

РОЗДІЛ 7

ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

*(Чигрина Галина Леонідівна, кандидат юридичних наук, доцент,
Державний податковий університет)*

Вивчення міжнародного досвіду дає змогу стверджувати, що правоохоронна діяльність є тактично важливою для функціонування будь-якої держави, оскільки, забезпечуючи захист прав та свобод людини і громадянина, гарантує стабільність, безпеку та справедливість у суспільстві.

В умовах оновлення парадигми суспільної безпеки правоохоронна діяльність являє собою зумовлений потребами людини особливий вид соціальної діяльності, визначеної нормами права та об'єктивною необхідністю впливу на суспільні відносини.

Виведення правоохоронної функції держави на якісно новий рівень і завершення реформування правоохоронної системи – провідні завдання, які наразі стоять перед нашою державою.

Надаючи загальну характеристику правоохоронної діяльності через визначення її поняття, висвітлення притаманних їй ознак та розкриття змісту і значення у правовому регулюванні, О. Кобзар констатує, що на теоретичному рівні окремі проблемні питання щодо правоохоронної діяльності досліджували у своїх працях такі вчені: С. Алексєєв, О. Бандурка, Ю. Ведерніков, Й. Горінецький, В. Горшеньов, С. Гусаров, А. Заєць, О. Зайчук, В. Карпунчев, М. Корнієнко, А. Колодій, В. Котюк, В. Копейчиков, О. Копиленко, А. Кучук, О. Нікітенко, Н. Оніщенко, Н. Петришин, П. Рабінович, В. Сіренко, О. Скакун, О. Тихомиров, В. Ткачук, В. Фатхутдінов, М. Цвік, В. Шкарупа та інші [1, с. 9].

Як справедливо наголошують О. Нікітенко, О. Ільченко, Н. Пелих та В. Дубінчак, правоохоронна діяльність – багатоаспектна. Вона охоплює прийняття рішень, виконання певних дій та їх правові наслідки [2; 3; 4; 5].

З метою визначення перспектив удосконалення правоохоронної діяльності в Україні, на нашу думку, доцільно проаналізувати її принципи, ознаки, завдання (мету), напрями, суб'єкти, об'єкти та форми в широкому і вузькому значенні не тільки через дослідження думок провідних вчених, працівників практичних підрозділів та журналістів, але й за допомогою сучасних технологій, а саме – штучного інтелекту (далі – ШІ).

Так, Ю. Хоміч, дослідивши публічно-управлінський аспект правоохоронної функції сучасної демократичної держави, робить висновок про те, що сучасна модель правоохоронної діяльності у правовій державі базується на чіткому визначенні та суспільному сприйнятті базових інституціональних парадигм. Проблема наукового дослідження правоохоронної функції полягає в системному аналізі та формалізації як самої функції, так і предметного поля її формування. Наявність і домінування правоохоронної функції публічно-управлінської діяльності у форматі існування будь-якого державного органу кваліфікує такий орган як *правоохоронний*. Поєднання в єдину систему правоохоронних органів і виокремлення їхніх базових функцій дає змогу визначити інтегровану систему правоохорони держави як поєднання публічно-управлінської діяльності в цій сфері, функціонального визначення діяльності, цілепокладання, механізму прямих і зворотних зв'язків, суб'єктів і об'єктів правоохорони [6, с. 104].

Водночас постійні намагання відповідати тій чи іншій галузі науки – юридичній науці чи науці державного управління – з одним об'єктним полем зменшили можливість формування інтегрованого підходу, на доцільності якого наполягає у своїх дослідженнях В. Баштанник [7].

Варто вказати також на запропонований свого часу О. Негодченком акцент на гуманізаційній складовій правоохоронної функції [8].

Р. Ботвінов конкретизує поняття правоохоронної діяльності через функціонування правоохоронних органів, визначених через термінологію спеціальних або спеціалізованих служб [9]

А. Кучук підкреслює, що правоохоронна діяльність, як явище правової дійсності, виникла досить давно. З розвитком суспільства зміст правоохоронної діяльності змінювався та вдосконалювався, а водночас формувалися різні підходи до її дослідження. Останнім часом науковці пропонують власні погляди щодо визначення правоохоронної діяльності, називають різні ознаки, що її характеризують, визначають відмінний зміст та суб'єктний склад [10, с. 68].

На думку О. Нікітенко, потреба у визначенні змісту терміна «правоохоронна діяльність» виникла внаслідок того, що у ст. 1 Конституції України проголошено: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, серед органів якої дедалі більше виникають функції та завдання з контролю, захисту й охорони прав людини, інтересів громадянського суспільства та самої держави. Держава взяла на себе обов'язок охороняти людину і суспільство від негативних проявів, соціальних відхилень. Людину, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку визнано найвищою соціальною цінністю» [11; 12, с. 98].

«Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (стаття 3 Конституції України) [11; 12, с. 98].

Враховуючи ключову роль людини в побудові правової держави, окремими науковцями правоохоронна діяльність досліджується під кутом зору її місця і ролі в забезпеченні основних прав та свобод людини і громадянина та встановлення правопорядку. Водночас людина є як об'єктом правоохоронної діяльності, так і її суб'єктом [13, с. 3; 14; 15; 16].

Поняття правоохоронної діяльності широко використовують у правовій і соціально-політичній літературі. Проте воно остаточно не досліджено, хоч, як справедливо наголошують О. Нікітенко, Н. Пелих, О. Кобзар та О. Ільченко, законодавство про статус правоохоронних органів, функції, завдання та конкретні напрями їх діяльності, повноваження окремих органів і службових осіб є досить розвиненим. Однак у науковій та навчальній літературі ще нечітко визначено ознаки правоохоронної діяльності, не розмежовано поняття правоохоронної діяльності та спеціальної правоохоронної діяльності, іноді правоохоронну діяльність не відрізняють від судової та правозахисної [1; 2; 3; 4].

Дослідивши на дисертаційному рівні правоохоронну діяльність, В. Дубінчак слушно наголошує, що сутність правоохоронної діяльності багатоаспектна і полягає в єдиній системі її сутнісних характеристик, як-от:

– систематична робота з охорони правопорядку, здійснювана в певних формах і видах, що є нормативно визначеними та регламентованими (гносеологічна сутність);

Розділ 7. Перспективи вдосконалення правоохоронної діяльності в контексті євроінтеграційних процесів в Україні

– робота з охорони інтересів певної частини суспільства (соціального класу) за допомогою різноманітних, зокрема й силових засобів (класова сутність);

– засіб забезпечення правового панування ідей правлячої (пануючої) релігії та поєднання релігійних постулатів і політичних положень (релігійна сутність);

– спосіб забезпечення національного розвитку, національної єдності та охорони національних інтересів і самобутності пануючого національного соціуму (національна сутність);

– засіб гарантування рівних можливостей суб'єктів права та охорони загальнолюдських цінностей (загальносоціальна сутність) [5, с. 15].

За загальним розумінням, основними принципами, які забезпечують основу правоохоронної системи нашої держави та гарантують ефективний захист прав і свобод громадян України і на яких ґрунтується правоохоронна діяльність, є: верховенство права, законність, повага до прав і свобод людини та громадянина, відкритість, прозорість, політична нейтральність, взаємодія з населенням, гуманізм, демократизм, соціальна справедливість і рівність усіх перед законом.

Водночас доцільно зазначити, що принципи правоохоронної діяльності охоплюють як *загальносоціальні* принципи, такі як гуманізм, юридична рівність, демократизм і справедливість, які відображають суспільні цінності та забезпечення прав і свобод, так і *спеціальні* принципи, які стосуються безпосередньо роботи правоохоронних органів, зокрема верховенство права, що вимагає суворої відповідності законам, принципи законності, запобігання злочинності за рахунок профілактики та освіти, та ефективного забезпечення громадського порядку й безпеки [15].

Так, наприклад, правоохоронна діяльність Бюро економічної безпеки України здійснюється на основі таких принципів: верховенства права; законності; пріоритетності додержання прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб; оперативності; відкритості й прозорості діяльності правоохоронних органів для суспільства та громадського контролю; підзвітності і підконтрольності визначеним законом державним органам; політичної нейтральності та позапартійності; незалежності від інших, крім державних, інтересів; персональної відповідальності кожного працівника; справедливості; неупередженості;

єдиноначальності в реалізації наданих повноважень; взаємодії з державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями (стаття 3 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України») [17].

