

Ю. І. Хилевич,
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування,
Державний університет інформаційно-комунікаційних технологій
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9161-7078>

DOI: 10.32702/2306-6814.2024.24.199

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНОЇ ВЗАЄМОДІЇ У СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Y. Khylevych,
Postgraduate student of the Department of Public Management and Administration,
State University of Information and Communication Technologies

ORGANISATIONAL AND LEGAL SUPPORT FOR STRATEGIC COOPERATION IN THE FIELD OF LAW ENFORCEMENT IN UKRAINE

Організаційно-правове забезпечення стратегічної взаємодії у сфері правоохоронної діяльності полягає у чіткому унормуванні та виокремленні суб'єктів правоохоронної діяльності, що характеризуються терміном "органи правопорядку". Це дасть змогу сформувати чітку систему органів правопорядку та вдосконалити внутрішню структуру та систему управління органами правоохоронної діяльності. З цією метою, у статті запропоновано низку критеріїв, за якими буде здійснюватися відбір органів державного управління до правоохоронних органів (суб'єктів правоохоронної діяльності), а також запропоновано структуру законопроекту "Про органи правопорядку в Україні". Запропонований законопроект має бути комплексним нормативно-правовим актом з вичерпним визначенням понять та переліком суб'єктів правоохоронної діяльності з визначеними повноваженнями щодо їх статусу, функцій, завдань і повноважень, а також положень щодо їх системної, скоординованої взаємодії, у тому числі стратегічної, між собою, а також із закордонними аналогічними установами та профільними міжнародними організаціями і змістовною характеристикою кожного з них.

Organisational and legal support for strategic cooperation in the field of law enforcement consists in clear regulation and separation of law enforcement entities, which are characterised by the term "law enforcement agencies". This will make it possible to form a clear system of law enforcement agencies and improve the internal structure and management system of law enforcement agencies. To this end, the article proposes a number of criteria by which public administration bodies should be selected for law enforcement agencies (law enforcement entities), in particular, the following: the main tasks and functions of such bodies are clearly related to the detection, disclosure, investigation, suppression and prevention of criminal offences; they are empowered to carry out operational and search activities and pre-trial investigation, conduct operational and search inquiries, investigative actions, etc; have the right to legally use force and coercive measures, including firearms, on behalf of the state; have appropriate armed units within their structure; the function of law enforcement is a major, day-to-day activity and is directly provided for by law.

The article also proposes the structure of the draft law 'On Law Enforcement Agencies in Ukraine'. The proposed draft law should be a comprehensive legal act with an exhaustive definition of concepts and a list of law enforcement agencies with defined powers regarding their status, functions, tasks and authorities, as well as provisions for their systematic, coordinated interaction, including strategic interaction, among themselves, as well as with foreign similar institutions and relevant international organisations, and a substantive description of each of them.

This approach will help to: shift from the principles of post-Soviet law enforcement agencies to service law enforcement services; create a single coordinated system of law enforcement agencies as part of the state's security and defence sector; complete the reform and modernisation of the law enforcement system; and develop proactive activities of law enforcement agencies.

Ключові слова: стратегічна взаємодія суб'єктів правоохоронної діяльності, організаційно-правове забезпечення, реформування та модернізація правоохоронної системи, система органів правопорядку.

Key words: strategic interaction of law enforcement entities, organisational and legal support, reform and modernisation of the law enforcement system, system of law enforcement agencies.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Взаємодія у сфері правоохоронної діяльності здійснюється на стратегічному і тактичному, міжнародному, національному та місцевому рівнях, а також між структурними підрозділами міністерства, так і між закладами, установами і підприємствами, що належать до його сфери управління. Відповідно всі види та рівні взаємодії (горизонтальний та вертикальний) мають здійснюватися відповідно та у межах чинного законодавства.

