

Наукова концепція законодавчого забезпечення діяльності органів правопорядку України*

Анотація. У науковій концепції (далі – Концепція) аналізуються ключові засади законодавчого забезпечення діяльності органів правопорядку України. Її метою є доктринальне обґрунтування інституційних і правових підстав модернізації органів правопорядку України, приведення їх статусу, завдань та функцій у відповідність з європейськими цивілізаційними стандартами, необхідності переходу від силової моделі пострадянських правоохоронних органів як воєнізованих формувань із каральними репресивними функціями – до сервісної моделі цих органів як публічних сервісних служб, пріоритетом яких є надання громадянам та суспільству послуг щодо захисту їх прав, свобод та інтересів, забезпечення публічної безпеки й охорони правопорядку. Такі стандарти передбачають функціонування органів правопорядку виключно на засадах верховенства права, прозорості та демократичного цивільного контролю громадянського суспільства. Інші завдання Концепції стосуються визначення концептуальних основ гармонізації законодавства України щодо функціонування вказаних органів із відповідними правовими нормами Європейського Союзу, формування основ взаємодії органів правопорядку як єдиної, скоординованої системи та складової сектору безпеки й оборони держави, в межах якого вони забезпечують національну безпеку у сфері протидії злочинності, здійснюють дієвий захист особи, суспільства та держави від кримінальних посягань. Для цього в Концепції докладно розкриваються особливості історичного розвитку й законодавчого регулювання діяльності правоохоронних органів України та актуальні проблеми, що існують у цій сфері; висвітлюються положення програмних документів публічної політики; досліджуються міжнародні стандарти та закордонний досвід функціонування правоохоронних систем різних країн; аналізуються наукові розробки щодо проблем правової регламентації статусу правоохоронних органів України; викладаються головні етапи та напрями реформування вказаних органів та модернізації відповідного законодавства. і. У підсумку із застосуванням функціонального інституційного критерію пропонується власна базова модель органів правопорядку України як державних установ зі спеціальною юрисдикцією. Надається їх визначення, основні завдання та вичерпний перелік, підстави відмежування від інших правоохоронних органів і співвідношення з ними. Особлива увага акцентується на необхідності законодавчого закріплення концептуальних основ, поняття, завдань, функцій та переліку органів правопорядку України, а також критеріїв належності до них.

Ключові слова: органи правопорядку; правоохоронні органи; правоохоронні функції; законодавче регулювання діяльності органів правопорядку; реформування правоохоронних органів; легітимний примус; спеціальна юрисдикція; завдання та функції органів правопорядку; базова модель органів правопорядку; міжнародні стандарти; закордонний досвід; публічні сервісні служби; концептуальні основи; функціональний критерій визначення органів правопорядку.

Зміст

I. Вступна частина.....	3
<i>1.1. Мета і завдання Концепції.....</i>	<i>3</i>
<i>1.2. Генеза законодавчого регулювання діяльності правоохоронних органів України. Програмні документи щодо концептуальних основ створення та реформування органів правопорядку в сучасній Україні.....</i>	<i>4</i>
<i>1.3. Висновок щодо актуальності Концепції.....</i>	<i>28</i>
II. Основна частина.....	29
<i>2.1. Міжнародні стандарти та моделі функціонування органів правопорядку.....</i>	<i>29</i>
<i>2.2. Досвід функціонування органів правопорядку окремих зарубіжних країн.....</i>	<i>37</i>
<i>2.3. Доктринальний аналіз поняття органів правопорядку (правоохоронних органів), їх завдань, функцій та напрямів реформування у науковій літературі.....</i>	<i>75</i>
<i>2.4. Висновок щодо оптимального визначення органів правопорядку та їх функцій.....</i>	<i>84</i>
<i>2.5. Основні етапи та напрями реформування органів правопорядку в Україні.....</i>	<i>87</i>
III. Висновки та пропозиції: очікувані результати.....	95
Додаток 1.....	109
Додаток 2.....	114

I. Вступна частина

Правоохоронна система розцінюється як складне явище, комплексний багатогранний інститут, що включає низку елементів, покликаних забезпечувати непорушність прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства й держави, охорону власності, внутрішньої та зовнішньої безпеки країни. Попри різнобічне галузеве вивчення змісту і структури цієї системи, вона не втрачає теоретико-практичного інтересу, з огляду на відсутність чіткого нормативно-правового закріплення цієї категорії, незавершеність процесу реформування її структурних елементів.

1.1. Мета і завдання Концепції.

Метою Концепції законодавчого забезпечення діяльності органів правопорядку України (далі – Концепція) є обґрунтування основних засад державної правової політики, спрямованої на посилення здатності цих органів, зокрема й в умовах збройної агресії російської федерації, повоєнної відбудови України, ефективно виконувати свої функції щодо захисту прав і свобод громадян, протидії злочинності, підтримання належного рівня громадської та державної безпеки і порядку, з одночасним реформуванням таких органів відповідно до норм та правил Європейського Союзу (далі – ЄС).

У зв'язку з цим Концепція, насамперед, зорієнтована на: удосконалення діяльності органів правопорядку як невід'ємної частини сектору безпеки й оборони України; покращення взаємодії між цими органами та іншими складовими сектору безпеки й оборони України; забезпечення модернізації органів правопорядку відповідно до стандартів ЄС; оптимізацію функціонального призначення, структури та управління вказаних органів; удосконалення законодавчого врегулювання їх діяльності, у тому числі з урахуванням потреб правозастосовної практики; гарантування безумовного дотримання органами правопорядку під час їх діяльності принципів верховенства права, основоположних прав і свобод людини і громадянина.

Завданнями Концепції є:

- висвітлення особливостей історичного становлення та розвитку органів правопорядку в Україні;
- формулювання основних стратегічних засад діяльності та реформування органів правопорядку в чинних програмних документах публічної політики;
- порівняльне дослідження закордонного досвіду функціонування системи органів правопорядку, передусім у контексті його відповідності міжнародним стандартам, а також законодавчим приписам держав ЄС у цій сфері;
- розгляд законопроектів і результатів законодавчої роботи з питань правового регулювання діяльності органів правопорядку, окреслення проблем законодавчого регулювання цієї сфери;
- аналіз наукових розробок, присвячених проблемам правового статусу органів правопорядку України та їх реформуванню;
- визначення поняття органів правопорядку України, основних етапів та напрямів функціонування цих органів, а також перспектив їх реформування;
- проєктування оптимальної базової моделі органів правопорядку України, релевантної сучасним умовам суспільного розвитку.

Завдання Концепції мають також узгоджуватися із такими цілями реалізації основних стратегічних пріоритетів реформування органів правопорядку¹, а саме:

– досягнення дієвості та ефективності в роботі зазначених органів як невід’ємної складової сектору безпеки й оборони, в межах якого вони забезпечують національну безпеку України, у тому числі громадську безпеку і порядок, протидію злочинності, з урахуванням стратегічних цілей та відповідно до стандартів прав людини і основоположних свобод;

– здійснення послідовної кримінальної політики, пріоритетами якої є запобігання злочинності, невідворотність відповідальності, захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, забезпечення інтересів потерпілого;

– оперативність кримінального провадження, яка співвідноситься з безумовним дотриманням міжнародних стандартів і принципів верховенства права, гарантіями прав і свобод людини та громадянина, іншими засадами демократичної, правової держави;

– покращення міжнародного співробітництва та міжвідомчої взаємодії органів правопорядку між собою та з іншими складовими сектору безпеки й оборони;

– створення ефективної системи управління органами правопорядку, орієнтованої на досягнення конкретних результатів їх діяльності відповідно до визначених завдань та функцій, успішну реалізацію передбачених законом повноважень цих органів;

– прискорення комплексної цифрової трансформації у діяльності органів правопорядку, що, своєю чергою, сприятиме максимальній оперативності й результативності їх роботи, посилить стратегічний та операційний потенціал цих органів, з метою належного виконання функцій, визначених законодавством України;

– створення умов для здійснення діяльності органами правопорядку виключно на засадах відкритості, прозорості, підзвітності й незалежності.

1.2. Генеза законодавчого регулювання діяльності правоохоронних органів України. Програмні документи щодо концептуальних основ створення та реформування органів правопорядку в сучасній Україні.

Із часу проголошення Акта незалежності України (1991 рік) правоохоронні органи зазнали кардинальних змін, спрямованих на їх реорганізацію та реформування. Становлення системи правоохоронних органів України обумовлено прийняттям, насамперед, таких нормативно-правових актів, як Декларація про державний суверенітет України 1990 року² та Закон України «Про правонаступництво», у статті 4 якого визначалося, що органи державної влади та управління, органи прокуратури, суди та арбітражні суди, сформовані на підставі Конституції Української РСР, діють в Україні до створення органів

¹ Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027 роки: схвалений Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2732023-46733>

² Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>

державної влади та управління, органів прокуратури, судів та арбітражних судів на підставі нової Конституції України³.

Основними нормативно-правовими актами, які закріпили правовий статус правоохоронних органів після проголошення незалежності України, стали: Конституція України⁴, закони України «Про прокуратуру»⁵, «Про міліцію»⁶, «Про Службу безпеки України»⁷, «Про митну справу в Україні»⁸, «Про Державну прикордонну службу України»⁹, «Про державну податкову службу в Україні»¹⁰, «Про оперативно-розшукову діяльність»¹¹, «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»¹², «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України»¹³ та деякі інші.

У цей же період прийнято і Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 року № 3781-XII. Відповідно до мети та предмета цього Закону в ньому вперше було надано визначення «правоохоронних органів» із переліком державних інституцій, які охоплюються таким поняттям. Зокрема, це: «органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції»¹⁴.

Тобто перелік «правоохоронних органів» у названому Законі не є вичерпним. До їх складу, окрім органів, основні завдання та функції яких безпосередньо пов'язані з протидією злочинності, забезпеченням громадської та національної безпеки і порядку, захистом особи, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, входять і деякі органи виконавчої влади з контрольними функціями в різних сферах господарської діяльності та публічного управління.

Окрім того, вищевказане визначення містить посилання й на «інші органи, які здійснюють правозастосовні та правоохоронні функції», не наводячи назви таких органів і не розкриваючи зміст названих функцій. Водночас, оскільки

³ Про правонаступництво: Закон України від 12.09.1991 № 1543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1543-12#Text>

⁴ Конституція України: Основний Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

⁵ Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-12#Text>

⁶ Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 № 565-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12#Text>

⁷ Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>

⁸ Про митну справу в Україні: Закон України від 25.06.1991 № 1262-XII. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/155300_599783

⁹ Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>

¹⁰ Про Державну податкову службу в Україні: Закон України від 04.12.1990 № 509-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-12#Text>

¹¹ Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text>

¹² Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30.06.1993 № 3341-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3341-12#Text>

¹³ Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України: Закон України від 10.01.2002 № 2925-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2925-14#Text>

¹⁴ Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text>

правозастосування та охорона права є основними, конститутивними функціями кожного органу державної влади або місцевого самоврядування, це дозволяє вкрай розширено тлумачити наведене поняття та відносити будь-який із них саме до правоохоронних органів. Така невизначеність безумовно не сприяла і на цей час не сприяє належній, ефективній правовій регламентації та функціонуванню цих органів, досягненню законодавчо визначених мети і завдань їх діяльності.

Не сприяли з'ясуванню змісту терміна «правоохоронні органи» і положення Законів України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 року № 964-IV¹⁵ та «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 року № 975-IV¹⁶, які містили ці поняття. У них правоохоронні органи визначені, відповідно, як «органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій», та як «державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції». Тобто конститутивною ознакою вказаних органів передбачено здійснення ними «правозастосовних або правоохоронних функцій», однак без розкриття сутності й характеру таких функцій, які теж залишилися юридично невизначеними. При цьому в останньому випадку, виходячи з передбаченої Законом дефініції, до правоохоронних органів можуть належати будь-які правозастосовні органи, у тому числі й ті, що не виконують правоохоронних функцій.

Предмет правового регулювання чинного Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 року № 2469-VIII¹⁷ стосується основних засад державної політики, спрямованої на захист національної безпеки і оборони, організації та здійснення демократичного цивільного контролю органів сектору безпеки і оборони, інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини.

Утім цей Закон взагалі не передбачає будь-яких визначень правоохоронних органів та їх функцій. Натомість, у ньому лише констатується, що «правоохоронні органи» та «органи спеціального призначення з правоохоронними функціями» є одними із складових сил безпеки та сил оборони держави. Окрім того, у названому Законі правоохоронні органи, що утворені відповідно до законів України, згадуються в контексті забезпечення цивільного контролю за їх діяльністю центральними органами виконавчої влади, які мають їх у своєму підпорядкуванні, при цьому також без будь-яких додаткових роз'яснень щодо поняття та переліку цих органів.

У прийнятій 28.06.1996 року Конституції України вперше, вже на рівні Основного Закону, у статті 19 застосовано термін «правоохоронні органи держави», але виключно в контексті покладення на них та «відповідні військові формування, організація і порядок діяльності яких визначаються законом», функцій забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону України.

¹⁵ Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text>

¹⁶ Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15#Text>

¹⁷ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2469-19>

Водночас суспільно визнана та визначальна для правоохоронних органів функція захисту прав і свобод людини від правопорушень та будь-яких протиправних посягань, забезпечення громадського порядку й безпеки свого конституційного закріплення не знайшла.

Загалом, навіть після легітимації правоохоронних органів на найвищому юридичному рівні їх перелік (система), основні функції та завдання не знайшли системного законодавчого врегулювання.

З огляду на викладене, особливого значення набувають і положення прийнятого 18 лютого 1992 року Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», в якому надається вичерпний перелік державних органів, підрозділи яких наділені правом здійснювати оперативно-розшукову діяльність.

Якщо після ухвалення цього Закону до названих органів належали уповноважені підрозділи органів внутрішніх справ, органів національної безпеки, прикордонних військ та управління охорони вищих посадових осіб, то на сьогодні відповідно до його чинної редакції такими органами є: Національна поліція; Державне бюро розслідувань; Служба безпеки України; Служба зовнішньої розвідки України; Державна прикордонна служба України; управління державної охорони; Державна кримінально-виконавча служба України; розвідувальний орган Міністерства оборони України; Національне антикорупційне бюро України; Бюро економічної безпеки України.

Згідно зі статтею 1 вказаного Закону завданням оперативно-розшукової діяльності є пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій з метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави.

З огляду на це, функціональні повноваження вищезазначених органів за своїм визначенням спрямовані на запобігання та протидію злочинності, забезпечення національної безпеки та державного суверенітету, громадського порядку, захист прав та інтересів особи, а також захист суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань.

Тобто, виходячи з функціональних повноважень та завдань, що мають виконуватися цими органами, як основних класифікаційних критеріїв, усі перелічені державні установи можуть бути віднесені до категорії органів правопорядку (правоохоронних органів).

Переважною тенденцією після набуття Україною незалежності стало те, що основні положення прийнятих законодавчих актів суттєво змінили засади, на яких відбувалося становлення правоохоронних органів України, а також їх завдань, акцентувавши увагу, насамперед, на забезпеченні верховенства права та законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, рівності, гласності, позапартійності й політичної нейтральності. Такі процеси зумовлені потребами суспільно-політичних перетворень у країні, зміною політичного й соціально-економічного устрою та виникненням кардинально нових засад розбудови української державності.

Реорганізація правоохоронних органів (органів правопорядку) повинна була відповідати певним, чітко визначеним актуальним та одночасно амбівалентним тенденціям. У цьому контексті передбачалася зміна пріоритетів у роботі правоохоронних органів України, пов'язана зі скороченням суто репресивної складової в їх діяльності, коли насамперед в якості основної самоцілі захищалися інтереси держави або державних органів, та перетворення вказаних органів на систему інститутів, які дійсно охороняють право та забезпечують порядок, заснований на праві. Така зміна включала трансформацію правоохоронних органів у публічний інститут, визначальною метою діяльності якого стане захист конституційних та міжнародно-визнаних прав і свобод людини, її життя і здоров'я як найвищих соціальних цінностей. Реформування правоохоронної системи також зумовлено нагальними потребами євроінтеграції України, адаптації законодавства, що визначає статус, функції та порядок діяльності органів правопорядку, до норм і стандартів, передбачених законодавством ЄС та його держав-членів.

Реформа правоохоронних органів була спрямована, насамперед, на зміну їх завдань і функцій, демілітаризацію, запровадження новітніх засад проходження служби особовим складом, сучасних критеріїв оцінки роботи правоохоронних органів, підвищення рівня захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань.

Одним із проявів демілітаризації, наприклад, стало створення у 2015 році такого правоохоронного органу, як Національна поліція України, із кардинальною зміною пріоритетів її діяльності саме як органу правопорядку, на відміну від колишньої радянської міліції. Завдання поліції визначається вже як *надання поліцейських послуг*, зокрема, у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; допомоги у межах, визначених законом, особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Функція протидії злочинності передбачається лише як одна із «соціально-сервісних» послуг, які поліція зобов'язана надавати в інтересах людини, суспільства та держави. У Законі України «Про Національну поліцію»¹⁸ закріплено також низку новел, на дотриманні яких має ґрунтуватися робота поліції як публічної інституції правової демократичної держави.

Особливого значення набула і трансформація колишніх радянських спецслужб та створення на принципово нових засадах такого державного органу, як Служба безпеки України (державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України та підпорядковується Президенту України¹⁹). Служба безпеки України наділена доволі широким колом повноважень і наразі продовжує перебувати у стані реформування. При цьому досить важливими складовими реформування цього органу як важливої складової сектору безпеки держави є перегляд системи

¹⁸ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

¹⁹ Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>

підготовки його особового складу з урахуванням загальноєвропейських стандартів, створення ефективної системи логістики, у тому числі технічне переоснащення підрозділів СБУ сучасними засобами.

Визначальними для цілей подальшого реформування Служби безпеки України є положення Стратегії національної безпеки України (далі – Стратегія), зокрема²⁰ щодо доцільності забезпечення передачі більшості правоохоронних функцій, крім боротьби зі злочинами проти основ національної безпеки, від Служби безпеки України до інших правоохоронних органів. Передусім, це стосується невластивих для сучасних спеціальних служб функцій протидії правопорушенням проти власності, а також запобігання та протидії корупційним правопорушенням. Згідно зі Стратегією основну концентрацію зусиль СБУ мала забезпечити на таких напрямках, як: контррозвідувальна діяльність; нейтралізація сепаратистських та екстремістських рухів і організацій; забезпечення державної безпеки у сферах боротьби з тероризмом; забезпечення економічної, інформаційної, кібернетичної безпеки; захист державної таємниці; сприяння швидкому й ефективному обміну інформацією з державами-членами НАТО, ЄС на основі взаємної довіри.

Стратегія, окрім того, визначала й цілі реформування інших державних органів, діяльність яких пов'язана із запобіганням та протидією злочинності, підтриманням громадського порядку та громадської безпеки, забезпеченням державного суверенітету, територіальної цілісності й національної безпеки. Зокрема, у Стратегії зазначено, що реформа Міністерства внутрішніх справ України, яка спрямована на підвищення рівня довіри громадян до правоохоронних органів, мала забезпечити трансформацію МВС у цивільний центральний орган виконавчої влади, позбавлений невластивих йому контрольних і дозвільних функцій, який формує та реалізує державну політику у сферах правоохоронної діяльності, захисту державного кордону, міграційної діяльності та цивільного захисту.

Державна прикордонна служба України згідно зі Стратегією має забезпечити ефективну реалізацію політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, у тому числі шляхом створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону України, удосконалення інформаційної, оперативної, технічної, фізичної складових, упровадження сучасних систем контролю, створення належно оснащених мобільних прикордонних загонів.

Розвиток Національної гвардії України як військового формування з правоохоронними функціями має бути спрямований на збільшення її спроможностей щодо забезпечення громадської безпеки, фізичного захисту об'єктів критичної інфраструктури, участі в охороні й обороні державного кордону України, а також підтримки операцій Збройних Сил України у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, та в особливий період.

Особливу увагу у Стратегії приділено необхідності створення в Україні Державного бюро розслідувань як державного правоохоронного органу, на який

²⁰ Стратегія національної безпеки України: затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 р. №287/2015. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2872015-19070>

покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції. Підставами для цього стали положення нового Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI.

Основні концептуальні засади зазначеної Стратегії викладені в Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України (далі – Концепція), затвердженій Указом Президента України від 14.03.2016 року № 92/2016 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»²¹.

Концепція, як і Стратегія, основними загрозами національній безпеці визначає агресивні дії росії, що здійснюються з метою знищення держави Україна і захоплення її території. Тому основні зусилля з розвитку сектору безпеки і оборони зосереджуються на поетапному та узгодженому нарощуванні оперативних спроможностей сил безпеки і оборони та рівня їх готовності до невідкладного реагування на виклики й загрози національній безпеці України.

Внаслідок цього, Концепцією до переліку складових компонентів сектору безпеки і оборони включені також і органи, які виконують правоохоронні функції (органи правопорядку), зокрема: Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, Національна гвардія України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Управління державної охорони України.

Основною метою розвитку Національної поліції України згідно з Концепцією є поетапне створення правоохоронного відомства європейського зразка, доведення загального рівня стандартів роботи Національної поліції України до відповідних середньоєвропейських показників.

Метою реформування Служби безпеки України визначено її трансформацію у спеціальну службу, здатну ефективно захищати державний суверенітет, конституційний лад і територіальну цілісність України, посилення її спроможностей протидіяти сучасним зовнішнім і внутрішнім загрозам національній безпеці. Для досягнення вказаної мети Служба безпеки України має зосереджуватися на вирішенні завдань щодо: контррозвідувального захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного, оборонного потенціалу, інформаційної безпеки України та об'єктів критичної інфраструктури, що мають стратегічне значення; протидії розвідувальній, розвідувально-підбивній та іншій протиправній діяльності спеціальних служб іноземних держав, окремих організацій, груп та осіб, що створюють загрози національній безпеці України; попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, які вчиняються у кіберпросторі; протидії кіберзлочинності, можливі наслідки якої безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України; реалізації комплексу адміністративно-правових,

²¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2-16. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#Text>

організаційних, оперативно-розшукових та оперативно-технічних заходів із протидії терористичній діяльності та фінансуванню тероризму; протидії злочинам, що створюють загрози державній безпеці України; викриття і протидії транснаціональним та міжрегіональним організованим злочинним угрупованням, боротьби з проявами організованої злочинності в різних сферах (із подальшою поетапною оптимізацією у визначеному законодавством порядку повноважень Служби безпеки України в цій сфері); протидії спеціальним інформаційним операціям і впливам спеціальних служб іноземних держав, організацій, груп та осіб.

У подальшому зазначені вище засади, вимоги та завдання щодо реформування й трансформації органів правопорядку України як невід’ємної складової сектору безпеки і оборони держави знайшли своє втілення в чинній Стратегії національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни», затвердженій Указом Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»²².

Зокрема, у Розділі IV цієї Стратегії передбачено такі напрями та завдання реформування й розвитку сектору безпеки і оборони, необхідні для системного захисту України від загроз національній безпеці:

- встановлення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони України як запорука законності та ефективності його діяльності;
- перегляд і забезпечення виконання законодавства у сфері національної безпеки і оборони, зокрема уточнення та імплементація норм Закону України «Про національну безпеку України»;
- оптимізація структури, функцій і чисельності Служби безпеки України як спеціально уповноваженого державного органу у сферах контррозвідувальної діяльності та охорони державної таємниці, головного органу в загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю, що дасть змогу попереджати, своєчасно виявляти зовнішні та внутрішні загрози безпеці України і запобігати їм, припиняти розвідувальні, терористичні та інші протиправні посягання спеціальних служб іноземних держав, а також організацій, окремих груп та осіб на державну безпеку України, усувати умови, що їм сприяють, та причини їх виникнення;
- створення ефективного розвідувального співтовариства, посилення його ролі в реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони, зміцнення системи координації та контролю діяльності розвідувальних органів та розвиток їх спроможності;
- завершення створення національної системи кібербезпеки і кібероборони та зміцнення системи їх координації;
- забезпечення системності реформування Національної поліції України, насамперед, посилення кримінальної поліції та органів досудового розслідування, зокрема у сфері боротьби з організованою і транснаціональною злочинністю;

²² Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>

– забезпечення розвитку Національної гвардії України з урахуванням досвіду держав-членів ЄС, посилення її інституційної спроможності щодо виконання завдань за призначенням;

– забезпечення розвитку та удосконалення загальнодержавної системи захисту державного кордону, зокрема імплементації європейських стандартів прикордонної безпеки, скоординованої діяльності державних органів України для системного розвитку інтегрованого управління кордонами;

– посилення міграційного контролю на державному кордоні і всередині держави для забезпечення дотримання іноземцями та особами без громадянства законодавства України;

– оптимізація державної системи цивільного захисту шляхом удосконалення її структури та системи управління (координації).

Аналогічним чином було визначено засади, цілі, напрями та завдання державної політики у сфері національної безпеки, а також призначення та особливості функціонування органів правопорядку як її складових компонентів у Стратегії забезпечення державної безпеки, затвердженій Указом Президента України від 16.02.2022 р. № 56/2022 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року «Про Стратегію забезпечення державної безпеки»²³.

Важливим чинником є суто правовий характер засад, на яких ґрунтуються положення цієї Стратегії. А саме: верховенство права, законність, прозорість, підзвітність та демократичний цивільний контроль за функціонуванням сектору безпеки і оборони; неухильне дотримання прав і свобод людини і громадянина; дотримання норм міжнародного права, участь в інтересах України в міжнародних зусиллях із підтримання миру і безпеки, міждержавних системах та механізмах міжнародної колективної безпеки; протидія тероризму і його фінансуванню, транснаціональній організованій злочинності.

Як і в попередніх програмних документах, указані напрями та завдання визначають реальні й потенційні загрози державній безпеці України в умовах збройної агресії російської федерації та є основою для планування і реалізації політики у сфері державної безпеки на період до 2025 року.

Переважна більшість із цих напрямів та завдань стосується різних аспектів функціонування правоохоронних органів (органів правопорядку). Зокрема це:

– удосконалення національного законодавства в зазначеній сфері та його гармонізація із законодавством Європейського Союзу і документами НАТО;

– удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування системи забезпечення державної безпеки, організаційних засад діяльності суб'єктів забезпечення державної безпеки, їх координації та взаємодії;

– контррозвідувальне забезпечення сфери здійснення та забезпечення судочинства, органів правопорядку, відомств із контрольними повноваженнями та правоохоронними функціями;

– удосконалення контррозвідувального забезпечення державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, оборонного,

²³ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року «Про Стратегію забезпечення державної безпеки»: Указ Президента України від 16 лютого 2022 року № 56/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/2022#Text>

економічного і науково-технічного потенціалу, економічної безпеки, об'єктів критичної інфраструктури від впливу суб'єктів розвідувально-підривної діяльності;

- забезпечення дієвості контррозвідувального режиму в державі, усунення або локалізація причин та умов, що призводять до розвідувальної, терористичної, диверсійної та іншої діяльності суб'єктів розвідувально-підривної діяльності;

- інтенсифікація боротьби з тероризмом та організованою злочинністю, протидія руйнуванню державного апарату та місцевого самоврядування у зв'язку з поширенням системної корупції в державних органах;

- системна протидія економічному тероризму як суспільно небезпечній діяльності, спрямованій на дестабілізацію та/або завдання іншої шкоди економіці;

- попередження, виявлення та припинення злочинів проти основ національної безпеки, миру і безпеки людства, розповсюдження зброї масового ураження й інших злочинів, які становлять загрозу державній безпеці України, а також забезпечення безпеки державної таємниці та службової інформації;

- упровадження дієвих механізмів взаємодії суб'єктів забезпечення державної безпеки із громадянським суспільством, зміцнення демократичного цивільного контролю і нагляду за діяльністю суб'єктів забезпечення державної безпеки;

- подальший розвиток міжнародного співробітництва в безпековій сфері, насамперед із питань боротьби з тероризмом, його фінансуванням, кіберзлочинністю, нерозповсюдження зброї масового знищення та засобів її доставки, протидії легалізації (відмиванню) коштів, одержаних злочинним шляхом, та транснаціональній організованій злочинності, а також з питань захисту об'єктів критичної інфраструктури.

Стратегію визнано основою для розроблення відповідних програмних документів у сфері забезпечення державної безпеки та нормативно-правових актів щодо розвитку складових сил безпеки України, зокрема з питань: контррозвідувальної діяльності; удосконалення механізмів та інституційної спроможності суб'єктів боротьби з тероризмом, транснаціональною та організованою злочинною діяльністю, що використовується іноземними спецслужбами, терористичними організаціями та незаконними збройними формуваннями; захисту об'єктів критичної інфраструктури; охорони державної таємниці та службової інформації; забезпечення кібербезпеки.

