію заходів забезпечення кібербезпеки, який надається суб'єктам реалізації державної політики в сферах правоохоронної системи, кібербезпеки національної безпеки. Звіт має містити інформацію про виконанні заходи, відхилення від запланованих з поясненням причин, витрачені ресурси	Пояснювальні записки щодо – кібератак на правоохоронну систему; – заходи щодо протидії кібератакам; – виявленні критичні точки та можливий витік інформації; – наслідки витоку інформації для публічних, суспільних та приватних інтересів; – виявленні відхилень у реалізації стратегії	Звіт про заходи з реалізації стратегії, який містить інформацію про: заходи, що були реалізовані; відхилення та пояснення їх причин; ресурсне забезпечення та відхилення із причинами; коригування Стратегічних заходів на наступні періоди; встановлення відповідальних осіб

3. ПОРЯДОК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ		
1. Оцінка кібербезпеки та кіберзахисту правоохоронного органу	2. Оцінка потенційних кіберзагроз на майбутні періоди	3. Формування нормативів забезпечення кібербезпеки
<i>Завдання:</i> – аналіз критичних точок; – визначення шляхів здійснення хакерських атак; – ідентифікація найбільш вразливих місць; – аналіз та оцінка хакерських атак минулих періодів	<i>Завдання:</i> – тестування інформаційної системи; – аналіз розвитку кіберпростору та кіберзлочинності в Україні та Світі; – оцінка хакерських атак в Україні та Світі; – діяльність хакерських груп, та оцінку інших загроз Національній безпеці	<i>Завдання:</i> – розробка та впровадження Положення про кібербезпеку та кіберзахист правоохоронного органу; – впровадження Протоколу протидії хакерським атакам; – розробка та впровадження Положення про оцінку наслідків хакерським атакам
4. Організація системи кіберзахисту правоохоронного органу	5. Організація безпеки особистих даних	6. Організація кібербезпеки та кіберзахисту робочого місця
<i>Завдання:</i> – оновлення матеріальної бази; – встановленні відповідальних осіб за забезпечення кіберзахисту; – організація постійного моніторингу за кіберзагрозами;	<i>Завдання:</i> – забезпечення безпеки особистих даних співробітників; – забезпечення безпеки особистих даних свідків; – забезпечення безпеки особистих даних підозрюваних	<i>Завдання:</i> – організація періодичного моніторингу за кіберзагрозами на робочому місці; – визначення порядку дій співробітника за умови хакерської атаки
6. Організація кіберзахисту процесів правоохоронної діяльності	7. Організація системи спеціального зв'язку на випадок несанкціонованого проникнення в інформаційну систему	8. Впровадження протоколу знищення даних на випадок фізичного проникнення
<i>Завдання:</i> – організація захисту каналів зв'язку між співробітниками під час оперативно-розшукової діяльності; – організація захисту каналів зв'язку під час розвідувальної діяльності	<i>Завдання:</i> – налагодження системи спеціального зв'язку між співробітниками; – налагодження системи спеціального зв'язку системи управління	<i>Завдання:</i> – порядок знищення матеріальних носіїв інформації

Таким чином, на основі вивчення наукової літератури, аналізу вітчизняного та міжнародного законодавства у сфері забезпечення кібербезпеки, ідентифікації принципів впровадження стратегій забезпечення кібербезпеки країн ЄС. Нами розроблений комплексний механізм забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи. Особливістю даного механізму є те, що він враховує, як особливості кібербезпеки правоохоронної системи, загалом, так і

правоохоронного органу, зокрема. Щодо вихідних положень було обґрунтовано необхідність виділяти: об'єкти кібербезпеки (діяльність правоохоронних органів; діяльність суб'єктів формування державної політики; публічні, приватні та суспільні інтереси; конституційні права і свободи людини і громадянина; професійна діяльність правоохоронців; інтереси членів сімей правоохоронців; об'єкти інфраструктури правоохоронної системи; особисті дані правоохоронців та громадян) та об'єкти кіберзахисту (комунікаційні системи правоохоронної системи; відомчі комунікаційні системи правоохоронної системи; комунікаційні системи правоохоронного органу; комунікаційні системи міжнародних правоохоронних органів; об'єкти критичної інформаційної інфраструктури правоохоронної системи та / або правоохоронного органу; комунікаційні системи розвідувальної діяльності правоохоронних органів). Суб'єктами забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи запропоновано визначати: суб'єктів забезпечення кібербезпеки держави (Міністерство цифрової трансформації України; Міністерство внутрішніх справ України; Кіберполіція; Служба безпеки України; Держслужба спеціального зв'язку та захисту інформації України; Міністерство оборони України та Генеральний штаб ЗСУ) та суб'єктів забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи (Відділи інформаційних мереж правоохоронних органів; Відділи моніторингу та контролю за заходами протидії кіберзагрозам; Служби внутрішньої безпеки). Принципами механізму забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи є: законність, ієрархічність, конфіденційність, доступність, приватність, захист даних, комплексність, систематичність, незалежність, керованість, комунікативність, мінливість, динамічність, професійність. Обґрунтовано склад завдань механізму: протидія кіберзагрозам правоохоронній системі; забезпечення обмеженого доступу до даних правоохоронних органів; забезпечення безпеки даних про оперативно-розшукові заходи; забезпечення безпеки даних про слідчі дії; забезпечення безпеки особистих даних свідків, підозрюваних, звинувачених; забезпечення безпеки особистих даних

співробітників правоохоронних органів; формування системи моніторингу та реагування на кіберзагрози; формування забезпечення реалізації механізму; здійснення оцінки ефективності заходів забезпечення кібербезпеки.

Запропонований порядок забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи України включає наступні завдання: 1) Оцінка кібербезпеки, кіберзахисту правоохоронної системи, в цілому; 2) Оцінка потенційних кіберзагроз на майбутні періоди; 3) Формування Стратегії забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи; 4) Впровадження заходів забезпечення кіберзахисту; 5) Впровадження системи постійного моніторингу за кібербезпекою; 3) Контроль за реалізацією Стратегії та оцінка ефективності заходів. За кожним напрямом визначено суб'єктів, напрями забезпечення та результативний документ.

Порядок забезпечення кібербезпеки правоохоронного органу має наступні складові: 1) Оцінка кібербезпеки та кіберзахисту правоохоронного органу; 2) Оцінка потенційних кіберзагроз на майбутні періоди; 3) Формування нормативів забезпечення кібербезпеки; 4) Організація системи кіберзахисту правоохоронного органу; 5) Організація безпеки особистих даних; 6) Організація кібербезпеки та кіберзахисту робочого місця; 7) Організація кіберзахисту процесів правоохоронної діяльності; 8) Організація системи спеціального зв'язку, у випадку несанкціонованого проникнення в інформаційну систему; 9) Впровадження протоколу знищення даних, у випадку фізичного проникнення.

10.3. Механізм взаємодії із міжнародними правоохоронними організаціями

Сучасні тенденції глобалізації свідчать, що вона проникла в усі сфери соціально-економічного життя суспільства, що визначає її ключову роль серед детермінантів розвитку окремої держави. Це обумовлено, у першу чергу тим, що національні економічні системи є взаємозалежними й, відповідно, їх окремі структури та елементи теж взаємозалежні одне від одного. У таких умовах задоволення економічних інтересів, як законним, так і незаконним шляхом, відбувається не лише на рівні економічної системи окремої держави, але на рівні регіональної або світової економічної системи. «Пришвидшення процесу глобалізації дозволило злочинності та корупції збільшити діапазон своєї діяльності: вони все більше виходять за межі державного контролю і вступають у протистояння з міжнародним правопорядком. Безпрецедентне зростання масштабів і загрози злочинності спричиняє підвищенню значення співпраці держав у протидії їй і, відповідно, наукових досліджень у цій сфері» [600, с. 76].

Визначені питання досить рідко піднімалися у межах наукових досліджень у сфері державного управління, саме тому, за основу було взято праці вітчизняних та зарубіжних вчених, що вивчали юридичні та дипломатичні аспекти взаємодії із міжнародними правоохоронними організаціями, у контексті запобігання та протидії економічній злочинності. Даному питанню посвячені праці: О.І. Виноградової, Т.С. Гавриша, Л.Н. Галенської, О.М. Джужі, Ю.Ф. Іванова, Н.В. Пронюк, Л.Д. Тимченка, Ю.М. Черноус, В.М. Волженкіна, В.А. Карташкіна, І.І. Лукашука, Є.Г. Ляхова, С.В. Черніченка, О.І. Виноградова, П.Д. Біленчука, С.Є. Єркенова та інших.

«Відомо, що боротьба зі злочинністю – внутрішня функція держави. Вона здійснюється на підставі національних нормативно-правових актів спеціально уповноваженими на те органами державної

⁶⁰⁰ Созанська Л. Міжнародне співробітництво у сфері боротьби зі злочинністю та корупцією. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/17139/1/76-78.pdf> (дата останнього звернення: 26.10.2020 р.)

влади. Однак, умови боротьби з національною злочинністю у наш час суттєво ускладнюються зростанням числа таких злочинів, які виявляються небезпечними не тільки для окремих країн, але й для всього людства в цілому, і потребують об'єднання зусиль та щоденної співпраці. Міжнародна спільнота з тривогою відмічає, що злочини міжнародного характеру стрімко поширюються. Це пояснюється тим, що організована злочинність зростає і набуває транснаціональних масштабів. Злочини вчинюються все новими та новими, до цього не відомими криміналістам, способами. Тому проблема злочинності, яка ще до недавніх часів уважалась виключно внутрішньою справою держави, наразі не може вирішуватись урядами лише на індивідуальній основі» [601, с. 12].

«Сучасні проблеми боротьби зі злочинністю не можуть бути успішно розв'язані у межах однієї держави, оскільки відкритість кордонів унаслідок демократичних процесів, що відбуваються в країнах, які знаходилися раніше за “залізною завісою”, сприяє поширенню транснаціональної злочинності. За роки своєї незалежності Україна приєдналася до багатьох європейських конвенцій, у тому числі з питань кримінального судочинства, двосторонніх договорів про надання правової допомоги у цивільних і кримінальних справах, інших міжнародно-правових актів» [602, с. 1].

Реалізація правоохоронної функції держави має відбуватися, як з позиції реалізації внутрішньої політики, так і зовнішньої, зокрема у частині взаємодії із міжнародними правоохоронними організаціями.

В умовах глобалізації збільшується рівень небезпеки економічної злочинності, як фактору, що порушує національні інтереси та є загрозою державному суверенітету, економічній стабільності, а, у окремих випадках, – навіть територіальній цілісності. Відповідно, високий рівень суспільної небезпеки економічних злочинів вимагає від системи державного управління та вітчизняних правоохоронних органів налагодження системи зв'язку

⁶⁰¹ Гаврилук В.І., Дубина В.І., Данилюк М.П. Актуальні аспекти міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ України на напрямку протидії торгівлі людьми / посібник. К.: Цифра, 2007. 175 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/75892.pdf>

⁶⁰² Лешукова І.В. Процесуальні особливості міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ України при розслідуванні злочинів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09; Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. 20 с.

на міжнародному рівні, а при формуванні державної політики у сфері запобігання та протидії економічній злочинності визначати вагому роль міжнародних правоохоронних організацій.

Питання міжнародного співробітництва у сфері правоохоронної діяльності, як у контексті злочинності, загалом, та економічної злочинності, зокрема, є не новим для міжнародних відносин.

На початковому етапі міжнародні відносини у сфері правоохоронної діяльності розвивалися, у контексті розшуку злочинців, ще на початковому етапі формування держав як таких, що мали власні кордони, систему державного правління та сукупність правил суспільної поведінки (правомірної й неправомірної) на території країни. У таких умовах взаємодія між країнами відбувалася через допомогу щодо пошуку та видачі злочинців, які були втікачами в інших країнах. Досить цікавою є історична знахідка, що датується серединою II століття до нашої ери та знаходиться в музеї Гамбурга. Так, відповідно до тексту на дошці, афінська влада звертається до влади Олександрії з проханням віднайти та передати злочинця, яким є раб, що здійснив крадіжку дорогоцінностей.

Відповідно, впродовж століть, навіть тисячоліть, відносини між окремими державами відбувалися, як у контексті політичних, економічних (торгівельних) та соціальних аспектів, так і у контексті правоохоронної діяльності. Варто наголосити, що дане питання особливо гостро не піднімалося до початку XIX століття, а стосувалося лише видачі злочинців, які були втікачами за кордон певної держави (табл. 10.9). З початком науково-технічного прогресу, що став фактором розвитку транспортної інфраструктури (наземний (автодорожній, залізничний) та водний) та трансформації економічних відносин, економічна злочинність вийшла за межі окремої країни та стала проблемою світового масштабу.

Таблиця 10.9

Приклади міжнародних договорів щодо екстрадиції злочинців

<i>Країни партнери</i>		<i>Рік</i>	<i>Зміст</i>
<i>1</i>		<i>2</i>	<i>3</i>
Франція	Англія	1876	Договір про видачу злочинців
Франція	Данія	1877	Договір про видачу злочинців
Франція	Іспанія	1877	Каральна конвенція про видачу злочинців
Бельгія	Франція	1834	Конвенція про правову допомогу
Бельгія	Пруссія	1836	Конвенція про правову допомогу

Продовження табл. 10.9

1		2	3
Бельгія	Баварія	1869	Конвенція про правову допомогу
Бельгія	Німеччина	1874	Конвенція про правову допомогу
Нідерланди	Австрія	1756	Конвенція про правову допомогу
Нідерланди	Франція	1844	Конвенція про правову допомогу
Нідерланди	Бельгія	1863	Конвенція про правову допомогу
Нідерланди	росія	1867	Конвенція про правову допомогу
Німеччина	Англія	1872	Конвенція про правову допомогу
Німеччина	Швейцарія	1874	Конвенція про правову допомогу
Німеччина	Бельгія	1874	Конвенція про правову допомогу

Зазначені напрямки співробітництва між країнами були скеровані на вирішення окремих проблемних питань, у контексті запобігання та протидії економічній злочинності, проте не вирішували комплекс проблем, які у подальшому були пов'язані із формуванням глобальної економіки, відповідно до зміни змісту, форми та засобів економічної злочинності. «Надання міжнародної правової допомоги (міжнародне співробітництво) у галузі боротьби зі злочинністю становить собою врегульовану нормами міжнародного і національного права узгоджену діяльність різних держав, спрямовану на захист інтересів особи, суспільства, держав, що уклали між собою такий договір. Визначено, що таке співробітництво може бути ефективним лише за умови уніфікації кримінального і кримінально-процесуального права шляхом його систематизації на основі єдиних для країн-учасниць критеріїв. На підставі цього автор доходить висновку, що в сучасних умовах для забезпечення ефективної боротьби з транснаціональною злочинністю потрібна уніфікація кримінально-процесуальної процедури притягнення винних до кримінальної відповідальності і розробка єдиних правових гарантій забезпечення прав громадян, які залучаються у сферу кримінально-процесуального провадження» [603, с. 10].