В умовах оновлення парадигми суспільної безпеки в Україні цінним є міжнародний досвід формування системи принципів правоохоронної діяльності. Доречними є принципи правоохоронної діяльності від Роберта Піля, які вже майже два століття залишаються актуальними й корисними [18].

Роберт Піль вважається батьком сучасної демократичної моделі поліції. 1829 року він заснував міську поліцію Лондона в Англії та запропонував принципи, дотримуючись яких, вона могла ефективно підтримувати законність, порядок і безпеку в громаді. Ці дев'ять принципів залишаються основною складовою успіху поліцейських служб упродовж останніх двох століть в усіх демократичних країнах світу. Принципи наразі викладені на безкоштовній навчальній платформі, присвяченій співпраці поліції та громади для спільного вирішення безпекових питань Community Policing Knowledge Hub у межах Проєкту стабілізації поліцейської діяльності / Police Stabilization Project, що реалізується Alinea International і фінансується Міністерством закордонних справ Канади. Проєкт базується на накопиченому з 2017 року досвіді впровадження Community Policing в Україні через проєкти CUPDP (Канадсько-український проєкт розвитку поліції (The Canada-Ukraine Police Development Project, CUPDP)) і РТАР (Проєкт підтримки підготовки поліцейських / Police Training Assistance Project, РТАР) [18].

Дев'ять принципів Роберта Піля (1829) і їх визначення в сучасній поліцейській діяльності:

Перший принцип стосується основної місії, задля якої існує поліція, – це не допустити злочини та безлад, замість того щоб стримувати їх за допомогою армії та суворих покарань.

Згідно із *сучасним поглядом*, основна місія поліції – запобігання злочинам і безладам (попередження правопорушень) без вдавання до репресій.

Треба завжди пам'ятати, що пріоритет поліції – саме запобігати злочинам, а не концентрувати увагу лише на кількості затримань. Натомість потрібно брати до уваги зниження рівня злочинності та підвищення відчуття безпеки в громадян, а також хороші робочі відносини між поліцією та громадою.

Розділ 7. Перспективи вдосконалення правоохоронної діяльності в контексті євроінтеграційних процесів в Україні

Замість традиційного реактивного підходу поліція має застосувати проактивний і превентивний підхід, який охоплює освіту, залучення громади та співпрацю з небайдужими добровольцями [18].

Другий принцип стосується здатності поліції виконувати обов'язки і залежності від громадської згоди на існування поліції взагалі, її дій, поведінки, здатності поліції заслужити й підтримувати повагу громади.

У сучасному формулюванні (розумінні): поліції потрібна повага громадян, адже її здатність виконувати свої обов'язки залежить від схвалення громадянами дій поліції.

Треба пам'ятати, що влада поліції, яка дає змогу виконувати її функції та обов'язки, залежить від схвалення громадою самого факту існування поліції, її дій і поведінки її представників, а також від їхньої здатності заслужити та підтримувати повагу громадян.

Якщо поліцію вважають прогресивною, відповідальною, відкритою й підзвітною – вона заслужить схвалення та повагу громадян. Якщо ж натомість поліція закрита, непрозора і вважає себе понад законом, повага громади та схвалення швидко зникнуть.

Позитивну репутацію поліція має заслужити своїми діями, а коли заслужить – наполегливо працювати, щоб її підтримувати. Важливість суворої дисципліни неможливо переоцінити. Ніщо не підриває повагу громадян до поліції так сильно і швидко, як корупція, неетичні й незаконні дії [18].

Третій принцип свідчить: щоб заслужити й підтримувати повагу до себе, поліція повинна створити можливість для громадян добровільно брати участь у правоохоронній діяльності.

У сучасному розумінні (формулюванні): громада має бажати співпрацювати з поліцією. Поліції необхідно створити можливість для громадян добровільно брати участь у правоохоронній діяльності. Тільки так поліція зможе заслужити повагу до себе й підтримувати її на високому рівні.

Треба пам'ятати, що заслужити та підтримувати повагу і схвалення громади означає забезпечити добровільну співпрацю громадян у сфері правопорядку. Водночас залучення громади до співпраці з поліцією – це не перший, а наступний крок. Заслужити та підтримувати довіру громадян – це одне. А заслужити добровільну співпрацю громадян для забезпечення порядку – інше.

Якщо в суспільстві не вкоренилася практика дотримання законів без присутності поліції, громадський порядок і дотримання законності підтримувати неможливо.

Так, роль поліції – не лише стежити за виконанням законів, а й навчати громадян правил (законів) і переконувати їх у перевагах добровільного дотримання законів [18].

Принцип четвертий наголошує, що рівень співпраці населення знижується пропорційно до необхідності застосовувати фізичну силу й заходи примусу для виконання завдань поліції.

У сучасному розумінні: більше сили – менше співпраці. Рівень співпраці населення знижується пропорційно до застосування поліцією фізичної сили.

Треба пам'ятати, що рівень співпраці населення зменшується пропорційно до потреби застосовувати фізичну силу й заходи примусу для досягнення цілей поліції.

Цей принцип також означає, що відсутність добровільної співпраці громадян з поліцією частіше призводить до застосування більш суворих заходів примусу і фізичного впливу (сили) з боку поліції.

Врахувавши міжнародний досвід, національна поліція України запровадила інструкції, що містять модель застосування сили. Ця модель перелічує різні варіанти заходів примусу, доступні поліцейським, а відповідні інструкції пояснюють процес ухвалення рішення про застосування доцільного рівня впливу. Модель описує варіанти впливу, починаючи від усних команд і до застосування, у виняткових випадках, вогнепальної або іншої зброї. Цей спектр охоплює м'який фізичний контроль, маніпуляції із суглобами, больові прийоми, не смертельну зброю (як-от гумова палиця) і найвищий рівень, якому відповідає застосування вогнепальної або іншої зброї [18].

Принцип п'ятий підкреслює, що поліція отримує та підтримує прихильність громади не через потурання громадській думці, а тим, що демонструє неупереджене служіння закону, незалежно від політики, незважаючи на справедливість або несправедливість положень конкретних законів; завжди готова запропонувати послуги й повагу кожному члену суспільства незалежно від його / її раси або соціального становища; завжди готова проявити ввічливість і дружній гумор; готова на особисті жертви задля захисту та збереження життя.

У сучасному розумінні: поліція має демонструвати справедливість, повагу й неупередженість для всіх. Поліція здобуває прихильність громади не через потурання громадській думці, а завдяки постійній демонстрації абсолютно неупередженого служіння закону. Поліцейські повинні проявляти неупередженість до колег, партнерів і членів суспільства. Для цього треба бути безсторонніми, справедливими й об'єктивними. Перевага не надається одній людині чи групі над іншою, оскільки дискримінація посилює почуття несправедливості. Не можна дозволяти особистим почуттям, переконанням і поглядам впливати на дії поліцейських. Оцінюється кожна ситуація; пояснення рішень і дій ґрунтуються на прозорості та доказах [18].

Принцип шостий стосується застосування поліцією фізичної сили. Так, поліція має право застосовувати фізичну силу, але тільки тією мірою, яка необхідна для забезпечення дотримання законодавства або відновлення порядку і лише тоді, коли переконання, застереження й попередження були недостатніми для досягнення цілі поліції. Поліція має застосовувати найменшу силу, необхідну в конкретній ситуації, для досягнення цілі поліцейського.

У сучасному розумінні: поліція має застосовувати фізичну силу лише тією мірою, яка необхідна для забезпечення дотримання законодавства або відновлення порядку, і лише тоді, коли переконання, застереження та попередження виявилися недостатніми.

Більшість правоохоронців не бажають вступати у фізичний конфлікт під час несення служби. Але, враховуючи повноваження поліції, її часто викликають, щоб упоратися з особами, які агресивно опираються. Якщо нефізичні заходи впливу не можуть забезпечити дотримання вимог законодавства або відновити порядок, тільки тоді поліція може застосувати силу й лише необхідною мірою.

Застосування сили поліцейськими передбачає отримання контролю над особою з дотриманням, по-перше, безпеки самого поліцейського, а по-друге, мінімізації шкоди для порушника. Коли сила застосовується, вона має бути мінімальною та пропорційною порушенню [18].