Першочерговість та актуальність безпекової складової в діяльності органів правопорядку України в сучасних умовах відсічі збройній агресії росії знайшла своє відображення і в нормах прийнятого 21 червня 2018 року основоположного для правової системи держави Закону України «Про національну безпеку України» (далі – Закон)²⁴. Цим Законом визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони. До складу сектору безпеки і оборони включено, зокрема, такі органи

²⁴ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n359>

правопорядку, як: Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Служба безпеки України, Антитерористичний центр при Службі безпеки України, Служба судової охорони, Управління державної охорони України, розвідувальні органи України.

Національну гвардію України визначено як військове формування з правоохоронними функціями, призначене для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з іншими органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону України, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань, організованих злочинних груп та організацій²⁵. Особливістю правового статусу Національної гвардії України є те, що в мирний час вона входить до складу сил безпеки, виконує правоохоронні функції та розвиває спроможності, необхідні для виконання завдань у складі сил оборони. Із уведенням воєнного стану Національна гвардія України приводиться в готовність до виконання завдань за призначенням в умовах дії правового режиму воєнного стану, входить до сил оборони, виконує завдання відповідно до положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та Закону України «Про Національну гвардію України».

Державна прикордонна служба України визначається як правоохоронний орган спеціального призначення, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону України.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій тощо.

Державна міграційна служба України як центральний орган виконавчої влади реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, зокрема біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Особливу увагу в Законі приділено статусу та завданням Служби безпеки України (СБУ) як державному органу спеціального призначення з правоохоронними функціями, що забезпечує державну безпеку, здійснюючи з неухильним дотриманням прав і свобод людини і громадянина: протидію розвідувально-підривній діяльності проти України; боротьбу з тероризмом; контррозвідувальний захист державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності, оборонного і науково-технічного потенціалу, кібербезпеки, інформаційної безпеки держави, об'єктів критичної інфраструктури; охорону державної таємниці.

Окрім того, на виконання концептуальних положень вищезазначених документів 28.01.2021 року було прийнято за основу проект Закону України

²⁵ Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/876-18#Text>

«Про внесення змін до Закону країни «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України». У ньому СБУ визначено як державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, що забезпечує державну безпеку України. Його основними функціями є здійснення контррозвідувальної та оперативно-розшукової діяльності, забезпечення охорони державної таємниці, досудове розслідування кримінальних правопорушень, що становлять загрозу державній безпеці, віднесених до підслідності слідчих органів Служби безпеки України. Проте законопроект до цього час остаточно не прийнято.

Ухваленим 16.07.2021 року Законом України «Про основи національного спротиву»²⁶ перелік державних органів із правоохоронними функціями, що входять до складу сектору безпеки і оборони, доповнено Службою судової охорони. Основне завдання цього «державного органу у системі правосуддя» – забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах, органах та установах системи правосуддя.

У зазначений період відбулися також певні трансформації щодо переліку та функціональних повноважень органів, задіяних для здійснення боротьби з організованою злочинністю.

Прийнятий 30 червня 1993 року Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» (далі – Закон) визначив головні напрями загальнодержавної політики та основні заходи щодо забезпечення боротьби з організованою злочинністю. Їх мету сформульовано як встановлення контролю над організованою злочинністю, її локалізація, нейтралізація та ліквідація, а також усунення причин і умов існування організованої злочинності.

Серед названих заходів вирішальне значення має відповідна діяльність органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю.

Згідно зі статтею 5 цього Закону систему державних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, становили: а) спеціально створені для боротьби з організованою злочинністю державні органи; б) державні органи, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю в межах виконання покладених на них інших основних функцій.

До державних органів, *спеціально* створених для боротьби з організованою злочинністю, належали: Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України; спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України; спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України.

У частині другій статті 5, статтях 8, 9, 10, 11, 12 вказаного Закону наводився перелік, структура, повноваження та компетенція таких органів. Зокрема, до спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю органів внутрішніх справ України належали Головне управління по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, управління, відділи і відділення по боротьбі з організованою злочинністю органів внутрішніх справ у Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі та інших містах.

²⁶ Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#n458>

До спеціальних підрозділів по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю Служби безпеки України належали управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Центрального управління Служби безпеки України і відділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю органів Служби безпеки України в Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

До державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, належали: органи внутрішніх справ України і Служби безпеки України (окрім зазначених спеціальних підрозділів); органи прокуратури України; митні органи і підрозділи Прикордонних військ України; органи державної податкової служби та державної контрольно-ревізійної служби.

Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України мав здійснювати координацію діяльності всіх державних органів, на які цим Законом покладено обов'язки здійснювати таку боротьбу.

У подальшому, у зв'язку з реформуванням правоохоронних органів, у тому числі зміною структури та функціональної спрямованості органів внутрішніх справ та Служби безпеки України, а також створенням нових державних установ у сфері запобігання та протидії злочинності, названі вище спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю були виключені зі складу цих відомств.

Згадані та інші норми Закону щодо вказаних спецпідрозділів, їх повноважень та компетенції були виключені з його тексту Законами України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ»²⁷ та «Про Бюро економічної безпеки України»²⁸. Положення Закону щодо функціонування Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України втратили чинність як такі, що визнані неконституційними, на підставі Рішення Конституційного Суду № 9-рп/2004 від 07.04.2004 року²⁹.

Із моменту ухвалення зазначеного Закону внесені численні зміни до законодавства, що регламентує підстави й порядок діяльності державних установ, які здійснюють захист прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорону громадського порядку, забезпечення громадської та державної безпеки.

Внаслідок цього, на сьогодні до державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, передбачених чинною редакцією частини третьої статті 5 Закону, належать: органи Національної поліції України; органи Служби безпеки України; органи прокуратури України; органи доходів і зборів;

²⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ: Закон України від 12.02.2015 № 193-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-19#n32>

²⁸ Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#n530>

²⁹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту «а» пункту 2 статті 5, статті 8, абзаців першого, другого пункту 2 статті 23 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», указів Президента України «Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» та «Про підвищення ефективності діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» (справа про Координаційний комітет) від 07.04.2004 № 9-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-04#Text>

органи Державної прикордонної служби України; органи державного фінансового контролю; органи і установи виконання покарань та слідчі ізолятори; розвідувальний орган Міністерства оборони України; Служба зовнішньої розвідки України; Національне антикорупційне бюро України; Бюро економічної безпеки України.

Доцільно відзначити, що вищенаведені державні органи, виходячи з особливостей їх функціональних повноважень та громадської значущості завдань, які вони реалізують, також *можуть стати* легітимною основою для сучасного законодавчого формулювання поняття та переліку органів правопорядку України.

Показовим прикладом трансформації «правоохоронних органів» у нові «органи правопорядку» можуть стати створення, розвиток та зміни, що відбувалися зі статусом податкової поліції (міліції) України.

Указом Президента України «Питання державних податкових адміністрацій» від 30.10.1996 року № 1013/96³⁰ у складі Державної податкової адміністрації України на базі підрозділів по боротьбі з кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування та підрозділів податкових розслідувань Міністерства внутрішніх справ України було створено Головне управління податкової поліції та його управління й відділи на місцях.

Згодом у Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про Державну податкову службу в Україні», ухваленому 5 лютого 1998 року, закріплено, що складовою системи органів державної податкової служби є «відповідні спеціальні підрозділи по боротьбі з податковими правопорушеннями (далі – податкова міліція)»³¹. Закон України «Про Державну податкову службу в Україні» було доповнено Розділом V, в якому визначалися завдання, структура та повноваження утвореної податкової міліції.

Зокрема, податкова міліція, яка складалася зі спеціальних підрозділів по боротьбі з податковими правопорушеннями, що діяли у складі відповідних органів державної податкової служби, здійснювала контроль за додержанням податкового законодавства, виконувала оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та охоронну функції.

Подальші кроки удосконалення законодавства щодо діяльності податкової міліції пов'язані з прийняттям Верховною Радою України 2 грудня 2010 року Податкового кодексу України. На момент його ухвалення цим Кодексом визначалися функції та правові основи діяльності контролюючих органів, до яких було віднесено органи доходів і зборів – центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику та його територіальні підрозділи. У складі цих контролюючих органів діяли підрозділи податкової міліції³².

05.07.2012 року Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо державної податкової служби та у зв'язку з проведенням

³⁰ Питання державних податкових адміністрацій: Указ Президента України від 30 жовтня 1996 року № 1013/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013/96#Text>

³¹ Про внесення змін до Закону України «Про Державну податкову службу в Україні»: Закон України від 05.02.1998 № 83/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/83/98-%D0%B2%D1%80#Text>

³² Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

адміністративної реформи в Україні» назву вказаних органів замінено на «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику». Окрім того, вказаним Законом Податковий кодекс доповнено розділом XVIII-2 «Податкова міліція», в якому містяться загалом аналогічні за своїм змістом завдання, структура та повноваження, що стосуються діяльності цього державного органу, передбачені згаданим вище Законом України «Про Державну податкову службу в Україні»³³.

Серед новел, запроваджених Законом від 05.07.2012 року до Податкового кодексу України, варто виділити, що одним із завдань податкової міліції визначено «розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за кримінальні та інші правопорушення у сфері оподаткування та бюджетній сфері». Повноваження податкової міліції доповнено обов'язком «вживати заходів щодо виявлення і розслідування злочинів, пов'язаних з відмиванням, легалізацією, розкраданням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями». Склад податкової міліції доповнено «спеціальним підрозділом, який проводить роботу по боротьбі з незаконним обігом алкогольних напоїв та тютюнових виробів».

Разом із тим, враховуючи недостатню ефективність роботи податкової міліції щодо виконання покладених на неї законом завдань та функцій, а також з метою оптимізації структури й чисельності органів, які протидіють правопорушенням у сфері економіки, усунення дублювання відповідних функцій різними правоохоронними органами, виникла необхідність створення єдиного державного органу, відповідального за забезпечення економічної безпеки держави та боротьбу з кримінальними правопорушеннями й іншими протиправними посяганнями у вказаній сфері. До того ж, цей орган, на відміну від своїх попередників, мав бути позбавлений негативних тенденцій щодо здійснення неправомірних дій стосовно суб'єктів підприємницької діяльності.

Внаслідок цього 28 січня 2021 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про Бюро економічної безпеки України». Статтею 1 цього Закону правовий статус Бюро економічної безпеки України (далі – БЕБ) визначено таким чином: центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави, та діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України³⁴. Зі створенням БЕБ система органів податкової міліції припинила своє існування.

Відповідно до покладених завдань Бюро економічної безпеки України виконує правоохоронну, аналітичну, економічну, інформаційну та інші функції. До повноважень БЕБ належать: здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування в межах передбаченої законом підслідності; інформаційно-пошукова та аналітично-інформаційна робота щодо виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності; збирання, оброблення та аналіз інформації щодо таких кримінальних правопорушень; інформаційна взаємодія з іншими

³³ Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо державної податкової служби та у зв'язку з проведенням адміністративної реформи в Україні: Закон України від 05.07.2012 № 5083-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5083-17/ed20121119#Text>

³⁴ Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#n530>

державними органами, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями; розшук осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання за вчинення кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності.

Із метою оптимізації та удосконалення діяльності БЕБ 20 червня 2024 року прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України» № 3840-IX³⁵. Норми цього Закону спрямовані, насамперед, на вдосконалення організаційно-правових засад діяльності Бюро економічної безпеки. Зокрема, у частині: чіткого визначення функцій та повноважень БЕБ; забезпечення прозорого процесу відбору директора БЕБ на конкурсній основі; закріплення прав та обов'язків, а також вимог до членів конкурсної комісії, яка включає трьох осіб, визначених Кабінетом Міністрів України, та трьох осіб, визначених Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод надають Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції та реформування органів правопорядку; удосконалення процедури прийняття рішення конкурсною комісією; удосконалення процедури проведення оцінки (аудиту) діяльності БЕБ тощо.

Прикладом системного, цілеспрямованого підходу до створення державних органів із відповідними правоохоронними функціями може стати трансформація антикорупційних органів України.

Ключове значення для розвитку антикорупційної стратегії в Україні, у тому числі пов'язаної зі створенням та функціонуванням спеціальних антикорупційних органів із правоохоронними функціями, мав такий програмний документ, як «Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» (затверджено Законом України від 14.10.2014 року № 1699-VII)³⁶.

Серед заходів, спрямованих на реформування органів правопорядку України, зокрема, передбачено: ухвалення відповідних змін до Конституції та законів України з урахуванням висновків Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) щодо їх діяльності; обмеження повноважень прокуратури сферою кримінальної юстиції, забезпечення достатніх гарантій незалежності в діяльності прокурорів, зміну принципів формування територіальної мережі органів прокуратури; прийняття нормативно-правових актів щодо реформування органів внутрішніх справ зі створенням сучасної структури цих органів, у тому числі місцевої міліції (поліції) та ліквідацією найбільш корумпованих підрозділів міліції; закріплення виключно в законі повноважень працівників органів внутрішніх справ; забезпечення належного розслідування зловживань з боку працівників органів правопорядку;

³⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України: Закон України від 20.06.2024 № 3840-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3840-20#Text>

³⁶ Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#Text>

впровадження засад прозорості та підзвітності органів внутрішніх справ та інших органів правопорядку, незалежної оцінки результатів їх роботи тощо.

Як наслідок, фактично в один день із затвердженням зазначеної Стратегії, а також на виконання її програмних вимог щодо реформування відповідно до європейських та міжнародних стандартів органів правопорядку Верховною Радою прийнято низку базових первинних законів, якими в Україні було запроваджено автономну систему спеціалізованих антикорупційних органів із правоохоронними функціями.

Безумовно, основоположним серед них є Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 року № 1700-VII, який визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень³⁷.

У Законі закріплюється перелік осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, осіб, які для цілей цього Закону прирівнюються до вказаної категорії осіб, а також інших суб'єктів, на яких поширюється його дія.

В окремому Розділі названого Закону врегульовано правовий статус, порядок формування, повноваження та права нового органу в системі державних інституцій України – Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Його визначено як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Окрім того, важливим етапом розвитку антикорупційної політики стало ухвалення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 року № 1698-VII³⁸ і, відповідно, створення Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних та інших кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Принциповою новелою зазначеного Закону стало те, що вперше в історії сучасної України у складі органу правопорядку (правоохоронного органу) впроваджено посади «детективів», які наділені повноваженнями проводити як оперативно-розшукові заходи, так і слідчі та негласні слідчі дії, тобто здійснювати всі види гласних і негласних заходів, передбачених кримінальним процесуальним законодавством, які спрямовані на отримання інформації та інших фактичних даних, що можуть бути використані як докази в кримінальному провадженні.

Логічним завершенням реформування правоохоронних органів України відповідно до вимог вищевказаної Стратегії та створення в результаті цього

³⁷ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

³⁸ Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>

автономної системи антикорупційних органів стало прийняття 14 жовтня 2014 року нового Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII³⁹.

Функції прокуратури, визначені цим Законом, головним чином пов'язані зі здійсненням кримінального провадження. Зокрема, це функції: підтримання державного обвинувачення в суді; нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законом.

Найважливішою функцією реформованої прокуратури в досліджуваному контексті стала передбачена частиною другою статті 25 названого Закону *координація діяльності правоохоронних органів* відповідного рівня у сфері протидії злочинності, яку здійснюють Генеральний прокурор, керівники відповідних прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків.

Таким чином, у Законі акцентовано виключно на наглядовій та координаційній діяльності прокуратури щодо правоохоронних органів України. Водночас функцію здійснення досудового розслідування, що була притаманна прокуратурі останні десятиріччя, виключено. Крім того, цим Законом на принципово нових правових засадах визначено організацію та діяльність органів прокуратури, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також загалом систему прокуратури України.

У подальшому Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12.02.2015 року № 198-VIII у структурі Генеральної прокуратури України утворено (на правах структурного підрозділу) Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (далі – САП)⁴⁰.

До функцій вказаної прокуратури Законом віднесено: здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, яке проводиться Національним антикорупційним бюро України; підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Істотне посилення статусу САП як автономного самостійного органу в системі органів прокуратури відбулося після ухвалення Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» від 08.12.2023 року № 3509-IX⁴¹.

³⁹ Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>

⁴⁰ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції: Закон України від 12.02.2015 № 198-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-19#Text>

⁴¹ Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури: Закон України від 08.12.2023 № 3509-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3509-20#Text>

Відповідно до його положень САП набула статусу юридичної особи публічного права, що має відокремлене майно, яке є державною власністю, рахунки в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням. При цьому у структурі САП, окремо від Офісу Генерального прокурора, утворено підрозділи із забезпечення документообігу, у тому числі електронного документообігу (канцелярія), режимно-секретної роботи, управління персоналом, внутрішнього контролю та інші підрозділи, необхідні для здійснення функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Усі підрозділи САП безпосередньо підпорядковуються заступнику Генерального прокурора – керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (особі, яка виконує його обов'язки).

Подальший розвиток та реформування правоохоронних інституцій з антикорупційними функціями відбувається згідно з вимогами чинної Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки, затвердженої Законом України від 20.06.2022 року № 2322-IX⁴².

Метою вказаної Антикорупційної стратегії проголошено досягнення прогресу в запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Серед основних принципів антикорупційної політики на 2021–2025 роки, сформульованих на основі міжнародних стандартів і найкращих світових практик у сфері запобігання та протидії корупції, визначено й такі, що стосуються діяльності відповідних органів правопорядку. А саме: оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування; усунення дублювання повноважень різними органами; тимчасове припинення реалізації малоефективних повноважень, що супроводжуються високим рівнем корупції, та до запровадження належних процедур, які мінімізуватимуть відповідні корупційні ризики; усунення випадків реалізації одним і тим самим органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики; цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних як основа для мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності.

Особливу роль у системі спеціальних органів із правоохоронними функціями, створених в Україні після проголошення незалежності, відіграє Державне бюро розслідувань, про яке вже згадувалося вище.

Згідно з прийнятим 12.11.2015 року Законом України «Про Державне бюро розслідувань» № 794-VIII Державне бюро розслідувань (далі – ДБР) має статус державного правоохоронного органу, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування: злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до частини першої статті 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до першої – третьої категорій посад державної служби, судьями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли

⁴² Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/sh>

ці злочини віднесено до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України; злочинів, вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України; злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), крім злочинів, передбачених статтею 422 Кримінального кодексу України⁴³.

Відповідно, серед основних повноважень ДБР, передбачених цим Законом, виділяються: припинення і розкриття кримінальних правопорушень, віднесених до компетенції ДБР; здійснення на підставах та в порядку, встановлених законом, оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування щодо кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності цього органу; вжиття заходів, у порядку та в межах компетенції, визначених законодавством, щодо виявлення необґрунтованих активів та збору доказів їх необґрунтованості, а також вжиття заходів для повернення в Україну з-за кордону коштів та іншого майна, одержаних внаслідок вчинення кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Державного бюро розслідувань, тощо.

Безумовно, вирішальне, конститутивне значення для реформування всієї системи правоохоронних органів незалежної України, їх поступової трансформації до стану сучасних органів правопорядку, діяльність яких ґрунтується винятково на європейських правових стандартах, має *Концепція реформування кримінальної юстиції України*, затверджена Указом Президента України від 08.04.2008 року № 311/2008 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» (далі – Концепція)⁴⁴.

Положення Концепції, яка залишається чинною та актуальною і на цей час, визначають основні напрями, принципи, цілі, орієнтири та конкретні заходи щодо реформування зазначених органів, їх статусу, завдань та умов функціонування відповідно до європейських цінностей захисту прав та основоположних свобод людини і громадянина, аналогічних інститутів правових систем держав Європейського Союзу, норм міжнародного права.

Саме визначені в названій Концепції новели та базові положення знайшли подальше втілення в реформуванні законодавства, що регламентує завдання, функціональні повноваження та організаційні основи діяльності органів правопорядку (правоохоронних органів) України, у тому числі в нормах КПК України, відповідних галузевих та статутних законів у цій сфері правовідносин.

Складовими системи кримінальної юстиції в Концепції визначено кримінальне, кримінальне процесуальне та кримінально-виконавче

⁴³ Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>

⁴⁴ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: Указ Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008#Text>

законодавство, органи та установи кримінальної юстиції, які розглядають кримінальні справи, інститут державних обвинувачів (прокуратура), органи, наділені повноваженнями проводити досудове розслідування, органи та установи виконання кримінальних покарань, адвокатуру.

Згідно з приписами Концепції основний зміст і напрями реформування системи кримінальної юстиції, передусім, пов'язані з: удосконаленням кримінальних процесуальних норм і суміжного законодавства з урахуванням світового досвіду; перебудовою організаційно-функціональної структури органів кримінальної юстиції відповідно до норм реформованого законодавства; реформуванням процедури досудового розслідування; реорганізацією системи органів досудового розслідування та функціональним відмежуванням їх діяльності від діяльності розвідувальних і контррозвідувальних органів; посиленням захисту прав та інтересів потерпілих і гарантованим відшкодуванням завданої злочином шкоди; створенням умов для гуманізації сфери виконання кримінальних покарань; розвитком інституту пробації; розширенням застосування відновних процедур і примирення.

У пункті 4 «Реформування органів кримінальної юстиції» Розділу II передбачено такі засади інституційної реорганізації та запровадження нових форм і методів їх діяльності: розмежування сфер політичного та фахового (службового) керівництва в органах кримінальної юстиції; розроблення та впровадження професійних стандартів службової діяльності працівників цих органів; забезпечення правопорядку у співпраці з громадськістю; запровадження ефективного громадського контролю за діяльністю органів кримінальної юстиції; зміна підходів до оцінки ефективності діяльності органів системи кримінальної юстиції.

Серед органів, на які в результаті реформування системи кримінальної юстиції має бути покладено здійснення досудового слідства, у Концепції зазначено: 1) національну поліцію; 2) фінансову поліцію; 3) військову поліцію; 4) слідчий підрозділ Служби безпеки України; 5) спеціально утворений орган досудового розслідування корупційних правопорушень (антикорупційний орган).

Компетенція вказаних органів має бути розмежована з урахуванням предметної, персональної, територіальної та за зв'язком справ підслідності. Дізнання у справах про кримінальні проступки має бути віднесено до компетенції органів дізнання відповідно до мети, цілей та завдань кримінального переслідування у цій категорії справ.

Стосовно реформування окремих органів, що належать до системи кримінальної юстиції України, у Концепції передбачено таке.

Конституційні повноваження та принципи організації прокуратури мають відповідати стандартам демократичного суспільства, що керується верховенством права, згідно з рекомендаціями Парламентської Асамблеї та Комітету міністрів Ради Європи, насамперед Рекомендацією Комітету міністрів Ради Європи N (2000)19 від 06.10.2000 року⁴⁵. При цьому має бути гарантовано

⁴⁵ Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя: Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам від 6 жовтня 2000 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf

процесуальну незалежність прокурора (державного обвинувача) при здійсненні повноважень у досудовому та судовому провадженні як від зовнішніх (наприклад, політичних) впливів, так і від неправомірного впливу прокурорів вищого рівня.

У сфері кримінальної юстиції прокуратура має стати єдиним органом в Україні, на який покладається виконання функцій щодо: а) нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування; б) кримінального переслідування особи, у тому числі висунення обвинувачення, процесуального керівництва досудовим розслідуванням та складанням обвинувального акта; в) нагляду за додержанням законів органами та установами, які виконують судові рішення у кримінальних справах, а також застосовують інші заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

Реалізацію державної політики у сфері правопорядку та боротьби зі злочинністю має забезпечувати Міністерство внутрішніх справ України, яке повинно стати цивільним органом європейського зразка. Для виконання передбачених законодавством функцій і повноважень щодо безпосереднього забезпечення громадського порядку, протидії злочинності та проведення досудового розслідування в системі Міністерства внутрішніх справ України має діяти відповідний спеціальний орган – Національна поліція.

Концепцією передбачено необхідність відокремлення від тодішньої Державної податкової служби України податкової міліції та реорганізації її у самостійний орган кримінальної юстиції – фінансову поліцію – для виконання завдань щодо проведення досудового розслідування податкових, фінансових, митних злочинів і кримінальних проступків.

Військова служба правопорядку у Збройних Силах України має бути перетворена у військову поліцію, яка здійснюватиме попередження, виявлення, розкриття злочинів та досудове розслідування справ про злочини проти встановленого порядку несення військової служби.

Служба безпеки України має здійснювати досудове розслідування злочинів проти національної безпеки, тероризму та окремих злочинів проти миру, безпеки людства і міжнародного правопорядку.

Здійснення ефективної державної політики щодо протидії корупції потребує функціонування в системі кримінальної юстиції спеціалізованого антикорупційного органу з повноваженнями проведення досудового розслідування та координації діяльності в цій сфері. Одночасно необхідно запровадити спеціалізацію прокурорів (державних обвинувачів) з кримінального переслідування корупційних правопорушень.

Функціонування системи виконання кримінальних покарань повинно здійснюватися демілітаризованою державною кримінально-виконавчою службою у сфері відання Міністерства юстиції України зі створенням окремої служби пробації.

Державна кримінально-виконавча служба України має забезпечувати в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах визначені законодавством порядок і умови тримання осіб згідно з європейськими стандартами в цій сфері. Особливу увагу необхідно приділити запровадженню превентивних механізмів

запобігання катуванням відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання.

Кількісний склад посадових осіб перелічених органів досудового розслідування та їх окремих структурних підрозділів повинен корелювати з кількістю відповідних зареєстрованих повідомлень про злочини у сфері їх юрисдикції, що забезпечить підвищення ефективності діяльності цих органів та сприятиме викорененню практики приховування повідомлень про злочини.

Певним логічним завершенням тривалого процесу системної трансформації щодо принципів, завдань, функцій та повноважень правоохоронних органів України стали положення Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 року № 1401-VIII, які стосуються функцій прокуратури.

Визначальним і найбільш важливим у досліджуваному контексті стало те, що ухвалені цим Законом зміни до Конституції України вперше на найвищому законодавчому рівні передбачають офіційне використання терміносистеми *«органи правопорядку»* замість відповідних термінів *«правоохоронні органи»*, *«органи з правоохоронними функціями»* тощо, які вживалися в законодавстві до цього часу⁴⁶. Зокрема, у статті 131-1 Конституції України оновлено основну функцію прокуратури України, яку визначено як *«організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку»*.

У такому випадку, виходячи з контексту вживаного в цій конституційній нормі визначення, основним критерієм для віднесення певних державних установ до *«органів правопорядку»*, є наявність у них *функціональних повноважень здійснювати «негласні та інші слідчі і розшукові дії»*. Враховуючи основоположне значення норм Конституції в правовій системі держави, вбачається, що такий критерій має стати одним із базових, фундаментальних для подальшого виокремлення та конкретизації з-поміж інших органів державної влади саме органів правопорядку.

Водночас на відміну від *«органів правопорядку»*, поняття *«правопорядок»* або *«правовий порядок»* має конституційний статус та передбачено в Конституції України ще з моменту її прийняття – 28.06.1996 року. Визначення цього терміну міститься у статті 19 Конституції України. Згідно з її вимогами правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Конституція України також ще у своїй першій редакції містить формулювання *«правоохоронні органи»*. Його смисл розкривається через визначені частиною третьою статті 17 Основного Закону завдання щодо забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону України, які

⁴⁶ Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n99>

покладаються на військові формування та правоохоронні органи держави, організація та порядок діяльності яких визначаються законом⁴⁷.

З огляду на вищевикладене, особливого значення в умовах сьогодення набуває схвалений Указом Президента України від 11.05.2023 року № 273/2023 Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки (далі – Комплексний стратегічний план)⁴⁸.

Положення цього документа відображають результати становлення та розвитку правоохоронних органів України, їх концептуальну трансформацію від пострадянських силових структур до модерних органів правопорядку сучасної держави. З іншого боку, у ньому визначаються стратегічні орієнтири й напрями подальшого реформування цих органів. Зазначено, що Комплексний стратегічний план ґрунтується на всебічному аналізі діяльності органів правопорядку та прокуратури, а також проблемних питань їх функціонування з урахуванням висновків, зроблених за результатами вивчення попереднього досвіду, положень інших програмних документів тощо.

У ньому акцентується увага на те, що в ході збройної агресії російської федерації проти України органи правопорядку зіштовхнулись із безпрецедентними викликами у своїй діяльності, організаційними та іншими проблемами, що вплинули на їх здатність ефективно виконувати свої функції із забезпечення національної безпеки України. Водночас у суспільства залишається запит на рішучі та позитивні зміни у правоохоронній сфері після перемоги України.

У зв'язку з цим у Комплексному стратегічному плані визначено, що зміни в системі органів правопорядку мають бути комплексними і стосуватися всіх аспектів їх функціонування: від підготовки та добору високопрофесійних співробітників до забезпечення ефективності функціонування системи з урахуванням міжнародних стандартів підзвітності та прозорості, посилення механізмів демократичного цивільного контролю за процесом прийняття рішень, мінімізації корупційних та інших ризиків.