Одним із пріоритетів національних інтересів України, цілей та основних напрямків публічної політики у сфері національної безпеки, відповідно до Стратегії національної безпеки України "Безпека людини — безпека країни" є розвиток стратегічних відносин із ключовими іноземними партнерами, насамперед з Європейським Союзом і НАТО та їх державами-членами, Сполученими Штатами Америки, прагматичне співробітництво з іншими державами та міжнародними організаціями на основі національних інтересів України на засадах постійної та безперервної взаємодії [6].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Стаття ґрунтується на аналізі вітчизняних нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів правопорядку України [1; 2; 5], у тому числі в умовах дії правового режиму воєнного стану [3], зокрема їх взаємодію на міжнародному та національному рівнях, а також чинні стратегії розвитку та реформування правоохоронних органів [4; 6].

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою статті аналіз чинного законодавства України та вироблення шляхів удосконалення організаційно правового забезпечення стратегічної взаємодії у сфері правоохоронної діяльності на підставі її пріоритетних напрямків та шляхом розробки структури законопроекту "Про органи правопорядку в Україні".

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Чинні нормативно-правові акти, що регламентують діяльність правоохоронних органів на міжнародному, національному та місцевому рівнях, зокрема особливості їх взаємодії у сфері правоохоронної діяльності, засвідчують, що суб'єкти правоохоронної діяльності здійснюють інтеракції відповідно до міжнародних правових актів, за чітко регламентованими процедурами, закріпленими національними нормативно-правовими актами, а також відповідно до положень та інструкцій, що ухвалені підзаконними та локальними правовими актами, а також акти індивідуальної дії.

Тобто, чинне національне та міжнародне законодавство встановлює можливість та необхідність взаємодії у сфері правоохоронної діяльності на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях, а також між суб'єктами системи внутрішніх справ, діяльність яких регламентується Міністерством внутрішніх справ України, та з іншими органами державної влади, місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, організаціями та громадянами України. А також, після воєнної та інформаційної інтервенції російської федерації було внесено низку допов-

нень і змін щодо уточнення переліку даних, що містять державну таємницю, й особливостей взаємодії із воєнними формуваннями ЗСУ та інших держав, у тому числі ворожими, задля забезпечення правопорядку та територіальної цілісності України.

Низка міжнародних актів, що були ратифіковані Україною у сфері правоохоронної діяльності, та меморандумів про співробітництво свідчать про наявність міжнародного співробітництва на трьох ключових рівнях: глобальному — у рамках ООН та її структур; регіональному — на рівні взаємодії з інституціями та органами Європейського Союзу; національному — у рамках компетентностей окремих органів правопорядку України.

Отже, підтримка Україною транскордонного співробітництва та кооперації з правоохоронними органами інших держав з метою покращення розслідування та попередження злочинності є однією із найбільш ефективних стратегій зменшення впливу організованої злочинності. Для цього важливим є організаційне забезпечення такої взаємодії, зокрема у співпраці із Європолем, Євроюстом тощо.

Варто зазначити, що Стратегією національної безпеки України [6] визначено основні напрями реалізації національних інтересів і забезпечення національної безпеки, зокрема з питань відстоювання державного суверенітету та незалежності, відновлення територіальної цілісності, європейської та євроатлантичної інтеграції, суспільного розвитку, захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. Для виконання цих завдань необхідним є розвиток стратегічного партнерства, партнерських і прагматичних відносин, а також практичної взаємодії. Важливим є те, що Стратегією диференційовано види взаємовідносин з різними державами та міжнародними організаціями. Саме тому, має бути сформовано комунікаційні стратегії по відношенню до кожної з груп держав, в залежності від різновиду взаємодії. Ці аспекти визначають взаємодію України на міжнародному рівні, однак важливе значення має взаємодія на національному рівні.

Для України важливе значення має інституціоналізація стратегічної взаємодії, що потребує належного рівня нормативно-правового й організаційного забезпечення. Такий рівень взаємодії частково знайшов своє нормативне забезпечення, однак для подальшого його розвитку має бути розроблено та / або внесено зміни до чинних нормативно-правових і підзаконних актів.