Розглядаючи зазначені договори, не можна вести мову про міжнародний напрямок правоохоронної діяльності, адже це лише фрагментарні відносини між тією чи іншою країною. У цілому, питання формування повноцінних взаємовідносин у правоохоронній

⁶⁰³ Лешукова І.В. Процесуальні особливості міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ України при розслідуванні злочинів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09; Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. 20 с.

діяльності почало формуватися у кінці XIX століття. Варто зауважити, що, в контексті нашого дослідження питання міжнародного співробітництва в сфері запобігання та протидії економічній злочинності має будуватися не лише на міжнародних договорах та конвенціях, а у напрямку формування співробітництва саме правоохоронних органів та формування міжнародних правоохоронних організацій.

Початковим етапом щодо створення механізму поліцейського співробітництва стало засідання Міжнародного союзу кримінального права у 1889 р., ініціаторами якого стали відомі криміналісти із країн Європи, зокрема, - німецький експерт Ф. Ліст, бельгійський представник А. Принсом, нідерландський фахівець Г.Ван Гаммелем. Як зазначено учасниками, доцільність зібрання була пов'язана із зростанням злочинності на міжнародному рівні та необхідністю розробки міжнародно-правової бази, з метою міждержавного співробітництва правоохоронних органів. Проте належного результату від даної зустрічі не було отримано і вже у 1905 р. відбувся черговий конгрес Міжнародного союзу кримінального права, на якому делегати із різних держав знову повернулися до питання щодо необхідності міждержавної взаємодії з протидії злочинності та прийшли до висновку щодо необхідності створення спеціалізованих підрозділів у структурі поліцейських організацій, що могли б виконувати завдання, а саме: обмін інформацією про міжнародну злочинність, протидія її проявам; зміцнення та розширення міждержавного співробітництва у даній сфері.

Проте, на зазначених конгресах не було сформовано чітких правил співробітництва правоохоронних органів. Адже дане питання було піднято лише на наступному конгресі у 1914 р. у Монако – «Перший міжнародний конгрес кримінальної поліції». Участь у форумі взяли 24 держави (Монако, Франція, Португалія, Бельгія, Данія, Німеччина, росія, Італія, Швейцарія, Сербія, Сполучені Штати Америки, Персія (Іран), Єгипет, Туреччина, Куба, Сальвадор), які направили 188 делегатів. Особливістю даного конгресу стало визначення напрямів співробітництва у сфері кримінальної поліції (табл. 10.10).

Таблиця 10.10

Визначені напрями міжнародного співробітництва у правоохоронній сфері на «Першому міжнародному конгресі кримінальної поліції», 1914 р., Монако

<i>Напря́м</i>	<i>Характеристика</i>
Уніфікація процедури екстрадиції злочинців	Визначені загальні проблеми кримінальної поліції у країнах світу та напрями їх взаємодії
Міжнародна превентивна антропометрія	Обґрунтовані окремі аспекти роботи міжнародної поліції та розвитку національних законодавчих систем у даному напрямку. Було висунуто ініціативу щодо створення міжнародних комісій для розробки стандартів посвідчень особи та організації бюро з обліку міжнародних злочинців
Створення відділу з обліку міжнародної кримінальної інформації	
Розробка заходів щодо прискорення і спрощення арешту злочинців	Визначені напрями щодо співробітництва, у контексті розшуку та спрощення арешту злочинців

Реалізацію зазначених процесів було припинено у зв'язку із загостренням геополітичних зв'язків через Першу світову війну. Робота у даному напрямі активізувалася в 1923 р., коли 7 вересня у Відні на Міжнародному поліцейському конгресі було створено Інтерпол [604].

У зв'язку із початком I Світової війни, II Міжнародний конгрес кримінальної поліції було скликано лише у 1923 р., результатом якого стало створення Міжнародної комісії кримінальної поліції (The International Criminal Police Commission) 7 вересня 1923 р., та було прийнято наступні конкретні рішення: штаб-квартира МККП була визначена у Відні; спеціальний уповноважений (керівник) поліції Відня автоматично ставав її президентом. Домінування австрійської поліцейської системи у даній організації було спричинене такими вагомими факторами: 1) австрійська поліція протягом багатьох років збирала досє на міжнародних злочинців; 2) Австрія впевнено зголосилася забезпечувати місце перебування Міжнародної комісії кримінальної поліції і основні засоби фінансування. Таким чином, до 1939 року всі європейські держави доєдналися до Міжнародної комісії кримінальної поліції, окрім Радянського Союзу, оскільки у діяльності Міжнародної комісії кримінальної поліції домінувало правило, пов'язане із повною повагою до національного суверенітету держав-учасниць. Окрім того, у перших статутних документах даної

⁶⁰⁴ Інтерпол: як працює міжнародна організація кримінальної поліції? URL: https://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/interpol-yak-pratsyuuye-mizhnarodna-organizatsiya-kryminalnoyi-politsiyi

організації було закріплено важливі засади й принципи, які є важливими і досі (наприклад, у межах діяльності Інтерполу), а саме: поліцейські однієї держави не могли, за власним бажанням та ініціативою, продовжувати свої дії у межах національних кордонів іншої країни; Міжнародна комісія кримінальної поліції була інформаційним і координаційним центром, який мав право звернення до відповідних держав, що входять до її складу, із проханнями щодо можливостей затримання і швидкої видачі (екстрадиції) заарештованих злочинців; члени Комісії боролися із загальною кримінальною злочинністю, не втручаючись у політичні, расові та релігійні питання.

Фактично, із того періоду починається формування цілісного інституційного механізму міжнародного співробітництва у правоохоронній сфері. За майже століття від початку інституційного міжнародного співробітництва в сфері запобігання та протидії злочинності сформувався цілий комплекс таких напрямів та зв'язків. Механізм міжнародного співробітництва України у сфері правоохоронної діяльності проявляється, як у підписанні двосторонніх та багатосторонніх угод, так і в участі в міжнародних та регіональних поліцейських організаціях. У контексті зазначеного, приділено увагу видами міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії економічній злочинності. Це є особливо важливим щодо формування системи такої взаємодії, визначення організаційних зв'язки між інституціями, що у результаті дозволить визначити напрями реформування вітчизняних правоохоронних органів, як суб'єктів реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії економічній злочинності. Питання діяльності суб'єктів формування та реалізації державної політики є особливо важливою складовою процесу організації, без якого будь-яка діяльність втрачає ефективність та результативність.

Тривалий та складний історичний процес, еволюція свідомості людини щодо потреб колективної боротьби, спрямованої на протидію силам природи, на виживання людської популяції, – саме такий суспільний розвиток дав поштовх для виокремлення соціальних організаційних систем в окрему класову структуру. Створення та розбудова штучних «рукотворних» систем узалежнена від задумів і

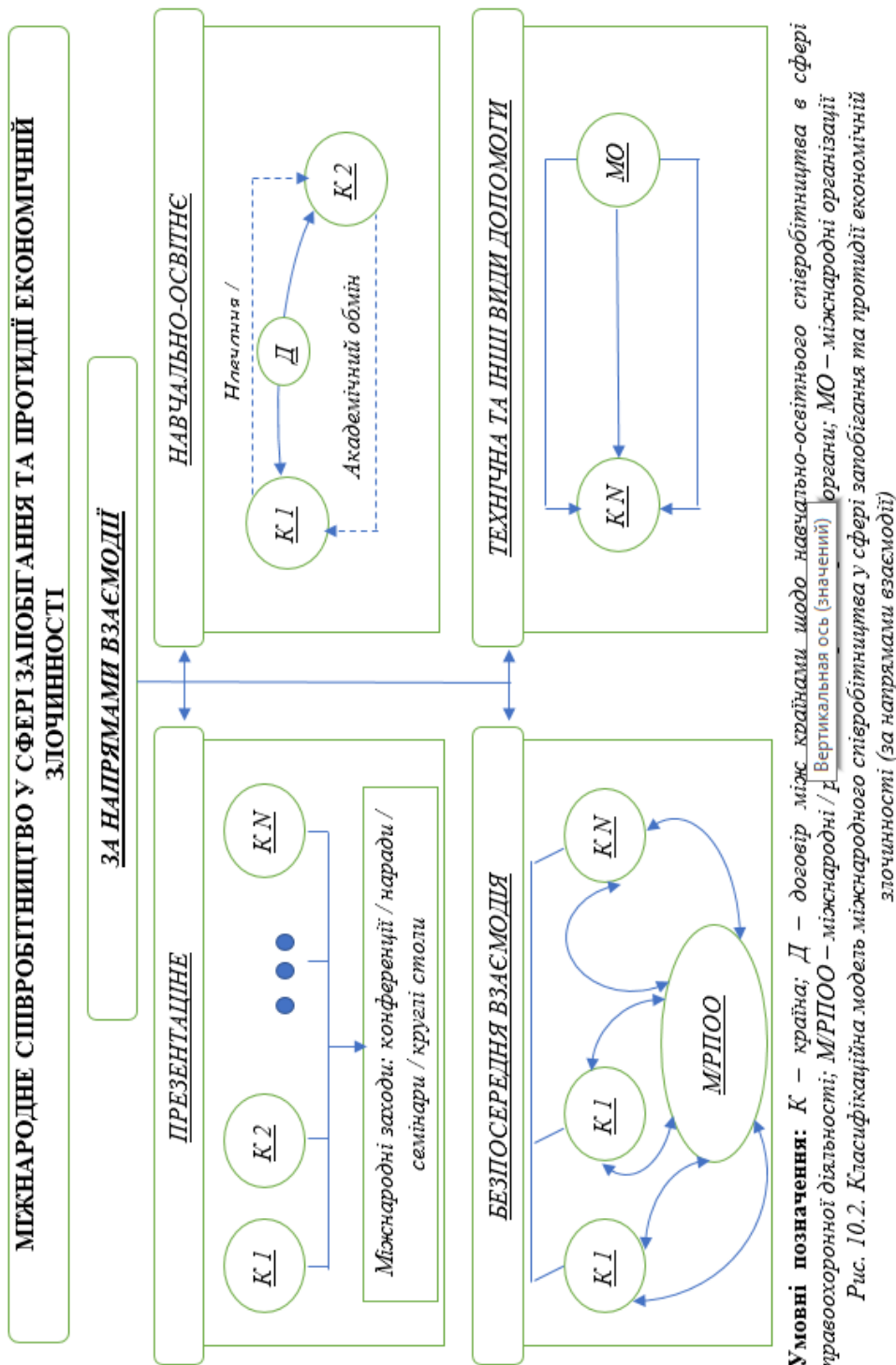
відповідних планів певної особи чи осіб, на відміну від природних утворень, які відбуваються стихійно, незалежно від людської волі та діяльності. Тому саме поняття «організації», як результат людської діяльності й потреб, є внутрішньо структурованим, із стійкими зв'язками між її елементами та виробленими механізмами функціонування.

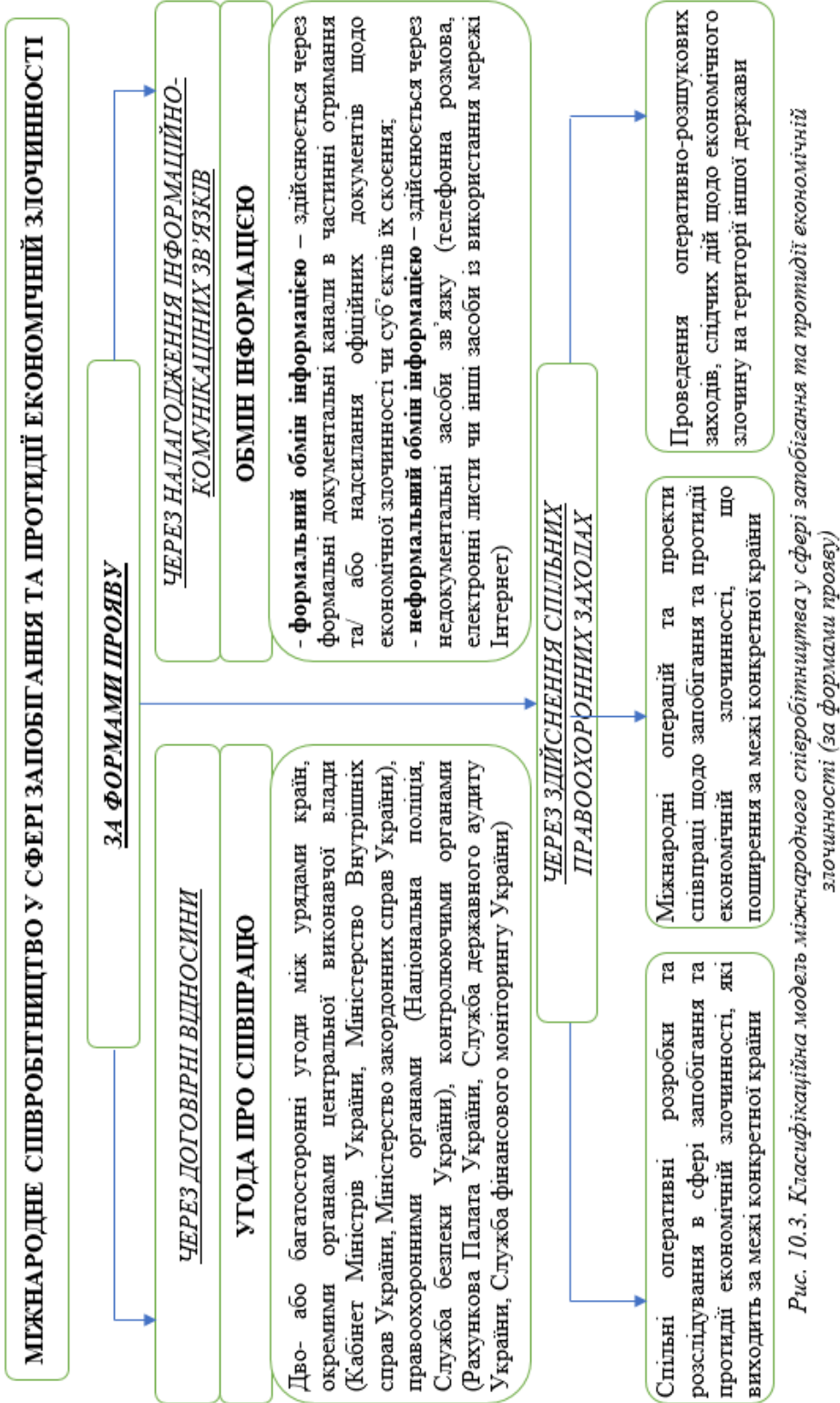
Вивчивши сукупність міжнародних документів та офіційні сайти міжнародних організацій, у тому числі поліцейських міжнародних організацій, ми прийшли до висновку, що, в цілому, міжнародне співробітництво може мати різні властивості та змістовне наповнення, що дозволяє групувати його за різними класифікаційними ознаками та видами. Для вирішення зазначеного пропонуємо наступну класифікаційну модель міжнародної взаємодії у сфері запобігання та протидії економічній злочинності (рис. 10.2, 10.3, 10.4, 10.5).