Основними пріоритетами в їх діяльності повинні стати: забезпечення верховенства права; запобігання та протидія злочинності з неухильним дотриманням прав людини; гендерна рівність; посилення гарантій незалежності; розвиток міжнародного співробітництва; підвищення ефективності виконання органами правопорядку та прокуратури покладених на них функцій; розширення міжвідомчої взаємодії; покращення взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони.

Метою Плану є пріоритетність реформування органів правопорядку саме як частини сектору безпеки і оборони, забезпечення їх подальшої модернізації та приведення у відповідність зі стандартами, яких повинна досягти Україна на шляху до членства в ЄС, удосконалення, у зв'язку з цим, їх ціннісних орієнтирів,

⁴⁷ Конституція України: Основний Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

⁴⁸ 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>

організаційної культури, структури управління, законодавче регулювання з урахуванням потреб правозастосовної практики.

Документом передбачено, що для реалізації вказаних цілей поточна ситуація потребує схвалення *комплексного нормативно-правового акта, який закріплює концепцію проведення реформ у сфері діяльності органів правопорядку та прокуратури.*

Комплексний стратегічний план застосовується, зокрема, до органів прокуратури, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Державного бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України, Служби безпеки України та Державної митної служби України.

1.3. Висновок щодо актуальності Концепції.

Таким чином, актуальність розроблення та ухвалення Концепції реформування органів правопорядку України обумовлена, насамперед, існуючими тенденціями, які превалюють у становленні та функціонуванні цих органів. Окрім того, необхідність реформування сучасної правоохоронної системи є прямим наслідком узятих Україною міжнародних зобов'язань щодо протидії корупції, транснаціональній злочинності, міжнародній кіберзлочинності, боротьби з легалізацією коштів, здобутих злочинним шляхом, тощо. Потреба в системних реформах вказаних органів також впливає із прагнень України прискорити набуття членства в Європейському Союзі та Північноатлантичному альянсі (НАТО).

Серед базових принципів і правових засад, які обумовлюють діяльність відповідних публічних установ саме як сучасних державних інституцій та органів правопорядку, слід відзначити:

- здійснення цивільного громадського демократичного контролю за їх діяльністю, участь у цьому процесі громадянського суспільства;
- зменшення репресивної складової в діяльності органів правопорядку;
- відмова або суттєве зменшення можливості використання вказаних органів у політичному протистоянні з опонентами або в переслідуванні економічних конкурентів;
- акцентування на захисті людини, безумовному та першочерговому забезпеченні прав і свобод громадян як головної мети діяльності органів правопорядку, зміна та скорочення непритаманних цим органам функцій;
- закріплення в законодавстві постулату про те, що протидія злочинності та забезпечення національної і громадської безпеки є основними завданнями всіх органів правопорядку;
- одночасне дотримання принципів розподілу влади та верховенства права як базових засад їх функціонування;
- нормативно-правове визначення повноважень, прав та обов'язків співробітників органів правопорядку виключно на рівні закону; неухильне додержання встановлених законом процедурних вимог у роботі зазначених органів.

Важливим здобутком 2015–2021 років стало інституційне створення в Україні низки нових правоохоронних органів: НАБУ, САП, ДБР, БЕБ. Принциповою новелою стало й те, що вперше в історії сучасної України у складі

деяких новостворених органів правопорядку (правоохоронних органів) було запроваджено посади «детективів», які одночасно наділені повноваженнями проводити як оперативно-розшукові заходи, так і слідчі (розшукові) й негласні слідчі (розшукові) дії. Знаковим кроком на шляху реформування правоохоронних органів стало інституційне створення у 2015 році Національної поліції України.

Проте, незважаючи на певні позитивні результати в роботі правоохоронних органів, загалом ефективність правоохоронної системи, як на це розраховувало суспільство, не покращилася. Проявами цього стали постійні зміна повноважень та дублювання функцій і компетенції вказаних органів, брак досвідчених кадрів у їх складі, корупційні скандали тощо.

Однією з основних причин такого стану стало те, що державна політика в цій сфері не завжди була послідовною та виваженою, оскільки зміна керівництва та політичного курсу держави призводила до формування нових пріоритетів і підходів у питаннях реформування правоохоронних органів, одночасно із безпідставним скасуванням попередніх напрацювань та досягнень. Спроби реформування цих органів мали несистемний, стихійний і непередбачуваний характер, визначалися переважно відомчими або політичними інтересами.

Причинами безсистемності та незавершеності такого реформування є також складність самого процесу й невизначеність його складових, передусім самого об'єкта реформування. Аналіз чинного законодавства щодо питань правової регламентації діяльності правоохоронних органів України, як це було зазначено вище, доводить, що в досліджуваній царині продовжує існувати низка проблем, прогалин та неузгодженостей. Однією з таких проблем є відсутність чіткого, змістовно зрозумілого, несуперечливого законодавчого визначення понять «правоохоронні органи» та «органи правопорядку», їх ознак. Зазначені проблеми відображені і в Комплексному стратегічному плані реформування органів правопорядку, що слугує дороговказом у визначенні правового статусу цих органів.

За таких умов сьогодні існують ґрунтовні підстави для утворення в Україні власної сучасної моделі «органів правопорядку» з урахуванням найкращих зарубіжних правових стандартів і законодавчих практик, що, своєю чергою, сприятиме поліпшенню загального стану правоохоронної системи держави та усуненню функціонального дублювання її складових. Вбачається, що це призведе до покращення стану протидії злочинності, підвищення рівня довіри громадянського суспільства до названих державних органів.

З огляду на викладене, представлена Концепція, яка визначає поняття та конститутивні ознаки пропонованої моделі, сприятиме створенню основних пріоритетів і напрямів для подальшого системного унормування й реформування вищевказаних органів, їх організаційно-правового відмежування від правоохоронних органів зі схожими функціями, інституційного утворення на їх основі високоефективної та дієвої системи сучасних органів правопорядку України.

II. Основна частина

2.1. Міжнародні стандарти та моделі функціонування органів правопорядку.

Кожній державі світу притаманні свої особливості організації діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення правопорядку, громадської безпеки, протидії злочинності у всіх її проявах. Водночас загальні ознаки компетенції органів правопорядку включають у себе забезпечення безпеки суспільства, наявність функцій і повноважень, засобів для втручання у випадках порушення закону або загроз для основ правопорядку.

Інституційно до складу органів правопорядку переважно входять поліція, спеціальні служби безпеки, прокуратура. Ці структури виконують функції, які спрямовані на зниження рівня злочинності та підтримання правопорядку. У країнах, де правоохоронна система будується на принципах централізації, а це, як правило, унітарні держави з континентальною моделлю організації влади та управління, органи правопорядку перебувають під прямим контролем національного уряду, і місцеві підрозділи поліції більше підпорядковані вищим органам державного управління, ніж місцевій владі. У сучасних умовах досить високий рівень централізації органів правопорядку, і, зокрема, поліцейських сил, спостерігається в таких державах, як Норвегія, Португалія, Фінляндія, Швеція.

На міжнародному рівні головною тенденцією є перехід від силової моделі поліцейської діяльності до сервісної, яка стає основою для створення нового формату функціонування органів правопорядку XXI століття і орієнтована на підвищення рівня довіри громадян до відповідних силових структур. Сервісна модель забезпечує якісну реалізацію завдань таких органів, спрямованих на захист життя, здоров'я, прав та свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань. Перехід до сервісної моделі означає зміну ідеології органів правопорядку, переосмислення їх ролі в сучасному суспільстві як професійних захисників громадян при загрозі безпеці та як довірчих партнерів у забезпеченні громадського спокою і благополуччя.

Сервісна модель передбачає також високий рівень професійних компетенцій співробітників органів правопорядку й розвиток «м'яких навичок» – психологічно-емоційного інтелекту, креативності і критичного мислення, здатності управляти конфліктами, вміння працювати в команді та наявності лідерських якостей.

У розвинутих зарубіжних країнах розробляються моделі компетенцій органів правопорядку, які визначають соціально-психологічний портрет для кожної штатної посади з урахуванням цілей та завдань того чи іншого органу правопорядку.

Трансформація правоохоронних органів до сервісної моделі взаємодії із суспільством неможлива без викорінення практики застосування тортур, жорстокого поводження та інших недозволених методів у роботі цих органів. Принцип «нульової терпимості до тортур» згідно із міжнародно-правовими зобов'язаннями є основою побудови безпечного та правового суспільства. Кожна цивілізована країна світу вживає заходів із метою підвищення ефективності розслідування скарг на тортури та жорстоке поводження шляхом закріплення за органами прокуратури функцій щодо розслідування цієї категорії правопорушень.

Міжнародні стандарти діяльності органів правопорядку представлені системою міжнародних документів, що дозволяє правоохоронним органам більш

ефективно виконувати завдання щодо адміністративно-правової охорони і захисту прав у інтересах особи, держави і суспільства, результативно впливати на реалізацію таких прав із метою їх упорядкування й захисту від протиправних посягань з боку третіх осіб та держави⁴⁹. Такі стандарти можуть бути класифіковані за різними критеріями і їх перелік доволі великий: стандарти в галузі прав і свобод людини та забезпечення законності і правопорядку; професійні стандарти посадових і службових осіб правоохоронних органів; стандарти реалізації функцій органів правопорядку тощо.

Міжнародні стандарти діяльності органів правопорядку регулюються, у першу чергу: Кодексом поведінки службовців органів правопорядку, затвердженим Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17 грудня 1979 року⁵⁰; Резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979)⁵¹ Декларацією про поліцію від 8 травня 1979 року⁵²; Європейським кодексом поліцейської етики, ухваленим Комітетом міністрів Ради Європи як Рекомендація (2001) 10 від 19 вересня 2001 року⁵³.

Зокрема, Кодекс поведінки службовців органів правопорядку, схвалений Генеральною Асамблеєю ООН ще у 1979 році, складається з восьми загалом декларативних статей, якими встановлюються концептуальні засади діяльності та правомірної поведінки службовців органів правопорядку, а також діапазон їх основних прав та обов'язків.

Поняття «службовці (посадові особи) з підтримання правопорядку», що використовується в цьому Кодексі, включає такі обов'язкові складові: ці посадові особи призначаються або обираються на посади, пов'язані із застосуванням права; такі посадові особи повинні мати поліцейські повноваження, особливо повноваження щодо затримання правопорушників; у країнах, де поліцейські повноваження здійснюються представниками військової влади у форменому чи цивільному одязі або силами державної безпеки, вказане поняття охоплює і працівників цих служб.

Таким чином, зазначене поняття не обмежується загальним визначенням вказаних посадових осіб лише як таких, що «застосовують право», а використовує наявність у них «поліцейських повноважень» як основний, визначальний критерій для виділення їх з-поміж інших посадових осіб, які також «застосовують право», роблячи окремий наголос на повноваженнях щодо «затримання правопорушників».

У Кодексі поведінки службовців органів правопорядку, поряд із визначенням «службовці (посадові особи) з підтримання правопорядку», застосовується також термін «органи з охорони порядку».

⁴⁹ Савчук Р. М. Поняття та система міжнародних стандартів правоохоронної діяльності. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/87>. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2023/87.pdf

⁵⁰ Code of Conduct for Law Enforcement Officials. Adopted by General Assembly resolution 34/169 of 17 December 1979. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/codeofconduct.pdf>

⁵¹ Резолюція № 690 (1979) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію» від 8 травня 1979 року. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/159808_159808

⁵² Declaration on the police: adopted by the PACE Resolution № 690 on 8 May 1979. URL: <https://pace.coe.int/en/files/14892/html>

⁵³ Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics. URL: <https://rm.coe.int/16805e297e>

Так, серед основних принципів та передумов гуманного здійснення функцій щодо підтримання правопорядку, передбачених у тексті Резолюції Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17.12.1979 р., що передує положенням Кодексу, зазначено, що кожен орган охорони порядку, як і всі інші установи системи кримінального правосуддя, повинен представляти громадськість загалом, нести перед нею відповідальність і бути їй підзвітним. Тобто до ознак, що характеризують органи охорони порядку, віднесено їх належність до системи кримінального правосуддя, обов'язковий зв'язок із громадськістю, яку вони представляють, та яка здійснює постійний контроль (через відповідальність і підзвітність перед нею) за їх діяльністю.

Стосовно інших засад гуманного здійснення функцій органів з охорони порядку, у документі зазначається, що від кожного такого органу відповідно до основних передумов його діяльності вимагається: здійснення самоконтролю у повній відповідності до принципів та норм, викладених у вказаному Кодексі; ретельна перевірка дій посадових осіб такого органу з боку громадськості; здійснення такої перевірки визначеними в документі суб'єктами, наприклад, радою, міністерством, прокуратурою, судом, омбудсменом, комітетом громадян або будь-яким поєднанням цих органів чи будь-яким іншим наглядовим органом.

У названій вище резолюції підкреслено, що положення Кодексу прирівнюються до зводу основних принципів, яких мають дотримуватися всі «посадові особи з підтримання правопорядку». Наприклад, у статті 1 цього Кодексу визначено, що службовці (посадові особи) з підтримання правопорядку повинні постійно виконувати покладені на них законом обов'язки, *служачи громаді* та захищаючи всіх осіб від протиправних актів відповідно до високого ступеня відповідальності, яку вимагає їхня професія.

Роз'яснюється, що до таких «протиправних актів» належать не тільки всі насильницькі, грабіжницькі чи шкідливі акти, а й порушення всіх видів заборон, установлених згідно з кримінальними законами, а також поведінка осіб, нездатних нести кримінальну відповідальність.

Ключове значення має акцент у цьому положенні саме на *службі громаді* як на основній, визначальній складовій при виконанні названими посадовими особами своїх професійних обов'язків.

У коментарі до вказаної статті зазначено, що служба суспільству включає, зокрема, надання послуг та допомоги тим членам громади, які з особистих, економічних, соціальних або інших причин надзвичайного характеру потребують негайної допомоги.

Тобто фактично вперше робиться наголос *саме на сервісному характері* діяльності зазначених посадових осіб, що охоплює надання послуг і допомогу членам громади, як основній концептуальній zasadі та конститутивній функції органів з підтримання правопорядку.

Національне право має обмежувати застосування сили службовцями органів правопорядку відповідно до принципу пропорційності, у будь-якому випадку воно має бути співмірним тій законній цілі, яку необхідно досягти.

Викладене в Кодексі поведінки службовців органів правопорядку концептуальне положення щодо трансформації органів правопорядку, насамперед, поліції у «сервісну службу» знайшло свій подальший розвиток,

зокрема, під час проведення Першого європейського конгресу з питань управління якістю роботи поліції, який відбувся в Мюнстері (Німеччина) у березні 1998 року. Його учасниками було наголошено, що поліція має бути сервісною службою, яка надає послуги населенню на певній території і має існувати для громадян, розвиваючи систему необхідних для них послуг⁵⁴.

Згідно з Резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979) «Декларація про поліцію» офіцери поліції як працівники органу правопорядку повинні неухильно дотримуватися етики та виконувати свої обов'язки, покладені на них законом, захищаючи своїх співгромадян і суспільство від насильства та інших шкідливих та загрозливих дій.

У межах міжнародного законодавства задекларовано, що поліцейські органи є державними органами, створеними згідно із законом, які відповідають за дотримання закону, мають широкий спектр функцій, спрямованих на забезпечення правопорядку та безпеки в суспільстві, запобігання злочинності.

Чимало європейських країн реорганізують свої поліцейські та інші правоохоронні структури з метою консолідації єдиних демократичних цінностей, формування та виконання спільних норм, які регулюють діяльність таких структур, попри національні кордони, підсилення потенціалу для співпраці й ефективної боротьби з транснаціональною злочинністю.

Важливим кроком щодо створення єдиних норм у сфері поліцейських стандартів стало схвалення Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 року Європейського кодексу поліцейської етики. Закладаючи підґрунтя відповідних етичних норм, ухвалення цього Кодексу було спрямоване на досягнення поставленої Радою Європи основної мети – запровадження єдиних підходів у питаннях дотримання консолідованих демократичних цінностей у діяльності органів правопорядку. Європейський кодекс поліцейської етики загалом має рекомендаційний характер. Урядам держав-членів Ради Європи пропонується керуватися ним в їх внутрішньому законодавстві та національних кодексах поведінки поліції з метою поступового впровадження його норм та положень у практичну діяльність поліції.

Виходячи з положень вказаного Кодексу, діяльність поліції із забезпечення верховенства права включає два різні, але взаємопов'язані між собою обов'язки: забезпечувати дотримання офіційних законів, належним чином прийнятих державою, що включає забезпечення загального стану публічного спокою, а також пов'язаний з цим обов'язок суворо обмежуватися власними встановленими законом повноваженнями, утримуючись від будь-яких свавільних дій і дотримуючись особистих прав і свобод представників громадськості.

Європейський кодекс поліцейської етики визначає сукупність принципів, напрямів і цілей діяльності поліції, контролю над нею в демократичних суспільствах, керованих верховенством права. Значною мірою це відбувається під впливом вимог Європейської конвенції з прав людини. У Кодексі

⁵⁴ Вітик Ю. І. Забезпечення дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина в діяльності Національної поліції України: дис. доктора філософії: спец. 081 «Право». С. 199. URL: <https://elar.naiu.kiev.ua/items/9dafcef5-7ba2-4a72-9cbb-6b3e95526d23>

сформульовані конкретні рекомендації для урядів держав Ради Європи і визначені вимоги й заходи, які мають допомогти поліції успішно виконувати її важкі та делікатні завдання – запобігання та виявлення злочинів, підтримання правопорядку в громадянському, демократичному суспільстві.

Таким чином, методологічним підґрунтям національних кодексів професійної етики поліцейських стали концептуальні положення та стандарти, закріплені у вищенаведених нормативно-правових актах, розроблених та ухвалених в рамках таких міжнародних організацій, як ООН та Рада Європи. Ціннісною основою професійної етики та службової діяльності співробітників органів правопорядку всіма документами одноставно визначено певні фундаментальні загальнолюдські та фахові морально-правові постулати, передусім, рівна повага до людської гідності, справедливе й неупереджене ставлення до людини незалежно від ознак її соціального статусу, безумовний пріоритет дотримання прав та свобод людини і громадянина під час планування та здійснення будь-яких дій та заходів, постійна взаємодія з громадянським суспільством і відповідальність перед ним.

Важливе значення для встановлення організаційно-правових стандартів функціональної діяльності органів правопорядку країн-членів Європейського Союзу (та як приклад їх успішної координації між собою) має такий міжнародний стратегічний документ, як Методологія експертної оцінки серйозної (тяжкої) та організованої злочинності (Serious and Organised Crime Threat Assessment, SOCTA)⁵⁵, розроблена Агентством Європейського Союзу зі співробітництва у сфері правоохоронної діяльності (Європол) (European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, Europol)⁵⁶. SOCTA передбачає використання спеціальних методів збирання, узагальнення та аналізу якісних і кількісних показників щодо рівня та характеристики тяжких злочинів та організованої злочинності на території країн ЄС.

Система SOCTA надає змогу Європолу та національним органам правопорядку комплексно встановлювати й оцінювати ризики впливу тяжких злочинів та організованої злочинності на суспільні процеси в державах-членах ЄС, ідентифікувати злочинні мережі та сфери дії організованої злочинності, виявляти інфраструктуру, що використовується організованими злочинними угрупованнями, інші фактори, які формують зміст і спрямованість «серйозної» та організованої злочинності на території Європейського Союзу.

Для органів прокуратури міжнародні стандарти представлені такими документами, як: «Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків і прав прокурорів», прийняті Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року (1999 р.)⁵⁷; Рекомендації Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального

⁵⁵ Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA). URL: <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/socta-report>

⁵⁶ Europol. URL: <https://www.europol.europa.eu/>

⁵⁷ Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків та прав прокурорів, прийняті Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 р. URL: [https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documents/IAP-Standards-\(1\)/Ukrainian.pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documents/IAP-Standards-(1)/Ukrainian.pdf.aspx)

правосуддя, ухвалені 6 жовтня 2000 р.⁵⁸; Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1604 (2003) щодо ролі прокуратури в демократичному суспільстві⁵⁹; Рекомендації Rec (2012) 11 Комітету Міністрів Ради Європи державам-учасникам «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції», ухвалені 19 вересня 2012⁶⁰, тощо.

Узагальнено встановлені названими міжнародно-правовими документами стандарти прокурорської діяльності надають перевагу здійсненню прокурорами функції кримінального переслідування. Зокрема, у Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1604 (2003) щодо ролі прокуратури в демократичному правовому суспільстві зазначається, що повноваження й обов'язки прокурорів повинні обмежуватися переслідуванням кримінальних діянь і загальною роллю із захисту публічних інтересів через систему кримінального правосуддя зі створенням окремих, належним чином виділених й ефективних органів для виконання будь-яких інших функцій.

У Рекомендації R (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя констатується, що в усіх системах прокурори: вирішують питання про порушення або продовження кримінального переслідування; підтримують державне обвинувачення в судах; опротестовують або підтримують протест на рішення судів. Крім того, у деяких системах прокурори: здійснюють політику по боротьбі зі злочинністю на національному рівні; здійснюють нагляд за слідством; контролюють питання про належне поведіння з потерпілими від злочинів; обирають альтернативи в кримінальному переслідуванні; наглядають за виконанням судових рішень; виконують інші функції.

Можливість здійснення прокурорами функцій поза сферою кримінального судочинства розглядається як виключення із загального правила, яке стосується окремих випадків. Головним чином, вони зводяться до правозахисної функції прокурора. При цьому Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1604 (2003) акцентує на тому, що роль прокурорів у загальному захисті прав людини не повинна створювати підстав для будь-якого конфлікту інтересів і бути перешкодою для осіб, які шукають захисту своїх прав у держави; при наділенні прокурорів додатковими функціями необхідно забезпечити повну незалежність прокуратури від втручання в її діяльність будь-якої гілки влади на рівні окремих випадків.

Рекомендації Rec (2012) 11 Комітету Міністрів Ради Європи державам-учасникам «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції» передбачають можливість наділення прокурорів цивільно-правовими та адміністративно-правовими повноваженнями щодо порушення справ у суді, а також повноваженнями правового контролю (наглядовими функціями) за органами державного управління та юридичними особами з метою забезпечення

⁵⁸ Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System. URL: <https://www.refworld.org/legal/resolution/coeministers/2000/en/31721>

⁵⁹ Recommendation 1604 «Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law». URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17109&lang=en>

⁶⁰ Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system. URL: <https://www.refworld.org/legal/resolution/coeministers/2012/en/88561>

відповідності закону їх діяльності. Однак, прокуратура може наділятися такими повноваженнями винятково для захисту прав людини та в суспільних інтересах.

Місце або інституційна роль прокуратури в системі органів державної влади зводиться до трьох основних підходів: 1) прокуратура є самостійним органом, незалежним від парламенту та уряду; 2) прокуратура підпорядковується одному з цих органів, тобто включена до системи законодавчих або виконавчих органів, але має автономний, самостійний статус; 3) прокуратура входить до складу органів правосуддя, тобто належить до судової гілки влади. Останній випадок видається переважачим.

У будь-якому випадку має бути забезпечена незалежність прокурорів під час виконання ними своїх посадових обов'язків, установлений чіткий законодавчий механізм притягнення прокурорів до усіх видів відповідальності у разі вчинення ними протиправних діянь, створені умови, за яких прокурори, реалізуючи функціональні повноваження, не повинні втручатися до компетенції органів законодавчої, виконавчої або судової влади.

Незалежно від місця прокуратури в системі органів державної влади, а також особливостей і змісту посадових обов'язків, прокурори мають виконувати їх з безумовним дотриманням прав і свобод людини, відповідно до принципу верховенства права, інших фундаментальних засад демократичного суспільства.

Проаналізовані міжнародні стандарти діяльності органів правопорядку пройшли тривалий процес свого становлення та розвитку внаслідок дії різних політичних, соціально-економічних, культурних і правових чинників. У сучасних умовах такі органи уособлюють, насамперед, діяльність органів поліції або державних структур, які виконують їхні функції та повноваження. Тому в багатьох країнах для позначення діяльності вказаних органів асоціативно використовується загальне поняття «поліцейстика».

Міжнародні стандарти діяльності органів правопорядку наділені низкою ознак. Зокрема, на відміну від міжнародних стандартів прав людини, норми міжнародних стандартів діяльності органів правопорядку носять, здебільшого, рекомендаційний характер. Джерелом більшості стандартів є резолюції міжнародних організацій, що встановлюють модель рекомендованої, найбільш правильної і доцільної поведінки. Ознаками таких міжнародних стандартів називають: «загально визнаний характер, тобто самі по собі міжнародні стандарти правоохоронної діяльності носять загальний характер і стосуються основних елементів правоохоронної діяльності; практичний характер, тобто міжнародні стандарти – це результат практичного досвіду, втіленого в міжнародні норми або результат перевірених досягнень сучасної юридичної науки; оптимальність, тобто міжнародні стандарти – це результат консенсусу між країнами, які мають різний рівень правового регулювання правоохоронної діяльності, вони закріплюють мінімальні для всіх правила, моделі, взірці та еталони їх імплементації; дуалістичність: для одних країн, які відрізняються високим рівнем організації та діяльності правоохоронних органів, запропонована міжнародними стандартами модель функціонування таких органів – це мінімальні умови, а для інших – мета, яку вони прагнуть досягнути внаслідок запровадження таких стандартів; спрямованість на реалізацію у внутрішніх правових системах країн, яка передбачає готовність останніх

імплементувати міжнародні стандарти правоохоронної діяльності у внутрішнє законодавство»⁶¹.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що базовими вимогами для працівників органів правопорядку відповідно до встановлених міжнародних правових стандартів є: нульова толерантність до корупції; прагнення служіння в інтересах суспільства; повага до прав і свобод громадян та їх безумовне дотримання; визначене законодавством право на використання вогнепальної зброї та інших силових засобів; забезпечення демократії та законності як основна мета виконання службових обов'язків; підвищена відповідальність перед державою, громадянами та суспільством; сервісна модель надання правоохоронних послуг. Діяльність поліції та інших органів правопорядку здійснюється на підставі спеціальних національних законодавчих актів окремих держав, які враховують положення та рекомендації, зафіксовані в міжнародно-правових актах, що діють у цій сфері.

2.2. Досвід функціонування органів правопорядку окремих іноземних держав.

Сполучені Штати Америки. У Сполучених Штатах органи правопорядку функціонують на федеральному, місцевому рівнях і на рівні штатів⁶². Посадові особи, що працюють у системі органів правопорядку штатів, забезпечують дотримання законодавства відповідного штату, їхні повноваження не поширюються на вирішення федеральних справ. Місцеві шерифи або поліцейські забезпечують дотримання законодавства на території свого муніципалітету і, як правило, не мають повноважень за його межами⁶³.

Статтею 10534 розділу 34 Кодексу Сполучених Штатів (далі – Кодекс США) надано визначення органів правопорядку (LAW ENFORCEMENT AGENCIES, LEA) як органів держави, штату, уповноважених законом або нормативно-правовим актом Уряду здійснювати запобігання кримінальним правопорушенням (порушенням кримінального законодавства), їх виявлення, розслідування, переслідування осіб, які вчинили такі правопорушення, та/або нагляд за такою діяльністю⁶⁴.

У США відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би комплексно врегулював діяльність органів правопорядку. Натомість, діяльність таких органів регламентується окремими законами, правилами тощо. Найбільшим федеральним органом правопорядку Сполучених Штатів є Міністерство національної безпеки (далі – Міністерство нацбезпеки), що згідно з інформацією, викладеною на офіційному вебсайті⁶⁵, налічує близько 80 тис. співробітників. До правоохоронних функцій Міністерства нацбезпеки належать: 1) захист сухопутних і морських державних кордонів; 2) боротьба з тероризмом; 3) забезпечення безпеки міжнародної торгівлі та подорожей; 4) забезпечення

⁶¹ Савчук Р. М. Поняття та система міжнародних стандартів правоохоронної діяльності. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/87>. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2023/87.pdf

⁶² LAW ENFORCEMENT AND THE LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF THE UNITED STATES. URL: <https://www.lawyersnjurists.com/article/law-enforcement-and-the-law-enforcement-agencies-of-the-united-states/>

⁶³ Types of Local, County, and State Law Enforcement. URL: <https://www.allcriminaljusticeschools.com/law-enforcement/#difference>

⁶⁴ 34 USC 10534: James Guelff and Chris McCurley Body Armor Act of 2002. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title34-section10534&num=0&edition=prelim>

⁶⁵ Law Enforcement. URL: <https://www.dhs.gov/ohss/topics/law-enforcement>

дотримання норм митного, торгового та міграційного законодавства; 5) захист фінансової інфраструктури держави; 6) розслідування транснаціональних злочинів; 7) підготовка співробітників федеральних органів правопорядку; 8) захист федеральних об'єктів, співробітників і відвідувачів, що перебувають у межах таких об'єктів; 9) забезпечення безперервності роботи.