Принцип сьомий стосується історичної традиції в стосунках поліції та громади. Відповідно до змісту цього принципу поліція має постійно підтримувати відносини з громадою, продовжуючи в такий спосіб традицію: поліція – це громада, а громада – поліція; поліцейські – це лише члени громади (громадяни), яким платять, щоб вони задля

суспільного блага і безпечного існування інших членів суспільства весь свій робочий день приділяли виконанню специфічних обов'язків громадянина.

У сучасному розумінні: поліція – це громада, а громада – це поліція. Це означає, що поліцейські – лише члени громади, яким платять, щоб вони свій робочий день приділяли виконанню специфічних обов'язків громадянина, пов'язаних із забезпеченням блага і безпечного існування інших членів суспільства. Поліцейські не повинні ставати інструментом контролю за суспільством. Поліція зобов'язана надавати професійні поліцейські послуги від імені громади, а громада зобов'язана допомагати поліції [18].

Виконуючи свої професійні обов'язки та щоденно втілюючи в життя цінності й етику, які Роберт Піль виклав у перших шести принципах, поліція має постійно підтримувати відносини з громадою. Цей принцип визначає основу того, що сьогодні відоме як взаємодія поліції з громадою на засадах партнерства [18].

Принцип восьмий конкретизує обов'язки поліції і зазначає, що поліція повинна завжди спрямовувати свої дії на виконання власних обов'язків і ніколи не намагатися узурпувати повноваження судової влади через помсту особі чи державі або самотійно судячи про вину чи караючи винуватих.

У сучасному розумінні: не судити та не карати. Поліція завжди має спрямовувати свої дії лише на виконання власних функцій і ніколи не намагатися отримати повноваження судової системи.

Потрібно неухильно дотримуватися поліцейських виконавчих функцій і сторонитися того, що навіть може виглядати як узурпація повноважень судової влади через помсту людям або державі. Грати роль судді та карати за провину – не частина поліцейських функцій. Накладати штраф – це відповідальність лише судді. Система кримінального судочинства створена так, щоб розподілити ролі між поліцією, прокуратурою та судом. Ця система створена для забезпечення справедливого ставлення до порушника на всіх етапах процесу [18].

Дев'ятий принцип від Роберта Піля визначає показник ефективності поліції – це відсутність злочинів і безладу, а не видимі прояви того, як поліція з ними бореться.

У сучасному розумінні: показник ефективності поліції – це відсутність злочинів і безладу, а не видимі прояви того, як поліція з ними

бореться. Застарілий акцент на діях дає змогу політикам і поліції удавати, що вони щось роблять. Акцент на діях може відволікти увагу від прискіпливого погляду на ефективність послуг, які надає поліція. Оцінювання ефективності програми (ініціативи) – обов'язкове для визначення того, чи запроваджені рішення призвели до бажаних результатів зі зниження злочинності та безпеки громади [18].

Показовими є приклади, які дають змогу визначити ефективність діяльності поліції України. Так, високий рівень присутності поліцейських визнано таким, що не призводять до зниження злочинності; кількість патрулів мала невеликий вплив на рівень злочинності. Крім того, кількість патрулів не впливала на страх вчинення злочинів у громадян або на їх задоволеність діями поліції. Альтернативно організоване патрулювання (таке, що ґрунтується на доказах) у разі запровадження разом із залученням громади та проблемно-орієнтованим підходом може покращити такі показники, як довіра громадян до поліції, сприйняття злочинності та відчуття безпеки, а також знизити рівень злочинності. Хоча проблемно-орієнтований підхід потребує більше часу для отримання результату, його вплив на тяжкі злочини потужніший і триває довше [18].

На нашу думку, перелічені принципи можуть бути корисними не тільки в діяльності поліції, але й у діяльності будь-якого правоохоронного органу та його працівників.

В. Копейчиков, визначаючи основні ознаки правоохоронної діяльності, зазначає, що:

- в основі правоохоронної діяльності лежать завдання з розгляду юридичної справи;
- правоохоронна діяльність здійснюється компетентними державними і недержавними суб'єктами, коло яких визначається чинними законодавчими актами;
- у процесі правоохоронної діяльності використовуються різні форми реалізації правових норм;
- приймаються відповідні процесуальні акти реалізації, що мають офіційний характер і передбачену законодавством форму;
- правоохоронна діяльність реалізується в чітко визначеній процесуальній формі та з використанням різноманітних юридичних методів [19].

Більш загальним є висновок ШІ. Так, до основних ознак правоохоронної діяльності ШІ відносить: спрямованість на охорону прав, свобод і законності, реалізація на підставі та відповідно до закону, професійність виконання спеціально уповноваженими органами, застосування правових засобів, наявність відповідного приводу, а також функціонування в межах процесуальної форми [20].

Наводимо більш розширений перелік ознак правоохоронної діяльності:

– правовий характер (правоохоронна діяльність суворо врегульована нормами права, що є як засобом регламентації, так і об'єктом захисту);

– направленість (основна мета правоохоронної діяльності – охорона прав і свобод громадян, забезпечення законності та правопорядку);

– державний примус (застосування державними органами в процесі здійснення правоохоронної діяльності заходів примусу для припинення правопорушень та притягнення порушників до відповідальності);

– процедурність (правоохоронна діяльність здійснюється у встановлених законом спеціальних процедурах (процесах));

– владність (рішення правоохоронних органів, прийняті в процесі здійснення правоохоронної діяльності є обов'язковими для виконання);

– професіоналізм (правоохоронна діяльність здійснюється спеціально уповноваженими державними органами та їх службовими особами на професійній основі);

– багатосуб'єктність (суб'єктами здійснення правоохоронної діяльності можуть бути не тільки державні органи, але й недержавні інституції та окремі громадяни).

Проаналізувавши викладені ознаки правоохоронної діяльності, можна погодитися з такими *висновками*:

1. Правоохоронна діяльність носить владний характер, який полягає в реалізації від імені держави та на підставі наданих нею повноважень, відповідними органами та посадовими особами, їх приписи є обов'язковими для адресатів.

2. Правоохоронна діяльність реалізується не в будь-якому порядку, не будь-яким способом, а лише із застосуванням законних заходів впливу до правопорушників у встановленій формі.

3. Правоохоронна діяльність має правозастосовний характер, не приймаються нові юридичні норми, а застосовуються вже чинні. Дії та результати дій суб'єктів правоохоронної діяльності спрямовані на інших суб'єктів права, створюючи, змінюючи або припиняючи їх права та обов'язки.

4. Реалізація правоохоронної діяльності покладається на спеціально уповноважені органи, які, для виконання правоохоронних функцій, держава наділяє коштами та матеріальними ресурсами [21].

Окремі з перелічених ознак правоохоронної діяльності держави доцільно вважати специфічними ознаками. Так, правоохоронна діяльність:

– може здійснюватися тільки із застосуванням юридичних заходів впливу, до яких належать заходи державного примусу і державного стягнення (наприклад, до особи, яка вчинила кримінальне правопорушення, може бути застосоване кримінальне покарання, встановлене Кримінальним кодексом України, або інший передбачений законодавством захід впливу);

– реалізується у встановленому законом порядку з дотриманням певної процедури (рішення про застосування чи незастосування юридичних заходів впливу ухвалюються за встановленими законом правилами, дотримання яких обов'язкове. Наслідком порушення цих правил може бути визнання ухваленого рішення незаконним і недійсним);

– юридичні заходи впливу, які застосовуються під час здійснення правоохоронної діяльності, повинні чітко відповідати вимогам нормативно-правових актів, що регламентують їх застосування;

– здійснення правоохоронної діяльності покладено на органи, які зазвичай спеціально створюються державою з цією метою [21].

Отже, обґрунтованим є висновок про те, що правоохоронна діяльність – це така державна діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами через застосування юридичних заходів впливу із суворим дотриманням встановленого законом порядку [21].

Діяльність завжди має певне завдання, яке є її метою. Це завдання визначає напрям і зміст діяльності, робить її цілеспрямованою й усвідомленою. Без завдання діяльність втрачає сенс і стає безцільною [22].

До завдань правоохоронної діяльності, за дослідженням А. Кучука, відносять такі: попередження порушень вимог норм права, запобігання протиправним посяганням на безпеку людини; виявлення та припинення правопорушень і зловживань правом; у випадках вчинення злочинів та інших правопорушень – їх оперативне розкриття, встановлення винних та притягнення останніх до юридичної відповідальності; недопущення необґрунтованих обвинувачень невинуватих; нагляд за процесом правозастосування; неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом; юридична допомога громадянам [23, с. 16].