За напрямками взаємодії вітчизняні та зарубіжні вчені виділяють такі види міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії економічній злочинності:

– *презентаційне*. Даний вид міжнародного співробітництва більшою мірою пов'язаний із спільними міжнародними конференціями / симпозиумами / семінарами / круглими столами, учасниками яких є працівники правоохоронних органів різних країн, які презентують свої розробки щодо запобігання та протидії економічній злочинності, або ж вказують на проблеми, з якими зіштовхуються для визначення спільних дій щодо їх вирішення. Прикладом такого виду співробітництва є діяльність Української секції Міжнародної поліцейської асоціації (УС МПА): «за період діяльності УС МПА налагодила ділові стосунки з національними секціями Італії, Ізраїлю, Польщі, Словаччини, Угорщини, Чехії, країн Балтії. Члени нашої Секції брали участь у конгресах МПА та конференціях Міжнародного виконавчого комітету, симпозиумі «Поліція – комунікація та загальний імідж», який відбувся у Швейцарії, виставці МПА «Оперативна техніка місцевої поліції в Європі» (Італія) та інших науково-практичних конференціях і семінарах із вдосконалення організації боротьби зі злочинністю» [605].

⁶⁰⁵ Українська секція Міжнародної поліцейської асоціації. URL: <https://www.lvduvs.edu.ua/ukrainska-sektsiia-mizhnarodnoi-politseiskoi-asotsiatsii> (Дата останнього звернення 23.04.2020 р.).





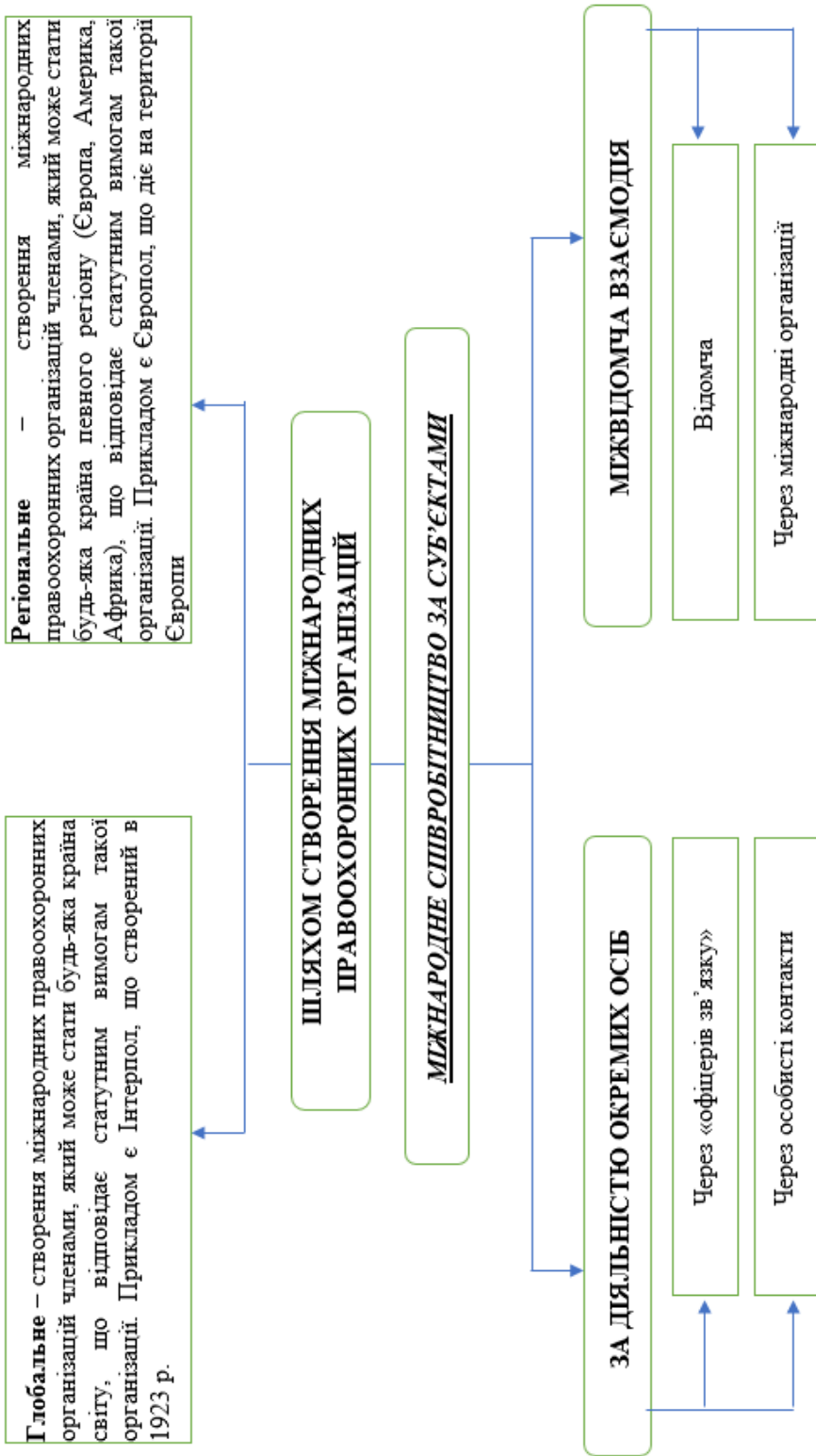


Рис. 10.4. Класифікаційна модель міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії економічній злочинності (за суб'єктами)

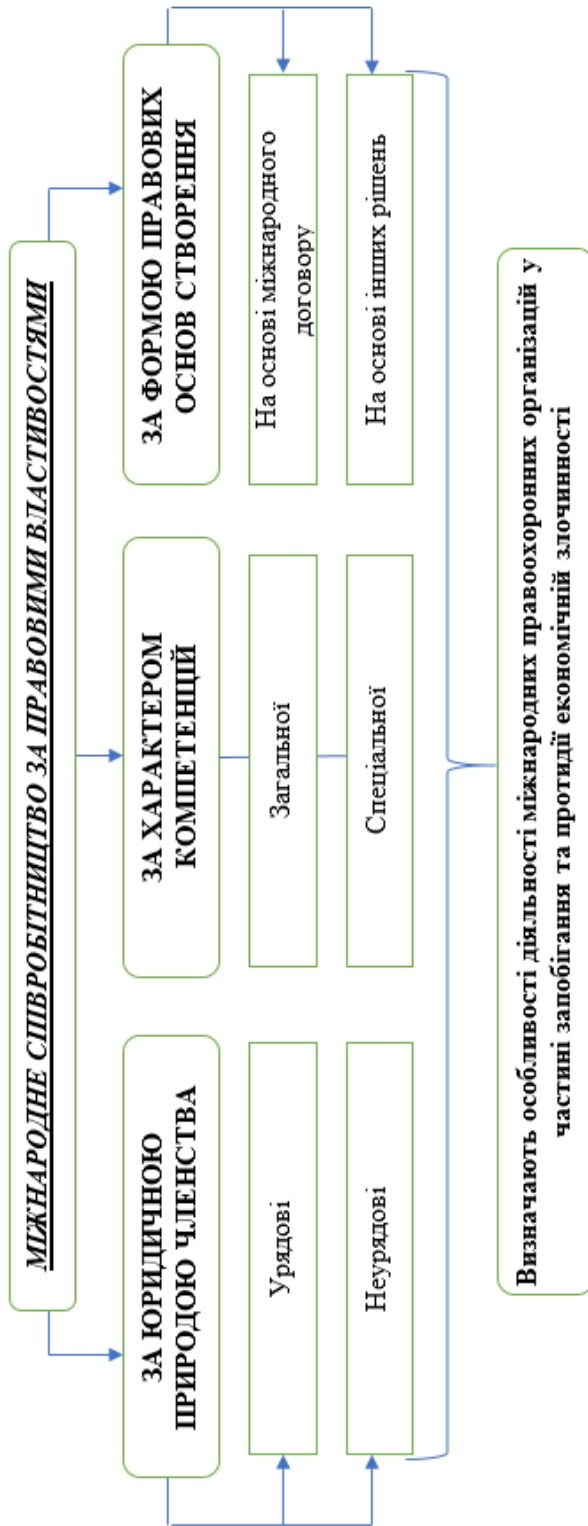


Рис. 10.5. Класифікаційна модель міжнародного співробітництва в сфері запобігання та протидії економічній злочинності (за правовими властивостями)

Досить цікавий напрям такого виду співробітництва визначають В.І. Гаврилюк, В.І. Дубина, М.П. Данилюк: «спілкування із засобами масової інформації – надзвичайно ефективними інструментами підвищення громадської свідомості населення та формування негативного ставлення громадян до злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми. Висвітлення в засобах масової інформації результатів діяльності органів внутрішніх справ у зазначеній сфері, як правило, здійснюється на постійній основі та має систематичний характер» [606, с. 15]. Реалізація зазначеного виду співробітництва потребує застосування різних механізмів реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії економічній злочинності, а саме: правовий, інформаційний, організаційний;

– *навчально-освітнє*. Є особливим видом міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії економічній злочинності, адже скерований на підвищення професійного рівня правоохоронців та, в цілому, якості діяльності вітчизняних правоохоронних органів через участь в різних освітніх програмах. Навчально-освітній напрям міжнародного співробітництва може реалізовуватися як: обмін досвідом; навчальні семінари; навчання в університетах / коледжах. За даними Українського посольства США: «Посол України в США Валерій Чалий провів зустріч з делегацією МВС України, яка перебуває в США, для ознайомлення з американською системою навчання та підготовки поліції. Керівник дипломатичної установи ознайомив членів делегації з пріоритетними питаннями відносин Україна – США» [607]. Крім того, велика кількість поліцейських України проходили навчання за «Програмою обміну поліцейськими 2017» Європейського поліцейського коледжу (CEPOL) у таких країнах, як Чорногорія, Німеччина та інші. Крім того, у вітчизняних правоохоронних органах існує практика короткострокового стажування у рамках міжнародних тренінгів та круглих столів. Вагоме значення у реалізації такого виду співробітництва мала «Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року»;

⁶⁰⁶ Гаврилюк В.І., Дубина В.І., Данилюк М.П. Актуальні аспекти міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ України на напрямку протидії торгівлі людьми / посібник. К.: Цифра, 2007. 175 с. <https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/75892.pdf>

⁶⁰⁷ Делегація Міністерства внутрішніх справ України перебуває в США для ознайомлення з системою підготовки та навчання поліції. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2276040-ukrainski-policejski-poihali-do-ssa-zapozicuvati-dosvid.html>

– *безпосередня взаємодія*. Полягає у взаємодії безпосередньо правоохоронних органів у операції щодо запобігання та протидії економічній злочинності. Даний вид взаємодії є особливо важливим в умовах глобалізації, адже є напрямом правоохоронної діяльності, що, на сьогоднішній день, має сукупність міжнародних правоохоронних організацій. Даний напрямок розглянемо більш детально, у контексті класифікації міжнародного співробітництва на суб'єктах, що поділяються на: глобальне, регіональне, відомче, через «офіцерів зв'язку», через особисті контексти, через міжнародні організації;

– *технічна та інші види допомоги*. Міжнародна допомога правоохоронним органам, як у контексті запобігання та протидії злочинності, загалом, та економічній злочинності, зокрема, може бути, як технічною, так і матеріальною. Прикладами технічної допомоги є обмін інформацією щодо пошуку злочинців або ідентифікації економічного злочину. Крім того, міжнародні організації можуть надавати матеріальну допомогу, інформацію, яка міститься на офіційному сайті Міністерства внутрішніх справ України, а її систематизація представлена у табл. 10.11.

Таблиця 10.11

Міжнародна допомога правоохоронним органам України

№	Назва	Од. виміру	К-ть
1	2	3	4
Міжнародна благодійна організація «Фонд Східна Європа»			
1.	Програмне забезпечення електронної послуги	шт.	2
Відділ з правоохоронних питань Посольства США в Україні			
2.	Програмне забезпечення (ліцензія, технічна підтримка та оновлення даних)	шт.	1
3.	Програмне забезпечення	шт.	242
4.	Кабель живлення	шт.	32
5.	Перетворювач	шт.	1
6.	Шлюзний пристрій	шт.	1
7.	Телефонний апарат	шт.	30
8.	Блок живлення	шт.	30
9.	Планшетний комп'ютер	шт.	105
10.	Сервер	шт.	2
11.	Робоча станція у комплекті	шт.	16
12.	Гарнітура „вільні руки”	шт.	16
13.	Комутатор ресурсів з монітором	шт.	1
14.	Шафа серверна	шт.	1
15.	Розширена гарантія для серверів та системи збереження даних	шт.	1
16.	Фуфайка з короткими рукавами	шт.	4150
17.	Куртка літня	шт.	2075
18.	Брюки	шт.	75
19.	Кепі	шт.	2075

Продовження табл. 10.11

1	2	3	4
Міжнародна програма підвищення кваліфікації для органів кримінального розслідування Департаменту юстиції США (ІСІТАР)			
20	Планшетний комп'ютер	шт.	195
21	Сервер	шт.	1
22	Програмне забезпечення для серверів	шт.	1
23	Програмне забезпечення для планшетних комп'ютерів	шт.	300
24	Автомобільний зарядний пристрій до принтера	шт.	300
25	Принтер для планшетного комп'ютера	шт.	300
26	Стрічка для принтера	шт.	1500

Відповідно до форми прояву, можна представити наступні види міжнародної взаємодії у сфері запобігання та протидії економічній злочинності:

Угода про співпрацю. Дво- або багатосторонні угоди між урядами країн, між окремими органами центральної виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Міністерство Внутрішніх справ України, Міністерство закордонних справ України), між правоохоронними органами (Національна поліція, Служба безпеки України), між контролюючими органами (Рахункова Палата України, Служба державного аудиту України, Служба фінансового моніторингу України).

«Двосторонній рівень співробітництва у боротьбі зі злочинністю сягає своїм корінням давнини. За сучасних умов воно не тільки не втратило свого значення – його роль невпинно зростає. Двосторонні угоди дозволяють більш повно врахувати характер відносин між двома державами, їхні інтереси за кожною конкретною проблемою. У зв'язку із цим найбільшого поширення набули двосторонні угоди з таких питань, як надання правової допомоги у кримінальних справах, видача злочинців, передача засуджених осіб для відбування покарання в країні, громадянами якої вони є тощо. За даними Міністерства внутрішніх справ та Міністерства закордонних справ України у договірній практиці України на сьогодні налічується кілька десятків таких угод. Здебільшого це договори про правову допомогу в цивільних і кримінальних справах. У частині, що стосується кримінально-процесуальної сфери, ці угоди регулюють порядок взаємодії судово-слідчих органів двох країн у процесі здійснення кримінального переслідування осіб, що перебувають поза межами тієї держави, на території якої скоєно злочини. Міждержавні

й міждержавні двосторонні угоди зазвичай супроводжуються міжвідомчими, у яких конкретизується співробітництво окремих відомств, наприклад Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державної митної служби України, більш детально визначаються їхні завдання, порядок вирішення питань, що належать до їхньої компетенції» [608, с. 11].