Для визначення рівня інституційного забезпечення стратегічної взаємодії у сфері правоохоронної діяльності, необхідно чітко визначити основних суб'єктів з числа органів державної влади і / та правоохоронних органів. Відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України [5], воно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у таких сферах: забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримки публічної безпеки і порядку та надання поліцейських послуг; захисту державного кордону й охорони суверенних прав України; цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій; міграції. Отже, як видно із переліку завдань Міністерства внутрішніх справ України, воно є головним органом, що формує і реалізує державну політику, що передбачає

використання стратегічних аналітичних інструментів, технологій та методів.

У 2023 році, у зв'язку із повномасштабним вторгненням держави-агресора на територію України, було внесено низку змін до Положення, відповідно до яких Міністерство внутрішніх справ України бере участь у формуванні та реалізації політики у сфері протимінної діяльності (у межах його компетентностей) та взаємодіє із Національним органом з питань протимінної діяльності, центром протимінної діяльності та центром гуманітарного розмінування, а також координує здійснення заходів у цій сфері з уповноваженими підрозділами центральних органів виконавчої влади, діяльність яких координує Міністр, та Національної гвардії [3].

Чинні положення організаційно-правового забезпечення стратегічної взаємодії у сфері правоохоронної діяльності у вітчизняному законодавстві не повною мірою відповідають об'єктивним потребам України, зокрема: в умовах ведення бойових дій, де виникає необхідність взаємодії із органами сектору національної безпеки й оборони, а також воєнізованими формуваннями інших держав (у тому числі ворожими); в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції, де є необхідність взаємодії із іншими органами державної влади України та міжнародними організаціями із наближення вітчизняного законодавства до права ЄС. Нині суб'єкти правоохоронної діяльності забезпечують тільки окремі аспекти стратегічної співпраці та партнерства а також використовують окремі інструменти прогнозування і планування у власній діяльності. Відповідно, необхідним є вироблення спільних підходів для забезпечення такого виду взаємодії у сфері правоохоронної діяльності для здійснення своїх функцій і повноважень правоохоронними та іншими органами держави.

Найперше, варто зазначити, що основними напрямами стратегічної взаємодії у сфері правоохоронної діяльності, відповідно до аналізу стратегічних документів розвитку сфери охорони правопорядку, її реформування, а також забезпечення національної безпеки та протидії злочинності і корупції, є такі:

- правоохоронний напрям: протидія організованим злочинностям, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави; підтримка в належному стані публічної безпеки і порядку, сервісно орієнтоване надання поліцейських послуг; захист державного кордону; цивільний захист і захист населення і територій від надзвичайних ситуацій, протидія нелегальній міграції тощо;

- безпековий напрям: захист державного суверенітету, територіальної цілісності, оборонного, наукового та технічного потенціалу держави, захист інтересів держави та прав громадян від посягань з боку окремих організаційних груп і угруповань тощо;

- антикорупційний напрям: попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних та інших кримінальних правопорушень, а також запобігання їх виникненню у тому числі вищими посадовими особами держави тощо.

Для вирішення стратегічних завдань за вищевказаними напрямками, мають бути задіяні низка інституційно різних суб'єктів правоохоронної діяльності, що забезпечуватимуть у тому числі міжвідомчу взаємодію.

Отже, унормування та чітке виокремлення тих суб'єктів правоохоронної діяльності, що характеризуються терміном "органи правопорядку" та сформувати чітку систему органів правопорядку є важливим завданням для забезпечення їх стратегічно взаємодії. Так, у Комплексному стратегічному плані [4] до таких органів віднесено лише частину таких органів, з огляду на функції й обов'язки інших органів державної влади, які також виконують функції із забезпечення правопорядку, безпеки та антикорупційної діяльності. Тобто, на нормативно-правовому рівні має бути закріплений перелік таких органів, що вимагає розробки відповідного законопроекту.