Так, проаналізувавши завдання правоохоронної діяльності, можна дійти таких *висновків*:

– завдання правоохоронної діяльності формуються з огляду на завдання держави;

– ключовими завданнями держави є захист установленого Конституцією України суспільного ладу держави; прав і законних інтересів громадян, підприємств, організацій, установ, суб'єктів усіх форм власності; суверенітету та територіальної цілісності України;

– кожне із завдань держави виконується за допомогою правоохоронної діяльності, яка реалізується спеціально уповноваженими органами держави.

Дослідивши сучасні аспекти теоретико-правового забезпечення реалізації правоохоронної функції держави, В. Терехов слушно зазначає, що правоохоронна функція держави – це комплексний напрям державної політики, за допомогою якого досягається охорона прав, свобод та інтересів людини і громадянина, забезпечення законності, конституційного ладу, правопорядку та безпечного існування суспільства, його елементів [24, с. 91].

Чинниками, які впливають на розвиток правоохоронної діяльності на сучасному етапі, на думку вченого, є такі:

– сучасна правоохоронна функція позбавлена надмірного інтересу до примусу;

– все більшої актуальності набувають функції з надання послуг, проведення просвітницької роботи, утвердження прозорості, підзвітності та підконтрольності громадському суспільству;

– поглибилась інтеграція правоохорони у сферу інформаційних, комерційних відносин;

Розділ 7. Перспективи вдосконалення правоохоронної діяльності в контексті євроінтеграційних процесів в Україні

– реалізація правоохоронної функції на місцях стала більш відповідальною перед місцевою громадою завдяки реформі децентралізації;

– змінились вимоги до якості нормативного забезпечення правоохоронної інфраструктури. Відповідно, правове забезпечення правоохоронної функції держави має на меті упорядкувати зазначений масив суспільних відносин, надати йому легітимності та загальнообов'язковості [24, с. 91].

Теоретичне підґрунтя адміністративно-правового регулювання правоохоронної функції держави може базуватися на таких тезах: синергія догм державного управління, управлінських відносин та нормативної діяльності держави у сфері правоохорони; вплив правових норм у сфері державного управління на охорону прав, свобод та інтересів людини і громадянина; позитивне зобов'язання держави утверджувати та захищати права людини через відповідну діяльність правоохоронних інституцій, регламентованих нормативними адміністративними актами тощо [24, с. 91].

Сучасні реалії вимагають розширення правоохоронного впливу на суспільні відносини. Тому правоохоронна функція може бути доповнена такими складовими адміністративно-правової природи: сервіс у сфері правоохорони, який супроводжується наданням відповідних послуг суб'єктам звернення; інформаційно-телекомунікаційне забезпечення та цифровізація відносин правопорядку; комунікація, міжсуб'єктна взаємодія, контроль [24, с. 91].

Поділяємо думки вчених, які стверджують, що юридична невизначеність категоріального апарату породжує несприятливі організаційно-управлінські наслідки, які впливають як на систему правоохоронних органів, так і на реалізацію завдань охорони правопорядку, безпеки. Але відсутність спеціального закону у сфері правоохоронної функції не є суттєвим недоліком на шляху ефективності врегулювання відносин правоохорони, оскільки обсяг загальних засад державної функції правоохорони є досить широким у теоретичному аспекті. З позиції юридичної техніки, нормопроекування та систематизація відносин правоохорони є настільки складним завданням, що не виправдовує мети існування самого закону чи зводу законів [24, с. 91].

Враховуючи сучасні євроінтеграційні процеси, заслугове на підтримку пропозиція В. Терехова щодо того, що в найбільш загальному вигляді систему відомчого нормативного регулювання у сфері

правоохоронної функції держави доцільно класифікувати на дві групи: організаційно-управлінське (внутрішнє) нормативне забезпечення; нормативне забезпечення основних напрямів правоохоронної діяльності (зовнішнє) [24, с. 91].

Н. Сорокіна, Ф. Терханов та Ю. Хоміч, обґрунтовуючи особливості регулювання діяльності правоохоронних органів у системі публічної безпеки, довели взаємозв'язок публічної безпеки та механізму правопорядку в контексті викликів і загроз в умовах правового режиму воєнного стану, зазначивши, що реформа правоохоронних органів набула певною мірою перманентного характеру, і результат такого реформування не відповідає суспільним очікуванням. Науковці стверджують, що процеси децентралізації та цифровізації, які відбуваються в сучасній системі публічного управління, ще більше загострили питання публічної безпеки, оскільки подальший розвиток децентралізації в умовах збройної агресії є нераціональним підходом до розуміння поняття «територіальна цілісність» та «суверенна держава». Важливим завданням наразі є реформування функцій, структури та повноважень органів правопорядку, насамперед з метою підвищення ефективності та сталості їх функціонування. Інноваційна модель національного суверенітету вимагає створення та впровадження ефективної моделі діяльності правоохоронних органів *на основі сучасного концепту публічної безпеки* [25, с. 514].

У функціональному контексті основним завданням правоохоронних органів є забезпечення кожному громадянину дотримання конституційних принципів і реалізація права на «добре врядування». Сучасні тенденції функціонування системи правоохоронних органів, серед іншого, передбачають впровадження *регіональних програм правоохоронної діяльності*, заснованих на вдосконаленні системи публічно-службових відносин у контексті забезпечення публічної безпеки [25, с. 514].

Тому з огляду на те, що однією з ознак правоохоронної діяльності є те, що вона реалізується на підставі та відповідно до закону і переважно у відповідній процесуальній формі, важливим є саме адміністративно-правове регулювання правоохоронної діяльності. У цьому контексті підтримуємо погляди М. В. Корнієнка, який, досліджуючи зміст сучасної парадигми правоохоронної діяльності, доходить таких висновків: по-перше, правоохоронна діяльність є основним

Розділ 7. Перспективи вдосконалення правоохоронної діяльності в контексті євроінтеграційних процесів в Україні

напрямом діяльності органів державної влади, в межах якого реалізується правоохоронна функція держави; по-друге, суб'єкти правоохоронної діяльності в переважній більшості є органами, на які покладається передусім завдання організації та виконання приписів чинних законів та інших нормативно-правових актів (водночас надається право видання відповідних організаційно-розпорядчих та правових актів), правоохоронна діяльність має розглядатися як управлінська. А тому дослідження такого правового явища повинно здійснюватися крізь *адміністративно-правову призму*, що зі свого боку потребує нових теоретичних розробок та вдосконалення існуючого законодавства [26, с. 36].

Р. Ботвінов, досліджуючи сутність і форми правоохоронної функції держави, зауважує, що правоохоронна діяльність є специфічним видом державної діяльності. Охоронна функція в правовій державі трансформується в правоохоронну, основною формою реалізації якої і є правоохоронна діяльність [9].

Поєднуємо висновок вченого про те, що від того, що вкладаємо в поняття «правоохоронна діяльність», з яким змістом його пов'язуємо, значною мірою залежить уявлення про систему форм реалізації правоохоронної функції держави [9].

Маючи системний характер, правоохоронна функція держави реалізується в різних, органічно пов'язаних між собою формах. Від міри системності реалізації правоохоронної функції залежить ефективність діяльності держави у сфері правопорядку. Подолання обмеженості здійснення правоохоронної функції виключно правовими формами та активне залучення форм неправового характеру дає змогу не тільки охопити правоохоронною діяльністю гранично широке коло суспільних відносин і процесів, але й сприяє залученню до правоохоронної діяльності недержавних організацій та громадян, відображаючи об'єктивну закономірність характеру діяльності правової держави [9].

М. Мельник та М. Хавронюк також вважають, що функціональний критерій треба визнати основним у визначенні діяльності того чи іншого державного органу як правоохоронної діяльності [27].