«Дво- та багатосторонні міжнародні договори про взаємну допомогу у кримінальних та інших категоріях справ, що регламентують, зокрема, порядок надіслання та виконання клопотань про надання міжнародної правової допомоги, не в повній мірі узгоджуються з контекстом даного розділу. Їх важливість у правоохоронній діяльності беззаперечна, проте вони укладаються, як правило, на рівні керівників урядів та вищих посадових осіб держав, а не окремих поліцейських відомств. Однак, останні також мають безпосереднє відношення до формування правової бази міжнародного співробітництва зазначеної спрямованості, яке реалізується в укладенні двосторонніх угод у сфері боротьби зі злочинністю» [609, с. 21]. На сьогодні прикладами багатостороннього співробітництва є: Угода про співробітництво у боротьбі зі злочинами у сфері економіки (Азербайджан, Вірменія, Грузія, Казахстан, Киргизія, Молдавія, росія, Таджикистан, Туркменія, Узбекистан); Угода про асоціацію з Європейським Союзом та інші.

Прикладами двосторонніх угод у сфері міжнародного співробітництва щодо запобігання та боротьби з економічною злочинністю є наступні:

– Конвенція між Урядом України і Урядом Латвійської Республіки про уникнення подвійного оподаткування та попередження податкових ухилянь, стосовно податків на доходи і на майно;

– Угода між Урядом Латвійської Республіки і Урядом України про передачу і приймання осіб;

⁶⁰⁸ Гаврилюк В.І., Дубина В.І., Данилюк М.П. Актуальні аспекти міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ України на напрямку протидії торгівлі людьми / посібник. К.: Цифра, 2007. 175 с. <https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/75892.pdf>

⁶⁰⁹ Гаврилюк В.І., Дубина В.І., Данилюк М.П. Актуальні аспекти міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ України на напрямку протидії торгівлі людьми / посібник. К.: Цифра, 2007. 175 с. <https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/75892.pdf>

– Договір між Кабінетом Міністрів України та Урядом Латвійської Республіки про співробітництво у боротьбі з тероризмом, незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів та організованою злочинністю;

– Меморандум про співробітництво у сфері конкурентної політики між Антимонопольним комітетом України та Федеральним конкурентним відомством Австрійської Республіки;

– Конвенція між Урядом України і Урядом Республіки Австрія про уникнення подвійного оподаткування та попередження податкових ухилянь, стосовно податків на доходи і майно;

– Меморандум про взаєморозуміння між Державним департаментом фінансового моніторингу, що діє у складі Міністерства фінансів України, та Підрозділом обробки фінансової інформації Королівства Бельгії щодо співробітництва у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом;

– Конвенція між Урядом України і Урядом Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії про усунення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням, стосовно податків на прибуток і приріст вартості майна;

– Угода про співробітництво у сфері попередження злочинів і у правоохоронній діяльності між Урядом України та Урядом Держави Ізраїль;

– Конвенція між Урядом України та Урядом Держави Ізраїль про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням, стосовно податків на доходи та капітал;

– Меморандум взаємопорозуміння між Генеральною прокуратурою України та Міністерством юстиції Канади;

– Договір між Урядом України і Урядом Канади про взаємодопомогу в кримінальних справах;

– Принципова домовленість між Міністерством юстиції України і Міністерством юстиції Канади щодо співробітництва у галузі юстиції;

– Угода про співробітництво у боротьбі з організованою злочинністю, тероризмом та іншими тяжкими злочинами;

– Конвенція між Урядом України і Урядом Фінської Республіки про уникнення подвійного оподаткування та попередження податкових ухилянь, стосовно податків на доходи і майно.

Обмін інформацією. «Обмін інформацією оперативного характеру як такий присутній у переважній більшості видів міжнародного співробітництва. Неможливо, наприклад, провести спільну операцію з правоохоронними органами інших держав без взаємного інформування про обставини справи. У той же час, ця форма прояву співпраці успішно існує окремо від інших видів взаємодії у боротьбі з транснаціональною організованою злочинністю. Досить часто перед працівниками підрозділів боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, органів внутрішніх справ України постають питання обміну оперативними даними у рамках оперативно-розшукових та кримінальних справ, отримання інформації від державних установ, даних стосовно норм законодавства зарубіжних держав, осіб (у тому числі юридичних), які потрапляють у поле зору правоохоронців, їх опитування, перевірки за наявними в іноземних колег базами даних, відстеження вхідних та вихідних з'єднань телефонних номерів, якими користуються останні, тощо» [610, с. 22]. На практиці виділяють два напрями обміну інформацією – формальний та неформальний:

– формальний обмін інформацією – здійснюється через формальні документальні канали, у частині отримання та / або надсилання офіційних документів щодо економічної злочинності чи суб'єктів їх скоєння;

– неформальний обмін інформацією – здійснюється через недокументальні засоби зв'язку (телефонна розмова, електронні листи чи інші засоби із використання мережі Інтернет).

Здійснення спільних правоохоронних заходів реалізується наступними шляхами:

– проведення оперативно-розшукових заходів, слідчих дій щодо економічного злочину на території іншої держави;

– міжнародні операції та проекти співпраці щодо запобігання та протидії економічній злочинності, що поширюється за межі конкретної країни;

⁶¹⁰ Гаврилук В.І., Дубина В.І., Данилюк М.П. Актуальні аспекти міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ України на напрямку протидії торгівлі людьми / посібник. К.: Цифра, 2007. 175 с. <https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/75892.pdf>

– спільні оперативні розробки та розслідування у сфері запобігання та протидії економічній злочинності, які виходять за межі конкретної країни.

Питання функціонування глобальних та регіональних правоохоронних органів щодо запобігання та протидії економічній злочинності буде вивчено нами в подальшому, у контексті діяльності Інтерпол та Європол.

Розглянемо більш детально інші види міжнародного співробітництва – у сфері запобігання та протидії економічній злочинності:

– *Офіцери зв'язку*. Даний вид співробітництва функціонує в Україні через направлення поліцейських зв'язку до Європейського поліцейського офісу. Зазначений процес регулюється відповідним порядком, що розроблений міністерством внутрішніх справ України. Відповідно, до зазначеного порядку, можна визначити наступні особливості такої процедури:

«– направлення офіцерів зв'язку оформлюється наказом Національної поліції України. У наказі вказуються період виконання функції офіцера зв'язку із зазначенням конкретних дат його початку та закінчення, а також кількість та статус членів сім'ї кожного офіцера зв'язку, що перебуватимуть разом із ним;

– завданням офіцерів зв'язку в Європолі є підтримка і координація взаємодії між компетентними органами України, Європолом та компетентними органами держав – членів Європейського Союзу у сферах, віднесених до компетенції Європолу;

– функціональні обов'язки офіцерів зв'язку визначає начальник структурного підрозділу центрального органу управління поліції, який забезпечує реалізацію повноважень Національної поліції України як Національного контактного пункту Європолу в Україні;

– контроль за діяльністю офіцерів зв'язку здійснює Голова Національної поліції України;

– координацію діяльності офіцерів зв'язку здійснює структурний підрозділ центрального органу управління поліції, який забезпечує реалізацію повноважень Національної поліції України як Національного контактного пункту Європолу в Україні;

– звіти про результати своєї роботи в Європолі офіцери зв'язку подають Голові Національної поліції України до 15 січня року, наступного за звітним» [611].

– *Через особисті контакти.* Зазвичай, проявляється через особисті контакти суб'єктів правоохоронної діяльності у міжнародних організаціях, що дозволяє пришвидшити отримання офіційної чи неофіційної інформації, або ж отримати правову чи технічну допомогу або консультацію щодо запобігання та протидії економічній злочинності;

– *Відомче.* «Відомче міжнародне співробітництво полягає у двох чи багатосторонній взаємодії поліцейських підрозділів відповідних органів державної влади [612]. Останні, звичайно, налагоджують зв'язки і за допомогою інших видів співробітництва – глобального, регіонального, через “офіцерів зв'язку” тощо. Проте, сутність цього виду полягає у безпосередній співпраці, тобто у відсутності будь-яких посередників у ході здійснення сторонами робочих контактів. Досить часто представники правоохоронних органів співпрацюють таким чином із колегами з країн “ближнього зарубіжжя”. Контакти встановлюються і тривають упродовж терміну, необхідного сторонам для здійснення перевірки інформації й оперативної розробки, і, що найголовніше, реалізації зібраних оперативних матеріалів та розслідування кримінальної справи. Такі зв'язки, як правило, у подальшому підтримуються і набувають систематичного характеру» [613].

– *через міжнародні організації.* Так, членство держави у певних міжнародних організаціях передбачає ряд положень щодо взаємодії правоохоронних органів у сфері запобігання та протидії економічній злочинності.

Особливо важливою є класифікація міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії економічній злочинності за правовими властивостями. У даному напрямі нами виділено три класифікаційні

⁶¹¹ Наказ Міністерства Внутрішніх справ України Про затвердження Порядку направлення офіцерів зв'язку до Європейського поліцейського офісу від 29.10.2019 № 905. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1158-19#Text>

⁶¹² Созанська Л. Міжнародне співробітництво у сфері боротьби зі злочинністю та корупцією. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/17139/1/76-78.pdf>

⁶¹³ Гаврилук В.І., Дубина В.І., Данилюк М.П. Актуальні аспекти міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ України на напрямку протидії торгівлі людьми / посібник. К.: Цифра, 2007. 175 с. <https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/75892.pdf>

ознаки, а саме: за юридичною природою членства; за характером компетенцій та за формою правових основ створення. Розглянемо більш детально зазначені ознаки класифікації міжнародного співробітництва, як основи формування вітчизняної правоохоронної системи, у сфері запобігання та протидії економічній злочинності.

За юридичною природою членства міжнародні поліцейські організації пропонуємо класифікувати наступним чином:

– урядові. До урядових міжнародних правоохоронних (поліцейських) організацій належать організації, які створені на основі укладання міжнародного договору між країнами-членами такої міжнародної правоохоронної організації;

– неурядові. До неурядових міжнародних правоохоронних (поліцейських) організацій належать організації, створення яких не передбачає укладання міжнародного договору між урядами країн-учасників. Зазвичай, членами таких організацій можуть виступати профільні громадські організації чи спільноти. Прикладом таких організацій є Міжнародна поліцейська асоціація, яка визнана ООН, як міжнародна неурядова організація.

За характером компетенцій виділяють такі міжнародні правоохоронні (поліцейські) організації:

– загальної компетенції. Міжнародні правоохоронні (поліцейські) організації загальної компетенції спеціалізуються на усіх без винятку кримінальних злочинах, наприклад: тероризм, усі види економічної злочинності, організована злочинність, торгівля людьми, виробництво та поширення наркотиків та інші. Прикладом таких організації є Європол, Асеанопол, Америпол та інші;

– спеціальної компетенції. Міжнародні правоохоронні (поліцейські) організації спеціальної компетенції, займаються суто одним напрямком злочинності. Зазвичай, найпоширенішим транснаціональним видом злочину є торгівля людьми, тероризм та його фінансування, протидія виробництву та торгівлі наркотиками. Досить часто міжнародні правоохоронні (поліцейські) організації мають регіональний характер, адже створюються країнами-сусідами щодо певного виду злочину, якому характерний транснаціональний характер.

За формою правових основ створення виділяють наступні види міжнародних правоохоронних (поліцейських) організацій:

– на основі міжнародного договору: прикладом такої організації є Америкпол;

– на основі інших рішень: на основі інших рішень були створенні Європол та Асеанопол.

Важливе значення у формуванні та реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії економічній злочинності займають міжнародні суб'єкти, особливо, – міжнародні правоохоронні організації. Це обумовлено тим, що злочинність, в цілому, та економічна злочинність, зокрема, не мають державних кордонів і, в окремих випадках, взаємодія між державами через функціонування міжнародних правоохоронних організацій дозволить вирішити окремі процесуальні питання. «Злочинність на сучасному етапі розвитку суспільства становить надзвичайно серйозну небезпеку для його подальшого розвитку. Вийшовши за межі кордонів певної держави, злочинність набула небезпечного транснаціонального характеру. Сьогодні уряду будь-якої держави (незалежно від засобів і ресурсів, якими вона володіє) украй складно вживати заходів, ефективних для боротьби з транснаціональною організованою злочинністю, не вдаючись до тієї або іншої форми міжнародного співробітництва. Усі країни світу повинні усвідомлювати, що жодна з них не захищена від зіткнення із транснаціональною злочинністю» [614, с. 10]. Відповідно, для науки державного управління виникає ряд питань щодо формування інституційних зв'язків із міжнародними правоохоронними організаціями у сфері запобігання та протидії економічній злочинності.

Відповідно, Україна не може стояти осторонь, як глобалізаційних процесів, так і процесів, пов'язаних із міжнародним співробітництвом щодо запобігання та протидії економічній злочинності. Система правоохоронної діяльності України має бути побудована таким чином, щоб налагодити ефективні взаємозв'язки із міжнародними правоохоронними організаціями.

Отже, важливе значення сьогодні покладається на міжнародне співробітництво у сфері запобігання та протидії економічній злочинності, яке, за суб'єктною ознакою, поділяється на глобальне та

⁶¹⁴ Войціховський А.В. Міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю як пріоритетний напрямок зовнішньої політики України // Право і безпека. 2010. № 3(35). С. 10-15.

регіональне. Метою даного дослідження є оцінка взаємодії вітчизняних правоохоронних органів із міжнародними правоохоронними організаціями. Такі правоохоронні організації можуть діяти, як в цілому, у світі – глобальні, так і на території певного регіону – регіональні.

Перелік зазначених організацій представлено в табл. 10.12.

Таблиця 10.12

Глобальні та регіональні міжнародні правоохоронні організації

<i>Організація</i>	<i>Характеристика</i>
Глобальні правоохоронні організації	
INTERPOL	Міжнародна організація кримінальної поліції, що функціонує в 194 країнах світу, зі штаб-квартирою у Ліоні
Регіональні правоохоронні організації	
АСЕАНАПОЛЬ	Заснована в 1981 році та має 10 країн-членів Південно-Східної Азії
АФРИПОЛ	Африканський механізм поліцейського співробітництва зі штаб-квартирою в Алжирі налічує 54 члени
ЄВРОПОЛЬ	Агенція Європейського Союзу з питань правоохоронної співпраці була створена в 1998 році для обслуговування держав-членів ЄС
АМЕРПОЛЬ	Поліцейська громада Америки була заснована в 2007 році і складається з 28 поліцейських сил та 19 агентств-спостерігачів
GCCPOL	Правоохоронний орган Генерального секретаріату Ради співробітництва для арабських держав Перської затоки існує з 1981 р.
АІМС	Рада міністрів внутрішніх справ Арабу, заснована в 1982 році, має на меті розвивати та зміцнювати співпрацю та координацію зусиль між арабськими державами у сфері внутрішньої безпеки та запобігання злочинам

На даний час Україна співпрацює із двома організаціями діяльності, а саме:

- глобальною – INTERPOL. В Україні функціонує Національне центральне бюро на базі Міністерства внутрішніх справ України;
- регіональною – Європол. Україна направила офіцерів зв'язку до даної міжнародної правоохоронної організації.