Однак, зважаючи на те, що в чинному законодавстві відсутнє чітке визначення правоохоронного органу, а для забезпечення стратегічної взаємодії у сфері правоохоронної діяльності має бути здійснено чітку диференціацію її суб'єктів. Тобто, необхідною є розробка критеріїв та ознак, за якими буде здійснюватися відбір органів державного управління до правоохоронних органів (суб'єктів правоохоронної діяльності). З урахуванням положень Конституції України (ст. 131-1) [1], найбільш оптимальними, на нашу думку, є критерії, що виокремлюють органи з поміж тих, що виконують схожі функції: основні завдання та функції таких органів чітко пов'язані із виявленням, розкриттям, розслідуванням, припиненням і запобіганням, кримінальних правопорушень; наділені повноваженнями здійснювати оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування, проводити оперативно-розшукові заходи, слідчі дії тощо; уповноважені здійснювати інші види діяльності, спрямовані на виявлення, припинення, розкриття, запобігання і розслідування правопорушень; мають право легально застосовувати від імені держави силу та примусові заходи, у тому числі вогнепальної зброї; мають відповідні озброєні підрозділи у своєму складі; функція охорони права є головним, повсякденним напрямом діяльності та прямо передбачена законом [2].

Зважаючи на вищевикладене, вважаємо за доцільне ухвалення окремого закону України "Про органи правопорядку в Україні". Це має бути комплексний нормативно-правовий акт з вичерпним визначенням понять та переліком суб'єктів правоохоронної діяльності з визначеними повноваженнями щодо їх статусу, функцій, завдань і повноважень, а також положень щодо їх системної, скоординованої взаємодії, у тому числі стратегічної, між собою, а також із закордонними аналогічними установами та профільними міжнародними організаціями та змістовною характеристикою кожного з них.

Таким чином, можемо запропонувати таку структуру запропонованого законопроекту:

Преамбула — коротка характеристика вищезазначеного предмета правового регулювання.

Розділ I — подається поняття кожного органу правопорядку та визначення (правове закріплення) основних термінів, у тому числі координації діяльності таких органів та їх стратегічної взаємодії.

Розділ II — встановлює правові основи публічної політики у сфері функціонування органів правопорядку, принципи їх діяльності, а також основні завдання та цілі їх діяльності.

Розділ III — визначає чіткий перелік органів, що становлять систему органів правопорядку та основні фун-

кціональні ознаки такої системи, зокрема критерії, за якими відповідний державний орган може бути віднесений до такої системи, основні функції, повноваження і завдання таких органів, дані щодо керівників тощо.

Розділ IV — визначає основи координації та взаємодії органів правопорядку та їх функціонування як єдиної цілісної системи та окреслює спеціальні норми координації і взаємодії, у тому числі на стратегічному та оперативному рівнях. Зокрема, у цьому розділі мають бути врегульовані та регламентовані такі аспекти: принципи координації та взаємодії органів правопорядку, види та форми взаємодії, вимоги до порядку міжвідомчої взаємодії, порядок взаємодії з питань обміну інформацією, взаємодії у сфері цифрових комунікацій та використання даних реєстрів та доступу до баз даних, взаємодія з іншими органами сектору національної безпеки й оборони, міжвідомча взаємодія із органами публічного управління, взаємодія із недержавними та приватними організаціями, міжнародна взаємодія органів правопорядку, вимоги та форми координації діяльності, правовий статус, функції, повноваження та підпорядкованість Національного координатора у сфері правопорядку, взаємозамінність органів правопорядку та спільна компетенція та відповідальність (за певних умов чи обставин). Окремим підрозділом розділу має бути визначення особливостей функціонування стратегічних комунікацій в органах правопорядку та їх взаємодії у розробці та реалізації спільних комунікаційних стратегій.

Розділ V — визначає особливості демократичного цивільного контролю, що визначають принципи, підстави та порядок здійснення контролю за діяльністю органів правопорядку Верховною Радою України, Президентом України, КМУ, органами публічного управління, а також вимоги щодо судового контролю за їх рішеннями, діяльністю чи бездіяльністю, засади та порядок забезпечення громадського контролю та відповідальність посадових осіб цих органів за порушення прав та норма законодавства.

Розділ VI — визначає етичні засади та правила поведінки співробітників органів правопорядку та оцінку їх діяльності, зокрема: професійні й етичні вимоги до поведінки працівників, критерії оцінки діяльності співробітників громадянами тощо.

Розділ VII — присвячений матеріально-технічному та фінансовому забезпеченню, правовому режиму майна органів правопорядку та здійснення контролю за використанням державних коштів.