Оцінюючи особливість служби в правоохоронних органах, Р. Ботвінов, Н. Сорокіна, Ф. Терханов та Ю. Хоміч зазначають, що вона, з одного боку, являє собою форму здійснення правоохоронної діяльності держави, а з іншого – елемент (вид) публічної служби. Накладення на правоохоронну діяльність принципів публічної служби

визначає її специфіку як особливої організації правоохоронної діяльності держави. Це означає, що ця діяльність за змістом є правоохоронною, а за способом її організації і здійснення – службовою діяльністю професіоналів, найманих державою для реалізації правоохоронної функції. Служба в правоохоронних органах за своєю природою є виконавчою діяльністю. Вона не може здійснюватися в таких формах правоохоронної діяльності держави, як правотворчість і правосуддя, що є самостійними формами забезпечення правоохоронної функції держави, заснованими на інших принципах формування і діяльності. Звідси її специфічні риси, характерні для виконавчої організації державної влади. Виконавча природа цього виду правоохоронної діяльності обумовлює її ознаки, характерні для виконавчої влади. Вони являють собою взаємообумовлені характеристики діяльності та організації правоохоронних органів [9; 25].

Підсумовуючи викладене вище, потрібно зазначити, що поєднуємо висновки О. Кобзаря та інших вчених, які вважають, що правоохоронна діяльність – одна з важливих форм діяльності держави, що реалізується через уповноважені органи державної влади. Насамперед правоохоронна діяльність направлена на збереження законності в суспільстві, додержання правопорядку та захист конституційних прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина в Україні [1, с. 14].

Поєднуючи висновки про те, що правоохоронна діяльність є однією із форм реалізації правоохоронної функції держави, вважаємо за потрібне окремо проаналізувати її зв'язок з іншими функціями держави [28].

Отже, функції держави – це основні напрями й сторони діяльності держави, що виражають її сутність і соціальне призначення. Функції держави класифікують за різними підставами. Залежно від сфери прикладання, розрізняють *внутрішні* та *зовнішні* функції держави [28].

Правоохоронна діяльність – це форма реалізації функції охорони правопорядку (забезпечення точного і повного виконання правових розпоряджень всіма учасниками правових відносин усередині держави, притягнення до юридичної відповідальності правопорушників), тому вона логічно класифікується як *внутрішня функція* [28].

До зовнішніх функцій держави належать:

1) функція забезпечення безпеки держави (захист країни від нападу ззовні, захист загальнонаціональних інтересів від деструктивних дій усередині країни);

2) функція міжнародної співпраці та інтеграції до світової спільноти (спільна діяльність держав у політичній, економічній, культурній, спортивній та інших сферах, членство та співпраця в межах міжнародних і регіональних організацій).

У сучасному світі, коли суспільне життя все більше інтернаціоналізується, грань між зовнішніми та внутрішніми функціями поступово зникає. Практично кожна з функцій держави має як внутрішню, так і зовнішню сторони. Тому заслуговують на увагу думки вчених, які висувають ідею про існування всього лише однієї – *генеральної функції держави*, зміст якої полягає в забезпеченні нормального функціонування громадянського суспільства. Генеральна функція розпадається на підфункції: економічну, екологічну, правоохоронну тощо [28].

Враховуючи викладене, правоохоронна діяльність – одна з ключових форм реалізації правоохоронної підфункції генеральної функції держави.

Проблеми, що постали перед людством у ХХ ст., зумовили виникнення глобальних функцій, для здійснення яких потрібне об'єднання зусиль усіх держав. Найбільшою мірою глобалізація торкнулася екологічної функції, функції захисту й охорони прав і свобод людини (правоохоронної функції), функції підтримання світового порядку.

Діяльність держави і її органів з реалізації функцій держави здійснюється в різних формах. Існує кілька класифікацій форм здійснення функцій держави.

Зазвичай виділяють правові та організаційні форми здійснення функцій держави.

Правові форми – це діяльність органів держави, пов'язана з ухваленням і виданням правових актів, а саме: правотворча, правозастосовна, правоохоронна, правоінтерпретаційна [28]. Відповідно до наведеної класифікації правоохоронна діяльність належить до правових форм здійснення функцій держави.

Організаційні форми здійснення функцій держави – поточна технічна, господарська, статистична діяльність, спрямована на розв'язання конкретних завдань.

Кожна функція держави здійснюється одночасно і в правових, і в організаційних формах. Наприклад, щоб провести в життя функцію охорони правопорядку, потрібно видати відповідні законодавчі акти (правотворча форма діяльності держави), забезпечити їх виконання (правозастосовна форма), притягати до відповідальності порушників (правоохоронна форма). Водночас, наприклад, у процесі ухвалення закону потрібна певна організаційна робота (складання проєкту, скликання засідання парламенту, робота рахункових комісій у процесі голосування за законопроектом тощо), у чому й виражаються організаційні форми діяльності держави.

Функціональна характеристика держави охоплює не тільки зміст її функцій, але й форми і методи їх реалізації. Здійснення функцій сучасної держави відбувається в процесі її діяльності та виражається в правових і організаційних (фактичних) формах [29].

Правові форми здійснення функцій держави – це управлінська діяльність державних органів, що полягає у вчиненні юридично значимих дій з виконання державних функцій у порядку, визначеному законом, і має правові наслідки.

До правових форм реалізації функцій держави належать правотворча, правозастосовна, правоохоронна діяльність [29].

Правоохоронна діяльність – це діяльність, сутність якої полягає в забезпеченні безпосереднього реагування на вчинені правопорушення у сфері здійснення державних функцій, встановлення і притягнення до юридичної відповідальності осіб, які їх вчинили [29].

У результаті правоохоронної діяльності видаються акти застосування норм права (постанови слідчих (детективів), протести прокурорів, вироки та рішення судів тощо). Специфіка цих актів полягає в тому, що вони відповідають цілям профілактики (попередження) злочинів та інших правопорушень, сприяють відновленню порушеного права, реалізації юридичної відповідальності особи, яка вчинила правопорушення у сфері реалізації функцій держави.

Важливим аспектом правоохоронної діяльності є боротьба з правопорушеннями та злочинністю, здійснення відповідних профілактичних заходів. Здійснення правозахисної функції є одним з обов'язків держави. У межах цієї форми реалізації функцій держави визначальне значення має послідовне дотримання державою гарантій у сфері прав і свобод людини й громадянина [29].

Розділ 7. Перспективи вдосконалення правоохоронної діяльності в контексті євроінтеграційних процесів в Україні

Ключовими завданнями держави є забезпечення охорони прав та законних інтересів громадян, фізичних і юридичних осіб від протиправних посягань, забезпечення принципу законності, а також охорона встановленого в державі правопорядку.

Кожне з цих завдань саме і виконується за допомогою правоохоронної діяльності, що реалізується спеціально уповноваженими органами держави.

Безпека є основою європейської інтеграції України, а реформування правоохоронних органів є необхідною умовою для досягнення цієї мети. В умовах повномасштабної війни рішучість України трансформувати свої правоохоронні органи є надзвичайною. Країна не тільки захищає себе, але й прагне створити інституції, яким довіряють громадяни і які відповідають європейським цінностям. 1 липня 2025 року в Києві Консультативною місією Європейського Союзу в Україні (далі – КМЄС в Україні) спільно з Міністерством внутрішніх справ України та Офісом віцепрем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції була проведена історична конференція «Комплексна реформа правоохоронної системи як ключовий елемент євроінтеграції України», присвячена здійсненню комплексного реформування системи правоохоронних органів [30].

В основі дискусій учасників конференції було чітке бачення: прозора, підзвітна та ефективна система правоохоронних органів, яка поважає права людини. Ця реформа стосується не лише політики – вона спрямована на створення системи, на яку може покластися кожен громадянин України. Глава КМЄС в Україні Рольф Холмбо підкреслив безпрецедентний характер зобов'язань України та запевнив у незмінній підтримці місії в процесі продовження Україною наряду до європейської інтеграції [30].

На конференції також обговорювалися перспективи реалізації Комплексного стратегічного плану реформування сектору правопорядку та Плану заходів до нього. КМЄС залишається головним партнером української влади в реалізації цих змін. Наголошувалося, що реформа змінить систему зсередини: зробить її ефективною, прозорою та орієнтованою на людину. У тісній співпраці з Представництвом ЄС та Єврокомісією КМЄС і надалі сприятиме впровадженню змін як на національному, так і на регіональному рівнях [30].