INTERPOL

Ключовими засадами й принципами у діяльності МКУП, які є важливими і досі, зокрема, у межах діяльності Інтерполу, є такі: беззаперечна повага до національного суверенітету та участь в її діяльності держав; поліцейські однієї держави не могли, за власним бажанням та ініціативою, продовжувати свої дії у межах національних кордонів іншої країни; Міжнародна комісія кримінальної поліції була інформаційним і координаційним центром, який мав право звернення до відповідних держав, що входять до її

складу, із проханнями щодо можливостей затримання і швидкої видачі (екстрадиції) заарештованих злочинців; члени Комісії боролися із загальною кримінальною злочинністю, не втручаючись у політичні, расові та релігійні питання.

INTERPOL, як міжнародна правоохоронна організація, розвивалася впродовж минулого та теперішнього століття, як у географічному напрямі, так і функціональному, а саме: розвиток механізмів взаємодії з національними правоохоронними органами, методів оперативно-розшукової діяльності; способів та методів вивчення і розслідування злочинів, у цілому, та економічних злочинів, зокрема [615]. Еволюція INTERPOL представлена в табл. 10.13.

Таблиця 10.13

*Хронологія розвитку INTERPOL
як міжнародного правоохоронного органу*

<i>Рік</i>	<i>Подія</i>
<i>1</i>	<i>2</i>
1923	Створення Міжнародної комісії кримінальної поліції зі Штаб-квартирою у Відні
1927	Четверта Генеральна Асамблея в Амстердамі прийняла резолюцію, згідно з якою кожна країна-член повинна створити центральний контактний пункт у своїй поліцейській структурі
1930	Створені спеціалізовані відділи, які займалися веденням судимості, підробкою валюти та підробкою паспортів
1932	Введення посади Генерального секретаря
1935	Створення міжнародної радіомережі для використання органами кримінальної поліції
1938	Тимчасове припинення існування через захоплення нацистами
1946	Відновлення роботи із Штаб квартирою в Парижі
1947	Публікація першого червоного кодового повідомлення
1956	МККП перейменовано в Міжнародну організацію кримінальної поліції (INTERPOL) та прийнято нову конституцію
1958	Прийнято Фінансові правила INTERPOL
1959	Міжнародна зустріч з торгівлі наркотиками за участю директора ООН
1963	Перша регіональна конференція для країн-членів у Ліберії
1972	INTERPOL визнано міжнародною організацією
1982	Генеральна Асамблея прийняла Правила про міжнародну поліцейську співпрацю та контроль за архівами INTERPOL
1986	Напад екстремістського угруповання на офіс Генерального секретаріату
1989	Переміщення Генерального Секретаріату до Ліона
1990	Запуск системи зв'язку X400, що дозволяє Національним центральним бюро надсилати електронні повідомлення один одному та Генеральному секретаріату

⁶¹⁵ The European Union is a key partner for us in fighting crime and terrorism. URL: <https://www.interpol.int/Our-partners/International-organization-partners/INTERPOL-and-the-European-Union>

1	2
1992	Запроваджено автоматизовану систему пошуку для віддаленого пошуку баз даних INTERPOL
1993	Створено аналітичний підрозділ кримінальної розвідки для вивчення зв'язків між підозрюваними, злочинами та місцезнаходженням
1999	Арабська мова була офіційно прийнята четвертою офіційною мовою
2000	Запроваджено автоматичну систему ідентифікації відбитків пальців
2001	Організація вступила в дію 24 години на добу, 7 днів на тиждень, після терактів на Сполучені Штати Америки 11 вересня
2002	Запуск глобальної поліцейської комунікаційної системи I-24/7, надавши всім країнам-членам надійну платформу для обміну та доступу до баз даних та інформації
2002	Запуск бази даних про втрачені прохідні документи (паспорти)
2002	Створено Базу ДНК
2003	Створено Командно-координаційний центр, щоб забезпечити контактну точку для будь-якої країни-члена, яка шукає термінову інформацію поліції або стикається з кризовою ситуацією
2004	Відкрито спеціальне представництво при ООН в Нью-Йорку
2005	опубліковано перше Спеціальне повідомлення Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй заморожування активів, заборона на виїзд та ембарго на озброєння
2005	Розроблена нова технологія MIND / FIND, яка дозволяє країнам надавати своїм передовим офіцерам, доступ в реальному часі до баз даних
2007	Створено Глобальний навчальний центр INTERPOL
2010	Перша операція «Інфра» об'єднала чиновників багатьох країн для пошуку та арешту серйозних довгострокових міжнародних втікачів
2015	У квітні в Сінгапурі відкрився Глобальний інноваційний комплекс INTERPOL. Це науково-дослідна установа для виявлення злочинів та злочинців, інноваційне навчання та оперативна підтримка

Сучасне розуміння функціонування INTERPOL ґрунтується на тому, що це є найбільшою та найефективнішою міжнародною правоохоронною (поліцейською) організацією. На сьогодні, дана організація нараховує 194 країни-учасниці, з правоохоронними органами яких налагоджені ефективні взаємозв'язки, у тому числі, з приводу запобігання та протидії економічній злочинності. «Всупереч поширеній у суспільстві думці, Інтерпол не є окремим наддержавним поліцейським органом, який самостійно займається розслідуваннями найбільш небезпечних міжнародних злочинів, маючи у своєму штаті «армію» власних слідчих та спецназу. Тобто, співробітники Інтерполу не займаються, власне, слідчою та оперативною роботою в пошуках злочинців по всьому світові. Хоча в організації є певні «групи реагування», але це, скоріше, не спецназ, а інструктори, які, за необхідністю та виключно за згодою «приймаючої країни», допомагають поліцейським держав-членам у ситуаціях, коли, наприклад,

останнім бракує ресурсів та досвіду для затримання найбільш небезпечних злочинців. Зокрема, головною функцією Інтерполу є створення та підтримка різноманітних баз даних, якими можуть користуватися правоохоронні органи країн-членів організації. Наприклад, це є бази даних фальшивомонетників, членів наркокортелей, викрадених автівок, викрадених витворів мистецтва і т.д.»^[616].

Особливістю діяльності INTERPOL є те, що найбільш важливі та стратегічні рішення приймаються колегіально. У цілому, організаційна структура INTERPOL є чіткою та ефективною, а кожна країна-учасниця має національне центральне бюро INTERPOL, що, зазвичай, діє при профільному міністерстві: наприклад, в Україні бюро функціонує при Міністерстві внутрішніх справ України. Організаційну структуру INTERPOL представлено на рис. 10.6.

Надамо характеристику кожній складові організаційної структури INTERPOL:

– Генеральна Асамблея. Вищим керівним органом INTERPOL є Генеральна Асамблея, яка збирається щороку (тривалість сесії 4 дні), а до її складу входять представники кожної країни-учасниці (1 або декілька представників, які є керівниками поліції або вищими посадовцями профільного міністерства чи відомства).

Можна виділити наступні основні функції Генеральної Асамблеї: регулювання діяльності INTERPOL, у відповідності до потреб країн-учасниць; перегляд та затвердження програми діяльності INTERPOL; затвердження фінансової політики на наступний рік; обрання членів виконавчого комітету. Генеральна асамблея приймає рішення у формі резолюції, за яку голосують члени асамблеї за принципом: одна країна – один голос. Варто зауважити, що у залежності від предмету рішення та його важливості, визначають результати голосування, а саме: простою більшістю (50 % + 1 голос) або 2/3;

⁶¹⁶ Інтерпол: як працює міжнародна організація кримінальної поліції?
URL: https://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/interpol-yak-pratsyuyeyemizhnarodna-organizatsiya-kryminalnoyi-politsiyi

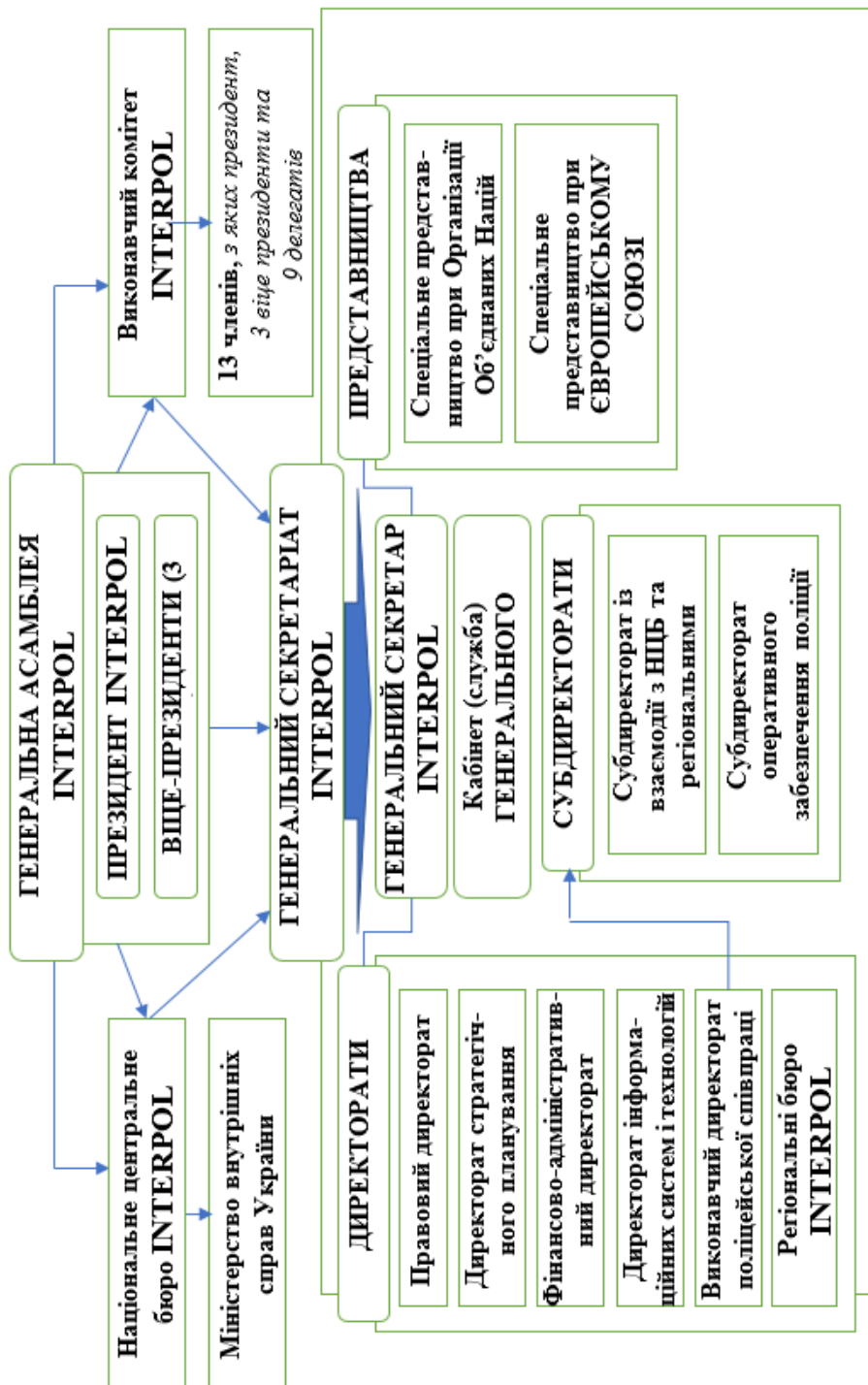


Рис. 10.6. Організаційна структура INTERPOL

– **Виконавчий комітет INTERPOL.** Виконавчий комітет INTERPOL є керівним органом, метою функціонування якого є нагляд за виконанням рішень Генеральної Асамблеї та адміністрування роботи Генерального Секретаріату. Членами виконавчого комітету є Президент INTERPOL, 3 віце-президенти та 9 делегатів, що обираються Генеральною Асамблеєю. На 2020 р. делегатами виконавчого комітету є представники таких країн: Халед Джаміль Аль Матерієн (Йорданія); Ахмед Нассер Аль-Раїсі (Об'єднані Арабські Емірати); Жан-Жак Колумбі (Франція); Ектор Еспіноса Валенсуела (Чилі); Роджеріо Галлоро (Бразилія); Роберт Гірао Байлен (Андора); Дестіно Педро (Ангола); Олушолла Камар Субайр (Нігерія); Jannine Van den Berg (Нідерланди). Крім того, до складу входять три віце-президенти, що є представниками: Алжиру та Чеської Республіки (посада Віце-президента з питань Америки – вакантна). Основними завданнями Виконавчого комітету, що передбачено конституцією INTERPOL, є: контроль виконання рішень Генеральної Асамблеї; підготовка порядку денного для сесій Генеральної Асамблеї; подання на розгляд Генеральної Асамблеї будь-якої програми роботи чи проекту, які вона вважає корисною; нагляд за адміністрацією та роботою Генерального секретаря;

– **Президент INTERPOL.** Президент INTERPOL обирається строком на 4 роки на сесії Генеральної Асамблеї. Варто зауважити, що Президент INTERPOL не є штатною посадою, а також робота Президента не оплачується, тобто обраний президент залишає за собою посаду в національних правоохоронних органах країни, яку він представляє у Генеральній Асамблеї. До основних функцій президента INTERPOL входить: головування на сесіях Генеральної Асамблеї та засіданнях виконавчого комітету; забезпечення відповідності діяльності INTERPOL рішенням Генеральної Асамблеї; підтримка постійного контакту з Генеральним секретарем.

– **Генеральний секретаріат.** Генеральний секретаріат – постійний, адміністративний та виконавчий орган INTERPOL, який очолює Генеральний секретар. Для визначення особливостей діяльності Генерального секретаріату нами було вивчено статут INTERPOL (стаття 26), у якому визначено функціональну роль: «а) впроваджує в життя рішення Генеральної Асамблеї і Виконавчого комітету; б) виступає

в якості міжнародного центру по боротьбі зі злочинністю; с) діє як спеціалізований та інформаційний центр; d) здійснює ефективне керівництво діяльністю Організації; е) підтримує контакти з національними та міжнародними органами, при цьому питання, пов'язані з розшуком злочинців, вирішуються через Національні центральні бюро; f) видає матеріали, які можуть вважатися доцільними; g) приймає на себе обов'язки робочого секретаріату на сесіях Генеральної Асамблеї, Виконавчого комітету і будь-якого іншого органу Організації; h) розробляє проект плану роботи на наступний рік, що виноситься на розгляд і затвердження Генеральною Асамблеєю та Виконавчим комітетом; і) за можливості, підтримує постійний безпосередній зв'язок із президентом Організації» [617]. До складу Генерального секретаріату входять директорати (табл. 10.14) та представництва:

– у *Європейському Союзі*: «Офіс Спеціального представника ІНТЕРПОЛ при Європейському Союзі, що базується в Брюсселі, працює над тим, щоб проблеми глобальної правоохоронної діяльності були належним чином представлені в ініціативах та рішеннях ЄС. Цілі офісу: сприяти співробітництву з ЄС у сферах, що стосуються правоохоронних органів, щоб забезпечити найсильніше можливе міжнародне співробітництво у сфері безпеки та проти злочинності та тероризму, а також забезпечити, щоб кожна сторона отримала повну вигоду від того, що може запропонувати інша сторона; Допомогати проектним командам ІНТЕРПОЛ у визначенні варіантів фінансування ЄС, де це доречно» [618];

– в *ООН*: Представництво ІНТЕРПОЛ в ООН було створено у 2004 р. Відповідно до цього, ООН може використовувати інструменти та послуги ІНТЕРПОЛ, а ІНТЕРПОЛ, у свою чергу, через ООН може доносити проблеми злочинності до політиків. Основними напрямками співпраці є: боротьба із тероризмом, торгівля людьми, наркотики та сукупність видів економічної злочинності.