До складу Міністерства нацбезпеки входять:

1) Митна та прикордонна служба США (далі – Митна служба). До основних завдань Митної служби належать: боротьба з тероризмом і транснаціональною злочинністю; захист державного кордону; сприяння законній торгівлі та забезпечення економічної безпеки держави; забезпечення безпеки подорожей⁶⁶. Згідно з частиною 162 глави I розділу 19 Кодексу федеральних правил співробітники Митної служби мають повноваження: проводити поверхневий або особистий огляд чи обшук особи; проводити огляд морських і повітряних суден, транспортних засобів, імпортованих товарів; здійснювати вилучення майна; затримувати осіб, причетних до порушення законодавства; інші повноваження, передбачені законом⁶⁷. Структура Митної служби складається з: Управління розвідки, Офісу міждержавних зв'язків з громадськістю, Управління польових операцій, Офісу корпоративних послуг, Управління оперативного забезпечення та інших підрозділів⁶⁸;

2) Міграційна служба США (далі – Міграційна служба) – сприяє національній і громадській безпеці шляхом забезпечення виконання федерального кримінального і цивільного законодавства, що регулює питання прикордонного контролю, а також торгівлі та міграції. Виконання завдань Міграційної служби здійснюється безпосередньо Службою внутрішньої безпеки і Відділом депортацій. Так, Служба внутрішньої безпеки займається розслідуванням та боротьбою з транснаціональними злочинними організаціями і терористичними мережами. Служба внутрішньої безпеки здійснює розслідування широкого спектра транснаціональних злочинів, включаючи: тероризм; загрози національній безпеці; контрабанду наркотиків; діяльність транснаціональних злочинних угруповань; експлуатацію дітей; торгівлю людьми; незаконний експорт контрольованих технологій і зброї; відмивання грошей; фінансове шахрайство та деякі інші. Відділ депортацій забезпечує дотримання міграційного законодавства США. Співробітники Відділу депортацій також допомагають у пошуку та затриманні іноземних втікачів або у справах про арешт і депортацію осіб, які розшукуються за злочини, вчинені за кордоном, та перебувають на території США⁶⁹. До структурних підрозділів Міграційної служби належать: Служба внутрішньої безпеки, Відділ депортацій, Дирекція управління та адміністрування, Офіс професійної відповідальності, юридичний відділ⁷⁰;

3) Секретна служба США (далі – Секретна служба), до завдань якої належать: захист фінансової інфраструктури та платіжних систем держави;

⁶⁶ About CBP. URL: <https://www.cbp.gov/about>

⁶⁷ PART 162—INSPECTION, SEARCH, AND SEIZURE. URL: <https://www.ecfr.gov/current/title-19/chapter-I/part-162>

⁶⁸ CBP Organization Chart. URL: https://www.cbp.gov/sites/default/files/cbp_org_chart_hrm_input_es_edits.png

⁶⁹ ICE - Who We Are. URL: <https://www.ice.gov/about-ice>

⁷⁰ Organizational Structure. URL: <https://www.ice.gov/leadership/organizational-structure>

охорона національних лідерів, голів держав і урядів, які відвідують Сполучені Штати; охорона визначених об'єктів, а також забезпечення безпеки під час проведення заходів державного значення. Згідно зі статтею 3056 розділу 18 Кодексу США⁷¹ співробітники Секретної служби уповноважені: виконувати ордери, видані відповідно до законів Сполучених Штатів; носити та використовувати вогнепальну зброю; без наявності ордера здійснювати арешт особи, яка вчинила злочин в їх присутності, або у разі, якщо існують достатні підстави вважати, що така особа вчинила злочин; пропонувати і виплачувати винагороду за послуги та інформацію, що сприяють затриманню осіб, причетних до порушення або потенційного порушення законодавства; виконувати інші повноваження, передбачені законом. У межах Секретної служби функціонує постійний орган – Підрозділ поліції Секретної служби, що відповідає за охорону Білого дому, Президента, Віце-президента, іноземних дипломатичних місій в окрузі Колумбія, а також інших осіб і об'єктів, передбачених законом. Співробітники цього підрозділу мають повноваження: носити вогнепальну зброю; без наявності ордера здійснювати арешт особи, яка вчинила злочин в їх присутності, або у разі, якщо існують достатні підстави вважати, що така особа вчинила злочин; виконувати інші повноваження, передбачені законом⁷². До структурних підрозділів Секретної служби входять: Офіс головного фінансового директора, Офіс головного інформаційного директора, Управління стратегічного планування та політики, Управління з міжурядових і законодавчих питань, Офіс професійної відповідальності, відділ розслідувань, відділ кадрового забезпечення та інші структурні підрозділи⁷³;

4) Берегова охорона США (далі – Берегова охорона), яка є єдиною військовою структурою у складі Міністерства нацбезпеки, що здійснює захист морської економіки і навколишнього середовища, забезпечує захист морських кордонів держави, а також проводить рятувальні операції щодо осіб, які опинилися в небезпеці. Відповідно до статті 102 розділу 14 Кодексу США до завдань Берегової охорони входять: 1) забезпечення виконання або сприяння виконанню федеральних законів у відкритому морі та водах, що підпадають під юрисдикцію Сполучених Штатів; 2) здійснення морської повітряної розвідки; 3) забезпечення безпеки життя і власності у відкритому морі та водах, що перебувають під юрисдикцією Сполучених Штатів; 4) підтримання стану готовності з метою надання допомоги в обороні Сполучених Штатів, у тому числі при виконанні функцій спеціалізованої служби у складі Військово-морських сил США (далі – ВМС); 5) інші завдання, передбачені законом⁷⁴. У складі ВМС Берегова охорона підпорядковується наказам Головнокомандувача ВМС (стаття 103 розділу 14 Кодексу США)⁷⁵;

⁷¹ 18 USC 3056: Powers, authorities, and duties of United States Secret Service. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title18-section3056&num=0&edition=prelim>

⁷² 18 USC 3056A: Powers, authorities, and duties of United States Secret Service Uniformed Division. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title18-section3056A&num=0&edition=prelim>

⁷³ Organization Chart. URL: <https://www.secretservice.gov/sites/default/files/reports/2020-09/USSS-Office-Org-Chart-2020.pdf>

⁷⁴ 14 USC 102: Primary duties. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title14-section102&num=0&edition=prelim>

⁷⁵ 14 USC 103: Department in which the Coast Guard operates. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title14-section103&num=0&edition=prelim>

5) Адміністрація транспортної безпеки, що захищає державні транспортні системи з метою забезпечення свободи пересування людей і здійснення торгівлі. Відповідно до статті 233 розділу 6 Кодексу США до завдань Адміністрації транспортної безпеки належать: проведення консультацій із Федеральним авіаційним управлінням перед вжиттям будь-яких заходів, що можуть вплинути на авіаційну безпеку, діяльність авіаперевізників, льотну придатність повітряних суден або використання повітряного простору; звітування перед Конгресом⁷⁶. Співробітники Адміністрації транспортної безпеки, призначені на посади щодо забезпечення правопорядку, мають повноваження: носити вогнепальну зброю; без наявності ордера здійснювати арешт особи, яка вчинила злочин в їх присутності, або у разі, якщо існують достатні підстави вважати, що така особа вчинила злочин; запитувати та виконувати ордери на арешт або вилучення доказів за наявності достатніх підстав вважати, що було скоєно правопорушення (стаття 114 розділу 49 Кодексу США)⁷⁷. До структурних підрозділів Адміністрації належать: Департамент оперативного забезпечення, Департамент корпоративної підтримки, Департамент забезпечення безпеки, Федеральна служба повітряних маршалів⁷⁸;

6) Федеральна служба охорони (далі – ФСО), що реалізує свої повноваження у сфері захисту об’єктів федерального уряду і забезпечення безпеки своїх співробітників та інших осіб, які перебувають у межах таких об’єктів. Згідно зі статтею 1315 розділу 40 Кодексу США співробітники ФСО мають повноваження: забезпечувати дотримання федеральних законів і нормативних актів щодо захисту людей і майна; носити вогнепальну зброю; без наявності ордера здійснювати арешт особи, яка вчинила злочин в їх присутності або у разі, якщо існують достатні підстави вважати, що така особа вчинила злочин; вручати ордери та судові повістки; проводити розслідування злочинів проти власності, що належить або перебуває в користуванні федерального уряду, або проти осіб, які перебувають на території такої власності; б) реалізовувати інші повноваження з метою сприяння національній безпеці⁷⁹;

7) Федеральні навчальні центри органів правопорядку, що забезпечують постійну підготовку співробітників органів правопорядку⁸⁰;

8) Офіс Керівника з питань безпеки (далі – ОКПБ). ОКПБ входить до складу Дирекції Міністерства нацбезпеки, його завдання полягає в ухваленні рішень з питань безпеки з метою захисту від загроз співробітників, інформації та ресурсів Міністерства нацбезпеки. До структурних підрозділів ОКПБ належать відділ залучення талантів, відділ інформаційних систем управління людськими ресурсами, бібліотека, дослідницький відділ, відділ дизайну і комунікаційних послуг, відділ зв’язків із персоналом, навчання та розвитку⁸¹;

⁷⁶ 6 USC 233: Functions of Transportation Security Administration. URL: [https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=\(title:6%20section:233%20edition:prelim\)](https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=(title:6%20section:233%20edition:prelim))

⁷⁷ 49 USC 114: Transportation Security Administration. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title49-section114&num=0&edition=prelim>

⁷⁸ TSA Organizational Chart. URL: https://www.tsa.gov/sites/default/files/tsa_org_chart_matrix.pdf

⁷⁹ 40 USC 1315: Law enforcement authority of Secretary of Homeland Security for protection of public property. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title40-section1315&num=0&edition=prelim>

⁸⁰ Our Organization. URL: <https://www.fletc.gov/our-organization>

⁸¹ Departments. URL: <https://www.whitehouse.gov/get-involved/internships/oa-internships/departments/>

9) Федеральне агентство управління в надзвичайних ситуаціях (далі – ФАУНС). Його діяльність спрямована на захист людей, майна і держави від різного роду небезпек, включно зі стихійними лихами, терористичними актами та іншими техногенними катастрофами, зокрема, шляхом підготовки, захисту, реагування, відновлення після них та пом'якшення наслідків таких ситуацій (стаття 313 розділу 6 Кодексу США)⁸². До складу ФАУНС входять: Офіс керівника ФАУНС, Офіс професійної відповідальності, юридичний відділ, Офіс інтеграції та координації з питань осіб з обмеженими можливостями, Управління з питань забезпечення рівноправ'я, Офіс головного фінансового директора, Управління зовнішніх зв'язків та інші структурні підрозділи⁸³.

Згідно з інформацією, викладеною на офіційному вебсайті Міністерства юстиції США⁸⁴, до федеральних органів правопорядку відносяться:

1) Бюро алкоголю, тютюну, вогнепальної зброї та вибухових речовин, до повноважень якого входить розслідування та попередження федеральних злочинів, пов'язаних із: незаконним використанням, виготовленням і зберіганням вогнепальної зброї та вибухових речовин; здійсненням підпалів і вибухів; незаконною торгівлею алкоголем та тютюновими виробами⁸⁵. Згідно зі статтею 3051 розділу 18 Кодексу США спеціальні агенти цього Бюро мають повноваження: носити вогнепальну зброю; вручати ордери та судові повістки; без наявності ордера здійснювати арешт особи, яка вчинила злочин в їх присутності, або у разі, якщо існують достатні підстави вважати, що така особа вчинила злочин; вилучати майно, що підлягає конфіскації на користь держави⁸⁶. До складу Бюро входять: Офіс громадських та урядових справ і Офіс професійної відповідальності та безпекових операцій⁸⁷;

2) Федеральне бюро розслідувань (далі – ФБР), діяльність якого спрямована на: захист держави від терористичних атак, іноземної розвідки, шпигунства та кібероперацій; боротьбу з транснаціональною злочинною діяльністю, економічною (білокомірцевою) злочинністю, насильницькими злочинами, кіберзлочинністю, корупцією в публічному секторі на всіх рівнях; захист цивільних прав. Діяльність ФБР регулюється главою 33 розділу 28 Кодексу США⁸⁸. Директор, заступник директора, помічник директора, інспектори та агенти ФБР можуть: носити вогнепальну зброю; вручати ордери та судові повістки; без наявності ордера здійснювати арешт особи, яка вчинила злочин в їх присутності, або у разі, якщо існують достатні підстави вважати, що така особа вчинила злочин⁸⁹. До структури ФБР належать: Офіс зв'язків із громадськістю, Управління у справах Конгресу, юридичний відділ, Офіс

⁸² 6 USC 313: Federal Emergency Management Agency. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title6-section313&num=0&edition=prelim>

⁸³ FEMA Org Chart. URL: https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-03/fema-org-chart_feb-14-2020.pdf

⁸⁴ Agencies. URL: <https://www.justice.gov/agencies/chart/grid#law-enforcement>

⁸⁵ What We Do. URL: <https://www.atf.gov/about/what-we-do>

⁸⁶ 18 USC 3051: Powers of Special Agents of Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms, and Explosives. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title18-section3051&num=0&edition=prelim>

⁸⁷ Organizational Chart. URL: <https://www.atf.gov/about-atf/docs/undefined/atf-organization-structure-pdf/download>

⁸⁸ 28 USC Ch. 33: FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title28/part2/chapter33&edition=prelim>

⁸⁹ 18 USC 3052: Powers of Federal Bureau of Investigation. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title18-section3052&num=0&edition=prelim>

професійної відповідальності, Офіс працевлаштування, Офіс омбудсмена та інші структурні підрозділи⁹⁰;

3) Служба судових маршалів США здійснює: виконання федеральних законів і надання підтримки суб'єктам федеральної системи правосуддя шляхом забезпечення безпеки федеральних судових установ, суддів та іншого судового персоналу; затримання злочинців; утримання під вартою федеральних ув'язнених, забезпечення їх безпеки і транспортування до виправних установ; виконання рішень федеральних судів; арешт активів, отриманих незаконним шляхом, а також забезпечення зберігання, управління і розпорядження конфіскованими активами; забезпечення безпеки свідків, яким загрожує небезпека, і членів їхніх родин. Служба судових маршалів функціонує відповідно до глави 37 розділу 28 Кодексу США⁹¹. Маршали Сполучених Штатів та їх заступники відповідно до статті 3053 розділу 18 цього Кодексу мають повноваження носити вогнепальну зброю, без наявності ордеру здійснювати арешт особи, яка вчинила злочин в їх присутності, або у разі, якщо існують достатні підстави вважати, що така особа вчинила злочин⁹². До структури Служби судових маршалів включені: Офіс працевлаштування; юридичний відділ; Офіс професійної відповідальності; оперативно-слідчий відділ, відділ кадрового забезпечення; відділ інформаційних технологій та інші структурні підрозділи⁹³;

4) Управління боротьби з наркотиками, повноваження якого полягають у забезпеченні дотримання законів і нормативних актів щодо наркотичних речовин та притягненні до кримінальної і цивільної відповідальності організацій та їх керівників, що займаються вирощуванням, виготовленням чи розповсюдженням речовин, що перебувають у незаконному обігу в Сполучених Штатах. Діяльність Управління боротьби з наркотиками врегульована розділом 21 Кодексу США⁹⁴. До основних обов'язків Управління боротьби з наркотиками належать: розслідування злочинів та підготовка до судового переслідування порушників законодавства про контрольовані речовини, що діють у межах держави та закордоном; управління національною мережею розвідки щодо стану наркотрафіку в співпраці з федеральними, місцевими та іноземними посадовими особами, а також посадовими особами штатів з метою збору, аналізу та розповсюдження стратегічної, слідчої і тактичної розвідувальної інформації серед органів правопорядку і розвідувальних органів США, а також, у разі необхідності, іноземних партнерів; арешт і конфіскація активів, отриманих від пов'язаних з / призначених для незаконного обігу наркотиків; забезпечення дотримання положень Закону про контрольовані

⁹⁰ FBI Organization Chart. URL: <https://www.justice.gov/archive/jmd/mps/2012/manual/orgcharts/fbi.pdf>

⁹¹ 28 USC Ch. 37: UNITED STATES MARSHALS SERVICE. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title28/part2/chapter37&edition=prelim>

⁹² 18 USC 3053: Powers of marshals and deputies. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title18-section3053&num=0&edition=prelim>

⁹³ United States Marshals Service Organization Chart. URL: <https://www.justice.gov/doj/united-states-marshals-service-org-chart>

⁹⁴ TITLE 21—FOOD AND DRUGS. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title21&edition=prelim>

речовини⁹⁵, співпраця з іноземними партнерами у сфері боротьби з наркотиками під керівництвом Державного секретаря та послів США; співпраця з Організацією Об'єднаних Націй, Інтерполом та іншими організаціями з питань, пов'язаних із міжнародними програмами контролю над наркотиками, та інші⁹⁶.

Відповідно до статті 878 розділу 21 Кодексу США посадові особи та службовці Управління боротьби з наркотиками мають повноваження: 1) носити вогнепальну зброю; 2) виконувати та вручати ордери на обшук, ордери на арешт, ордери про проведення адміністративної перевірки, судові повістки і виклики; 3) без наявності ордера здійснювати арешт особи, яка вчинила злочин в їх присутності, або у разі, якщо існують достатні підстави вважати, що така особа вчинила злочин; 4) здійснювати вилучення майна; 5) виконувати інші правоохоронні повноваження⁹⁷. До структурних підрозділів Управління боротьби з наркотиками належать відділи: кадрового забезпечення; розвідки; інспекції; фінансового управління; інформаційних систем та інші структурні підрозділи⁹⁸;

б) Підрозділ Інтерполу у Вашингтоні (Національне центральне бюро Сполучених Штатів Америки) (далі – НЦБ США) представляє Генерального прокурора в Міжнародній організації кримінальної поліції (Інтерпол) та слугує офіційним контактним і координаційним центром США в глобальній мережі Інтерполу. Завдання НЦБ США включають (але не обмежуються цим): забезпечення інтересів Сполучених Штатів у правоохоронній сфері як офіційним представником в Інтерполі; передача інформації кримінально-правового, гуманітарного та іншого характеру між органами правопорядку США та інших країн, координація і інтеграція інформації в розслідуваннях міжнародного характеру⁹⁹. НЦБ США знаходиться під управлінням Мін'юсту та Міністерства нацбезпеки відповідно до Меморандуму про взаєморозуміння¹⁰⁰, яким посилено співпрацю між двома відомствами у правоохоронній сфері. Інтерпол координує зусилля поліції у сфері боротьби з низкою злочинів за чотирма наступними напрямками: 1) тероризм; 2) кіберзлочинність; 3) організована злочинність; 4) фінансові злочини та боротьба з корупцією¹⁰¹. Основним правовим документом Інтерполу є Конституція, що встановлює основоположні правила та принципи, відповідно до яких працює організація¹⁰². До структури НЦБ США належать

⁹⁵ TITLE 21—FOOD AND DRUGS. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml;jsessionid=2C85B8DEBFB1BB15A7D31E29A34C3DAA?req=granuleid%3AUSC-prelim-title21&saved=%7CZ3JhbnVsZWkOIvTQy1wcmVsaW0tdGI0bGUyMS1zZWNoaW9uODAx%7C%7C%7C0%7Cfalse%7Cprelim&edition=prelim>

⁹⁶ DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION. URL: <https://www.justice.gov/archive/jmd/mps/2012/manual/dea.htm>

⁹⁷ 21 USC 878: Powers of enforcement personnel. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title21-section878&num=0&edition=prelim>

⁹⁸ DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION. URL: https://www.justice.gov/d9/dea_org_chart_barr_signature.pdf

⁹⁹ INTERPOL - United States National Central Bureau. URL: <https://www.justice.gov/doj/interpol-united-states-national-central-bureau>

¹⁰⁰ MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN THE U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY AND THE U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE PERTAINING TO U.S. MEMBERSHIP IN THE INTERNATIONAL CRIMINAL POLICE ORGANIZATION (INTERPOL), MANAGEMENT OF THE INTERPOL-U.S. NATIONAL CENTRAL BUREAU, AND RELATED MATTERS. URL: <https://www.justice.gov/sites/default/files/interpol-washington/legacy/2012/04/30/doj-dhs-mou-addendum-usncb-signed-7-19-10.pdf>

¹⁰¹ What is INTERPOL? URL: <https://www.interpol.int/Who-we-are/What-is-INTERPOL>

¹⁰² Constitution of the ICPO-INTERPOL. URL: https://www.interpol.int/content/download/590/file/01%20E%20Constitution_2024.pdf

відділи: боротьби з транснаціональною злочинністю; інформаційних технологій; адміністративних послуг; боротьби з тероризмом, інші структурні підрозділи¹⁰³.

У Сполучених Штатах існують різні підходи до визначення складу федеральних органів правопорядку. Зокрема, на офіційному вебсайті Департаменту столичної поліції Вашингтону (округ Колумбія) наведено тридцять один федеральний орган правопорядку¹⁰⁴, серед яких зокрема: Підрозділ кримінальних розслідувань Служби внутрішніх доходів США, Поліція Верховного Суду США та Відділ кримінальних розслідувань Департаменту Армії США.

Підрозділ кримінальних розслідувань Служби внутрішніх доходів США (далі – Підрозділ кримінальних розслідувань) здійснює розслідування ймовірних порушень Податкового кодексу¹⁰⁵, Закону про банківську таємницю¹⁰⁶, а також законодавства у сфері відмивання грошей. Результати розслідування передаються до Мін'юсту для прийняття рішення щодо початку судового переслідування¹⁰⁷. Для отримання додаткової інформації Підрозділом кримінальних розслідувань може бути: 1) встановлено спостереження; 2) проведено операції під прикриттям; 3) проведено допит особи, щодо якої здійснюється розслідування, а також допит свідків; 4) видано ордери на обшук; 5) здійснено інші дії, необхідні для отримання інформації¹⁰⁸.

Поліція Верховного Суду США є федеральним органом правопорядку, основною метою якого є захист Верховного Суду, суддів, працівників, гостей та відвідувачів Верховного Суду¹⁰⁹. Відповідно до статті 6121 розділу 40 Кодексу США¹¹⁰ до повноважень Поліції Верховного Суду належать: 1) охорона будівель і території Верховного Суду, а також прилеглих до них вулиць із метою захисту осіб та майна; 2) здійснення захисту Голови Суду, суддів, офіційних гостей Верховного Суду, посадових осіб і працівників Верховного Суду під час виконання ними службових обов'язків, членів їхніх родин. Під час виконання службових обов'язків поліцейські Поліції Верховного Суду мають повноваження здійснювати арешти за будь-яке порушення законодавства, а також носити вогнепальну зброю. Окрім того, до повноважень цього федерального органу правопорядку належать підтримання належного порядку й етикету в будівлі та на території Верховного Суду, включаючи охорону демонстрацій і масових заходів, а також забезпечення безпеки в залі судових засідань¹¹¹. До складу Поліції Верховного Суду входять: підрозділ розвідки,

¹⁰³ INTERPOL - U.S. National Central Bureau Org Chart. URL: <https://www.justice.gov/doj/interpol-us-national-central-bureau-org-chart>

¹⁰⁴ Covered Federal Law Enforcement Agencies. URL: <https://mpdc.dc.gov/page/covered-federal-law-enforcement-agencies>

¹⁰⁵ TITLE 26—INTERNAL REVENUE CODE. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title26&edition=prelim>

¹⁰⁶ The Bank Secrecy Act. URL: <https://www.fincen.gov/resources/statutes-and-regulations/bank-secrecy-act>

¹⁰⁷ How Criminal Investigations Are Initiated. URL: <https://www.irs.gov/compliance/criminal-investigation/how-criminal-investigations-are-initiated>

¹⁰⁸ IRS CRIMINAL INVESTIGATION DIVISION TACTICS. URL: <https://irssolution.com/areas-of-practice/criminal-tax-defense-attorney/irs-investigation-department-tactics/>

¹⁰⁹ Department. URL: <https://www.scuspd.gov/department/>

¹¹⁰ 40 USC 6121: General. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title40-section6121&num=0&edition=prelim>

¹¹¹ Who We Are. URL: <https://www.scuspd.gov/department/whoweare.aspx>

підрозділ К-9, відділ підбору персоналу, навчальний підрозділ, почесна варта та інші структурні підрозділи¹¹².

Відділ кримінальних розслідувань Департаменту Армії США (раніше – Командування кримінальних розслідувань армії США) (далі – ВКР) є незалежним федеральним органом правопорядку, що здійснює: 1) розслідування тяжких злочинів, воєнних злочинів, тероризму, кіберзлочинів; 2) збір та аналіз розвідувальної інформації щодо злочинної діяльності; 3) криміналістичну підтримку; 4) забезпечення охорони Міністра оборони, Голови Об'єднаного комітету начальників штабів та інших осіб, що належать до групи підвищеного ризику. Відділ кримінальних розслідувань не пред'являє обвинувачення у вчиненні злочину, а розслідує заяви про правопорушення і після завершення розслідування передає його результати відповідному командуванню та органу для ухвалення рішення й винесення судового вироку¹¹³.

Згідно з Правилами 195-2¹¹⁴ ВКР здійснює розслідування злочинів у випадках, якщо: 1) злочин скоєно на військовому об'єкті або споруді, або на території, що знаходиться під контролем збройних сил; 2) злочин вчинено співробітником або підрядником Міністерства оборони США у зв'язку з виконанням ним своїх обов'язків; 3) злочин вчинено проти особового складу або майна збройних сил; 4) в інших випадках, передбачених законодавством.

Повний перелік злочинів, розслідування яких здійснюється ВКР, наведено в Додатку В зазначених Правил, це, зокрема: напад на старшого за званням військовослужбовця, шпигунство, допомога ворогу, вбивство, зґвалтування, неправомірне використання, володіння, виготовлення, розповсюдження, ввезення, імпорт, експорт контрольованих речовин тощо. Також Правилами визначено повноваження спеціальних агентів ВКР, зокрема: 1) затримувати особу, якщо є достатні підстави вважати, що така особа вчинила, вчиняє або збирається вчинити кримінальне правопорушення; 2) проводити обшуки та вилучення; 3) носити вогнепальну зброю; 4) інші повноваження, передбачені законодавством.

Повноваження з координації діяльності органів правопорядку, що входять до складу Міністерства нацбезпеки, покладені на Міністра національної безпеки¹¹⁵. Органи правопорядку, які належать до Міністерства юстиції, координуються Генеральним прокурором США¹¹⁶. Важливо відзначити, що у 2021 році Міністерством нацбезпеки було створено Координаційну раду органів правопорядку (далі – Координаційна рада), яку очолив Міністр нацбезпеки. Мета цієї ради полягає в координації діяльності всіх органів правопорядку, що підпорядковуються Міністерству нацбезпеки, а також офісів штаб-квартири, що виконують консультативні та наглядові функції, зокрема таких, як Офіс із цивільних прав і громадянських свобод, Офіс з питань конфіденційної

¹¹² Specialty Units. URL: <https://www.scuspd.gov/department/specialty-units.aspx>

¹¹³ Our Mission - Army CID. URL: <https://www.cid.army.mil/The-Agency/Our-Mission/>

¹¹⁴ Criminal Investigation Activities. URL: https://armypubs.army.mil/epubs/DR_pubs/DR_a/ARN39302-AR_195-2-001-WEB-3.pdf

¹¹⁵ 6 USC 112: Secretary; functions. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title6-section112&num=0&edition=prelim>

¹¹⁶ JMD: MPS: Functions Manual: Attorney General. URL: <https://www.justice.gov/archive/jmd/mps/2009omf/manual/ag.htm>

інформації, юридичний відділ¹¹⁷. Координаційна рада є першим єдиним координаційним органом правопорядку, що здійснює всебічну оцінку широкого спектра питань правоохоронної діяльності, включаючи політику та навчання органів правопорядку¹¹⁸.

Координація діяльності і забезпечення співпраці між органами правопорядку на федеральному, місцевому рівнях, а також на рівні штатів у США здійснюється Координаційними комітетами органів правопорядку. У 1981 році за наказом Генерального прокурора було створено відповідні Комітети у всіх 94 федеральних округах¹¹⁹ відповідно до рекомендації робочої групи з питань насильницьких злочинів¹²⁰.

Конгресом була запроваджена посада координатора органів правопорядку, до завдань якого належить сприяння координації, комунікації та співпраці між федеральними, органами штатів, місцевими органами правопорядку. Координатор під керівництвом прокурора розробляє навчальні та інформаційні програми для співробітників органів правопорядку і прокурорів; надає консультації з питань, що виникають у зв'язку з федеральними законами і програмами; виступає в ролі зв'язуючої ланки між органами Мін'юсту (включаючи Управління боротьби з наркотиками, ФБР, Бюро алкоголю, тютюну, вогнепальної зброї та вибухових речовин, Службу судових маршалів США), а також іншими федеральними органами, такими як: Міграційна служба, Міністерство фінансів, Поштова служба, Секретна служба, Державний департамент США, і місцевими органами правопорядку. Цілі програм різняться від округу до округу¹²¹.