Відкрив конференцію міністр внутрішніх справ України І. Клименко, який першочергово подякував усім військовим, поліцейським та рятувальникам, які дають відсіч агресору, акцентувавши увагу на тому, що досить важко працювати понад три роки на лінії фронту та в тилу, утримуючи всією правоохоронною системою порядок у державі, водночас не забуваючи, що головне – це зовнішній ворог. «І попри те, що боротьба з російською агресією є нашим пріоритетом, питання розбудови держави та її правоохоронної системи, заснованої на європейських цінностях і стандартах, незмінно залишається в фокусі нашої уваги», – заявив І. Клименко [30].

Міністр розповів присутнім про роботу органів системи МВС в умовах війни. Він наголосив, що наразі основне завдання – це оборона держави, і всі зусилля сил безпеки та оборони, зокрема поліцейських, рятувальників, прикордонників, нацгвардійців, спрямовані на захист країни та її громадян. І. Клименко підкреслив, що «разом з нашими партнерами ми робимо вклад у безпеку, справедливість і європейське майбутнє України» [30].

Глава МВС України також зазначив, що комплексна реформа правоохоронної системи – це частина переговорного процесу щодо вступу України до Європейського Союзу. І. Клименко наголосив, що без модернізації правоохоронної системи, підвищення її прозорості, підзвітності та рівня суспільної довіри неможливо збудувати ефективну й сучасну державу європейського зразка [30].

«План заходів з реалізації Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку – це детальна дорожня карта глибокої трансформації, яка охоплює всі ключові напрями реформи та визначає чіткі механізми її впровадження. У центрі трансформації – створення чіткої, логічної архітектури правоохоронної системи, у якій кожен орган має визначені повноваження. Це зробить систему зрозумілою, керованою та ефективною», – розповів Глава МВС України [30].

Як зазначив І. Клименко, «План заходів включає шість стратегічних напрямів, серед яких:

– інституційна та правова уніфікація – створення прозорості, логічної та ефективної архітектури правоохоронної системи через усунення дублювання функцій і формування єдиного правового простору;

– проактивна модель протидії злочинності – основний фокус на запобіганні злочинам;

Розділ 7. Перспективи вдосконалення правоохоронної діяльності в контексті євроінтеграційних процесів в Україні

– цифрова трансформація та технологічне оновлення – модернізація процесів, запровадження кримінального аналізу та ризик-орієнтованого підходу;

– євроінтеграція та міжнародна співпраця – гармонізація національного законодавства з правом Європейського Союзу, розширення партнерства та посилення взаємосумісності;

– захист прав людини, довіра та прозорість – утвердження людиноцентричного підходу, гарантування прав потерпілих і свідків, розвиток правосуддя, дружнього до дитини, посилення підзвітності та доброчесності;

– підтримка ветеранів війни, які повертаються до служби – створення умов для їхнього працевлаштування» [30].

«Ці зусилля базуються на принципах доброчесності, прозорості та тісної інтеграції в європейський безпековий простір. Ми будемо систему з нульовою толерантністю до корупції та відкрити для суспільного контролю. Водночас Україна послідовно утверджується як надійний партнер у спільній боротьбі з транснаціональними загрозами», – додав міністр [30].

Принагідно І. Клименко поінформував про безпекові проєкти, які вже активно реалізуються в системі МВС України. Серед них – розбудова системи «112», модернізація системи оповіщення в регіонах, відкриття та цілодобова робота Координаційного центру інтегрованого управління кордонами та Контактного пункту з питань протидії незаконному обігу зброї [30].

Зі свого боку Тимчасовий повірений у справах Представництва Європейського Союзу в Україні – керівник Програм співробітництва Представництва Європейського Союзу в Україні Штефан Шльойнінг заявив, що всі ці реформи мають бути людиноцентричними, впроваджуватися в атмосфері відкритості та доброчесності, відповідно до європейських стандартів [30].

Також із вітальним словом до присутніх звернулась Віцепрем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України – міністр юстиції України О. Стефанішина, зазначивши, що «Реформа правоохоронних органів була однією з семи політичних рекомендацій Єврокомісії, виконання яких дало змогу нам зробити крок до членства в ЄС. Йдеться про комплексний перегляд роботи правоохоронних органів – задля створення ефективної, структурованої системи, яка

гарантує баланс і доступ до правосуддя, аби органи правопорядку могли без перешкод забезпечувати найголовніше – справедливість» [30].

Голова Консультативної місії Європейського Союзу з реформування сектору цивільної безпеки України Рольф Холмбо наголосив, що імплементація Комплексної стратегії реформування органів правопорядку та Плану дій до неї є ключовою вимогою для вступу України до Європейського Союзу. Він відзначив роботу Міністерства внутрішніх справ України на цьому шляху та запевнив у непохитній підтримці в реалізації цього Плану [30].

«Ми глибоко захоплені здатністю України здійснювати цей всеосяжний і трансформаційний процес реформування в умовах повномасштабної війни. Я сумніваюся, що ми коли-небудь бачили такий рівень відданості реформам за таких обставин. Це акт стійкості та чітка заява про рішучість України захистити своє майбутнє в Європі. Нині завдання полягає в тому, щоб поширити реформи по всій країні й зробити їх глибокими, тривалими та незворотними. Це трансформаційний процес, який міцно вкорінить Україну в європейській сім'ї демократичних держав», – підкреслив Рольф Холмбо [30].

Під час конференції заступник міністра внутрішніх справ України О. Сергєєв детальніше презентував План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки. Він охоплює 199 конкретних дій, згрупованих у 49 завдань, до його реалізації залучено майже 50 суб'єктів – це державні органи, військові адміністрації, громадські організації та наукові установи [30].

«Успішна реалізація цього Плану заходів дасть змогу перейти до якісно нового рівня функціонування правоохоронної системи. Для громадян це означатиме реальні, відчутні зміни. Це оперативне реагування за єдиним номером «112», модернізація системи оповіщення, прозоре розслідування в межах електронного кримінального провадження та впевненість у надійному захисті своїх прав, особливо у випадках, коли йдеться про дітей або потерпілих від злочинів», – зазначив заступник міністра [30].

Захід став майданчиком для конструктивного діалогу та демонстрацією єдності зусиль держави, міжнародних партнерів і громадянського суспільства на шляху до євроінтеграції. Представники Європейського Союзу підтвердили готовність і надалі підтримувати Україну у

Розділ 7. Перспективи вдосконалення правоохоронної діяльності в контексті євроінтеграційних процесів в Україні

втіленні реформ, основна мета яких – ефективність, прозорість та людиноцентричність правоохоронної системи [30].

Отже, євроінтеграційні процеси в Україні ставлять перед нашою державою обов'язок щодо гарантування повноцінного функціонування інститутів, основним завданням яких є забезпечення верховенства права, дотримання та захист основних прав і свобод людини й громадянина, а події, що відбуваються останнім часом, надзвичайно актуалізують пошуки та запровадження нових підходів щодо здійснення правоохоронної діяльності в Україні.

Удосконалення правоохоронної діяльності, завершення реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України, створення і запровадження ефективної моделі правоохоронної діяльності – пріоритетні завдання України як майбутнього члена Європейського Союзу (далі – ЄС).

Сьогодення поставило перед правоохоронними органами України безпрецедентні виклики: з одного боку, треба допомагати обороняти державу від російської агресії, а з іншого – забезпечувати функціонування сектору цивільної безпеки і водночас реформувати його, констатують представники Консультативної місії Європейського Союзу в Україні (далі – КМЄС в Україні) [31, с. 8].

Щоб подолати зазначені виклики, Україна шукає, розробляє та впроваджує ефективні інструменти й методології підвищення рівня безпеки своїх громадян.

Як уже зазначалося вище, Кабінетом Міністрів України та відповідними державними органами розроблені та реалізуються плани заходів, спрямовані на виконання «Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки» (далі – КСП), яким закріплено концепцію проведення реформ у сфері діяльності органів правопорядку та прокуратури.

КСП визначає такі пріоритети, як розширення та покращення міжвідомчої взаємодії і підвищення ефективності виконання органами правопорядку покладених на них функцій; забезпечення подальшого розвитку системи органів правопорядку на основі застосування ризикорієнтованих підходів, інформаційно-аналітичної діяльності, стратегічного менеджменту та прогнозування; щорічного визначення пріоритетних напрямів протидії злочинності залежно від її стану, структури, динаміки і тенденцій [31, с. 8].