⁶¹⁷ The Secretary General is the Organization's chief full-time official. The current Secretary General is Jürgen Stock. URL: <https://www.interpol.int/Who-we-are/General-Secretariat/Secretary-General> (Дата останнього звернення: 29.11.2020 р.).

⁶¹⁸ The European Union is a key partner for us in fighting crime and terrorism. URL: <https://www.interpol.int/Our-partners/International-organization-partners/INTERPOL-and-the-European-Union> (Дата останнього звернення: 29.11.2020 р.).

*Характеристика діяльності директоратів
Генерального Секретаріату INTERPOL*

<i>Директорат</i>	<i>Характеристика діяльності</i>
Правовий директорат	Веде консультативну роботу з питань права, які стосуються діяльності Інтерполу та міжнародному співпраці у боротьбі зі злочинністю, готує проекти правових актів та угод з державами і міжнародними організаціями. У взаємодії з іншими структурними підрозділами здійснює дослідницьку та аналітичну роботу, готує рекомендації, узагальнює і готує до опублікування міжнародну кримінальну статистику, видає офіційне видання Інтерполу – «Міжнародний огляд кримінальної поліції»
Директорат стратегічного планування	Є аналітичним підрозділом Генерального секретаріату і здійснює стратегічне планування діяльності Інтерполу. По мірі накопичення значних обсягів інформації у базах даних Інтерполу, треба було створити інструмент управління ними та їх оперативного опрацювання. Таким інструментом є система централізованого управління I-Link. Вона дозволяє автоматизувати процес накопичення, обробки та звернення до інформації у базах даних Інтерполу, проводити її аналіз, встановлювати зв'язки між інформацією з різних джерел, шляхом використання механізму перехресних запитів. Названий директорат забезпечує і контролює роботу цієї системи.
Фінансово-адміністративний директорат	Здійснює адміністративне, кадрове, матеріально-технічне, господарське, фінансове та інше забезпечення діяльності Інтерполу, веде організаційну підготовку сесій Генеральної Асамблеї і засідань інших органів організації, конференцій, прийому делегацій, організовує діловодство (переклад, підготовку документів, відправку кореспонденції і т. п.).
Директорат інформаційних систем і технологій	здійснює вивчення, розробку і застосування телекомунікаційного та комп'ютерного обладнання, необхідного для функціонування організації. Він технічно забезпечує функціонування стандарту зв'язку I-24/7 – глобальну систему зв'язку та обміну інформацією Інтерполу, доступну 24 години на добу, сім днів на тиждень, що дозволяє передавати не тільки текстові, але і графічні та інші документи
Виконавчий директорат поліцейської співпраці	є головним підрозділом Генерального секретаріату, здійснює поточну діяльність із питань міжнародної співпраці поліцейських відомств різних країн у боротьбі зі злочинністю
Регіональні бюро	сформовані для забезпечення оперативної діяльності організації у регіонах: Центральної Америки (Сальвадор, м Сан Сальвадор), Східної Африки (Кенія, м Найробі), Південної Америки (Аргентина, м Буенос-Айрес), Західної Африки (Кот-д'Івуар, м Абіджан), Південної Африки (Зімбабве, м Хараре), Центральної Африки (Камерун, м Яунде), Південно-Східної Азії (Таїланд, м Бангкок)

Загальні напрями розвитку державної політики у сфері запобігання та протидії економічній злочинності, в контексті діяльності INTERPOL, варто розглядати у контексті Цілей та стратегії

розвитку INTERPOL Так, за офіційними даними INTERPOL переслідує 7 Глобальних цілей (табл. 10.15) та 5 стратегічних напрямів:

1. Бути світовим інформаційним центром для співпраці правоохоронних органів.
2. Забезпечити найсучасніші поліцейські можливості, які підтримують країни-члени у боротьбі та запобіганні транснаціональним злочинам.
3. Поширення у світі інноваційних підходів щодо поліцейської діяльності.
4. Максимізація ролі INTERPOL у межах глобальної архітектури безпеки.
5. Консолідація ресурсів та структур управління для підвищення ефективності роботи.

У контексті зазначених напрямів, пропонуємо ідентифікувати механізми державної політики, що повинні врегулювати діяльність вітчизняних правоохоронних органів щодо відповідності діяльності INTERPOL.

Таблиця 10.15

Глобальні цілі INTERPOL та напрями трансформації державної політики у сфері запобігання та протидії економічній злочинності

<i>Напрями реалізації цілей</i>	<i>Вплив на державну політику</i>
<i>1</i>	<i>2</i>
Ціль 1: Протидія загрозі тероризму	
Виявлення та арешт підозрюваних у тероризмі Посилення платформи обміну розвіданими Перешкоджання терористичному руху та мобільності Відстеження та блокування фінансових потоків та джерел розповсюдження зброї	Основними завданнями державної політики має стати всебічне запровадження рекомендацій FATF щодо протидії фінансування тероризму
Ціль 2: Сприяння цілісності кордонів у всьому світі	
Визначення злочинних напрямів та руху жертв Надання інформації прикордонним службам Сприяння встановленню глобальних стандартів безпеки кордонів Допомога країнам-членам у підтримці цілісності їх документів про безпеку	Налагодження комунікації між правоохоронними органами та прикордонною службою в контексті взаємодії з INTERPOL, що дозволить забезпечити безпеку та розшук злочинців

1	2
Ціль 3: Захист вразливих верств населення	
<p>Виявлення злочинів та злочинців та визначення можливості запобігання таким діям</p> <p>Захист жертв злочинів від експлуатації та повторної віктимізації</p> <p>Повага прав людини, зокрема вразливих верств населення</p> <p>Побудова надійних мереж експертів для обміну інформацією, передовою практикою та оперативною діяльністю</p> <p>Усунення елементів прибутку в кримінальній бізнес-моделі</p> <p>Виявлення та припинення незаконних фінансових потоків та прибутку, отриманих завдяки цій злочинній бізнес-моделі</p>	<p>Визначення механізму впровадження в практику правоохоронних органів стандартів INTERPOL щодо обміну інформацією, формування експертної думки, виявлення та порушення незаконних фінансових потоків</p>
Ціль 4: Забезпечення віртуального простору для людей та бізнесу	
<p>Налагодження партнерських відносин для забезпечення кіберпростору</p> <p>Розширення інформаційної бази щодо розслідування кіберзлочинів</p> <p>Захист громадян шляхом встановлення державних освітніх стандартів</p> <p>Захист критичної інфраструктури</p>	<p>Удосконалення державної політики за наступними напрямками: стандарти кіберзахисту та державне регулювання протидії кіберзлочинам; фінансування захисту критичної інфраструктури</p>
Ціль 5: Сприяння глобальній цілісності	
<p>Сприяння ефективному управлінню та верховенству права</p> <p>Посилення заходів щодо розслідування корупції</p> <p>Сприяння культурі доброчесності там, де корупція неприйнятна</p> <p>Побудуйте механізми підтримки та захисту цілісності та відновлення викрадених активів</p>	<p>Розробити напрями антикорупційної політики в правоохоронних органах, що підвищать неефективність реалізації державної політики в сфері запобігання та протидії економічним злочинам</p>
Ціль 6: Усунення незаконних ринків	
<p>Підвищення обізнаності громадськості про ризики, пов'язані з незаконними товарами та продуктами</p> <p>Розробка механізмів для виявлення нових незаконних ринків</p> <p>Посилення розслідувань та запобігання незаконній торгівлі, включаючи її фінансування</p> <p>Виявлення та усунення незаконних фінансових потоків та прибутків, отриманих внаслідок певного виду злочинної діяльності</p> <p>Виявлення та припинення діяльності мереж організованої злочинності та розповсюдження наркотиків</p>	<p>Зазначена ціль повністю відповідає проблемам державної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності в частині: протиправної економічної діяльності, легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, протидія наркотикам та організованій злочинності</p>
Ціль 7: Підтримка екологічної безпеки та стійкості	
<p>Посилення можливостей щодо розслідування екологічних злочинів</p> <p>Захист ресурсозалежного населення та природної спадщини</p> <p>Розробка механізмів захисту біорізноманіття та природних ресурсів</p> <p>Припинення діяльності мережі організованої злочинності та елементів отримання незаконних прибутків</p> <p>Виявлення та усунення незаконних фінансових потоків та прибутків, отриманих внаслідок певного виду злочинної діяльності</p>	<p>В даному контексті є потреба трансформації державної політики та діяльності правоохоронних органів щодо економічної діяльності в сфері незаконного використання природних ресурсів</p>

Таким чином, INTERPOL є міжнародною інституцією щодо боротьби із різними видами злочинів, у тому числі, з економічними. Варто зауважити, що у процесі реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії економічній злочинності, необхідно враховувати технічні, інформаційні та організаційні можливості INTERPOL. Відповідно, система державного управління має повною мірою забезпечити можливості використання потенціалу INTERPOL вітчизняними правоохоронними організаціями. В Україні функціонує Регіональне центральне бюро INTERPOL, яким виступає Міністерство внутрішніх справ України. Сучасна система державного регулювання такої співпраці має ряд недоліків, адже не повною мірою дозволяє використовувати потенціал INTERPOL для запобігання та протидії економічній злочинності (табл. 10.16).

Таблиця 10.16

*Особливості державного регулювання процедур взаємодії з
INTERPOL*

<i>Вид документа</i>	<i>Рік</i>	<i>Зміст</i>	<i>Видавець</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Указ Президента України	2004	Про представника Національного центрального бюро Інтерполу України у Міжнародній організації кримінальної поліції - Інтерпол	Президент
Постанова КМУ	1992	Про вступ України до Інтерполу	КМУ
Постанова КМУ	1993	Про Національне центральне бюро Інтерполу	КМУ
Постанова КМУ	2004	Про представника Національного центрального бюро Інтерполу в Україні у Інтерполі	КМУ
Інструкція	1997	Про порядок використання правоохоронними органами можливостей НЦБ Інтерполу в Україні у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів, затверджена спільним наказом МВС, СБУ, ДМС, Генпрокуратури, Держприкордону, ДПА	МВС
Наказ	1998	Про затвердження Інструкції про порядок приймання-передавання осіб, які перебувають під вартою, на кордоні України та за її межами	ДКСОДК та МВС
Наказ	2004	Про оперативний обмін інформацією щодо культурних цінностей, оголошених у національній та міжнародній розшук	Мін культ, МВС
Наказ	1995	Про створення підрозділів Укрбюро Інтерполу	МВС
Наказ	2005	Про затвердження Інструкції з організації розшуку обвинувачених, підсудних осіб, які ухиляються від відбування кримінального покарання, безвісно зниклих осіб та встановлення особи невідомих трупів	МВС

Продовження табл. 10.16

1	2	3	4
Наказ	2005	Про затвердження Порядку залучення радників Національним центральним бюро Інтерполу	МВС
Інструкція	2009	про порядок виїзду конвойних груп МВС у службові відрядження за кордон для приймання за межами України осіб, які перебувають під вартою	МВС
Наказ	2011	Про затвердження Інструкції про порядок прийняття органами внутрішніх справ України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства	МВС
Наказ	2012	Про затвердження Положення про Робочий апарат Укрбюро Інтерполу	МВС

Отже, вітчизняна державна політика у сфері запобігання та протидії економічній злочинності має враховувати глобальні цілі INTERPOL та визначати механізми реалізації завдань, які б відповідали діяльності INTERPOL та, у повній мірі, дозволили використати її потенціал. Вважаємо за необхідне, при формуванні положень щодо діяльності правоохоронних органів, завжди враховувати положення про взаємодію із INTERPOL. Відповідно, політика щодо взаємодії із INTERPOL має реалізовуватися через такі механізми:

– економічний механізм: держава має визначати особливості фінансування спільних операцій з INTERPOL; перебування та участь представників України у Генеральній Асамблеї; процесу реформування діяльності правоохоронних органів, відповідно до цілей INTERPOL; фінансування Національного центрального бюро та інших заходів;

– правовий механізм має забезпечити гармонізацію національного законодавства у сфері запобігання та протидії економічній злочинності із процесуальними нормами INTERPOL, а також встановити правовий статус діяльності Національного центрального бюро INTERPOL;

– інформаційний механізм скерований на поширення інформації у суспільстві про значення та роль INTERPOL в Україні та права й обов'язки Національного центрального бюро у процесах запобігання і протидії економічній злочинності;

– організаційний механізм. Важливе значення функціонування Національного центрального бюро INTERPOL в Україні має питання

організаційної підпорядкованості, підзвітності та налагодження комунікаційних каналів щодо економічних злочинів. Організаційний механізм спрямований на підвищення ефективності комунікації між INTERPOL та правоохоронними органами щодо запобігання та протидії економічній злочинності [619];

– контрольний механізм. Для оцінки ефективності реалізації державної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності, у частині взаємодії із INTERPOL, необхідним є проведення контрольних заходів щодо діяльності правоохоронних органів, як за окремими справами, так і усією діяльністю, в цілому. Контрольна функція держави покликана виявити критичні точки та, на основі їх аналізу, встановити причинно-наслідкові зв'язки й сформулювати пропозиції щодо удосконалення, як окремого механізму, так і політики, в цілому.

Кожен із зазначених механізмів повинен забезпечити ефективне використання ресурсів та підтримки, що налає INTERPOL:

1. У частині оперативно-розшукової діяльності:

- підтримка поліції в режимі реального часу;
- команди реагування;
- навчання та підготовка щодо розгортання.

2. У частині використання ресурсів:

– автоматизована система пошуку для віддаленого пошуку баз даних INTERPOL;

– звіти аналітичного підрозділу кримінальної розвідки для вивчення зв'язків між підозрюваними, злочинами та місцезнаходженням;

- автоматична система ідентифікації відбитків пальців;
- база даних про втрачені проїзні документи;
- база ДНК;

– технологія MIND / FIND, яка дозволяє країнам надавати своїм передовим офіцерам доступ у реальному часі до баз даних.