Наприклад, в окрузі штату Невада до питань, що відносяться до віддання координатора, належать боротьба з тероризмом, злочинами із застосуванням вогнепальної зброї, бандитизмом, незаконним обігом наркотиків, реалізація проєктів з виявлення та вирішення проблем насильницької злочинності (проєкт «Безпечні квартали»), а також питання місцевого значення, визначені відповідно до потреб громади. У межах боротьби з насильницькою злочинністю в Неваді координатор діє в якості посередника громади від імені прокурора, співпрацюючи з обраними посадовими особами – міськими головами, членами міської ради, прокурорами округів та шерифами, Офісом Генерального прокурора Невади, Офісом Губернатора Невади, а також громадськими і неприбутковими організаціями, що займаються запобіганням злочинності та бандитизму, реалізацією програм, які стосуються молоді із груп ризику, і програм реінтеграції¹²².

У штаті Меріленд створено Координаційну раду органів правопорядку (далі – Рада), що ухвалює процедури, які забезпечують основу для координації

¹¹⁷ DHS Law Enforcement Policies. URL: <https://www.dhs.gov/publication/dhs-law-enforcement-policies>

¹¹⁸ DHS Announces Continued Efforts, Outlines Steps Taken to Address Best Practices in Law Enforcement Efforts. URL: <https://www.dhs.gov/news/2021/09/29/dhs-announces-continued-efforts-outlines-steps-taken-address-best-practices-law>

¹¹⁹ Law Enforcement Coordinating Committee (LECC). URL: <https://www.justice.gov/usao-edar/law-enforcement-coordinating-committee-lecc>

¹²⁰ Law Enforcement Coordinating Committee (LECC). URL: <https://www.justice.gov/usao-ndil/programs/lecc>

¹²¹ Law Enforcement Coordinating Committee (LECC). URL: <https://www.justice.gov/usao-nv/law-enforcement-coordinating-committee-lecc>

¹²² Там само.

роботи органів правопорядку штату. Відповідні спільні зусилля стосуються внутрішньої безпеки, реагування на надзвичайні ситуації природного або техногенного характеру, заходів із підвищення безпеки дорожнього руху, розслідування злочинів тощо. Крім того, Рада вивчає шляхи, за допомогою яких органи правопорядку штату можуть обмінюватися ресурсами й усувати дублюючі або надлишкові функції в таких сферах, як безпека кампусів, зв'язок, планування на випадок надзвичайних ситуацій, внутрішня безпека, інформаційні технології, закупівлі та навчання¹²³.

Таким чином, у США органи правопорядку діють на федеральному рівні, рівні штатів і місцевому рівні, кожен з яких має свої функції та юрисдикцію. Посадові особи органів правопорядку на рівні штатів забезпечують дотримання законодавства відповідного штату. Місцеві шерифи або поліцейські забезпечують дотримання законодавства на території свого регіону. Правове регулювання діяльності органів правопорядку США здійснюється за допомогою окремих законів (федеральних, законів штатів та місцевих), правил тощо, оскільки консолідований нормативно-правовий акт, який би комплексно врегулював діяльність таких органів, відсутній.

Основними федеральними органами правопорядку в США, як зазначено вище, є: Міністерство національної безпеки і Міністерство юстиції США, кожне з яких представляє окрему систему органів. Окрім того, функціонують і інші федеральні органи правопорядку (Підрозділ кримінальних розслідувань Служби внутрішніх доходів США, Поліція Верховного Суду США, Відділ кримінальних розслідувань Департаменту Армії США тощо). Із метою координації діяльності і забезпечення співпраці між органами правопорядку на федеральному, місцевому рівнях, а також рівні штатів утворені Координаційні комітети органів правопорядку.

До ключових сфер діяльності всіх органів правопорядку США належать:

- 1) боротьба з тероризмом і транснаціональною злочинністю;
- 2) захист державного кордону;
- 3) забезпечення законної торгівлі та економічної безпеки держави;
- 4) прикордонний, митний і міграційний контроль;
- 5) захист фінансової інфраструктури та платіжних систем держави;
- 6) охорона вищих посадових осіб держави, а також вищих посадових осіб зарубіжних країн, які відвідують США;
- 7) захист морської економіки і навколишнього середовища;
- 8) захист державних транспортних систем;
- 9) захист людей, майна і держави від стихійних лих, терористичних атак та інших техногенних катастроф;
- 10) розслідування та попередження злочинів, пов'язаних із незаконним використанням, виготовленням і зберіганням вогнепальної зброї та вибухових речовин; здійсненням підпалів і вибухів; незаконною торгівлею алкоголем та тютюновими виробами;
- 11) протидія іноземній розвідці, шпигунству;
- 12) боротьба з економічною (білокомірцевою) злочинністю, насильницькими злочинами, кіберзлочинністю, корупцією в публічному секторі;
- 13) забезпечення безпеки федеральних судових установ, суддів та іншого судового персоналу, виконання рішень судів;
- 14) забезпечення дотримання законів і нормативних актів щодо контрольованих речовин.

Таким чином, США мають досить складну, різнорівневу та розгалужену систему органів правопорядку. Окремі органи правопорядку здійснюють дублювання функцій та компетенцій інших. Зокрема, сфера боротьби з тероризмом належить до завдань Митної та прикордонної служби США, Міграційної служби США, Федерального бюро розслідувань і Національного центрального бюро США. Розслідування злочинів, пов'язаних із тероризмом, відповідно до функціональних повноважень здійснюється також Відділом кримінальних розслідувань Департаменту Армії США.

Водночас побудова інформаційної взаємодії органів правопорядку США здійснюється на основі *єдиної бази даних* Національного інформаційного центру злочинності, доступної в режимі 24/7 для федеральних органів, органів штатів та місцевих органів правопорядку. Він надає вичерпну інформацію стосовно: осіб, які перебувають у розшуку; осіб, щодо яких висунуто обвинувачення у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого злочину; осіб, зниклих безвісти; викраденого майна тощо. Інформаційне забезпечення органів правопорядку також здійснюється за допомогою Інтегрованої балістичної інформаційної мережі та бази даних Об'єднаної системи індексів ДНК. Названі системи та бази даних відіграють важливу роль у підвищенні ефективності виконання своїх повноважень органами правопорядку США, сприяючи обміну та аналізу інформації, пов'язаної зі злочинною діяльністю та особами, причетними до вчинення злочинів.

Австралія. Органи правопорядку Австралії функціонують на трьох рівнях: федеральному, рівні штату / території та місцевому. Система органів правопорядку Австралії включає правоохоронні та державні органи, уповноважені здійснювати діяльність з охорони громадського правопорядку, гарантування законності, забезпечення національної безпеки, захисту прав та свобод людини. Організаційно органи правопорядку складаються з таких структур, як: Департаменти, Управління, Комісії. Вказані органи комплектуються службовими та посадовими особами (державними службовцями), поліцейськими, шерифами, рейнджерами, які виконують свої повноваження під контролем держави або місцевих органів влади (управління) на загальнодержавному рівні, рівні певного штату, місцевості.

В Австралії діє розгалужена система органів правопорядку, яка включає певні спеціалізовані державні інституції. Основним актом законодавства, який регулює сферу діяльності органів правопорядку, є Федеральний закон Австралії «Про правоохоронні органи»: Law Enforcement (AFP Professional Standards and Related Measures) Act 2006¹²⁴.

Положення цього Федерального закону Австралії об'єднують в собі окремі законодавчі акти, які регламентують правоохоронну сферу, визначають повноваження та компетенцію різних органів правопорядку, декларують засади та принципи їх діяльності. Представлений Федеральний закон складається з 9 розділів. Основна ідея закону полягає в налагодженні плідної та паритетної співпраці між правоохоронними органами Австралії, успішному виконанні функціональних завдань, включаючи виявлення, розслідування та профілактику

¹²⁴ Law Enforcement (AFP Professional Standards and Related Measures) Act 2006. URL: <https://www.legislation.gov.au/C2006A00084/asmade/text>

злочинності. Федеральним законом «Про правоохоронні органи» 2006 року деталізовано організаційно-правові питання щодо:

- встановлення та дотримання професійно-етичних стандартів і правил поведінки співробітниками правоохоронних органів (розділ 1);
- інформаційного забезпечення та координації у сфері діяльності органів правопорядку (розділ 2);
- профілактики та превенції злочинності (розділ 3);
- умов і порядку проведення поліцейських та інших розслідувань, кримінального переслідування злочинців як на державному, так і міжнародному рівнях (розділ 4);
- реалізації співробітниками органів правопорядку слідчих повноважень (розділ 5);
- особливостей ведення діловодства, номенклатурних справ, включаючи оформлення матеріалів оперативно-розшукової діяльності (розділ 6);
- сфери діяльності та повноважень омбудсмена під час здійснення нагляду за правоохоронною діяльністю, виявлення та фіксації ним порушень прав людини під час проведення оперативно-розшукової діяльності тощо (розділ 7);
- дотримання вимог та режиму конфіденційності, забезпечення секретності під час здійснення органами правопорядку своєї діяльності (розділ 9).

До складу таких органів правопорядку належать: Департамент внутрішніх справ, Австралійські прикордонні сили, Федеральна поліція, Національна антикорупційна комісія, Австралійська кримінально-розвідувальна комісія, Австралійський центр звітності та аналізу транзакцій. Вказані органи комплектуються службовими та посадовими особами, державними службовцями, поліцейськими, шерифами, які діють під контролем держави або місцевих органів влади (управління) штату чи території.

Департамент внутрішніх справ (DoHA) – найбільший федеральний орган правопорядку, який забезпечує правоохоронну діяльність щодо запобігання злочинності, гарантує транспорту безпеку, управління надзвичайними ситуаціями та кібербезпеку. Департамент є відповідальним за центральну координацію, стратегію та політичне керівництво щодо: забезпечення стійкості і безпеки кібернетичної та критичної інфраструктури; питань імміграції; охорони та інтегрованого управління кордонами; опікується питаннями боротьби з тероризмом та фінансуванням тероризму; гарантує захист конституційного ладу, суверенітету та територіальної цілісності¹²⁵.

Відповідно до Федерального закону «Про прикордонні сили Австралії»¹²⁶ до структури Департаменту внутрішніх справ входять Австралійські прикордонні сили (ABF), які в рамках компетенції відповідають за забезпечення безпеки та цілісності кордонів Австралії, виконують деякі правоохоронні функції, пов'язані з розслідуванням фактів нелегальної міграції, виявлення фактів незаконного постачання на територію держави забороненого імпорту, у

¹²⁵ Department of Home Affairs. URL: <https://www.homeaffairs.gov.au>

¹²⁶ Australian Border Force Act 2015. URL: <https://www.legislation.gov.au/C2015A00040/2016-06-16/text>

тому числі наркотиків, вогнепальної зброї тощо¹²⁷. АВФ очолюється Комісаром, який підпорядковується безпосередньо Міністру внутрішніх справ. У складі Австралійських прикордонних сил функціонує Департамент імміграції та охорони кордону, який відповідає за регулювання питань імміграції та набуття або позбавлення громадянства¹²⁸.

Окрім того, до складу Департаменту внутрішніх справ входить Федеральна поліція Австралії (АФР) – національний федеральний правоохоронний орган австралійського уряду, який розслідує злочини та захищає громадську безпеку. Федеральна поліція є незалежною інституцією, але несе відповідальність перед Генеральним прокурором і підзвітна парламенту Австралії. У рамках своєї компетенції відповідає за запобігання, припинення та розслідування правопорушень на території Британської Співдружності та Австралійських штатів, сприяючи боротьбі з контрабандою, торгівлею людьми, порушенням митних правил, протидії транснаціональній організованій злочинності та захищаючи інтереси Австралії від злочинної діяльності на території країни та за її кордонами.

Діяльність АФР регулюється спеціальним законом «Про Федеральну поліцію»¹²⁹. До її компетенції належать такі основні повноваження: запобігання злочинності та охорона громадського порядку; боротьба з незаконним обігом наркотиків, у тому числі запобігання та протидія нелегальному постачанню наркотиків до Австралії; боротьба з транснаціональною організованою злочинністю; запобігання та протидія корупції та шахрайству, включаючи розслідування фальсифікацій під час виборів, шахрайських дій із соціальною допомогою, корупційних діянь посадовців; розслідування фактів відмивання коштів та запобігання фінансовим злочинам тощо¹³⁰. АФР також відповідає за забезпечення охорони муніципального громадського порядку, забезпечуючи безпеку в аеропортах і особисту охорону високопоставлених осіб, включаючи Прем'єр-міністра Австралії та іноземні дипломатичні місії. У своїй структурі АФР має Національний координаційний підрозділ у справах зниклих безвісти осіб та Національне центральне бюро Інтерполу Австралії.

До складу Федеральної поліції входять також підрозділи Королівської авіаційної поліції та Королівської морської поліції, які відповідають за забезпечення авіаційної та морської безпеки, у тому числі виконують спеціальні завдання щодо пошуку злочинців, організації рятувальних місій, ліквідації наслідків техногенних або надзвичайних ситуацій тощо. У своїй діяльності вони підзвітні та підконтрольні керівнику Федеральної поліції.

Специфікою австралійської моделі є те, що органи місцевого самоврядування можуть самостійно наймати уповноважених посадових осіб, відомих як рейнджери, з метою забезпечення виконання підзаконних актів місцевого самоврядування або певних законів штату, які стосуються виключної юрисдикції місцевого самоврядування. Рейнджери не мають повних поліцейських повноважень, у деяких східних штатах Австралії їх також

¹²⁷ Australian Border Force. URL: <https://www.abf.gov.au>

¹²⁸ Department of Immigration and Border Protection. URL: https://www.aph.gov.au/Immigration_and_border_protection_overview

¹²⁹ Australian Federal Police Act 1979. URL: <https://www.legislation.gov.au/C2004A02068/2020-04-28/text>

¹³⁰ Australian Federal Police. URL: <https://www.afp.gov.au/>

називають місцевими офіцерами закону. Більшість рейнджерів мають право накладати штрафи. Поліція штату може виконувати певні функції від імені австралійського уряду, наприклад, забезпечувати дотримання законів і постанов Британської Співдружності спільно з Федеральною поліцією Австралії та іншими офіцерами Співдружності. Офіцери поліції штатів та офіцери федеральної поліції Австралії регулярно носять вогнепальну зброю, яку відповідно до закону можуть використовувати для особистого захисту.

Національна антикорупційна комісія Австралії (National Anti-Corruption Commission), створена 1 липня 2023 року, замінила Австралійську комісію з доброчесності правоохоронних органів (ACLEI) – незалежну агенцію, яка була відповідальною за запобігання, виявлення, розслідування корупції, у тому числі й в правоохоронних органах Британської Співдружності. На виконання положень запровадженої антикорупційної реформи новостворена Національна антикорупційна Комісія (NACC), діяльність якої регулюється спеціальним законом, здійснює боротьбу з корупційними правопорушеннями на федеральному рівні¹³¹.

За своїм організаційно-правовим становищем NACC є незалежною структурою, яка функціонує окремо від федерального уряду, має компетенцію ініціювати проведення розслідувань за наслідками розгляду повідомлень заявників чи представників громадськості про факти корупції. У випадку виявлення корупційних правопорушень відповідні матеріали передаються для проведення подальшого досудового розслідування до Федеральної поліції або органів прокуратури.

Австралійська кримінально-розвідувальна комісія (або Комісія з кримінальної розвідки) (Australian Criminal Intelligence Commission) (ACIC) – це спеціалізована національна інституція, яке здійснює кримінальну розвідку, проводить або бере участь у спільних розслідуваннях і розвідувальних операціях, зосереджуючись на виявленні, запобіганні та протидії організованих злочинності в Австралії та за її межами. До сфери компетенції ACIC належить, крім того, забезпечення національної безпеки, запобігання та протидія незаконному обігу вогнепальної зброї та наркотиків, протидія кіберзлочинності, боротьба зі злочинністю у кредитно-фінансовій сфері, протидія іншим загрозам та викликам федерального та регіонального масштабів, формування пріоритетних засад державної політики щодо основ національної безпеки та запобігання злочинності. ACIC сприяє діяльності поліції та інших органів правопорядку, співпрацює з державними й територіальними спеціальними групами щодо боротьби зі злочинністю.

Юрисдикція цієї структури регламентована окремим Законом¹³², норми якого передбачають такі основні повноваження ACIC: розслідування справ, пов'язаних із федеральною організованою злочинністю; збір, аналіз та поширення відкритої інформації та розвідувальних даних, ведення національної бази інформаційних ресурсів і розвідувальних даних; аналіз та обмін кримінальною інформацією і розвідданими між усіма органами правопорядку;

¹³¹ National Anti-Corruption Commission Act 2022. URL: <https://www.legislation.gov.au/C2022A00088/latest/text>

¹³² Australian crime commission Act 2002. URL: https://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdb/au/legis/cth/consol_act/acca2002289

проведення спеціальних операцій і спеціальних розслідувань, у тому числі, коли інші органи правопорядку не можуть бути використані; сприяння Федеральній поліції Австралії, Департаменту імміграції та охорони кордону, Національній антикорупційній комісії в питаннях, пов'язаних із реалізацією їх повноважень; здійснення заходів у сфері забезпечення кримінальної розвідки; здійснення контрольних повноважень у сфері фінансової звітності; надання результатів перевірок щодо наявності судимості; виконання інших повноважень.

АСІС має виключну компетенцію щодо реалізації примусових повноважень, які використовуються під час проведення спеціальних розслідувань та операцій, а саме: примусовий привід свідка; вимога до свідка надавати свідчення проти себе та інших осіб, які перебувають під слідством; отримання доступу до конфіденційних і таємних документів, до кореспонденції та листування за участю свідків. Такі примусові повноваження можуть бути використані лише тоді, коли рада АСІС схвалить їх використання в спеціальному розслідуванні чи певній операції.

У 2021 році Сенат Австралії схвалив закон¹³³, що дозволяє Федеральній поліції (AFP) та Комісії з кримінальної розвідки (АСІС) отримувати доступ до акаунтів громадян і стежити за австралійцями й іноземцями, яких підозрюють у вчиненні злочинів, навіть без дозволу суду. Законодавчо цим органам правопорядку дозволено розслідувати будь-яке «тяжке правопорушення в межах Співдружності». Тобто під дію закону може потрапити як тероризм, так і насильство щодо дітей, використання «піратських» програм або ухилення від сплати податків тощо. Співробітники приватних компаній (наприклад, інтернет-провайдерів) зобов'язані надавати допомогу поліції у зломі пристроїв і акаунтів підозрюваних.

Австралійський центр звітності та аналізу транзакцій (AUSTRAC) – регуляторний орган з питань боротьби з відмиванням грошей, здобутих злочинним шляхом, і фінансуванням тероризму, відповідає за моніторинг фінансових операцій з метою виявлення фактів відмивання грошей, ухилення від сплати податків, шахрайських дій із соціальною допомогою та державними виплатами. Одночасно це урядовий орган правопорядку, який здійснює фінансову розвідку¹³⁴. Правовою основою діяльності цієї структури є Закон Австралії «Про боротьбу з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму»¹³⁵. У рамках своїх повноважень підтримує співпрацю та взаємодію з іншими урядовими установами та правоохоронними органами з метою виявлення, запобігання та припинення злочинів, пов'язаних із відмиванням грошей, фінансуванням тероризму тощо. Проводить фінансові розслідування, за результатами яких звітує перед Урядом та Австралійською кримінально-розвідувальною комісією. Щорічно публікує аналітичні матеріали, присвячені оцінці ризиків відмивання грошей і фінансування тероризму, настанови щодо проведення стратегічного фінансового аналізу.

¹³³ Surveillance Legislation Amendment (Identify and Disrupt) Act 2021. URL: <https://www.homeaffairs.gov.au/about-us/our-portfolios/national-security/lawful-access-telecommunications/surveillance-legislation-amendment-identify-and-disrupt-act-2021>

¹³⁴ Australian Transaction Reports and Analysis Centre. URL: <https://www.austrac.gov.au>

¹³⁵ Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006. URL: <https://www.legislation.gov.au/C2006A00169/2021-06-17/text>

Департамент Генерального прокурора¹³⁶ – спеціалізована установа, яка виконує функції прокуратури в межах країни. Його діяльність регулюється Федеральним законом «Про публічне обвинувачення»¹³⁷. Координуючу роль в системі органів правопорядку Австралії відводиться саме органам прокуратури. Прокурорський контроль включає надання звітних матеріалів щодо практичної реалізації органами правопорядку таких федеральних законів, як «Про національну безпеку»¹³⁸, «Про боротьбу з тероризмом»¹³⁹, «Про боротьбу з наркотиками»¹⁴⁰ тощо. За результатами своєї діяльності Департамент Генерального прокурора оприлюднює Річний звіт, який містить оцінку та здобутки за цілий фінансовий рік, що закінчується 30 червня¹⁴¹.

Сфери відповідальності зазначеного Департаменту включають: формування кримінально-правової політики, кримінальне переслідування злочинців, призначення покарання федеральним правопорушникам; процесуальне керівництво та підтримання державного обвинувачення в судах, у тому числі військових трибуналах, міжнародне співробітництво у сфері запобігання та протидії злочинності, включаючи екстрадицію та взаємну допомогу в кримінальних справах; протидію шахрайству та корупції, формування загальнодержавної політики доброчесності¹⁴². Департамент Генерального прокурора також надає консультативні юридичні послуги Уряду Австралії, має виключне право вирішувати міжнародні спори від імені Уряду Австралії. Департамент Генерального прокурора веде списки міжнародних терористичних організацій, організовує пошук міжнародних та регіональних терористів у країні та за її межами.

У структурі Департаменту функціонує Управління прокурора Співдружності (CDPP)¹⁴³ – це підрозділ, який спеціально утворений для кримінального переслідування на федеральному рівні, рівні штатів та місцевому рівні. Він організовує міжнародне співробітництво в рамках Співдружності. Управління прокурора Співдружності, окрім підтримання державного обвинувачення в судах, здійснює оцінку доказів, офіційну підготовку обвинувачень, надає юридичні консультації, сприяє діяльності органам досудового розслідування, сприяє кримінальному переслідуванню міжнародних злочинців та терористів. Прокурори CDPP як сторона обвинувачення виконують свої повноваження в судах усіх рівнів (від магістратських судів до Високого суду, включаючи федеральні суди). CDPP було створено та діє відповідно до Закону «Про прокурора»¹⁴⁴ 1983 року.

¹³⁶ Attorney-General's Department. URL: <https://www.ag.gov.au>

¹³⁷ Public prosecutions Act 1994. URL: http://www6.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdb/au/legis/vic/consol_act/ppa1994240/

¹³⁸ Australian Security Intelligence Organization Act 1979. URL: <https://www.legislation.gov.au/C2004A02123/2018-12-20.text>

¹³⁹ National Security Information (Criminal and Civil Proceedings) Act 2004. URL: <https://www.legislation.gov.au/C2004A01385/latest/versions>

¹⁴⁰ Narcotic Drugs Act 1967. URL: <https://www.legislation.gov.au/C1967A00053/2016-11-23/text>

¹⁴¹ Attorney-General's Department Annual Report 2022–23. URL: <https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2023-10/attorney-generals-department-annual-report-2022-23.pdf>

¹⁴² Public Governance, Performance and Accountability Act 2013. URL: <https://www.legislation.gov.au/C2013A00123/latest/text>

¹⁴³ The Office of the Commonwealth Director of Public Prosecutions. URL: <https://www.cdpp.gov.au/prosecution-policy>

¹⁴⁴ Director of Public Prosecutions Act 1983. URL: <https://www.legislation.gov.au/C2004A02830/latest/text>

Таким чином, Австралійська модель органів правопорядку передбачає їх активну функціональну діяльність на трьох рівнях: федеральному, штату / території та місцевому. Система органів правопорядку Австралії включає органи правопорядку та державні органи, уповноважені здійснювати функціональну діяльність з охорони громадського правопорядку, гарантування законності, забезпечення національної безпеки, захисту прав та свобод людини.

Основним актом законодавства, який регламентує сферу діяльності органів правопорядку Австралії, є вищезазначений консолідований Федеральний закон «Про правоохоронні органи» 2006 року. Органи правопорядку Австралії мають виключну компетенцію в рамках своїх законодавчо визначених повноважень, тісно взаємодіють між собою, у тому числі через федеральні інформаційні бази та ресурси, об'єднані під егідою Департаменту Генерального прокурора, який координує їх діяльність.

Типовими ознаками органів правопорядку Австралії є: автономія у сфері організаційно-правового функціонування як на федеральному, так і на рівні штатів та місцевому рівнях; уникнення дублювання різних органів під час виконання функціональних повноважень; звітна основа діяльності (надання щорічного звіту); реалізація пріоритетних засад державної кримінальної політики щодо запобігання та протидії злочинності; координуюча та контрольна функції щодо їх діяльності з боку прокуратури.

Фінляндія. До органів правопорядку Фінляндії належать органи поліції, прикордонної служби, митної служби¹⁴⁵. Координація діяльності органів поліції та прикордонної служби здійснюється Міністерством внутрішніх справ Фінляндії, а митної служби – Міністерством фінансів Фінляндії¹⁴⁶. Правовою основою координації та взаємодії цих органів у Фінляндії є Закон «Про співпрацю між поліцією, митною та прикордонною службами» № 687¹⁴⁷ (далі – Закон № 687). Проте, на законодавчому рівні в державі відсутнє термінологічне визначення «органу правопорядку».

Закон № 687 складається з 14 розділів. Відповідно до § 1(1) мета закону полягає у сприянні співпраці поліції, митної та прикордонної служб (далі – органи ПМП) і виконанню спільних напрямів діяльності цих органів задля належної та ефективної реалізації своїх завдань, включно з тими, що пов'язані із запобіганням, виявленням та розслідуванням злочинів, наглядом і міжнародним співробітництвом.

Законом № 687 передбачено:

- загальні положення закону, зокрема його мета і розуміння співпраці між органами ПМП (§ 1);
- виконання повноважень одним органом правопорядку у сфері відповідальності іншого органу правопорядку (§ 2);
- повідомлення органом ПМП про вчинення злочину іншому органу правопорядку та узгодження заходів у спільній сфері діяльності (§ 3);

¹⁴⁵ Finland. URL: <https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration/member-states/finland>

¹⁴⁶ Managing land borders, the innovative Finnish model. URL: https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/wto-atf/dev/managing_land_borders_the_innovative_finnish_model_wco_news_february_2015.pdf?la=en

¹⁴⁷ Act on cooperation between the police, Customs and the Border Guard 11.9.2009/687. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090687>

- здійснення заходів у випадку отримання або надсилання запиту про юридичну допомогу чи іншого офіційного запиту на підставі міжнародної угоди, що має обов'язкову силу для Фінляндії (§ 4);
- створення і завдання спільних для органів ПМП підрозділів кримінальної розвідки (§ 5);
- обробки персональних даних у підрозділах кримінальної розвідки (розділ 6);
- участі службової особи Кримінально-виконавчої служби Фінляндії у діяльності підрозділів кримінальної розвідки (§ 6а);
- створення груп зі збору інформації та розслідування (§ 7);
- здійснення нагляду за громадським порядком і безпекою, ввезенням і вивезенням товарів, в'їздом і виїздом осіб, законністю перебування іноземців в країні (§ 8);
- міжнародного співробітництва (§ 9);
- тимчасової передачі обладнання, приміщень та персоналу іншому органу правопорядку (§ 10);
- відшкодування витрат, пов'язаних зі співробітництвом між органами правопорядку, та допомоги шляхом тимчасової передачі обладнання, приміщень та персоналу (§ 11);
- створення допоміжних органів, що забезпечують співпрацю між органами ПМП (§ 12).

Згідно з § 1(2) Закону № 687 співпраця між поліцією, митною та прикордонною службами означає здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням злочинності, контрольною діяльністю або міжнародним співробітництвом від імені чи за сприяння іншого органу ПМП у межах його відповідальності, а також співробітництво у спільній сфері відповідальності органів ПМП. У сфері боротьби зі злочинністю орган ПМП може здійснювати від імені іншого органу ПМП захід, спрямований на боротьбу зі злочинністю, за запитом або без такого, у разі, якщо відповідний захід має бути здійсненим негайно, використовуючи при цьому повноваження, які він реалізує при виконанні власних завдань щодо боротьби зі злочинністю у межах своєї компетенції (§ 2 (1) і (2) Закону № 687).