Реалізація визначених КСП положень дасть змогу скоротити надмірну тривалість досудового розслідування, яка виникає внаслідок перевантаження та подекуди неефективності органів досудового розслідування і прокуратури; усунути нечіткість у розмежуванні компетенції та повноважень різних органів правопорядку, дублювання їхніх функцій; мінімізувати наявні корупційні ризики в діяльності органів правопорядку та прокуратури; удосконалити механізми призначення на посади й просування по службі, а також позитивно вплине на подальшу гармонізацію кримінального й кримінального процесуального законодавства України зі стандартами ЄС [32].

У контексті викладеного поєднуємо думку заступниці голови КМЄС в Україні Мори О'Салліван, яка вважає, що правоохоронна діяльність, керована аналітичною розвідкою (англ. *Intelligence Led Policing*, або ILP) – це сучасна модель правоохоронної діяльності, заснована на застосуванні комплексного проактивно-превентивного підходу, яка передбачає використання даних аналітичної розвідки, надійних статистичних даних, аналізу, ефективних аналітичних інструментів і якісних аналітичних продуктів для формування чіткої картини криміногенної ситуації, визначення заходів протидії злочинності та забезпечення ефективного й результативного планування діяльності й ухвалення рішень. Одним із ключових принципів правоохоронної діяльності, керованої аналітичною розвідкою, є потреба в обміні (англ. *need to share* – потреба ділитися) даними (інформацією). Обмін інформацією та розвідувальними даними має велике значення, вважає представниця КМЄС в Україні [31, с. 8].

Концепція правоохоронної діяльності, керованої аналітичною розвідкою (англ. – *Intelligence Led Policing* (далі – ILP), виникла наприкінці 1980-х – початку 1990-х років, коли в багатьох країнах спостерігався величезний сплеск злочинності, з яким органи поліції не могли впоратися. Не маючи достатніх ресурсів для приборкання злочинних угруповань, від яких потерпали місцеві громадяни, органи поліції усвідомили, що проблему стрімкого зростання організованої злочинності неможливо подолати за допомогою самого лише проблемно-орієнтованого підходу до правоохоронної діяльності, який до того часу поступово розвивався і поширювався на теренах багатьох країн [31, с. 10].

У Великій Британії 1993 року на тлі цих подій з'являється історичний за своїм значенням звіт, у якому наголошено на потребі використовувати ресурси більш ефективно, намагатися більше діяти на випередження («проактивний підхід»), приділяти більше уваги рецидивістам і правопорушникам, які вчиняють тяжкі й особливо небезпечні злочини, а також активніше використовувати агентурні можливості для інфільтрації в організовані злочинні групи. Концепція ІЛР відтоді поступово розвивалася й розросталася. Нині вона охоплює також боротьбу з правопорушниками, які вчиняють злочини в так званих кримінальних «гарячих точках» (англ. – *hot spots*) або місцях концентрації та поблизу них, а також боротьбу з бандами, нелегальними каналами контрабанди й злочинними соціальними мережами [31, с. 10].

Успішне впровадження й використання моделі ІЛР правоохоронними органами України залежить від того, чи буде й надалі робитися акцент на розвитку можливостей та навичок у сфері збору й опрацювання даних аналітичної розвідки (англ. – *intelligence*). Найбільші виклики чекають на аналітиків і фахівців з ІЛР. Розроблення та створення аналітичних продуктів вимагає розуміння можливостей і потреб керівників, яким ці продукти мають допомагати ухвалювати рішення щодо осіб, які вчиняють в Україні системні, масштабні злочини. Аналітикам потрібно тісно співпрацювати з керівниками, відповідальними за ухвалення рішень, задля досягнення очікуваних результатів. Саме від тих, хто ухвалює рішення на основі якісної аналітики, залежить розвиток і рух вперед правоохоронних органів України [31, с. 10–11].

КМЄС в Україні з 2015 року консультує українські правоохоронні органи з питань ІЛР. Завдяки цій взаємодії правоохоронні органи запровадили сучасну систему оцінювання загроз учинення тяжких та особливо тяжких злочинів організованими групами, злочинними організаціями, злочинними спільнотами «SOCTA» (англ. *Serious and Organised Crime Threat Assessment*) [33].

«SOCTA» – це методологія, розроблена Європолем для оцінювання загроз, пов'язаних з організованою злочинністю та тяжкими злочинами. В Україні SOCTA-Україна є системою, яка використовує цю методологію для аналізу та оцінки загроз у сфері злочинності та визначення пріоритетів у боротьбі з ними [33].

Ще в лютому 2017 року на спільному аналітичному тренінгу (або тренінгу щодо «правоохоронної діяльності, керованої аналітикою») для офіцерів Національної поліції України, Національного антикорупційного бюро та Національної академії внутрішніх справ керівник операційного департаменту Консультативної місії Європейського Союзу в Україні Удо Моллер розповідав про концепцію правоохоронної діяльності, керовану аналітикою. Основний акцент тренінгу було зосереджено на таких темах, як оперативний аналіз, аналітичне програмне забезпечення, тактичний аналіз, використання географічних інформаційних систем, стратегічний аналіз, аналіз з відкритих джерел та оцінка ризиків [34].

Теоретично зазначена концепція може успішно запроваджуватися в діяльність будь-якого правоохоронного органу України. Можливості сучасних технологій дають змогу будь-якому правоохоронному органу, незалежно від його завдань та повноважень, застосовувати розвідувальну аналітику для підсилення своїх можливостей та вдосконалення структури. Аналіз і грамотна інтерпретація одержаної інформації можуть визначати заходи реагування на виявлені правопорушення, політику правоохоронного органу, направляти ресурси туди, де вони найбільш потрібні. Важливою частиною правоохоронної діяльності, керованої аналітикою, є «аналіз ризиків».

Але, як слушно зазначають О. Користін, Б. Денисенко та інші вчені, аналітичні розвідувальні функції може виконувати не будь-який працівник. Не всі правоохоронні органи мають відповідний потенціал та можливості залучати до виконання розвідувальних функцій винятково кваліфікований і досвідчений персонал, який може забезпечити дотримання всіх методологічних, законодавчих та етичних вимог [33, с. 68].

З метою підготовки кадрів для правоохоронної діяльності, керованої аналітикою, обов'язковою складовою (компонентою) навчальних програм повинен стати кримінальний аналіз. Сучасний правоохоронець не може не володіти основами кримінального аналізу, незалежно від того, яку посаду він займає і в якому правоохоронному органі працює.

Цей висновок був ще раз підтверджений делегацією українських правоохоронців, які повернулися з тижневого візиту до Естонії та Німеччини, де вони вивчали, як організована та впроваджується сучасна поліцейська освіта в країнах ЄС [35].

Представники Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України та Державної прикордонної служби України в період часу з 30 березня по 6 квітня 2025 року відвідали Естонську академію наук безпеки, Федеральну поліцейську академію Німеччини та Німецький морський навчальний центр [35].

Візит, організований за сприяння Консультативної місії Європейського Союзу в Україні, мав на меті підтримати поточну реформу поліцейської освіти в Україні через визначення ефективних практик та систем, які можна адаптувати до потреб українських реалій [35].

Основна увага під час візиту була зосереджена на тому, як побудована поліцейська освіта, як підтримується професійний розвиток упродовж усієї кар'єри офіцера та як нові методи роботи поліції інтегровані в навчання. Дискусії з експертами ЄС охоплювали різні теми: від розробки навчальних програм до важливості навчання впродовж усього кар'єрного шляху в правоохоронних органах [35].

Німеччина та Естонія були обрані за їхні визнані підходи до підготовки поліцейських і забезпечення громадської безпеки. Їхні системи побудовані на демократичній підзвітності, залученні громадськості та постійному вдосконаленні – цінностях, які Україна прагне втілити у власних реформах [35].

Отже, вивчення досвіду провідних країн світу, аналіз сучасних тенденцій розвитку правоохоронної діяльності, врахування пріоритетів державної політики в цій сфері дають усі підстави для створення й запровадження в Україні ефективної моделі правоохоронної діяльності.