3. У частині навчання:

⁶¹⁹ Мазур В.Г. Комунікації як механізм взаємодії державних органів влади та громадськості на регіональному рівні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2011. № 8. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=313> (дата останнього звернення: 28.07.2020)

- навчання фронтових офіцерів;
- навчання користувачів базами даних, якими володіє INTERPOL.

Отже, розглянуті нами особливості діяльності INTERPOL, визначили напрями розвитку механізмів формування та реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії економічній злочинності. Це дозволяє налагодити ефективну співпрацю між INTERPOL та вітчизняними правоохоронними органами.

ЄВРОПОЛ

Вітчизняні дослідники П. Каркач та М. Копетюк наголошують, що «співпраця між державами – членами ЄС в галузі правоохоронної діяльності пов’язана з загальноєвропейською інтеграцією. Тому для України дослідження питань співпраці держав – членів ЄС в галузі правоохоронної діяльності є важливим. Певною особливістю сучасного стану є посилення міжвідомчої співпраці правоохоронних та судових органів країн – членів ЄС, утворення спеціальних структур, які відіграють важливу роль у боротьбі зі злочинністю, крім національних правоохоронних органів – це Європейська поліція (Європол) і Євроюст, які виконують конкретні завдання взаємної допомоги, координують зусилля між органами поліції, митної служби, імміграції та юстиції ЄС» [620].

«Європол є регіональною міжнародною урядовою організацією правоохоронного характеру, що бере активну участь у протидії злочинності в рамках Європейського Союзу. Створення її передбачено ще у договорі про Європейські Співтовариства. Його історія починається з “TREVI” – Форуму внутрішньої безпеки Європейських економічних співтовариств / Європейського союзу, який був створений у 1975 році та діяв до вступу в дію Маастрихтського договору (1993 рік)» [621].

⁶²⁰ Каркач П., Копетюк М. Особливості нормативно-правового регулювання координації діяльності правоохоронних органів держав-членів Європейського Союзу. Історико-правовий часопис. 2015. № 1 (5). С. 46-50.

⁶²¹ Гаврилюк В.І., Дубина В.І., Данилюк М.П. Актуальні аспекти міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ України на напрямку протидії торгівлі людьми / посібник. К.: Цифра, 2007. 175 с. <https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/75892.pdf>

«Створення Європолу стало можливим завдяки активному лобіюванню цієї ідеї урядовими колами Федеративної Республіки Німеччини (характерно, що в Німеччині досить давно дискутувалося питання щодо можливостей створення наднаціональної поліцейської служби на зразок «європейського ФБР»). Пропозиція тодішнього федерального канцлера ФРН Гельмута Коля, підтримана президентом Франції Франсуа Міттераном, щодо побудови спільної європейської служби кримінальної поліції для боротьби з незаконним поширенням наркотиків та іншими тяжкими формами організованої злочинності, була схвалена на засіданні Ради Європи у Люксембурзі (липень 1991 р.). У Маастрихтській угоді про утворення Європейського Союзу від 7 лютого 1992 р. був підтверджений намір заснувати європейську поліцейську службу для покращення співробітництва між країнами-членами ЄС у боротьбі з торгівлею наркотичними речовинами, тероризмом та іншими тяжкими формами міжнародної організованої злочинності. Для розробки концепції перспективної діяльності служби вже 2 червня 1992 р. у Страсбурзі було створено інтернаціональний штаб у складі близько 20 представників національних служб кримінальної поліції Франції, Італії, Бельгії, Великобританії, Федеративної Республіки Німеччини та Нідерландів. Європолу на початковому етапі становлення (до підписання відповідної Конвенції) відводилася роль спеціалізованої координаційної установи по протидії наркоторгівлі (Europol Drugs Unit – EDU), про що було заявлено 2 червня 1993 р. на нараді міністрів внутрішніх справ і юстиції країн-членів ЄС. Саме такий статус він мав 3 січня 1994 р., коли при штаб-квартирі ЄС у Гаазі було відкрито представництво Європолу як координаційної інстанції по боротьбі з наркобізнесом» [622].

У цілому, історію створення та функціонування Європолу можна представити наступними ключовими датами (табл. 10.17).

⁶²² Грицишен Д.О. Методологія реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності в контексті взаємодії із іншими видами державної політики // Аспекти публічного управління. Видавництво «Грані». 2020. № 5. С. 97-106.

*Хронологія розвитку Європолу як регіонального
правоохоронного органу*

<i>Рік</i>	<i>Подія</i>
1970	Створення групи ТРЕВІ міністрами внутрішніх справ та юстиції Європейських Співтовариств
1991	Створення Центральноевропейського слідчого управління («Європол») для боротьби з міжнародним обігом наркотиків та організованою злочинністю
1993	Відділ наркотиків Європолу (EDU) створений за домовленістю міністрів
1994	EDU розпочинає свою діяльність у Гаазі
1995	Угода про Конвенцію про заснування Європолу відповідно до статті КЗ Маастрихтського договору
1999	Призначення першого директора Європолу – колишнього координатора EDU
1999	Представлення робочих файлів аналізу (AWF), одного з найперших інструментів Європолу для збору, обміну та обробки інформації та розвідувальних даних
1999	перша публікація щорічного звіту про організовану злочинність
2000	Рішення про створення Інформаційної системи Європолу (EIS)
2001	Підписання перших угод про співпрацю з третіми сторонами (Ісландія та Норвегія)
2001	Створення робочої групи з боротьби з тероризмом при Європолі
2002	Створення інструменту безпечного обміну інформацією Європолу
2002	Підписання Угоди про співпрацю із США
2005	Європол охоплює 500 співробітників, офіцерів зв'язку, відряджених національних експертів, слухачів та підрядників
2006	Європол приймає 100 офіцерів зв'язку
2006	Перша публікація Оцінки загрози організованої злочинності
2007	Перша публікація звіту про ситуацію та тенденції тероризму в ЄС
2009	Запуск програми безпечного обміну інформацією Європолу
2010	Європол стає агенцією ЄС
2011	Перша європейська конвенція керівників поліції
2013	Відкриття Європейського центру з кіберзлочинності в Європолі
2015	Європол приймає 200 офіцерів зв'язку
2015	Запуск Спільної оперативної групи (JOT) MARE
2016	Створення Європейського центру боротьби з тероризмом при Європолі
2016	Запуск веб-сайту «Найвишуканіші втікачі в Європі»
2016	Створення Європейського центру контрабанди мігрантів при Європолі
2016	Розміщення гостьових офіцерів у гарячих точках Греції та Італії
2017	З новим розпорядженням офіційна назва Європолу змінюється на Агентство Європейського Союзу з питань співпраці у правоохоронних органах

Основними складовими діяльності Європолу є положення контролю, стримувань та противаг, що, власне, обумовлено специфікою функціонування усїєї системи суб'єктів Європейського Союзу. Особливості системи управління діяльністю Європолу ґрунтуються на демократичних засадах, на основі контролю, перевірок та нагляду за процесом прийняття управлінських рішень.

Щодо підзвітності, в даному випадку, вагоме значення надається таким службам управління як: міністри внутрішніх справ та юстиції країн-членів Європейського Союзу, депутати Європарламенту, інші органи Європейського Союзу, правління всіх членів Європейського Союзу.

«Європол є агенцією ЄС з 2010 року. Зрештою, він підзвітний Раді міністрів з питань юстиції та внутрішніх справ, до складу якої входять відповідні міністри всіх держав-членів ЄС. Рада відповідає за основний контроль та керівництво Європолем, а також призначає виконавчого директора та заступників директора. Рада разом з Європейським Парламентом (ЄП) затверджує бюджет Європолу (який є частиною загального бюджету ЄС), а також приймає нормативні акти, що стосуються роботи Європолу» [623].

Правління є основним органом управління діяльністю Європолу, крім того, основним середовищем зацікавлених сторін, адже забезпечує унікальний форум для забезпечення подальшого розвитку Європолу, як надійного партнера, який успішно відповідає потребам і очікуванням правоохоронного співтовариства Європейського Союзу.

До складу правління входять: по одному представнику від кожної держави-члена Європейського Союзу, який бере участь у Регламенті Європолу; по одному представнику від Європейської Комісії.

«Верховною Радою України ратифіковано Угоду між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічну співпрацю. Угодою передбачено посилення співробітництва держав-членів Європейського Союзу, які діють через Європол, з Україною щодо запобігання серйозних форм міжнародної злочинності, їхнього виявлення, припинення та розслідування, зокрема, шляхом обміну стратегічною та технічною інформацією. Передбачено, що Україна призначає Міністерство внутрішніх справ діяти в якості національного контактного пункту між Європолем та іншими компетентними органами України. Засідання на високому рівні між Європолем і компетентними органами України проводяться регулярно для обговорення питань, які стосуються цієї угоди і

⁶²³ Europol. URL: <https://www.europol.europa.eu/>

співробітництва в цілому. Контактний пункт, призначений Україною, і той, який призначений Європолом, проводять між собою регулярні консультації з питань політики і питань, що представляють взаємний інтерес, з метою виконання їхніх завдань і координації відповідних дій. Обмін інформацією, яка визначається угодою, здійснюється тільки на передбачених нею умовах. Інформація, обмін якою здійснено згідно з договором, використовується тільки для цілей угоди і під час розслідування, кримінального переслідування, запобігання кримінальному правопорушенню і процесуальним діям, що пов'язані з кримінальними справами. Обмін інформацією не стосується питань взаємного надання правової допомоги у кримінальних справах. У результаті цього ніякі положення угоди не перешкоджають положенням будь-якої угоди про надання взаємної правової допомоги, здійснення робочих контактів правоохоронних органів або будь-яким іншим угодам чи домовленостям щодо обміну інформацією між Україною і будь-якою державою-членом Європейського Союзу, не стосуються їх жодним чином і не впливають на них» [624, с. 18].

Важливе значення у запобіганні та протидії економічній злочинності відіграє співпраця із Європолом, особливо, у частині транскордонної злочинності. Вважаємо, що у трансформації державного управління в правоохоронній сфері, варто передбачати наступне:

- формування комунікаційного механізму взаємодії із Європолом щодо транскордонної злочинності, зокрема, економічної;
- створити цілісний механізм формування кадрового резерву офіцерів зв'язку в Європолі, що дозволить забезпечити безперервний процес використання можливостей та ресурсів Європолу для запобігання та протидії економічній злочинності;
- на рівні прийняття державно-управлінських рішень, у сфері національної безпеки, враховувати механізми взаємодії із Європолом;

⁶²⁴ Неволя В.В. Інтерпол та Європол: співвідношення діяльності міжнародних організацій в боротьбі з організованою злочинністю // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2011. Вип. 24. С. 15-20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2011_24_2

– при підготовці фахівців для правоохоронних органів зважати на потребу у підготовці офіцерів зв'язку, а також формувати комплекс знань та навичок щодо діяльності Європолу.

Таким чином, нами визначено особливості міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії економічній злочинності, шляхом встановлення особливостей такої взаємодії та на цій основі, розробки класифікаційної моделі. Класифікаційна модель передбачає ідентифікацію видів міжнародного співробітництва за такими класифікаційними ознаками: за напрямками (презентаційне, навчально-освітнє, технічне та інші види допомоги, безпосередня взаємодія); за формами прояву (через налагодження інформаційно-комунікаційних зв'язків, через договірні відносини, через здійснення спільних правоохоронних заходів); за суб'єктами (шляхом створення міжнародних правоохоронних організацій (глобальні, регіональні), міжвідомча взаємодія (відомчі, через міжнародні організації); за діяльністю окремих осіб (офіцери зв'язку, особисті контакти). У цілому, визначені нами положення дозволяють сформувати комплекс взаємодії вітчизняної правоохоронної системи із подібними системами інших країн, що підвищує результативність та ефективність процесів запобігання та протидії економічній злочинності. Обґрунтовано особливості формування державної політики у сфері запобігання та протидії економічній злочинності, у частині взаємодії із міжнародними поліцейськими організаціями. У результаті, було запропоновано напрями розвитку механізмів державного управління у контексті зазначеної взаємодії. Встановлено, що взаємодія правоохоронних органів із міжнародними поліцейськими організаціями дозволить підвищити ефективність процесів запобігання та протидії економічній злочинності.

ВИСНОВКИ

Ідентифіковано інформаційні джерела дослідження проблем розвитку державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи України. Зокрема, визначено специфіку публікаційної активності з досліджуваних проблем на сторінках журналів, що індексуються в наукометричній базі даних SCOPUS, а також ідентифіковано напрями вирішення назрілих проблем, що представлені в дисертаційних дослідженнях вітчизняних вчених. Обґрунтовано напрями вивчення міжнародних документів, що були ратифіковані в Україні, а також договорів, що були заключенні із країнами світу щодо співпраці в сфері правоохоронної діяльності. Систематизовано вітчизняні нормативно-правові акти, що характеризують об'єкту, суб'єкту, процесуальну та забезпечувальну сторони правоохоронної системи України.

Основними напрямиами трансформації державного управління в правоохоронній системі є: запобігання та протидія окремим видам злочинів; місце правоохоронної системи в забезпеченні цивільної безпеки держави; місце правоохоронної системи в забезпеченні національної безпеки та оборони; розвиток державного управління різними сферами діяльності окремих правоохоронних органів; реформування системи виконання покарань як функції правоохоронної системи; реформування правоохоронної системи. Вперше питання запобігання та протидії злочинності на сторінках наукових журналів з'явилося в 1896 р. і було присвячене психологічним проблемам. В наукометричній базі даних Scopus міститься 55 тис. наукових публікацій із досліджуваної проблематики, що свідчить про актуальність досліджуваного питання та необхідність постійного оновлення наукових положень.

Запропоновано змістовні характеристики правоохоронної діяльності як об'єкту державної політики. Обґрунтовано необхідність виділення наступних підходів до розуміння правоохоронної діяльності: функція держави, діяльність органів державної влади, діяльність приватних правоохоронних установ, об'єкт державної політики. Зокрема, як об'єкт державної політики під правоохоронною діяльністю варто розуміти процес формування та реалізації державно-управлінських рішень щодо правозастосовчої діяльності спеціально уповноважених органів державної влади (правоохоронні органи) та регулювання діяльності правоохоронних установ, яка сконцентрована на забезпеченні громадського порядку, законності, безпеки суспільних відносин, запобіганні та протидії різним видам злочинів, через примусові та юридичні засоби впливу. Запропоновано виокремити наступні ознаки правоохоронної діяльності: 1) правозастосовчий характер правоохоронної діяльності як одного з напрямів державного управління; 2) невід'ємність правоохоронної діяльності від діючих правових норм, що регулюють суспільні відносини; 3) реалізація правоохоронної діяльності державними правоохоронними органами та недержавними суб'єктами з обмеженою сферою діяльності; 4) застосування лише законних засобів впливу на суспільні відносини; 5) забезпечення громадського порядку, безпеки суспільних відносин та безпеки держави за окремими сферами забезпечення та діяльності; 6) відповідність діяльності суб'єктів правоохоронної діяльності встановленим

правовим нормам; 7) професійність суб'єктів правоохоронної діяльності. Застосування зазначеного підходу дозволить в повній мірі врахувати всю специфікацію правоохоронної діяльності.