§ 5 Закону № 687 передбачає створення підрозділів кримінальної розвідки ПМП, завданням яких є отримання, аналіз і надання актуальної та всебічної кримінально-розвідувальної інформації для цілей органів ПМП на національному, регіональному і місцевому рівнях. Також встановлено створення спеціального підрозділу кримінальної розвідки ПМП, який повинен здійснювати обробку даних пасажирів. Із метою запобігання, виявлення і розслідування злочинів або низки пов'язаних злочинів органи ПМП можуть створювати групи зі збору інформації та розслідування (§ 7 (1) Закону № 687). Органи ПМП у межах своїх повноважень також здійснюють контроль за: 1) дотриманням громадського порядку і безпеки; 2) імпортом і експортом товарів; 3) в'їздом і виїздом із країни фізичних осіб; 4) законним перебуванням іноземців у країні (§ 8 Закону № 687).

Згідно з інформацією, викладеною на офіційному сайті Міністерства внутрішніх справ¹⁴⁸, до органів поліції належать Управління національної поліції, Національне бюро розслідувань, місцеві відділи поліції і Поліцейська академія. Управління національної поліції (далі – Управління) здійснює координацію діяльності органів поліції. Зокрема, до його завдань належать: планування, керівництво, розробка та нагляд за поліцейською діяльністю. Управління очолює Комісар¹⁴⁹. Під керівництвом Управління перебувають Національне бюро розслідувань (далі – НБР), Поліцейська академія, а також місцева поліція.

НБР здійснює розслідування міжнародної та організованої злочинної діяльності, тяжких злочинів тощо; відповідає за співпрацю між поліцією, митною та прикордонною службами у сфері кримінальної розвідки. НБР також здійснює міжнародне співробітництво з Інтерполом і Європолом, бере участь у розслідуванні природних і техногенних катастроф. Відповідно, при НБР функціонує національна група з ідентифікації жертв катастроф¹⁵⁰. У межах НБР діють криміналістична лабораторія, Центр боротьби з кіберзлочинністю, Підрозділ фінансової розвідки і Національний центр кримінальної розвідки та аналізу фінських поліції, митної та прикордонної служб¹⁵¹.

Підрозділ фінансової розвідки (далі – ПФР) запобігає, виявляє та розслідує відмивання грошей і фінансування тероризму, а також передає справи на кримінальне розслідування. ПФР отримує, обробляє та аналізує звіти про підозрілі операції, надіслані суб'єктами, зобов'язаними повідомляти про випадки відмивання грошей і фінансування тероризму, та спрямовує відповідну інформацію іншим компетентним органам¹⁵².

Діяльність поліції врегульована Законом Фінляндії про поліцію № 872¹⁵³, яким визначено такі повноваження поліцейських: 1) встановлювати особу шляхом отримання інформації про її ім'я, номер соціального страхування, дату народження, громадянство, адресу місця проживання; 2) здійснювати арешт особи, яка відмовляється надати запитувану інформацію, необхідну для її ідентифікації, або надає, ймовірно, недостовірну інформацію; 3) здійснювати арешт особи на підставі ордера, виданого компетентним органом; 4) проводити обшуки; 5) входити до приміщень та проникати до транспортних засобів у випадках, передбачених законом; 6) закрити або обмежити доступ чи звільнити територію загального користування або заборонити чи обмежити пересування з метою підтримання громадського порядку та безпеки; 7) зупинити чи перемістити транспортний засіб або дати розпорядження про його переміщення з метою виконання службових обов'язків; 8) застосовувати силу в межах, необхідних для подолання опору, видалення особи з місця події, затримання, запобігання втечі особи тощо; 9) застосовувати вогнепальну зброю;

¹⁴⁸ Agencies and responsibilities - Ministry of the Interior. URL: <https://intermin.fi/en/police/agencies-and-responsibilities>

¹⁴⁹ National Police Board of Finland. URL: <https://poliisi.fi/en/national-police-board>

¹⁵⁰ Who are we? URL: <https://poliisi.fi/en/what-does-national-bureau-of-investigation-do>

¹⁵¹ Там само.

¹⁵² Contact information. URL: <https://rahanpesu.fi/en/contact-information>

¹⁵³ Police Act 22.7.2011/872. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110872>

10) проводити прикордонну перевірку; 11) інші повноваження, передбачені законом.

Метою діяльності прикордонної служби є забезпечення безпеки державного кордону, а до основних завдань діяльності належать: 1) охорона сухопутних кордонів і територіальних вод; 2) здійснення прикордонних перевірок на пунктах пропуску, в портах і аеропортах, а також проведення рятувальних операцій, зокрема на морі. Прикордонна служба керує морськими рятувальними операціями, проводить пошуки та здійснює медичне транспортування. До завдань служби також входить спостереження за рухом на водних шляхах і запобігання завданню шкоди морському середовищу. Прикордонна служба має повноваження проводити розслідування транскордонних злочинів, до яких належать злочини, пов'язані з контрабандою і торгівлею людьми, незаконним перетином кордону, сприянням незаконному перетину кордону, керуванням автомобілем у нетверезому стані, підробкою документів, а також порушенням екологічного законодавства¹⁵⁴.

Обов'язки прикордонної служби щодо морської безпеки включають (але не обмежуються цим): здійснення пошуково-рятувальних операцій; нагляд за довкіллям; запобігання і відновлення після морського забруднення; моніторинг водного руху; запобігання злочинності та забезпечення правопорядку на морі. Прикордонна служба складається з чотирьох прикордонних округів та двох районів берегової охорони, Ескадрильї повітряного патрулювання та Академії Прикордонної служби¹⁵⁵.

Діяльність прикордонної служби регулюється Законом Фінляндії про прикордонну службу № 578¹⁵⁶, що визначає такі основні повноваження прикордонників: 1) здійснювати особистий огляд фізичних осіб та їх одягу, речей; 2) спрямовувати й обмежувати рух на пунктах пропуску; 3) забезпечувати громадський порядок і безпеку на пунктах пропуску, у приміщеннях Прикордонної служби та на території, яка знаходиться під її контролем; 4) здійснювати поліцейські повноваження під час виконання завдань з підтримки громадського порядку та безпеки, боротьби зі злочинами, вчиненими з терористичним наміром, і в інших випадках, передбачених законом; 5) під час виконання службових обов'язків долати опір, видаляти особу з місця події, використовувати вогнепальну зброю; 6) здійснювати затримання, запобігати втечі особи; 7) здійснювати арешт особи на підставі ордера, виданого компетентним органом; 8) виконувати інші повноваження, передбачені законом.

Митна служба здійснює стягнення митних зборів, митний контроль імпортованих та експортованих товарів і міжнародних перевезень, а також інші митні заходи. Митна служба також складає статистику міжнародної торгівлі та розслідує митні правопорушення. З метою виконання своїх основних завдань Митна служба має відділи зовнішньої торгівлі та оподаткування, забезпечення

¹⁵⁴ The Finnish Border Guard. URL: <https://www.suomi.fi/organization/the-finnish-border-guard/6264913c-7deb-4460-a8cc-0076dc4c3b50>

¹⁵⁵ Finland : ACGF - Arctic Coast Guard Forum. URL: <https://www.arcticcoastguardforum.com/member-country/finland>

¹⁵⁶ Border Guard Act 15.7.2005/578. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050578>

правопорядку, адміністрування і митні офіси. До складу Управління Митної служби входять сім митних офісів та підпорядковані їм відділення¹⁵⁷.

Діяльність митної служби врегульована Законом Фінляндії про митну службу № 1466¹⁵⁸, яким визначено такі її основні повноваження: 1) зупиняти та оглядати транспортні засоби; 2) зупиняти особу і перевіряти її документи на території митниці; 3) затримувати і в разі потреби вилучати товари, які не пройшли належного митного оформлення; 4) отримувати доступ до складів, приміщень та інших місць, де виробляються, зберігаються або продаються товари, і проводити необхідний огляд; 5) отримувати необхідні документи і відомості про власника товару, інших осіб, товар, транспортний засіб, пасажира та персонал транспортного засобу; 6) застосувати силу для подолання опору, затримання особи, запобігання втечі особи та використовувати вогнепальну зброю; 7) здійснювати особистий обшук і обшук речей арештованої чи затриманої особи; 8) застосовувати інші повноваження, передбачені законом.

Інформаційне забезпечення діяльності органів ПМП здійснюється за допомогою узгоджених між собою баз даних: 1) Реєстраційного центру щодо судимостей фізичних осіб, а також штрафів, застосованих проти юридичних осіб¹⁵⁹; 2) Митної інформаційної системи ЄС¹⁶⁰; 3) Інформаційної системи Європолу¹⁶¹. Рівень довіри суспільства до органів правопорядку у Фінляндії є досить високим і складає 91 %¹⁶². Широка громадська підтримка національних органів правопорядку у Фінляндії свідчить про їх ефективність та результативність, вказує на те, що фінські громадяни сприймають такі органи як професійні, прозорі й такі, що заслуговують на повагу.

Таким чином, систему органів правопорядку Фінляндії складають: поліція, митна служба та прикордонна служба. Їх діяльність координується Міністерством внутрішніх справ і Міністерством фінансів. Взаємодія органів правопорядку Фінляндії врегульована відповідно до Закону про співпрацю між поліцією, митною та прикордонною службами № 687.

Польща. Досвід Республіки Польща засвідчує успішність реформування системи правоохоронних органів цієї держави. Ще у 2016 році Польща анонсувала проведення реформи у сфері юстиції та безпеки. Одним із ключових аспектів реформи було запровадження та посилення відповідальності за вчинення тяжких кримінальних правопорушень, що стало підставою для внесення відповідних змін до Кримінального кодексу Польщі¹⁶³. Зокрема, були встановлені більш суворі покарання за такі тяжкі злочини, як умисне вбивство, спричинення тяжких тілесних ушкоджень, крадіжка, грабіж, незаконне позбавлення волі, згвалтування, шахрайство, хабарництво тощо.

¹⁵⁷ Finnish Customs. URL: <https://www.suomi.fi/organization/finnish-customs/52326058-8510-458c-99ee-49b5f1a16b9e>

¹⁵⁸ Customs Act 29.12.1994/1466. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/1994/19941466>

¹⁵⁹ Information about the criminal records. URL: <https://oikeusrekisterikeskus.fi/en/index/services/rikosrekisteri.html>

¹⁶⁰ Customs Information Systems. URL: https://www.edps.europa.eu/data-protection/supervision-coordination/customs-information-systems_en

¹⁶¹ Europol Information System (EIS). URL: <https://www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/services-support/information-exchange/europol-information-system>

¹⁶² Police Barometer: Finns continue to have strong confidence in police. URL: <https://valtioneuvosto.fi/en/-/1410869/police-barometer-finns-continue-to-have-strong-confidence-in-police>

¹⁶³ Kodeks karny 06.06.1997 URL: <https://lexlege.pl/kodeks-karny>

У рамках проведеної реформи Генеральну прокуратуру було реорганізовано в Національну прокуратуру, а посаду Генерального прокурора об'єднано з посадою Міністра юстиції.

Закон Республіки Польщі (РП) «Про обмін інформацією з правоохоронними органами держав-членів Європейського Союзу» визначає підстави та порядок обміну інформацією з правоохоронними органами держав-членів Європейського Союзу з метою виявлення та притягнення до відповідальності осіб, які вчинили злочини чи податкові правопорушення, а також запобігання й протидії злочинності. Цим актом чітко визначено перелік правоохоронних органів Польщі, уповноважених обмінюватися інформацією з аналогічними органами держав-членів ЄС, до яких належать: 1) Агентство внутрішньої безпеки; 2) Центральне антикорупційне бюро; 3) Поліція; 4) Митно-податкова служба; 5) Прикордонна служба; 6) Військова поліція (жандармерія)¹⁶⁴.

Відповідно до статті 325д та інших норм Кримінально-процесуального кодексу Республіки Польщі (КПК РП) зазначені правоохоронні органи наділені повноваженнями проводити досудове розслідування. При цьому органи, уповноважені порушувати та проводити розслідування, а також органи, уповноважені підтримувати державне обвинувачення в суді першої інстанції, визначаються постановою Міністра юстиції за погодженням із відповідними міністрами.

Агентство внутрішньої безпеки (*Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrzne*). Основним законодавчим актом щодо його функціонування є Закон РП «Про Агентство внутрішньої безпеки та Агентство розвідки»¹⁶⁵. Агентство внутрішньої безпеки (Агентство) у рамках компетенції здійснює захист національної державності, конституційного ладу, територіальної цілісності держави від спланованих та організованих злочинних дій, які можуть становити загрозу незалежності чи конституційному ладу Польщі, порушувати штатний режим функціонування державних структур або поставити під загрозу основні інтереси країни.

Стаття 5 названого Закону встановлює такі завдання цього Агентства: 1) запобігання та протидія загрозам внутрішній безпеці держави та її конституційному ладу, суверенітету та незалежності, недоторканності її території, а також оборона держави; 2) попередження та розкриття таких злочинів, як: шпигунство; тероризм; незаконне розголошення або використання таємної інформації, що становить загрозу національній безпеці держави; корупція осіб, які виконують державні або публічні функції, у тому числі у сфері здійснення правосуддя; виробництво та торгівлі товарами, технологіями та послугами, що мають стратегічне значення для безпеки й оборони держави; незаконне виробництво, зберігання і міжнародна торгівля зброєю, у тому числі масового ураження, бойовими припасами та вибуховими речовинами, наркотичними засобами і психотропними речовинами; 3) розпізнавання,

¹⁶⁴ Ustawa O wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej z dnia 16 września 2011 r. URL: https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/ustawy/4528_u.htm

¹⁶⁵ Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu z dnia 24 maja 2002r. URL: <https://lexlege.pl/ustawa-o-agencji-bezpieczenstwa-wewnetrznego-oraz-agencji-wywiadu/rozdzial-4-uprawnienia-funkcjonariuszy-agencji-bezpieczenstwa-wewnetrznego-oraz-agencji-wywiadu/2695/>

запобігання та виявлення загроз безпеці, які є важливими з погляду безперервності функціонування державних систем інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) органів державного управління або об'єктів, установок, пристроїв та послуг, включених до критичної інфраструктури; 4) виконання в межах своєї компетенції завдань із захисту таємної інформації та виконання функцій уповноваженого органу у сфері захисту такої інформації у міжнародних відносинах; 5) отримання, аналіз, обробка та передача уповноваженим державним та правоохоронним органам інформації, яка може мати істотне значення для захисту внутрішньої безпеки держави та її конституційного ладу.

Своєю чергою, основними сферами діяльності Агентства внутрішньої безпеки Законом визначено: контррозвідку; боротьбу з тероризмом, у тому числі міжнародним, та політичним екстремізмом; боротьбу з організованою злочинністю; ліквідацію міжнародних каналів постачання на територію Польщі наркотиків; боротьбу з контрабандою наркотичних засобів та прекурсорів; захист секретної інформації; запобігання та протидію економічній та корупційній злочинності з метою захисту економічного потенціалу та економічних інтересів держави; державний контроль за торгівлею товарами та технологіями подвійного й оборонного призначення¹⁶⁶.

Стаття 27 вказаного Закону визначає перелік, підстави та умови здійснення співробітниками Агентства негласних оперативно-розвідувальних заходів. Зокрема, за ухвалою суду вони можуть: отримувати записи змісту розмов, які проводяться з використанням технічних засобів, у тому числі мереж телекомунікацій; отримувати записи зображень або звуків людей із приміщень, транспортних засобів або інших місць; фіксувати зміст листування, у тому числі того, що ведеться засобами електронного зв'язку; отримувати записи даних, що містяться на ІТ-носіях, телекомунікаційних кінцевих пристроях тощо.

При цьому офіцери Агентства внутрішньої безпеки діють лише в межах своєї юрисдикції і в цьому контексті мають право на виконання процесуальних прав органів поліції, передбачених Кримінально-процесуальним кодексом. Серед таких прав, зокрема: висування вимог щодо припинення протиправної поведінки; затримання осіб у порядку та випадках, передбачених положеннями Кримінально-процесуального кодексу; проведення обшуків осіб і приміщень у порядку та випадках, передбачених КПК РП; спостереження та фіксування з використанням технічних засобів зображення та подій у громадських місцях; проведення інших оперативно-розвідувальних заходів; звернення в рамках чинних правових приписів за сприянням та допомогою до державних установ, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій тощо.

Таким чином, Агентство внутрішньої безпеки, виходячи з його завдань, функцій та повноважень, має подвійний правовий статус. З одного боку – це орган правопорядку, а з іншого – сучасна європейська спецслужба, яка має право проводити як слідчі, так і спеціальні негласні оперативно-розшукові й контррозвідувальні заходи з метою забезпечення національної безпеки держави.

¹⁶⁶ Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. URL: <https://www.abw.gov.pl/pl/zadania/analizy-i-informacje/51,Analizy-i-informacje.html>

Центральне антикорупційне бюро (*Centralne Biuro Antykorupcyjne*)¹⁶⁷ (далі – ЦБА) – спеціальний правоохоронний орган з протидії та запобігання корупції у всіх сферах суспільного та економічного життя, в органах державної влади та місцевого самоврядування, а також із захисту державних економічних інтересів. До стратегічних завдань ЦБА в межах його основних повноважень відноситься попередження та розкриття злочинів, зокрема у сферах: правосуддя, виборів та референдумів; махінацій та зловживань під час торгівлі цінними паперами, підробки грошей, платіжних засобів або цінних паперів; махінацій та порушень під час фінансування політичних партій, якщо вони пов’язані з корупцією; податкових зобов’язань та розрахунків за дотаціями та субсидіями, якщо вони пов’язані з корупцією або діяльністю, що завдає шкоди економічним інтересам держави; виявлення фактів недотримання встановленого законодавством порядку прийняття та виконання рішень щодо приватизації, проведення державних закупівель, розпорядження майном осіб чи підприємців, надання ліцензій, дозволів, пільг, преференцій, квот, лімітів, поручительства і гарантій позик; контролю за правильністю та достовірністю майнових декларацій або декларацій про провадження підприємницької діяльності осіб, які виконують публічні функції, тощо. Під час виконання вказаних завдань та повноважень ЦБА співпрацює з іншими правоохоронними органами, компетентними структурами та службами інших держав і міжнародними організаціями.

Співробітники ЦБА у межах чинного КПК РП проводять інформаційно-аналітичну, агентурно-оперативну, оперативно-розшукову та слідчу діяльність.

Із метою запобігання корупційним злочинам ЦБА здійснює на державних підприємствах, в установах та організаціях контрольну діяльність, спрямовану на виявлення фактів недотримання антикорупційного законодавства та протидію ним у сфері прийняття господарських рішень, приватизаційних процесів, здійснення фінансових операцій, розпорядження державним і комунальним майном, державних закупівель, оформлення майнових декларацій або декларацій про ведення підприємницької діяльності особами, які виконують публічні функції, тощо.

Голова ЦБА підпорядковується виключно Прем’єр-міністру країни та призначається на 4-річний термін. Звільняється з посади Прем’єр-міністром після погодження з Президентом Республіки Польща, Колегією таємних служб і Парламентської комісії у справах таємних служб.

Основним програмним документом, який визначає напрями та завдання діяльності ЦБА, є Урядова антикорупційна програма¹⁶⁸, що затверджується на кожні три роки і має на меті реальне зниження корупційної злочинності, удосконалення механізмів моніторингу корупційних загроз, активізацію взаємодії та координації діяльності між правоохоронними органами Польщі у сфері протидії корупції.

¹⁶⁷ Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym 9 czerwca 2006 r. URL: <https://lexlege.pl/ustawa-o-centralnym-biurze-antykorpucyjnym>

¹⁶⁸ 2018-2020 Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji. URL: <https://www.antykorpucja.gov.pl/ak/strategie-antykorpucyjne/2018-2020-rzadowy-program-prze>

Закон «Про поліцію»¹⁶⁹ встановлює, що поліція (*Policja*) – це державний правоохоронний орган, призначений для охорони безпеки населення, підтримання громадської безпеки та правопорядку. Законодавчо визначені завдання поліції включають: захист життя і здоров'я людей та майна від протиправних посягань; охорона громадської безпеки і правопорядку, у тому числі в громадських місцях і на громадському транспорті, у дорожньому русі та на водах загального користування; ініціювання та організацію діяльності, спрямованої на профілактику та попередження злочинів і правопорушень, а також криміногенних явищ; комплексну взаємодію з органами державної влади та місцевого самоврядування й громадськими організаціями; розкриття злочинів і правопорушень, притягнення винних осіб до відповідальності; нагляд за діяльністю муніципальної (міської) варти та спеціалізованих формувань збройної охорони в межах, визначених окремими відомчими нормативними актами; співпрацю з поліцейськими силами інших країн та їх міжнародними організаціями на основі міжнародних угод і домовленостей; збір та обробку інформації та персональних даних; підтримку та використання національної системи інформаційних технологій; ведення дактилоскопічної бази затриманих осіб тощо.

Поліція в межах покладених на неї завдань з метою попередження та розкриття злочинів і правопорушень здійснює такі види діяльності: оперативно-розвідувальну, слідчу та адміністративно-розпорядчу. Під час виконання службових обов'язків поліцейські зобов'язані поважати людську гідність, дотримуватись і захищати права людини й громадянина (стаття 14 Закону).

Поліцейські мають право здійснювати у випадках, передбачених законом, заходи, пов'язані із тимчасовим обмеженням прав і свобод громадян. Зокрема: затримувати будь-якої особу з підстав та порядку, встановленому Кримінально-процесуальним кодексом та іншими законами; тримати під вартою осіб, які несуть загрозу життю чи здоров'ю людей, а також їхньому майну; проводити обшук та огляд осіб і приміщень; здійснювати відеоспостереження, звукозапис та інше фіксування за допомогою технічних засобів подій у громадських місцях; проводити інші оперативні, розвідувальні та адміністративні заходи. При цьому затримання будь-якої особи поліцейськими може бути застосовано лише у випадку, коли інші заходи є неефективними.

Важливе значення в контексті цієї Концепції мають положення статті 16 Закону, яка встановлює, що в разі невиконання вказівок та розпоряджень, наданих відповідно до закону органами поліції або її посадовими особами, поліція може застосувати такі засоби прямого примусу: 1) фізичні, технічні та хімічні засоби; 2) службові кийки; 3) засоби знешкодження на водній основі; 4) службових собак та коней; 5) непроникаючі кулі (несмертельної дії) із використанням вогнепальної зброї. Офіцери поліції можуть застосовувати заходи примусу у виняткових випадках, які відповідають потребам, що впливають із ризиків та ситуації, що склалася, і які є необхідними для досягнення поставленої мети.

¹⁶⁹ Ustawa o Policji z dnia 06 kwietnia 1990. URL: <http://bip.lwowek-slaski.policja.gov.pl/163/status-prawny/3398,Ustawa-o-Policji-z-dnia-06-kwietnia-1990-r.html>

У квітні 2019 року було утворено Центральний відділ поліції, який забезпечує антитерористичну безпеку та проводить контртерористичну діяльність на загальнодержавному рівні, під кодовою назвою «ВОА»¹⁷⁰. У 2022 році у Поліції РП було також утворено таку інституційну структуру, як Центральне управління по боротьбі з кіберзлочинністю (CBZC)¹⁷¹. Основними завданнями цього підрозділу є протидія кіберзлочинності, боротьба зі злочинами, вчиненими з використанням ІТ-систем та мереж ІКТ, виявлення та переслідування осіб, які вчинили кіберзлочини, попередження кіберзлочинності, притягнення правопорушників до відповідальності. Офіцери CBZC згідно з положеннями Закону «Про поліцію» мають право проводити оперативну, розвідувальну, слідчу, адміністративну та іншу правоохоронну діяльність, а також здійснювати міжнародне співробітництво за допомогою уповноважених підрозділів Європолу та Інтерполу.

Особливістю законодавства Польщі є передбачена спеціальним законом компетенція органів поліції, яка відповідно до статті 312 КПК РП¹⁷² може розповсюджуватися й на інші органи правопорядку. Зокрема, встановлено, що повноваження поліції можуть покладатися на Прикордонну службу, Агентство внутрішньої безпеки, Митно-податкову службу, Центральне антикорупційне бюро та Військову поліцію в межах їх функціональних повноважень.

Митно-податкова служба (*Śłużba Celno-Skarbowa*) функціонує у структурі Національної податкової адміністрації (KAS), створеної у 2016 році після реформування та об'єднання в одну структуру податкової адміністрації, митної служби та уповноваженого органу у сфері державного фіскального контролю.

Державний секретар Міністерства фінансів РП є одночасно головою Національної податкової адміністрації, до складу якої входить Митно-податкова служба. Уповноваженим по контролю за діяльністю Митно-податкової служби визначено Міністра фінансів РП¹⁷³. Структурно Митно-податкова служба складається із податкових палат (16), податкових служб (400), митниць та податкових органів (150).

Митно-податкова служба є єдиним державним формуванням, основною метою якого є захист економічних інтересів, контроль за оподаткуванням та дотримання митних правил як на території Польщі, так і Європейського Союзу на підставі Закону «Про Національну податкову адміністрацію» від 16 листопада 2016 року¹⁷⁴.

Із метою виконання своїх статутних завдань Митно-податкова служба наділена слідчими, аналітичними та контрольними повноваженнями, застосовує превентивні заходи й контролює обіг і рух деяких груп товарів, наприклад, паливно-мастильних матеріалів, медикаментів тощо.

Стаття 2 вказаного Закону встановлює функціональні завдання Митно-податкової служби, до яких, зокрема, відносяться: контроль за справлянням

¹⁷⁰ Centralny Pododdział Kontrterrorystyczny Policji (BOA). URL: https://policja-pl.translate.google.com/pol/boa/332,Centralny-Pododdzial-Kontrterrorystyczny-Policji-quotBOAquot.html?_x_tr_sl=pl&_x_tr_tl=uk&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=wapp

¹⁷¹ Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości (CBZC). URL: <https://cbzc.policja.gov.pl>

¹⁷² Kodeks postępowania karnego 06.06.1997. URL: <https://lexlege.pl/kodeks-postepowania-karnego>

¹⁷³ Ministerstwo Finansów - Krajowa Administracja Skarbow. URL: <https://www.gov.pl/web/kas>

¹⁷⁴ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160001947>

доходів від сплати податків, зборів, неподаткової бюджетної заборгованості, а також іншої дебіторської заборгованості; системне отримання надходжень та доходів від сплати митних та інших зборів, пов'язаних з імпортом та експортом товарів; реалізація засад державної митної політики, що впливає із членства в європейському митному союзі; забезпечення митних процедур і регулювання імпорту та експорту товарів; забезпечення виконання податкових зобов'язань, обслуговування суб'єктів господарювання під час виконання митних зобов'язань; перевірка дотримання резидентами та нерезидентами обмежень та обов'язків, визначених нормами валютного законодавства; виявлення та боротьба з бюджетними злочинами і бюджетними правопорушеннями; виявлення та боротьба зі злочинами, пов'язаними з порушеннями положень щодо товарів, торгівля якими підлягає заборонам чи обмеженням згідно з польським законодавством, правом ЄС чи міжнародними угодами, попередження цих злочинів та правопорушень, притягнення до відповідальності винних осіб тощо.

Митно-податкова служба має повноваження органу досудового розслідування за результатами виявлення фактів кримінальних правопорушень податкового законодавства, фіскальних злочинів, встановлених фактів порушення митних процедур та митних режимів, економічних злочинів тощо. Митно-податкова служба виконує свої повноваження, зокрема, використовуючи: 1) Центральний реєстр податкових даних; 2) Платформу електронних податкових і митних послуг; 3) Електронний інформаційний портал податкової служби.

Статті 64, 81 згаданого Закону встановлюють, що в рамках митно-податкового контролю для виконання завдань та функцій Митно-податкової служби її співробітники мають доволі потужний комплекс численних різноманітних прав, серед яких доречно виділити такі: 1) вимагати доступу до файлів, записів, книг та всіх видів документації, що стосуються предмета митного та фіскального контролю, у тому числі до інформації на ІТ-носіях; 2) входити та перебувати на території та в будівлях організацій, установ і підприємств; 3) проводити планові та позапланові перевірки; 4) проводити допит свідків, у тому числі осіб, за якими здійснюється спостереження; 5) проводити обшуки приміщень, у тому числі житлових, інших місць із застосуванням технічних засобів; 6) відбирати зразки товарів та продукції; 7) отримувати експертні висновки; 8) збирати докази й документувати протиправну діяльність; 9) проводити копіювання, кінозйомку, фотозйомку та звукозапис; 10) здійснювати діяльність щодо митного та фіскального контролю за переміщенням, обігом і споживанням підакцизних товарів тощо.

Митно-податкова служба під час виконання своїх завдань активно співпрацює з поліцією, прикордонною охороною та військовою поліцією Польщі.

Прикордонна служба (*Straż Graniczna*). Основним актом законодавства, який регулює її діяльність, є Закон Республіки Польща «Про прикордонну службу» від 12 жовтня 1990 року (в редакції від 11 травня 2023 року)¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Ustawa o Straży Granicznej 12.10.1990. URL: <https://lexlege.pl/ustawa-o-strazy-granicznej/rozdzial-2-organizacja-strazy-granicznej/2676>

Законодавчо визначено, що прикордонна служба – це воєнізоване формування, призначене для охорони державного кордону, здійснення контролю за дотриманням прикордонного режиму, запобігання та протидії нелегальній міграції.