Розділ VIII — визначає прикінцеві та перехідні положення.

Такий підхід, на нашу думку, суттєвим чином сприятиме: відходу від принципів діяльності пострадянських правоохоронних органів на сервісні правоохоронні послуги; формуванню єдиної скоординованої системи органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони держави, що є спроможними виконувати свої функції і повноваження за різних обставин (воєнний, надзвичайний стан), завершення реформування та модернізації правоохоронної системи, а також розвитку проактивної діяльності суб'єктів правоохоронної діяльності та спрямованості здебільшого на профілактичні заходи у своїй діяльності.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, запропоновані критерії, яким мають відповісти органи правопорядку для участі у стратегічній взаємодії та об'єднання їх у систему органів правопорядку, діяльність якої регламентуватиметься окремим законом "Про органи правопорядку в Україні" сприятиме виконанню ними стратегічних завдань вищого рівня, який кожен правоохоронний орган не зможе досягти самостійно.

Перспективою подальших наукових досліджень у цій сфері має стати інституційно-організаційне забезпечення стратегічної взаємодії у сфері правоохоронної діяльності.

Література:

1. Конституція України: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 29.11.2024).

2. Наукова концепція законодавчого забезпечення діяльності органів правопорядку України / Дослідницька служба ВПУ; 2024 р. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33191.pdf> (дата звернення: 29.11.2024).

3. Про внесення до деяких постанов Кабінету Міністрів України змін з питань протимісної діяльності: постанова КМУ від 11 серп. 2023 р. № 1188. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1188-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.11.2024).

4. Про затвердження плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023—2027 роки: розпорядження КМУ від 23 серп. 2024 року № 792-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-zakhodiv-spryamovanykh-na-vykonannia-komple-a792r> (дата звернення: 29.11.2024).

5. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова КМУ від 28 жовт. 2015 р. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.11.2024).

6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 14 верес. 2020 р. № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення: 29.11.2024).

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 29 November 2024).

2. The Research Service of the Verkhovna Rada of Ukraine (2024), "Scientific Concept of Legislative Support of Law Enforcement Agencies of Ukraine", available at: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33191.pdf> (Accessed 29 November 2024).

3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2023), Resolution "On Amendments to Certain Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine on Mine Action", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1188-2023-%D0%BF#Text> (Accessed 29 November 2024).

4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2024), Order "On approval of the action plan aimed at implementing the Comprehensive Strategic Plan for Reforming Law Enforcement Agencies as Part of the Security and Defence Sector of Ukraine for 2023—2027", available at: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-zakhodiv-spryamovanykh-na-vykonannia-komple-a792r> (Accessed 29 November 2024).

5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), Resolution "On approval of the Regulation on the Ministry of Internal Affairs of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text> (Accessed 29 November 2024).

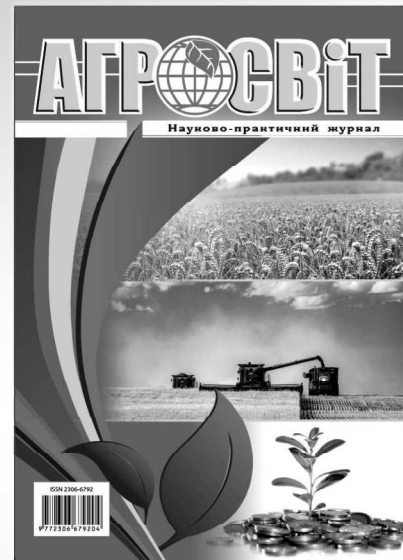
6. President of Ukraine (2020), Decree "On the Decision of the National Security and Defence Council of Ukraine of 14 September 2020 'On the National Security Strategy of Ukraine'", available at: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (Accessed 29 November 2024).

Стаття надійшла до редакції 08.12.2024 р.

АГРОСВІТ

<https://nauka.com.ua>

Передплатний індекс: 23847



Виходить 24 рази на рік

**Журнал включено до переліку
наукових фахових видань України
з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)**

Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292