Для розвитку правоохоронної системи та розширення теоретичного знання визначено два комплексних підходи до розуміння правоохоронної діяльності: 1) правоохоронна діяльність – це вид діяльності держави, що здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами державного управління через застосування профілактичних, примусових, юридичних, силових та інших заходів впливу на суспільні відносини, які регламентовані діючим законодавством, для забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку та запобігання і протидії злочинності як основи захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, які легалізовані в системі права; 2) правоохоронна діяльність – об'єкт державної політики щодо якого формуються та реалізуються державно-управлінські рішення направлені на реалізації правоохоронної функції держави, що здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами державного управління через застосування профілактичних, примусових, юридичних, силових та інших заходів впливу на суспільні відносини, які регламентовані діючим законодавством, для забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку та запобігання і протидії злочинності як основи захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, які легалізовані в системі права. Правоохоронні органи як суб'єктів державного управління запропоновано розглядати з двох позицій: 1) як державний інститут, що реалізує правоохоронну функцію: правоохоронний орган; 2) як суб'єкт реалізації державної політики – правоохоронний орган. Під державною політикою в сфері трансформації правоохоронної системи варто розуміти: процес вироблення, формування, реалізації та її оцінки державно-управлінських рішень, які полягають в дії або бездіяльності, передбачають сукупність методів, процедур, інструментів, принципів, що застосовуються суб'єктами державної влади щодо впливу на процес трансформації правоохоронну систему в цілому або окремих її складових для вирішення назрілих проблем, щодо забезпечення державної безпеки, громадського порядку, протидії та запобігання злочинам, що в результаті дозволить забезпечити соціальний консенсус через узгодження публічних, суспільних та приватних інтересів.

Розроблено класифікаційну модель функцій держави та визначено місце в ній правоохоронної функції та правоохоронної діяльності. Обґрунтовано, що правоохоронна функція за формою прояву належить до основних, постійних, внутрішніх та зовнішніх функцій. Відповідно, правоохоронна функція скерована на забезпечення виконання функцій держави, які класифікуються за принципом поділу державної влади та об'єктною спрямованістю. В цілому, вище зазначене обумовлює теоретичне підґрунтя розвитку державної політики у сфері правоохоронної діяльності.

Визначено змістовні характеристики приватних, суспільних та публічних інтересів, що є основою формування правоохоронної системи як інструменту забезпечення їх задоволення. Висунута та доведена гіпотеза, що

задоволення інтересів через їх формалізацію в праві та захисту в правоохоронній системі, залежить від політичного режиму, що діє в тій чи іншій країні. Проведений аналіз диктаторських режимів свідчить, про заміну понять публічного суспільного інтересів приватним інтересом диктатора, що, як наслідок, призводить до загроз для суспільства в певній країні (використання правоохоронної системи для переслідування політичних опонентів), а також може стати загрозою геополітичній безпеці. Визначено прояв правоохоронної системи в контексті теорії інтересів, зокрема як: 1) інструмент захисту та врегулювання усіх інтересів; 2) система перетину інтересів агентів; 3) інструмент звуження приватних інтересів. Визначено, залежність національної, державної, суспільної та особистої безпеки від рівня врегулювання інтересів при формуванні та реалізації державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи.

Обґрунтовано відповідність правоохоронної системи ключовим характеристикам (принципам) системного підходу: багатоплановості, багатоманітності, ієрархічності, різнопорядковості, динамічності. В результаті дослідження були ідентифіковані системні властивості правоохоронної системи, сформовані на основі загальної класифікації систем. Правоохоронну систему та її окремі елементи було імплементовано в загальну класифікацію систем, в результаті чого стала можливою візуалізація інформаційної моделі правоохоронної системи, що включає наступні елементи: суб'єкт, об'єкт, методологічна дія, зворотній зв'язок. Надано характеристику кожній складовій контексті визначення ключових напрямів державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи.

Основними причинами реформування правоохоронної системи є наступні: 1) низький рівень захищеності конституційних прав громадян; 2) високий рівень криміногенної ситуації в Україні; 3) невідповідність правоохоронної системи суспільним реаліям; 4) повна трансформація державної влади в результаті Революції Гідності, зміна її функцій та механізмів їх реалізації; 5) потреба у розширенні функціональної діяльності правоохоронних органів; 6) низький рівень суспільної довіри до правоохоронних органів. Ключовими напрямами реформування правоохоронної системи є: 1) трансформація управління кадровим потенціалом; 2) налагодження системи комунікації між правоохоронними органами для ефективності взаємодії; 3) врегулювання взаємодії правоохоронної системи із громадянським суспільством та органами місцевого самоврядування; 4) регулювання дублювання функцій правоохоронними органами через затвердження чітких критеріїв приналежності відповідного органу державної влади до правоохоронних органів; 5) формування державного реєстру правоохоронних органів із чітким окресленням їх функцій та сфер діяльності; 6) трансформація системи підготовки та перепідготовки правоохоронців; 7) трансформація підготовки правоохоронців в цивільних та відомчих закладах вищої освіти. Бар'єрами визначено наступні: 1) недовіра суспільства до правоохоронної системи та державної влади в цілому (виконавчої та законодавчої), що

чинить супротив будь-яким реформам; 2) політична корупція та відсутність політичної волі; 3) механізми державної політики щодо реформування системи неповною мірою враховують суспільні реалії; 4) корупція в правоохоронних органах та відсутність мотивації до трансформації; 5) відсутність належного ресурсного забезпечення.

На основі систематизації напрацювань вчених ідентифіковано загальні та спеціальні завдання правоохоронної діяльності, які було покладено в основу формування мети та завдань державної політики в сфері правоохоронної діяльності.

Обґрунтовано вихідні положення державної політики в сфері правоохоронної діяльності, зокрема: 1) предметно-об'єктне поле державної політики в сфері правоохоронної діяльності; 2) визначено напрями формування та застосування принципів правоохоронної діяльності, які згруповано за напрямками: загальні соціально-орієнтовані принципи правоохоронної системи; загальні принципи, що характеризують властивості правоохоронної діяльності.

Розроблено порядок залучення стейкхолдерів до формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності (взаємодія із органами місцевого самоврядування; взаємодія із органами державного управління; взаємодія із контролюючими органами; взаємодія із організаціями громадянського суспільства). Розроблено модель взаємодії державних політик в контексті реалізації правоохоронної функції. Представлено зміст та форми реалізації освітнього, фінансового, правового, інституційного та інформаційного механізмів як складових методології державної політики. Дані положення розширюють наукове значення державного управління та є основою для трансформації системи правоохоронної діяльності в Україні.

Обґрунтовано фундаментальні положення функціонування правоохоронних органів та органів, що реалізують правоохоронну функцію. Зокрема, ідентифіковано ознаки, яким мають відповідати досліджуванні суб'єкти правоохоронної системи. Обґрунтовано класифікаційні ознаки правоохоронних органів, що визначають їх функціональну спрямованість, організаційно-правову форму та повноваження. Визначено функції (захисна, профілактична, охоронна, координаційна, нормотворча, інформаційна, виконавча, контрольна, аналітична, оперативно-розшукова, розслідування злочинів, розгляд правопорушень) та принципи (цілісність, структурованість, професіоналізм, аполітичність, підзвітність, управлінський характер, нормативне визнання, компетенція) діяльності правоохоронних органів.

Розроблено правовий механізм державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи. Удосконалено законодавчі та нормативні акти, що регулюють правоохоронну систему України, що передбачає: внесення змін до Положення Про офіс Президента України, Закон України Про Кабінет Міністрів України, Положення Про міністерство внутрішніх справ України; запропоновано структуру та зміст Положення Про спільну діяльність СБУ та БЕБ в сфері запобігання та протидії легалізації

коштів отриманих злочинних шляхом, фінансуванню тероризму та зброї масового знищення та Положення Про спільну діяльність СБУ, ДБР та БЕБ в сфері фінансування політичного екстремізму, сепаратизму та колаборації.

Розроблено нормативно-правове регулювання процесу розширення системи правоохоронних органів, що передбачає: 1) запропоновану структуру та зміст нормативних актів, що регулюють діяльність запропонованих до створення правоохоронних органів (Закон України Про Управління спеціальними охоронними підрозділами; Закон України Про Бюро з протидії та запобіганню кіберзлочинам та кіберзагрозам; Закон України Про Бюро протидії терористичним загрозам; Закон України Про Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків; Закон України Про Бюро протидії торгівлі людьми та органами; Закон України Про Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї); 2) визначено нормативні акти, які потребують зміни та регулюють фінансове забезпечення діяльності правоохоронних органів; 3) запропоновано структуру положень про територіальні управління запропонованих до створення правоохоронних органів. Запропоновано структуру та зміст положень про діяльність тимчасових слідчих груп, зокрема щодо: 1) розслідування злочинів вчинених політиками, державними службовцями та правоохоронцями проти державного суверенітету та цілісності, які сприяли російській військовій агресії 24 лютого 2022 р.; 2) розслідування воєнних злочинів, що вивчені на території України збройними силами російської федерації; 3) розвідувальної діяльності та розшуку осіб, яких підозрюють у скоєнні воєнних злочинів на території України та вжиття заходів щодо представлення їх перед міжнародним трибуналом в Гаазі.

Удосконалено підходи до державного управління фінансовим забезпеченням правоохоронної діяльності в контексті її реформування через опрацювання такого механізму в межах запропонованих бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів, а саме: «6310000 Бюро енергетичної безпеки», «6311000 Бюро енергетичної безпеки», «63110103 забезпечення діяльності Бюро енергетичної безпеки», «6350000 Агентство з протидії виготовленню та розповсюдженню наркотиків», «6351000 Агентство з протидії виготовленню та розповсюдженню наркотиків», «6351010 Забезпечення діяльності Агентства з протидії виготовленню та розповсюдженню наркотиків», «6360000 Бюро з протидії тероризму та екстремізму», «6361000 Бюро з протидії тероризму та екстремізму», «6361010 Забезпечення діяльності Бюро з протидії тероризму та екстремізму», «6370000 Бюро інформаційної безпеки», «6371000 Бюро інформаційної безпеки», «6371010 Забезпечення діяльності Бюро інформаційної безпеки»; їх реалізація уможливить дійсне запровадження вказаних органів виконавчої влади та їх подальше повноцінне функціонування.

Розроблено інформаційний механізм формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності, заснований на налагодженні внутрішньої та зовнішньої комунікації суб'єктів державної

політики. Внутрішня комунікація включає в себе: створення єдиної державної бази кримінальних правопорушень із рівнями доступу; повна цифровізація діяльності правоохоронних органів; розробка механізму комунікації із міжнародними правоохоронними організаціями; розробка стратегії кібербезпеки правоохоронної системи України; розробка механізму обміну інформацією між правоохоронними органами; формування механізму підвищення кваліфікації правоохоронців щодо цифровізації; цифровізація процесів розслідування злочинів та оперативно-розшукових дій; розробка процедури збору інформації із використанням новітніх технологій. Зовнішня комунікація покликана вирішити наступні завдання: інформування суспільства; формування суспільної свідомості; привернення уваги до проблеми. Зазначені завдання реалізуються через застосування наступних методів: соціальна реклама; експертна оцінка; опитування; соціологічні обстеження; пропаганда; агітація; засоби масової інформації; діяльність прес-служб; зустрічі з громадськістю. Реалізація зазначених методів можлива через: розробку комунікаційної стратегії правоохоронних органів; формування фінансового забезпечення реалізації вказаних методів; встановлення вимоги до оприлюднення інформації.

Розроблений комплексний механізм забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи. Обґрунтовано необхідність виділяти: об'єкти кібербезпеки та об'єкти кіберзахисту. Суб'єктами забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи запропоновано визначати: суб'єктів забезпечення кібербезпеки держави та суб'єктів забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи. Запропонований порядок забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи України включає наступні завдання: 1) Оцінка кібербезпеки, кіберзахисту правоохоронної системи в цілому; 2) Оцінка потенційних кіберзагроз на майбутні періоди; 3) Формування Стратегії забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи; 4) Впровадження заходів забезпечення кіберзахисту; 5) Впровадження системи постійного моніторингу за кібербезпекою; 6) Контроль за реалізацією Стратегії та оцінка ефективності заходів. За кожним напрямом визначено суб'єкти, напрями забезпечення та результативний документ. Порядок забезпечення кібербезпеки правоохоронного органу має наступні складові: 1) Оцінка кібербезпеки та кіберзахисту правоохоронного органу; 2) Оцінка потенційних кіберзагроз на майбутні періоди; 3) Формування нормативів забезпечення кібербезпеки; 4) Організація системи кіберзахисту правоохоронного органу; 5) Організація безпеки особистих даних; 6) Організація кібербезпеки та кіберзахисту робочого місця; 7) Організація кіберзахисту процесів правоохоронної діяльності; 8) Організація системи спеціального зв'язку на випадок несанкціонованого проникнення в інформаційну систему; 9) Впровадження протоколу знищення даних на випадок фізичного проникнення.

Наукове видання

Колектив авторів:

В.В. Євдокимов, Д.О. Грицишен, В.М. Бутузов, І.О. Драган,
В.Ф. Загурська-Антонюк, І.М. Леган, К.В. Малишев, В.В. Нонік,
С.В. Свірко, Л.В. Сергієнко, І.В. Супрунова, Т.В. Барановська,
О.В. Грабчук, А.П. Дикий, Ю.В. Крутік, С.П. Лисак, В.А. Молотай,
Є.Ю. Романченко, В.В. Савіцький, О.О. Хробуст, Г.А. Шпиталенко,
О.В. Білошицький, К.О. Лисак, Г.Д. Ліпська-Романченко, О.В. Трачук,
А.В. Фрікель

КРИЗА ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

МОНОГРАФІЯ

За загальною редакцією

Віктора Євдокимова, Дмитрія Грицишена

Технічний редактор *О.М. Джигора*

Коректор *Т.М. Тростенюк*

Віддруковано з готових оригінал-макетів

Підписано до друку 02.01.2023 р.

Папір офсетний. Формат 70х100 1/16

Гарнітура “Таймс”. Друк офсетний. Ум. др. арк. 29,5

Наклад 300 прим. Зам. № 166

ТОВ «Видавничий дім “Бук-Друк”»

м. Житомир, вул. Мала Бердичівська, 17а

тел.: 063 101 22 33

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру
видавців, виготовників і розповсюджувачів видавничої продукції України
серія ДК № 7412 від 27.07.2021 р.*

Друк та палітурні роботи ФОП О.О. Євенок
м. Житомир, вул. Мала Бердичівська, 17а
тел.: 063 101 22 33, e-mail: printinz@gmail.com

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру
видавців, виготовників і розповсюджувачів видавничої продукції України
серія ДК № 3544 від 05.08.2009 р.*