До основних завдань прикордонної служби РП належать: 1) охорона державного кордону на суші й на морі; 2) організація та контроль прикордонного руху; 3) запобігання і протидія нелегальній міграції; 4) попередження та розкриття злочинів і правопорушень, пов'язаних із перетином державного кордону, та притягнення до відповідальності осіб, які їх вчинили; 5) забезпечення безпеки під час міжнародного сполучення, дотримання громадського порядку в межах території проходження державного кордону та в прикордонній смузі; 6) взаємодія з іншими органами та службами у сфері протидії тероризму й екстремізму, злочинам терористичної спрямованості; 7) обробка інформації у сфері охорони державного кордону, прикордонного руху, запобігання та протидії нелегальній міграції та надання її судам, прокуратурі, органам державного управління, уповноваженим на її отримання; 8) запобігання переміщенню через державний кордон наркотичних засобів і психотропних речовин, а також зброї, боєприпасів, вибухових речовин і прекурсорів без дозволу, передбаченого окремими нормативно-правовими актами; 9) виконання інших завдань, передбачених законом.

Прикордонна служба РП здійснює процесуальні дії у справах щодо злочинів, передбачених Кримінальним кодексом Республіки Польща: продажність особи, яка виконує державні функції (стаття 228); хабарництво (стаття 229); перевищення влади та повноважень службовою особою, вчинені службовими особами або офіцерами Прикордонної служби у зв'язку з виконанням службових обов'язків (стаття 231).

Окрім того, Прикордонна служба виконує завдання, що впливають із положень законодавства Європейського Союзу та міжнародних угод. У зв'язку з цим вона співпрацює з відповідними органами й інституціями Європейського Союзу, інших країн та міжнародних організацій. У межах цього співробітництва Прикордонна служба уповноважена обробляти інформацію, у тому числі персональні дані, та обмінюватися ними з компетентними органами та інституціями ЄС, інших держав і міжнародними організаціями, зокрема Європол та Інтерпол.

Прикордонна служба Польщі взаємодіє з Національним центром кримінальної інформації в межах, необхідних для виконання його статутних завдань, з іншими органами державного управління та місцевого самоврядування, які зобов'язані співпрацювати з органами прикордонної служби та створювати їм необхідні умови для виконання завдань, визначених законодавством.

Стаття 9 вищевказаного Закону регламентує, що задля виконання статутних завдань прикордонник може використовувати відомості про особу, у тому числі персональні дані, отримані в результаті проведення оперативно-розвідувальних заходів чи оперативного контролю, та обробляти їх. При виконанні покладених на неї завдань прикордонна служба може користуватися конфіденційною допомогою осіб, які не є її посадовими особами. Під час

здійснення оперативно-розвідувальної діяльності посадові особи можуть використовувати засоби електронної ідентифікації.

Із метою попередження, виявлення, одержання та фіксування доказів злочинів, віднесених до її компетенції, та встановлення осіб, які вчинили злочини, Прикордонна служба має право здійснювати оперативно-розвідувальні заходи та заходи оперативного контролю.

Стаття 9Е Закону визначає, що оперативний контроль здійснюється негласно і складається з: 1) отримання та запису змісту розмов, які проводяться з використанням технічних засобів, у тому числі за допомогою мереж телекомунікацій; 2) отримання та запис зображень або звуків людей із приміщень, транспортних засобів або інших місць; 3) отримання та фіксування змісту листування, у тому числі такого, що ведеться засобами електронного зв'язку; 4) отримання та запис даних, що містяться на ІТ-носіях даних, телекомунікаційних кінцевих пристроях, ІТ- та ІКТ-системах; 5) отримання доступу та контроль вмісту відправлених повідомлень.

Стаття 9F Закону передбачає, що під час оперативно-розвідувальної діяльності співробітники Прикордонної служби мають повноваження: виключно за дозволом прокурора здійснювати негласний нагляд за виготовленням, переміщенням, зберіганням та обігом предметів злочинного характеру, використовуючи засоби електронної ідентифікації; здійснювати розшук особи та вимагати з цією метою від поліції надання додаткової інформації чи документів; із метою попередження чи виявлення злочинів Прикордонна служба може отримати дані, які є змістом телекомунікаційного повідомлення, поштового відправлення чи повідомлення в рамках послуги, що надається в електронному вигляді, контроль за отриманням таких даних здійснює районний суд за місцезнаходженням відповідних підрозділів Прикордонної служби.

Стаття 11 Закону визначає широкий спектр прав посадових осіб (офіцерів) Прикордонної служби при виконанні ними своїх службових обов'язків: право здійснення прикордонного контролю; у разі обґрунтованої підозри у вчиненні злочину, з метою виявлення зброї чи інших небезпечних предметів, які можуть бути використані для вчинення заборонених дій та в інших випадках, передбачених законом, право проведення особистого огляду, а також огляду вмісту багажу, перевірка вантажів у портах і на вокзалах, на повітряному, автомобільному, залізничному та водному транспорті; право здійснення перевірок безпеки в пунктах пропуску через державний кордон, в аеропортах та на повітряному, автомобільному, залізничному та водному транспорті; легітимація або іншим способом встановлення особи; право затримання осіб у порядку, передбаченому положеннями Кримінально-процесуального кодексу; право затримання осіб в інших випадках, у тому числі, коли вони явно створюють безпосередню загрозу життю чи здоров'ю людей, а також майну, тощо.

У разі виникнення загрози громадській безпеці чи порядку в межах території пропуску та в прикордонній смузі, якщо сил прикордонної служби недостатньо для усунення таких загроз, Прем'єр-міністр за поданням Міністра внутрішніх справ, погодженим з Міністром національної оборони, може наказати використовувати військовослужбовців Військової поліції для

організації та надання допомоги офіцерам Прикордонної служби. Загалом стаття 19 названого Закону встановлює, що Прикордонна служба активно співпрацює зі Збройними силами РП у сфері охорони державного кордону на суші, у повітряному просторі та на морі.

Прикордонна служба, як і органи поліції, входять до складу Міністерства внутрішніх справ¹⁷⁶. Міністерство внутрішніх справ здійснює загальну координацію діяльності вказаних органів правопорядку, визначає їх організаційно-штатну структуру, особливості статутних завдань окремих підрозділів. Представницькі повноваження Прикордонної служби та поліції здійснює Міністр внутрішніх справ.

Військова поліція (Військова жандармерія) (*Żandarmerie Wojskowa*). На Військову поліцію в Республіці Польща покладено забезпечення дотримання військової дисципліни, охорону правопорядку в місцях розташування військових об'єктів та військових частин, захист життя та здоров'я військовослужбовців і захист військового майна від протиправних посягань. Це окремий спеціалізований правоохоронний орган, який входить до складу Збройних сил РП, його діяльність регламентується Законом від 24 серпня 2001 року «Про Військову поліцію та військові правоохоронні органи»¹⁷⁷. Загальний контроль за діяльністю Військової жандармерії покладено на Міністра національної оборони РП.

Військова поліція відповідає також за розкриття і розслідування злочинів та інших правопорушень серед військовослужбовців і цивільного персоналу Збройних сил, включаючи фіскальні правопорушення; здійснює аналіз декларацій про матеріальний стан професійних військовослужбовців і надає висновки з цього приводу Міністру національної оборони.

Діяльність Військової поліції спрямована на виконання таких завдань: попередження злочинів і правопорушень, вчинених військовослужбовцями, та інших патологічних явищ, зокрема алкоголізму й наркоманії у Збройних силах; співпраця з польськими та іноземними органами і службами, компетентними в питаннях безпеки та громадського порядку; боротьба зі стихійним лихом, надзвичайною екологічною загрозою та ліквідація їх наслідків, а також участь у пошуково-рятувальних і гуманітарних операціях, спрямованих на захист життя, здоров'я людей та майна.

На виконання передбачених Законом завдань Військова поліція здійснює такі повноваження: контроль за дотриманням військової дисципліни та громадського порядку у військових частинах і на території інших військових об'єктів; провадження у справах про порушення військової дисципліни чи громадського порядку; підготовка інформації про стан військової дисципліни та злочинності у Збройних силах; внесення подань до відповідних органів про запобігання вчиненню злочинів, проступків і дисциплінарних проступків; виконання оперативно-розвідувальної діяльності; здійснення процесуальних дій в обсязі та на умовах, передбачених положеннями про кримінальне провадження; збір доказів вчинення злочинів і правопорушень

¹⁷⁶ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. URL: <https://www.gov.pl/web/mswia/mswia>

¹⁷⁷ Ustawa o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych. 24 sierpnia 2001 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20011231353>

військовослужбовцями; розшук осіб, які вчинили злочини і правопорушення, та військовослужбовців, зниклих безвісти; розшук втраченої військовою частиною зброї, боєприпасів, вибухових речовин та іншого військового майна і матеріалів, що містять секретну інформацію; контроль за охороною військового майна, зберігання зброї та боєприпасів; виконання завдань військових судів і прокуратури тощо¹⁷⁸. Застосування засобів прямого примусу та вогнепальної зброї військовою поліцією здійснюються відповідно до вимог Закону від 24 травня 2013 року «Про засоби прямого примусу та вогнепальну зброю»¹⁷⁹.

У Польщі існує повноцінна система військової юстиції, яка, окрім Військової поліції, включає в себе військові суди та військову прокуратуру. Їх функціонування сприяє належному підтриманню правопорядку у Збройних силах цієї держави. Проте, юрисдикція військової поліції не поширюється на цивільне населення.

Прокуратура. Чинний Закон «Про прокуратуру» прийнятий парламентом Республіки Польща 28 січня 2016 року¹⁸⁰. Цей нормативно-правовий акт регулює засади та правила функціонування прокуратури. До системи прокуратури увійшли: Національна прокуратура, регіональні, окружні й районні прокуратури. У результаті прийняття нового Закону були уніфіковані номенклатурні назви підрозділів на різних організаційних рівнях прокуратури, а також скасований термін повноважень щодо виконавчих і керівних посад у прокуратурі. Замість Генеральної прокуратури було створено Національну прокуратуру з правами центрального органу. Закон, серед іншого, передбачає, як зазначалося вище, поєднання посади Генерального прокурора та Міністра юстиції, який одночасно є Генеральним прокурором. Тобто Національна прокуратура належить до сфери Міністерства юстиції та опікується станом виконання завдань, визначених Міністром юстиції, а також координацією діяльності, пов'язаної з переслідуванням у сфері найбільш серйозних злочинів – тероризму, корупції, організованої злочинності, злочинів фіскального, економічного та фінансового характеру.

У складі Національної прокуратури утворено Департамент внутрішніх справ, що займається злочинами, скоєними спеціальними суб'єктами (працівниками правоохоронних органів, судьями та прокурорами).

Генеральний прокурор чи інший уповноважений ним прокурор може здійснювати процесуальне керівництво під час оперативно-розвідувальної діяльності та досудового розслідування Поліції, Прикордонної служби, Агентства внутрішньої безпеки, Центрального антикорупційного бюро та інших органів правопорядку.

Загалом, відповідно до статті 3 зазначеного Закону прокуратура виконує такі функції: нагляд за підготовчим провадженням у кримінальних справах, підтримання державного обвинувачення; нагляд за виконанням рішень про попереднє ув'язнення та інших рішень про позбавлення волі; проведення наукових досліджень у сфері злочинності, розробка методологічних засад та

¹⁷⁸ Там само.

¹⁷⁹ O środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Ustawa 24 maja 2013 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20130000628/U/D20130628Lj>

¹⁸⁰ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. «Prawo o prokuraturze». URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000177/U/D20160177Lj.pdf>

ефективних моделей боротьби з нею; збір, аналіз та обробка даних в ІТ-системах, включаючи персональні дані; звернення до суду з метою оскарження незаконних адміністративних рішень та участь у судових провадженнях щодо законності таких рішень; координація діяльності в галузі переслідування, що здійснюється правоохоронними органами РП, за вчинення тяжких злочинів або фіскальних (економічних злочинів); подання позовів у цивільних і трудових справах щодо захисту громадян, якщо цього вимагає захист верховенства права, соціальних інтересів, майна або прав громадян. Таким чином, прокуратура має як значні повноваження у сфері кримінальних та цивільних справ, так і різні повноваження адміністративно-управлінського характеру, зокрема у сфері координації діяльності інших органів влади, представницькі, науково-дослідні та інформаційно-аналітичні повноваження.

Особливістю польської моделі прокурорської діяльності є здійснення електронного кримінального провадження. Також одним із заступників Генерального прокурора є заступник Генерального прокурора з військових справ. У справах, що підпадають під юрисдикцію військових судів, завдання, покладені на прокуратуру, виконують прокурори Департаменту з військових справ Генеральної прокуратури. На рівні окружних прокуратур утворено 4 управління з військових справ, а в районних прокуратурах – 12 відділів із військових справ. Створення, розташування та територія, на яку поширюється юрисдикція цих підрозділів, визначені розпорядженням Міністра юстиції «Про утворення в окружних та районних прокуратурах організаційних підрозділів з військових справ та встановлення їх місць розташування та районів юрисдикції» від 7 квітня 2016 року¹⁸¹. Указані підрозділи діють за екстериторіальним принципом і фактично є самостійними структурами зі своїми повноваженнями та ієрархією.

Таким чином, у Польщі існує досить розгалужена та скоординована система органів правопорядку. При цьому всі вищезазначені органи в рамках встановленої їх статутними законами компетенції та передбачених КПК РП повноважень мають право проводити підготовче провадження та досудове розслідування кримінальних правопорушень.

Правоохоронні органи Польщі здійснюють чітку комплексну взаємодію між собою та функціонують у тісних консолідованих зв'язках і відносинах з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування воєводств. Нагляд (контроль) за діяльністю правоохоронних органів здійснюють відповідні керівники уряду, зокрема Прем'єр-міністр (наглядає за діяльністю Агентства внутрішньої безпеки та Центрального антикорупційного бюро), Міністр внутрішніх справ (контролює Поліцію та Прикордонну Службу), Міністр фінансів (здійснює вищий нагляд за Митно-податковою службою та фінансовими органами), Міністр національної оборони (наглядає за Військовою поліцією (жандармерією)).

¹⁸¹ Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. URL: <https://lexlege.pl/rozporzadzenie-ministra-sprawiedliwosci-z-dnia-7-kwietnia-2016-r-regulamin-wewnetrznego-urzedowania-powszechnych-jednostek-organizacyjnych-prokuratury/>

Своєю чергою, Національна прокуратура РП входить до складу Міністерства юстиції, а Генеральний прокурор є одночасно Міністром юстиції. Останній контролює роботу органів прокуратури, що певним чином порушує загально визнаний принцип політичної нейтральності цієї інституції. Водночас за наслідками проведеної реформи прокурорська функція координації діяльності органів правопорядку залишилася збереженою і передбачає, насамперед, організацію і контроль за станом здійснення кримінального переслідування в найбільш серйозних (тяжких) злочинах – тероризму, корупції, організованої злочинності, злочинах фіскального, економічного та фінансового характеру.

Естонія. Основним актом законодавства, який регламентує сферу діяльності органів правопорядку цієї держави, є Закон «Про правоохоронну діяльність» (далі – Закон), який набрав чинності з 1 липня 2014 року¹⁸². Стаття 2 цього Закону встановлює, що правоохоронна діяльність означає запобігання загрозам громадському порядку та усунення будь-яких правопорушень. Охорона правопорядку й забезпечення громадської безпеки є першочерговим обов'язком уповноважених посадових осіб того чи іншого органу правопорядку. У разі відсутності відповідальної уповноваженої особи, або якщо її діяльність не є достатньою чи цілеспрямованою з іншої причини, забезпечення правопорядку покладається на інший компетентний правоохоронний орган. Важливу роль при цьому відіграє державний нагляд – діяльність правоохоронного органу з метою запобігання загрози, виявлення та протидії загрози або усунення загрози, коли правопорушення вже вчинено. Терміни «органи правопорядку» та «правоохоронні органи», які застосовуються в законодавстві Естонії, за своїм смисловим змістом є ідентичними.

Стаття 6 Закону визначає, що органом правопорядку є орган чи юридична особа, уповноважена законом або нормативно-правовим актом здійснювати функцію у сфері державного нагляду. Якщо виявлення чи протидія загрози або усунення правопорушень не входять до компетенції жодного іншого правоохоронного органу, то така діяльність є прерогативою органів поліції і входить до їх компетенції. Якщо правоохоронний орган не здатний своєчасно протидіяти безпосередній загрози або усунути порушення громадського порядку чи правопорушення, що належить до його компетенції, поліція вживає невідкладних заходів на основі цього Закону (невідкладна компетенція) і негайно повідомляє про результати цей правоохоронний орган.

Стаття 7 Закону встановлює, що під час здійснення державного нагляду правоохоронний орган дотримується таких принципів: 1) використання оптимальних заходів державного нагляду з урахуванням інтересів суспільства, прав і свобод людини й громадянина; 2) правоохоронний орган застосовує лише такий захід державного нагляду, який є пропорційним з урахуванням мети, що переслідується заходом, та ситуації, що потребує невідкладного застосування; 3) правоохоронний орган застосовує захід державного нагляду до тих пір, доки його мета не буде досягнута. Ця стаття регламентує, що поліцейський має право застосувати заходи державного нагляду, якщо інше не передбачено спеціальним законом і застосування такого заходу пов'язано з виконанням ним службових обов'язків. У рамках своєї компетенції органи поліції взаємодіють з іншими

¹⁸² Korrakaitseadus 23.02.2011. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/123032015207>

державними та приватними установами з метою запобігання, припинення та недопущення загроз для громадського порядку та ліквідації масових безпорядків, актів непокори тощо.

Стаття 10 Закону регулює порядок здійснення взаємодії між органами правопорядку. Зокрема, встановлено, що правоохоронні органи активно співпрацюють, у тому числі обмінюються інформацією, необхідною для здійснення їх діяльності, консолідують свої спроможності під час виконання спільних правоохоронних завдань.

Важливим напрямом діяльності органів правопорядку Естонії визначено профілактику правопорушень, метою якої є превенція недопущення правопорушень, зменшення дії ризиків та факторів, що сприяють правопорушенням, забезпечення громадського порядку. Стаття 18 Закону встановлює заходи попередження правопорушень, до яких відносяться: 1) соціально-виховна профілактика – послаблення дії факторів вчинення правопорушень за допомогою соціальної, освітньої, сімейної, молодіжної, культурної, антинаркотичної політики; 2) заходи профілактики обставин – вплив на осіб, схильних до вчинення правопорушень, або створення криміногенних ситуацій, моніторинг криміногенних місць; 3) заходи щодо усунення наслідків – діяльність щодо недопущення повторного вчинення особами правопорушень, а також щодо сприяння відшкодуванню заподіяної правопорушеннями шкоди.

Стаття 24 Закону встановлює підстави застосування правоохоронними органами спеціальних заходів державного нагляду з метою запобігання загрозам. Розділ 5 (статті 74–81) присвячений умовам та порядку застосування прямого примусу, що передбачає застосування поліцією та іншими органами правопорядку фізичної сили, спеціальних засобів чи зброї лише у випадках, передбачених законом. Перед застосуванням прямого примусу правоохоронний орган зобов'язаний завчасно попередити особу, щодо якої планує застосувати прямий примус. Якщо застереження складено в письмовій формі, посадова особа правоохоронного органу повинна повторити попередження усно, перш ніж приступити до застосування прямого примусу. Правоохоронна діяльність повинна здійснюватися з дотриманням принципів пропорційності й доцільності. Із людиною потрібно поводитися, не ганьблячи її честі і не принижуючи її людської гідності.

Указаним Законом до органів правопорядку Естонії віднесено Міністерство внутрішніх справ.

Основним суб'єктом системи правоохоронних органів Естонії є Міністерство внутрішніх справ (ест. – Siseministeerium)¹⁸³ – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується урядом Естонії. Міністерство внутрішніх справ Естонії опікується формуванням та реалізацією державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, координує ведення боротьби зі злочинністю, забезпечує охорону громадського порядку та громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, охорону особливо важливих державних об'єктів критичної інфраструктури, займається усуненням кризових явищ і

¹⁸³ Siseministeeriumi põhimäärus 31.05.2012. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/128012014003?leiaKehtiv>

ситуацій, забезпечує організацію функцій прикордонної охорони, порятунку в надзвичайних ситуаціях, а також функцій з питань громадянства та міграції.

До основних функцій Міністерства внутрішніх справ належать: забезпечення громадського порядку та внутрішньої безпеки; організація антикризових і рятувальних робіт; охорона і захист державного кордону й забезпечення прикордонного режиму; координація питань набуття та припинення громадянства і міграції; формування засад демографічної і сімейної політики; підтримка естонських громад та об'єднань за кордоном; сприяння й підтримка розвитку громадянського суспільства, волонтерських рухів і релігійних об'єднань; участь у формуванні політики безпеки ЄС.

У структурі апарату Міністерства внутрішніх справ функціонує 19 департаментів, з яких пріоритетну роль відіграють Департамент поліції та прикордонної охорони, Департамент кримінальної політики, Департамент з питань управління внутрішньою безпекою, Департамент з питань цивільної та міграційної політики.

Найважливішою складовою Міністерства внутрішніх справ є Департамент поліції та прикордонної охорони (Eesti Politsei ja Piirivalveamet), який є центральним органом виконавчої влади, що відповідає за управління та координацію діями поліцейських підрозділів у країні, виконує завдання у сфері охорони державного кордону. За своїм організаційно-правовим становищем Департамент поліції та прикордонної охорони є державною установою, що функціонує під керівництвом Міністерства внутрішніх справ та виконує завдання, передбачені законодавством, здійснює управління та розвиток поліції, державний нагляд, застосовує державний примус (є поліцейським агентством).

Правовою основою діяльності вказаного Департаменту є Закон Естонії «Про поліцію та прикордонну службу»¹⁸⁴. У ньому визначено, що поліція є органом правопорядку, який відноситься до юрисдикції Міністерства внутрішніх справ, його основними завданнями є: 1) охорона громадського порядку та боротьба зі злочинністю; 2) організація питань інтегрованого управління кордонами; 3) організація пошуково-рятувальних робіт і операцій на морі, вирішення питань у справах громадянства та міграції. Стаття 4 згаданого Закону визначає, що Департамент поліції та прикордонної охорони має компетенцію виконувати функції і завдання, покладені на органи поліції. Права та обов'язки органів поліції у кримінальному судочинстві визначені Кримінально-процесуальним кодексом Естонії.

Зоною відповідальності цього Департаменту є територія Естонської Республіки, якщо інше не передбачено законом або іноземною угодою. Префектура є регіональним структурним підрозділом Департаменту поліції та прикордонної охорони, якою керує префект. Усього в країні існує 4 префектури: Північна, Південна, Західна та Східна. У всіх префектурах створено інформаційні офіси, де координується робота регіональної поліції в адміністративному районі тієї чи іншої префектури.

Прокуратура Естонії (Prokuratuur). Основним актом законодавства, що регулює діяльність органів прокуратури, є Закон «Про прокуратуру» (далі –

¹⁸⁴ Politsei ja piirivalve seadus. 06.05.2009. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/111032023036>

Закон)¹⁸⁵. Прокуратура є державною установою, підпорядкованою Міністерству юстиції. Стаття 5 Закону встановлює, що кількість прокурорів визначає Міністр юстиції.

До завдань прокуратури належать: планування й організація процесуально-слідчої діяльності з метою попередження, виявлення і притягнення до кримінальної відповідальності злочинців та інших правопорушників; керівництво досудовим розслідування кримінальних проваджень, забезпечення його законності й ефективності; представлення сторони державного обвинувачення в судах; здійснення загального нагляду за дотриманням і виконанням законів; координація діяльності органів правопорядку; виконання інших завдань, передбачених законом. У своїй роботі органи прокуратури повинні враховувати законодавство ЄС, особливо щодо правової співпраці між державами-членами Європейського Союзу.

Процесуальна діяльність прокуратури здійснюється на підставі положень Кримінального-процесуального кодексу¹⁸⁶, який набрав чинності з 1 липня 2004 року, та норми якого визначають права, обов'язки й компетенцію органів прокуратури у кримінальному провадженні, у тому числі під час міжнародно-правового переслідування злочинців. Кримінально-процесуальний кодекс регулює діяльність прокуратури на стадіях від порушення кримінальної справи до виконання судового рішення.

Повсякденна діяльність органів прокуратури здійснюється на підставі Статуту прокуратури¹⁸⁷, положення якого встановлюють принципи внутрішнього розпорядку, організаційно-штатну структуру органів прокуратури, посадові обов'язки прокурорів, їх компетенцію та сфери відповідальності. Крім того, Статут визначає порядок управління органами прокуратури, у тому числі повноваження й обов'язки Генерального прокурора, регламентує підстави і порядок призначення та звільнення з посад прокурорів.

Прокуратура Естонії поділяється на Державну прокуратуру та підпорядковані їй районні прокуратури. У складі Державної прокуратури існують три функціональні департаменти, адміністративний департамент і відділ зв'язків із громадськістю. Компетенція Державної прокуратури велика за обсягом та, серед іншого, включає : 1) забезпечення законності й ефективності досудового кримінального провадження, представлення державного обвинувачення в судах усіх рівнів у справах щодо професійної, господарської, військової служби, охорони навколишнього середовища, юстиції, а також злочинів, пов'язаних з організованою транскордонною злочинністю, злочинів проти людяності та міжнародної безпеки, тяжких злочинів проти держави, злочинів, які вчинені прокурорами, та інших злочинів; 2) аналізує, консультує, координує та контролює діяльність районних прокуратур; 3) аналізує й узагальнює судову та прокурорську практику; 4) виконує зобов'язання, що впливають із міжнародного співробітництва, у тому числі бере участь у роботі Євроюсту; 5) бере участь у розробці проектів законів, постанов і розпоряджень уряду Республіки; 6) організовує діяльність органів прокуратури зі зв'язків із

¹⁸⁵ Prokuratuuriseadus 22.04.1998. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12749278>

¹⁸⁶ Kriminaalmenetluse seadustik 12.02.2003. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106012016019>

¹⁸⁷ Prokuratuuri põhimäärus 19.03.2004. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/101042015004>

громадськістю та інформує громадськість про діяльність органів прокуратури; 7) організовує кадрову й навчальну роботу органів прокуратури; 8) виконує інші завдання, покладені законом, рішенням Рійгікогу (парламенту), Указом Президента Республіки, постановою та розпорядженням уряду Республіки, а також розпорядженням відповідального за цю сферу міністра.

Отже, основним законодавчим актом, який регламентує діяльність усіх органів правопорядку Естонії, є Закон «Про правоохоронну діяльність». Особливістю естонської моделі органів правопорядку є те, що в ній відсутня розгалужена мережа таких органів, їх діяльність здійснюється під виключною егідою Міністерства внутрішніх справ Естонії. Функціональні завдання цих органів чітко деталізовані у спеціальних законодавчих актах, а також дублюються у відомчих статутах кожного органу. Прокуратура Естонії, яка підпорядкована Міністру юстиції, здійснює контрольні-наглядові та координаційні функції у сфері діяльності органів правопорядку. Зокрема, керує проведенням досудового розслідування, підтримує державне обвинувачення в судах, здійснює повноваження щодо реалізації кримінально-правової політики на території ЄС.

Таким чином, проведений аналіз законодавчого забезпечення діяльності органів правопорядку в деяких іноземних державах (США, Австралія, Фінляндія, Польща, Естонія) надає змогу визначити кращі практики, особливості й позитивні сторони, які можуть бути запозичені у вітчизняну модель сучасної правоохоронної діяльності.

По-перше, в указаних іноземних державах налагоджений високий рівень комплексної інформаційної взаємодії, організовано в межах правоохоронних структур вільний доступ до всіх інформаційних баз, реєстрів, платформ. Це надає змогу оперативно реагувати на будь-які порушення правопорядку, протидіяти злочинності та своєчасно вживати превентивні заходи. Окрім того, у рамках домовленостей законодавчо визначено й налагоджено порядок проведення обміну в режимі 24/7 оперативною інформацією між національними органами правопорядку та Європол, Інтерпол, що сприяє успішній та результативній діяльності органів правопорядку в досліджуваних державах. Важливим напрямом взаємодії також залишається проведення спільних міжнародних спеціальних поліцейських операцій.

По-друге, визначальним аспектом правоохоронної діяльності є максимальне уникнення дублювання під час виконання функціональних повноважень між уповноваженими органами правопорядку. Це забезпечує збалансованість співвідношення повноважень правоохоронних структур з урахуванням їх стратегічних завдань, напрямів діяльності та чіткий розподіл їх функцій, що виключає паралелізм у діяльності правоохоронних органів, який, своєю чергою, неминуче провокує конфлікти між ними. Така мета може бути досягнута завдяки загальному законодавчому акту в досліджуваній сфері.