Висновки. У контексті євроінтеграційних процесів, враховуючи міжнародний досвід, проведене дослідження дає змогу визначити такі перспективи вдосконалення правоохоронної діяльності в Україні:

1) інституційна та правова уніфікація, що сприятиме створенню прозорої, логічної та ефективної архітектури правоохоронної системи, усуненню дублювання функцій правоохоронних органів і формуванню єдиного правового простору;

2) запровадження *концепції комплексної правоохоронної діяльності*, яка забезпечить не тільки охорону прав, свобод та інтересів людини і громадянина, але й законність, конституційний лад, правопорядок та безпечне існування суспільства загалом;

3) *парадигмою сучасної правоохоронної діяльності* повинні стати: відсутність надмірного інтересу до примусу; всеосяжне впровадження функцій з надання послуг, проведення просвітницької роботи,

утвердження прозорості, підзвітності та підконтрольності громадянському суспільству; поглиблення інтеграції правоохорони у сферу інформаційних, комерційних відносин; підвищення відповідальності за реалізацію правоохоронної функції перед місцевою громадою;

4) *проактивна модель протидії злочинності*, сфокусована на запобіганні вчиненню тяжких злочинів;

5) *цифрова трансформація та технологічне оновлення*, метою яких є модернізація процесів, запровадження кримінального аналізу та ризик-орієнтованого підходу;

6) *євроінтеграція та міжнародна співпраця у сфері правоохорони*, кінцевою метою яких повинні стати гармонізація національного законодавства з правом Європейського Союзу, розширення партнерства та посилення його взаємосумісності у сфері протидії транснаціональній злочинності;

7) *у сфері захисту прав людини і громадянина* – утвердження людиноцентричного підходу, довіри та прозорості; забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні (зокрема, прав потерпілих і свідків); розвиток правосуддя, дружнього до дитини; посилення підзвітності та добросовісності;

8) *у сфері підготовки кадрів для правоохоронної діяльності* – вивчення міжнародного досвіду організації правоохоронної діяльності та запровадження кращих його практик у роботу національних правоохоронних органів; навчання правоохоронців упродовж усього кар'єрного шляху; внесення основ кримінального аналізу та ризик-орієнтованого підходу в забезпеченні безпеки до навчальних програм підготовки кадрів для сфери правоохорони; на державному рівні – створення програм залучення ветеранів правоохоронної діяльності до процесу навчання майбутніх правоохоронців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кобзар О. Ф. Правоохоронна діяльність: теоретико-правовий аналіз. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 3. С. 8–15. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2017_3_4 (дата звернення: 10.12.2025).

2. Нікітенко О. І. Правоохоронна діяльність щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави. *Право і суспільство*. 2015. № 3. С. 98–101.

3. Пелих Н. А. Конституційні засади діяльності міліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національна академія внутрішніх справ України. К., 2002. 194 с.

4. Ільченко О. В. Визначення системи державних правоохоронних органів України та їх місце в системі органів державної влади. URL : <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/22651/5/11iovodv.pdf> (дата звернення: 10.12.2025).

5. Дубінчак В. М. Правоохоронна діяльність: сутність, суб'єкти, засоби забезпечення (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. К., 2010. 20 с.

6. Хоміч Ю. Г. Правоохоронна функція сучасної демократичної держави: публічно-управлінський аспект. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. № 5. С. 103–107.

7. Баштанник В. Сутність і зміст правоохоронної діяльності в системі публічного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування* : збірник наукових праць. 2012. № 2. С. 46–54.

8. Негодченко О. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків : НУВСУ, 2003. 477 с.

9. Ботвінов Р. Г. Особливості реалізації правоохоронної функції держави в сучасному українському суспільстві. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 156–163. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2016_4_19 (дата звернення: 10.09.2025).

10. Кучук А. Правоохоронна діяльність: стан наукової розробки проблеми. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 2. С. 68–72.

11. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (зі змінами і доповненнями). URL : <https://surl.li/oibvib> (дата звернення: 11.12.2025).

12. Нікітенко О. І. Правоохоронна діяльність щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави. *Право і суспільство*. 2015. № 3. С. 98–101.

13. Фатхутдінов В. Г. Правоохоронна діяльність: природа, сутність, гуманізм (теоретико-правові та методологічні аспекти) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. К., 2006. 16 с.

14. Чигрина Г. Л. Основні засади правоохоронної діяльності в умовах режиму воєнного стану. *Організаційні та правові основи забезпечення ефективності функціонування правоохоронних органів в умовах воєнного стану* : збірник тез науково-практичного семінару, м. Ірпінь, 07 листопада 2024 р. Ірпінь : ННІ ЕБ та МС ДПУ, 2024. 72, [13–18] с.

15. Чигрина Г. Л. Допустимість використання штучного інтелекту у правоохоронній діяльності. *Актуальні проблеми інноваційної економіки та права. Всеукраїнський науковий журнал*. 2024. № 2 С. 6–10. URL : <http://apie.org.ua/uk/dopustim%20st-vikoristannya-shtuchnogo/>

16. Чигрина Г. Л. Модель правоохоронної діяльності в Україні. *Проблеми формування й реалізації державної політики в секторі безпеки та оборони* [Електронне видання] : збірник матеріалів міжрегіонального круглого столу, 23 травня 2025 року. Київ : Київський інститут національної гвардії України, 2025. С. 112–114.

17. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28 січня 2021 року № 1150-IX (зі змінами і доповненнями). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#n24> (дата звернення: 08.12.2025).

18. Принципи правоохоронної діяльності: від Роберта Піля до сьогодні. URL : <https://cpkhub.com.ua/blog/principi-pravoohoronnoy-dialnosti-vid-roberta-pila-do-sogodni> (дата звернення: 05.12.2025).

19. Копейчиков В. В. Правознавство : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. URL : <https://www.ebk.net.ua/Book/BookPravothnavstvo/Zmist.htm> (дата звернення: 10.12.2025).

20. Основні ознаки правоохоронної діяльності. Відповідь ШІ. URL : <https://surl.li/bemsdu> (дата звернення: 10.09.2025).

21. Поняття і ознаки правоохоронної діяльності. URL : <https://arm.navs.edu.ua/books/SPOU/files/1-4.pdf> (дата звернення: 10.12.2025).

22. Діяльність має завдання. Відповідь ШІ. URL : <https://surl.li/ydtnhp> (дата звернення: 19.08.2025).

23. Кучук А. М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. К., 2007. 20 с.

24. Терехов В. Ю. Сучасні аспекти теоретико-правового забезпечення реалізації правоохоронної функції держави. *Наукові записки. Серія: право*. 2021. Випуск 11. С. 91–96.

25. Сорокіна Н. Г., Терханов Ф. І., Хоміч Ю. Г. Особливості публічно-управлінської діяльності в системі правоохоронних органів у процесі забезпечення правопорядку і публічної безпеки. *Право та державне управління*. 2023. № 2. С. 514–520.

Розділ 7. Перспективи вдосконалення правоохоронної діяльності в контексті євроінтеграційних процесів в Україні

26. Корнієнко М. В. Правоохоронна діяльність: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту*. 2013. Вип. 3, т. 2. С. 34–36.

27. Мельник М. І., Хавронюк М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : навч. посіб. К. : Атіка, 2002. 576 с.

28. Крестовська Н. М., Матвєєва Л. Г. Теорія держави і права: Елементарний курс. Видання друге. Х. : ТОВ «Одіссей», 2008. 432 с.

29. Теорія держави і права : мультимедійний навчальний посібник / Національна академія внутрішніх справ. 2016. URL : <https://surl.lu/gofkar>

30. Безпека – фундамент євроінтеграції: відбулась конференція щодо реформи правоохоронної системи. URL : <https://surl.li/dhjwuc> (дата звернення: 18.09.2025).

31. Реалізація філософії «Intelligence-led Policing» в системі кримінального аналізу Національної поліції України : монографія / Користін О., Швець Д., Бутко Б., Денисенко Б. та ін. ; за заг. ред. О. Є. Користіна. Київ : ВАІТЕ, 2024. 444 с.

32. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : Указ Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text> (дата звернення: 15.09.2025).

33. Про затвердження Інструкції з формування та ведення інформаційної підсистеми «СОСТА» інформаційно-комунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України» : наказ МВС України від 08.11.2023 № 902 (zareєстровано в Міністерстві юстиції України 27.11.2023 за № 2041/41097). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2041-23#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

34. Правоохоронна діяльність, керована аналітикою: передова методика сучасної правоохоронної діяльності. URL : <https://salo.li/FАe9eC7> (дата звернення: 05.12.2025).

35. Україна орієнтується на моделі ЄС у реформуванні системи поліцейської підготовки. URL : <https://salo.li/67CE1Cf> (дата звернення: 11.12.2025).