По-третє, важлива роль державного координатора в питаннях діяльності правоохоронних органів відводиться саме органам прокуратури. Саме прокуратура забезпечує процесуальне керівництво та здійснює прокурорський нагляд за діяльністю органів правопорядку. Окрім того, на органи прокуратури покладаються завдання у сфері забезпечення законності й ефективності

досудового кримінального провадження, представлення державного обвинувачення в судах тощо. У деяких іноземних державах Генеральний прокурор одночасно обіймає посаду Міністра юстиції (Республіка Польща).

По-четверте, у деяких державах (Австралія, Естонія) на державному рівні схвалені та діють консолідовані законодавчі акти, які регламентують загальну сферу діяльності правоохоронних органів. Разом із тим, попри існування таких законодавчих актів, діяльність того чи іншого органу правопорядку унормовано окремим законом з метою чіткої деталізації сфери його діяльності, визначення компетенції та повноважень.

Основні підходи до визначення органів правопорядку в Україні та в проаналізованих іноземних державах (у порівняльному аспекті) наведено в Додатку 1.

2.3. Доктринальний аналіз поняття органів правопорядку (правоохоронних органів), їх завдань, функцій та напрямів реформування в науковій літературі.

Вагомий внесок у порівняльний аналіз та наукову розробку понять «правоохоронні органи», «правозахисні органи», «органи охорони правопорядку», «органи кримінальної юстиції» було зроблено членами Комісії з питань правоохоронної діяльності Конституційної Асамблеї (Комісія) під керівництвом академіка НАН України Тація В.Я.

Зокрема, Тацієм В.Я зазначалося, що поняття «правоохоронні органи» є одним із найбільш невизначених в українському правознавстві, внутрішньо суперечливим і надмірним за обсягом. Внаслідок такої безпредметності цього поняття у Конституції та законах України, відсутністю його суб'єктного складу виникає певна конкурентність термінів – «правоохоронні органи», «правозахисні органи», «органи кримінальної юстиції» тощо. Як результат, до системи правоохоронних органів належать різні за своїм статусом та функціональним призначенням органи, що унеможливорює чітке визначення їх системи¹⁸⁸.

У Доповіді Комісії відмічалося, що критерієм виокремлення правоохоронних органів не може бути виконання лише правоохоронних функцій, які так чи інакше здійснюють усі державні органи, насамперед, виконавчої влади. Внаслідок широкого тлумачення правоохоронної функції як визначальної ознаки правоохоронних органів, до них почасти включаються майже всі органи виконавчої влади, які тією чи іншою мірою займаються виконанням цих функцій або займаються правоохоронною діяльністю.

Таким чином, ситуація, яка склалася на рівні закону з визначенням понятійного апарату системи правоохоронних органів та їх функціонального призначення, не могла сприяти подальшому здійсненню їх реформування, спрямованого на забезпечення ефективної та узгодженої діяльності цих органів та їх відповідності європейським правовим стандартам.

В якості виходу з цієї термінологічної колізії та правової невизначеності, Комісією було запропоновано збереження та застосування поняття «правоохоронні органи» лише як узагальнюючого та наукового. Натомість, у законодавчому й правозастосовному процесах – відмовитися від терміну

¹⁸⁸ Тацій В.Я. Доповідь Комісії з питань правоохоронної діяльності щодо визначення поняття та системи правоохоронних органів. URL: http://constituanta.blogspot.com/2013/02/blog-post_2280.html

«правоохоронні органи», здійснити поділ цієї системи органів, використовуючи основними критеріями для виокремлення певних класифікаційних груп конкретні функції, які вони виконують, та їх призначення в механізмі охорони права.

У зв'язку з цим, було запропоновано виділити із правоохоронних органів в окрему інституційну групу *органи охорони правопорядку*, оскільки, на відміну від інших органів виконавчої влади, для них: а) правоохоронна функція є основною і такі органи безпосередньо здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав і свобод людини та охорону правопорядку; б) внаслідок цього органи охорони правопорядку мають право легального застосування сили та примусу; в) у своєму складі вони мають відповідні озброєні формування¹⁸⁹.

Перелічені ознаки іманентно притаманні виключно органам охорони правопорядку, тому дозволяють виділити їх до окремої групи, до якої пропонувалося безпосередньо включити: органи внутрішніх справ, Службу безпеки України, органи Військової служби правопорядку, органи митної, податкової, пенітенціарної та прикордонної служб, управління державної охорони.

До складу загального родового поняття «правоохоронні органи» запропоновано, окрім органів охорони правопорядку, також включити:

- контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади, до яких віднести ті державні органи, які наділені контрольними повноваженнями та які здійснюють адміністративну юрисдикцію;

- органи охорони Конституції та державного контролю, до яких включити ті державні органи, які, на думку членів згаданої Комісії, не належать до традиційних трьох гілок влади, і до функціональних обов'язків яких віднесено забезпечення неухильного виконання конституційних норм і здійснення відповідного загальнодержавного контролю.

При цьому для контрольних органів виконавчої влади правоохоронна функція не є основною та виступає як допоміжна, оскільки їх основні повноваження спрямовані на здійснення контролю за додержанням законодавства й забезпечення, так би мовити, «охорони права» у певних сферах державного (публічного) управління.

До останньої, третьої групи органів, які виконують особливі контрольні функції, пропонувалося включити: Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції, що здійснює конституційний контроль; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як орган, покликаний захищати конституційні права людини шляхом здійснення парламентського контролю; Рахункову палату України як орган, покликаний захищати конституційні засади фінансово-економічної безпеки держави шляхом здійснення відповідного контролю; прокуратуру України як систему органів, які забезпечують конституційну законність у діяльності владних інституцій, зокрема тих, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування та виконання судових рішень у кримінальних справах.

Членами Комісії підкреслено, що в сучасних умовах особливого значення набуває реформування органів охорони правопорядку, оскільки саме їх

¹⁸⁹ Там само.

діяльність безпосередньо пов'язана з обмеженням конституційних прав людини, втручанням до сфери її приватності, застосуванням до неї заходів примусу тощо.

Тому конституювання окремих положень загального характеру, що мають засадниче значення для завдань та діяльності всіх цих органів, обмежує державу у можливості втручання до сфери прав людини і тим самим захищає людину від зловживання владою з боку органів державної влади¹⁹⁰.

При визначенні концептуальних підходів до реформування органів охорони правопорядку постає питання стосовно доцільності та меж їх конституційного регулювання.

На думку Тація В.Я., враховуючи закордонний досвід правового регулювання діяльності органів охорони правопорядку, а також те, що ці органи наділені особливими повноваженнями по застосуванню примусових заходів, було б доцільно закріпити основи їх правового статусу саме в нормах Конституції. Це створило би необхідні гарантії й обмеження при здійсненні ними своїх повноважень та обумовило спрямованість їх діяльності на захист конституційних прав і свобод людини та громадянина. Тому на конституційному рівні доцільно закріпити завдання органів охорони правопорядку, які полягають у захисті прав і свобод людини та громадянина, а також положення про те, що їх організація і діяльність, структура та штатна чисельність регулюються виключно законами України. Водночас правовий статус органів охорони правопорядку загалом має регламентуватися окремими законами.

У зв'язку з цим Тацієм В.Я. пропонувалося доповнити розділ VI Конституції України «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» нормами, в яких:

– визначити, що в системі органів виконавчої влади діють органи охорони правопорядку, завданням яких є захист життя, здоров'я, прав і свобод людини, забезпечення її безпеки, охорона громадського порядку, попередження та протидія злочинності, захист інтересів суспільства та держави;

– встановити, що система, конкретні завдання цих органів, їх чисельність, повноваження їх посадових та службових осіб (у тому числі щодо застосування примусових заходів) мають визначатися виключно законом;

– передбачити, що працівники органів охорони правопорядку не можуть належати до будь-яких політичних партій чи рухів, виявляти прихильність до них, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках;

– передбачити можливість здійснення парламентського та громадського контролю, а також прокурорського нагляду за діяльністю цих органів¹⁹¹.

Ярмиш Н.М. також зазначає, що поняття «правоохоронні органи» та «органи охорони правопорядку» співвідносяться як родове та видове. Тобто будь-який орган охорони правопорядку є правоохоронним органом, але не всі правоохоронні органи є органами охорони правопорядку (наприклад, ними не є органи, які у своєму складі не містять озброєних підрозділів).

¹⁹⁰ Там само.

¹⁹¹ Тацій В.Я. Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних змін до Конституції України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2012. № 4 (71). С. 3–17. URL: <https://visnyk.kh.ua/uk/journals/visnik-naprnu-4-2012r>

Водночас, критично ставлячись до застосованого у статті 131-1 Конституції України терміна «органи правопорядку», Ярмиш Н.М. акцентує увагу на його «усіченому» характері, оскільки, на її думку, правопорядок не може мати будь-яких «органів». Внаслідок цього, у словосполученні «органи правопорядку» явно не вистачає певного слова, у розглянутому контексті – слова «охорони», яке вживається для визначення відповідної групи державних органів членами Комісії з питань правоохоронної діяльності Конституційної Асамблеї.

Сам термін «орган правопорядку», як вважає Ярмиш Н.М., є результатом формального, «буквального» перекладу усталеного в Європі терміну «Law Enforcement Agencies». Водночас останній перекладається як «державні органи, уповноважені на застосування правового (законного) примусу» (тобто визначальний критерій для виділення цієї категорії органів зводиться до їх права використовувати примусові заходи). Тому, з урахуванням значення вказаного англomовного поняття, вживане в Конституції України визначення «органи правопорядку» доцільно розглядати як аналог терміна «органи охорони правопорядку» та вважати, що такими є органи, які у своєму складі мають силові, озброєні підрозділи та працівники яких наділені правом застосовувати примушування, зокрема з використанням вогнепальної зброї¹⁹².

При цьому варто зазначити, що в науковій літературі поняття «правопорядок» («правовий порядок») має переважно академічний, суто абстрактний, узагальнений характер. Правопорядок (правовий порядок) визначається як стан упорядкованості, урегульованості, організованості суспільних відносин, який утворюється, існує і функціонує внаслідок фактичної реалізації правових норм відповідно до принципу законності. Зміст правопорядку виражається в його спрямованості на захист прав і свобод людини, забезпечення нормальних умов життєдіяльності суспільства, верховенства права в державному і суспільному житті. Одним зі структурних елементів правопорядку є його суб'єкти, серед яких провідне місце належить державним органам та установам, основне, переважне функціональне призначення яких полягає саме в охороні правопорядку, державному захисті прав і свобод людини¹⁹³.

Боняк В.О., сформулювавши систему ознак органів охорони правопорядку України, також наголошує, що від інших правоохоронних органів органи охорони правопорядку відрізняються тим, що мають озброєні підрозділи, та працівники цього органу наділені правом застосування примусу, у тому числі з використанням вогнепальної зброї.

Розрізняючи поняття «органи охорони правопорядку України» та «правоохоронні органи України», авторка пропонує дефініцію останніх як «утворену державою згідно з чинним національним законодавством структурно відокремлену, юридично оформлену частину державного апарату, наділену необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами та державно-владними

¹⁹² Ярмиш Н. М. Зміст терміна «органи правопорядку», використаного у статті 131¹ Конституції України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4 (46). С. 79–84.

¹⁹³ Загальна теорія держави і права / за ред. проф. М. В. Цвіка, доц. В. Д. Ткаченка, проф. О. В. Петришина. Х., 2002. С. 76. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/teoriua-prava/38-tsvik/68-s-3--.html>

повноваженнями, які здійснюються у правових формах і правовими методами з метою реалізації правоохоронної функції держави».

Водночас «органи охорони правопорядку України» як окрема група правоохоронних органів, які вирізняються системно-структурною та функціонально-компетенційною специфікою, визначаються як «утворена державою згідно з чинним національним законодавством структурно відокремлена, юридично оформлена частина державного апарату, що у своєму складі, як правило, має військові (озброєні) підрозділи, співробітники яких наділені правом застосування легального примусу (зокрема, вогнепальної зброї), основна та повсякденна діяльність яких спрямована на реалізацію державної політики у сфері охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів людини, забезпечення законності та правопорядку в суспільстві».

Виходячи із сутнісних ознак цього поняття, а також законодавчих засад організації та функціонування певних правоохоронних органів, Боняк В.О. пропонувався до органів охорони правопорядку віднести: Національну поліцію, Службу безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Національну гвардію України, Військову службу правопорядку, Управління державної охорони, підрозділи пенітенціарної служби (органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори), Державну прикордонну службу України, підрозділи (на той час) Державної фіскальної служби України, прокуратуру.

При цьому залежно від ролі органів охорони правопорядку у здійсненні правоохоронної функції, змісту державно-владних повноважень і методів здійснення функції правоохорони, пропонувався, своєю чергою, диференціювати ці органи публічної влади на такі різновиди:

1) основні, яким належить провідна роль у здійсненні правоохоронної функції, і для яких діяльність із забезпечення законності та правопорядку в суспільстві є основною та повсякденною і пов'язана із систематичним застосуванням заходів державно-владного примусу, включно із застосуванням вогнепальної зброї (це – Національна поліція, Служба безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Національна гвардія України, Військова служба правопорядку, Управління державної охорони);

2) неосновні, для яких діяльність із забезпечення законності та правопорядку в суспільстві залежно від фактичних обставин може бути як основною, так і додатковою, та яка не пов'язана із систематичним застосуванням заходів державно-владного примусу (зокрема, це – підрозділи пенітенціарної служби (органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори), Державна прикордонна служба України, підрозділи Державної фіскальної служби України, прокуратура)¹⁹⁴.

Аналогічним чином Мороз Ю.Г. розкриває зміст поняття «органи правопорядку» через такі, порівняно з іншими органами публічної влади «правоохоронного спрямування», специфічні ознаки їх структури та функціональних повноважень: 1) вони належать до виконавчої гілки влади (за винятком Національного антикорупційного бюро України); 2) у своєму складі

¹⁹⁴ Боняк В.О. Орган охорони правопорядку України: зміст, поняття, його обсяг та різновиди. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2015. Вип. 2. С. 37-46. URL: <http://journals.lvduvs.lviv.ua/index.php/law/issue/view/40/37>

мають підрозділи, що здійснюють досудове розслідування, негласні й інші слідчі та розшукові дії, вирішують відповідно до закону інші питання під час кримінального провадження; 3) їх співробітники мають право на носіння, зберігання та застосування вогнепальної зброї; 4) їх основним і повсякденним напрямом діяльності є правоохоронна функція (охорона прав і свобод людини, протидія злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, гарантування державної безпеки України, протидія кримінальним корупційним правопорушенням тощо).

Як наслідок, орган правопорядку України визначається як «створений державою на підставі норм чинного національного законодавства структурно організований колектив державних службовців, які наділені державно-владними повноваженнями здійснювати досудове розслідування, негласні й інші слідчі і розшукові дії, застосовувати легальний примус (також вогнепальну зброю), основна та повсякденна діяльність яких спрямована на реалізацію державної політики у сфері охорони прав, свобод і законних інтересів людини, гарантування державної безпеки, законності та правопорядку в суспільстві»¹⁹⁵.

На поєднанні аналогічних критеріїв: заснованій на конституційній нормі функції щодо проведення негласних та інших слідчих (розшукових) дій, повноважень щодо легального застосування примусових заходів, а також основної спрямованості діяльності цих органів щодо охорони прав та свобод людини – ґрунтуються дефініції органів правопорядку, запропоновані Лапкіним А.В. та деякими іншими авторами.

Зокрема Лапкін А.В. вказує, що органи правопорядку як об'єкти прокурорського нагляду в контексті положень статті 131-1 Конституції України можна визначити як наділені повноваженнями здійснювати слідчі та розшукові дії органи державної влади, діяльність яких спрямована на охорону прав людини та публічних інтересів і передбачає можливість використання державного примусу¹⁹⁶.

Каркач П.М. та Ковальова Я.М., погоджуючись із позицією науковців про необхідність включення до терміна «органи правопорядку» переліку органів, які мають право здійснювати під час кримінального провадження досудове розслідування, негласні та інші слідчі (розшукові) дії, водночас відмічають необхідність його кореляції з положеннями Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». У цьому Законі постійно розширюється перелік таких органів, що значно ускладнює ефективність досудового розслідування та прокурорського нагляду за законністю його проведення. Із метою подолання цієї проблеми пропонується законодавчо окреслити коло органів, які є органами охорони правопорядку, надавши їх визначення та характерні ознаки¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Мороз Ю. Г. Зміст і обсяг поняття «орган правопорядку». *Національний юридичний журнал: Теорія і практика*. 2017. № 7. С. 26-30. URL: <http://www.jurnaluljuristic.in.ua/archive/2017/4/6.pdf>

¹⁹⁶ Лапкін А. В. Проблема визначення органів правопорядку як об'єкта прокурорського нагляду. Тези доповідей учасників міжнародної науково-практичної конференції «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми». Харків, 2019. С. 118-120. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/17362/1/Lapkin_118-120.pdf

¹⁹⁷ Каркач П. М., Ковальова Я. О. Щодо змісту функції прокуратури з організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням та поняття «органи правопорядку». *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2018. Вип. 2, т. 2. С. 145–148.

На думку М. Руденка та О. Шайтуро, одним із критеріїв віднесення тих чи інших правоохоронних органів до органів правопорядку є наявність у них повноважень на здійснення негласних слідчих (розшукових) дій у досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень, оскільки саме їх реалізація спрямована на захист громадян і держави від неправомірних посягань, поновлення порушених прав та інтересів, тобто на застосування і охорону права, регламентованого Конституцією та законами України.

У зв'язку з цим, органи правопорядку мають право легального застосування примусу, що зумовлює особливості цього інституту, висуває до їх працівників особливі вимоги щодо фахової підготовки, психологічних і моральних якостей. Крім того, характерним для органів правопорядку є те, що вони мають у своєму складі озброєні формування. Водночас такі органи не повинні набувати статусу чи окремих ознак військових формувань, які згідно з частиною четвертою статті 17 Конституції України не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян.

Як зазначають названі автори, вищевказані ознаки характерні винятково для органів правопорядку, що дозволяє виділити їх в окрему групу, до якої слід включити уповноважені підрозділи Національної поліції, органів безпеки, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового і митного законодавства, органів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів Державної прикордонної служби України¹⁹⁸.

Загалом питання визначення та функцій правоохоронних органів (органів правопорядку) України були предметом численних наукових досліджень різних вітчизняних вчених-правознавців у галузі конституційного, адміністративного, кримінального та інших галузей права.

Окрім перелічених авторів, значний внесок у дослідження зазначених питань внесли такі науковці, як О.М. Бандурка, Ю.Г. Барабаш, В.І. Борисов, М.Ю. Бурдін, О.М. Головка, І.В. Зозуля, О.Ф. Климюк, А.М. Колодій, М.В. Косюта, А.М. Куліш, В.Т. Малярченко, М.І. Мельник, В.О. Навроцький, О.В. Петришин, В.В. Сташис, В.В. Сухонос, Ю.М. Тодика, М.І. Хавронюк, Ю.С. Шемшученко, Н.Г. Шухліна, О.Н. Ярмиш та інші.

Варто зазначити, що в окремих випадках складові компоненти, які використовуються авторами для виділення з-поміж інших органів державної влади «правоохоронних органів», фактично співпадають із вищенаведеними основними ознаками, які застосовуються для визначення та переліку сучасних «органів правопорядку». Тобто деякі науковці відносили до правоохоронних органів певну групу державних установ, використовуючи для цього критерії, майже аналогічні тим, які були згодом запропоновані для визначення «органів охорони правопорядку» членами згаданої вище Комісії з питань правоохоронної діяльності.

Так, на думку Сухоноса В.В., правоохоронними органами слід вважати ті державні органи, які реалізують правоохоронну і правозахисну функції держави, вживають заходи щодо виявлення і запобігання злочинам та іншим

¹⁹⁸ Руденко М. В., Шайтуро О. П. Щодо визначення поняття «органи правопорядку». *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2017. Вип. 23. С. 158–160.

правопорушенням, а також причинами, що їм сприяли, і наділені законом правом у разі необхідності застосовувати державний примус і здійснювати притягнення винних до певної відповідальності¹⁹⁹.

Мельник М.І. пропонує до правоохоронних органів відносити лише ті державні органи, які, діючи в межах кримінально-процесуальної чи адміністративної процедури, ведуть боротьбу зі злочинністю та правопорушеннями, що тягнуть юридичну відповідальність винятково у сфері публічного права. До таких, на його думку, відносяться органи прокуратури, міліції, податкової міліції, Служба безпеки України, Управління державної охорони, прикордонні війська, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, дізнання державної митної служби, дізнання державного пожежного нагляду, Державний департамент з питань виконання покарань²⁰⁰.

Климюк О.Ф. також відносить до правоохоронних органів ті державні органи, які спеціально створені для виконання функцій правоохорони. Такі функції чітко і повно закріплені на законодавчому рівні та становлять основний предмет діяльності цих органів. Тому працівники цих органів спеціально готуються до їх виконання, мають владні повноваження, у тому числі право застосовувати передбачені законом заходи юридичного впливу, оснащені з цією метою спеціальними засобами. На погляд автора, такими органами є міліція, податкова міліція, Служба безпеки України, Державний департамент з питань виконання покарань, Державна прикордонна служба, Управління державної охорони, Військова служба правопорядку в Збройних Силах України, а також прокуратура²⁰¹.

У підручнику за загальною редакцією Бандурки О.М. зазначено, що правоохоронними органами варто вважати функціонуючі в суспільстві та державі установи й організації, основним завданням яких є забезпечення законності, боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Внаслідок цього, до таких органів належать прокуратура, Міністерство юстиції, Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки, адвокатура²⁰².

Однак, у будь-якому випадку, серед вчених-правознавців до цього часу відсутнє єдине доктринальне розуміння та концептуальне бачення конститутивних ознак і функцій правоохоронних органів та органів правопорядку, чітких засад їх відмежування одне від одного та від інших органів державної влади.

Натомість, здебільшого превалює підхід, згідно з яким «правоохоронні органи» пропонується визначати в широкому та вузькому розумінні цього терміна. Широке розуміння передбачає, що під правоохоронні органи підпадають усі державні органи, які наділені спеціальними повноваженнями в

¹⁹⁹ Сухонос В.В. Взаємодія прокуратури з правоохоронними органами в умовах розбудови Україною правової, незалежної, демократичної держави. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2008. № 1. С. 25-27.

²⁰⁰ Мельник М. І. Проблеми законодавчого закріплення поняття «правоохоронні органи». *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 46. С. 139-146; Мельник М. І. *Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність*: навч. посіб. К.: Атіка, 2002. 576 с.

²⁰¹ Климюк О. Ф. *Правоохоронні органи в системі органів виконавчої влади*. Правове регулювання економіки: зб. наук. пр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана»; відп. ред. В. Ф. Опришко. Київ: КНЕУ, 2009. № 9. С. 91-101.

²⁰² *Судові та правоохоронні органи України: підручник / За ред. А.М. Бандурки*. Харків, 1999. 350 с.

певних галузях контролю за додержанням законності й правопорядку. До них належать спеціальні державні інспекції, контролюючі органи тощо. Правоохоронні органи у вузькому розумінні визначаються як такі державні органи, що спеціально створені для боротьби зі злочинністю, і яким з цією метою надано повноваження застосовувати щодо правопорушників передбачені законом заходи примусу й перевиховання. Їх систему становлять органи внутрішніх справ, безпеки, юстиції, прокуратури²⁰³.

Докладний аналіз наукових підходів до термінологічного апарату правоохоронної діяльності проведено в дисертаційній роботі Вакарової О.В.²⁰⁴.

У науково-аналітичному дослідженні «До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів. Аналітична записка», підготовленому Національним інститутом стратегічних досліджень (НІСД), теж констатується, що виконання завдання з реформування правоохоронних органів ускладнюється відсутністю чіткого визначення таких базових понять, як: «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи», «система правоохоронних органів», «спеціальні служби», які широко вживаються не тільки в науковому обігу, а й в актах законодавства.

Як зазначено в цьому документі, на даний час відсутні нормативно визначені критерії, за якими певна діяльність чи органи можуть бути віднесені до правоохоронних. У чинному законодавстві України поняття «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи» визначаються одне через одного. Спроба науковців розкрити поняття «правоохоронна діяльність», посилаючись на суб'єкта – «правоохоронні органи» (як основну ознаку такої діяльності), також виявилася неприйнятною через те, що самі ці органи визначаються через категорію тієї ж «правоохоронної діяльності».

Відсутність у чинному законодавстві чітких та однозначних юридичних дефініцій вказаних базових понять генерує подальші проблеми, зокрема щодо законодавчого визначення сфер компетенції державних органів сектору безпеки, а відтак – практичної організації діяльності системи забезпечення національної безпеки. Усуненню прогалин і колізій в актах законодавства перешкоджає й відсутність єдності в наукових поглядах на ці поняття. Розбіжності виявляються в поглядах на зміст цих видів діяльності та на склад правоохоронних органів²⁰⁵.

Проведений НІСД системний аналіз документів міжнародного і національного права інших держав свідчить про відсутність у них прямих аналогів українських термінів «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи». У США та інших англосовітських державах для їх визначення вживаються терміни «Law Enforcement Activity» та «Law Enforcement Agencies». В Україні вони офіційно перекладаються як «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи», хоча буквально мають перекладатися як «діяльність із

²⁰³ Косюта М. В. Взаємодія правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю. *Вісник прокуратури*. 2001. № 6. С. 11; Тевлін Р. Про поняття «правоохоронні органи» у широкому та вузькому розумінні. *Радянське право*. 1985. № 7. С. 51–54.

²⁰⁴ Вакарова О. В. Конституційно-правовий статус правоохоронних органів: сучасні підходи: дис ... канд. юрид. наук. Ужгород, 2019. URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/19612>

²⁰⁵ До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів. Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1153/>

застосуванням законного примусу» та «державні органи, уповноважені на застосування законного примусу».

На такі органи покладається безпосереднє забезпечення національної безпеки у сферах правопорядку, громадської та державної безпеки. Показовим є те, що одним з основних складників сектору безпеки в іноземних державах передбачено *сили підтримання правопорядку*.

До «Law Enforcement Agencies» належать органи поліції та спеціальні служби (спецслужби). Поліцейські органи визначаються як органи виконавчої влади, спеціально уповноважені на проведення особливого різновиду державно-управлінської діяльності, що здійснюється із застосуваннями державного примусу, включаючи правообмежувальні заходи і крайню форму примусу – легітимне насилля, тобто передбачене законодавством застосування сили в широкому розумінні цього поняття: фізичної сили, спеціальних засобів та зброї.

Відповідно до європейських підходів, притаманних сектору безпеки, поліцейськими органами є: поліція, а також її відомчі та функціональні різновиди (підрозділи боротьби з наркотиками, незаконним обігом зброї, нелегальною міграцією, фінансовими злочинами тощо); жандармерія – поліція військового типу внутрішньої організації (у деяких державах вона називається карабінерією або національною гвардією); органи безпеки держави, до яких належать контррозвідка, підрозділи боротьби зі злочинами проти держави та іншими особливо небезпечними для суспільства злочинами, які загрожують життєво важливим національним цінностям (антиконституційна підривна діяльність, тероризм, організована злочинність, корупція на вищих щаблях влади); органи охорони державного кордону; органи митного контролю.

Принциповим для реформування органів правопорядку України є зазначений у дослідженні статус прокуратури в національному праві іноземних держав. Зазвичай прокуратура належить до судової гілки влади. Однак у випадках, коли їй надається право самостійно провадити кримінальне переслідування, обмежувати волю підозрюваних або обвинувачуваних осіб, вести досудове розслідування, вона також може бути віднесена до поліцейських органів (тобто до правоохоронних органів/органів правопорядку).

Спеціальними службами (спецслужбами) у міжнародних організаціях та зарубіжних державах вважаються державні структури, яким надані повноваження на проведення спеціальної або, як її називають, таємної, оперативної чи розвідувальної діяльності. Зміст цієї діяльності зводиться до отримання інформації без відома її власника або об'єкта, якого вона стосується, а також у проведенні інших негласних, таємних заходів.

Тобто визначальною ознакою спецслужб є специфіка методів і засобів виконання покладених на них завдань, а не загальне спрямування цієї діяльності. Тому спецслужби можуть бути не тільки зовнішньо-розвідувальними, але й правоохоронними. До останніх належать підрозділи контррозвідки, кримінального розшуку, фінансової розвідки (у випадку надання їм права на проведення оперативної діяльності) та інші. При цьому спецслужби можуть мати статус як окремих органів, так і певних підрозділів у складі державних органів, які не є спецслужбами²⁰⁶.

²⁰⁶ Там само.

2.4. Висновок щодо оптимального визначення органів правопорядку та їх функцій.

Таким чином, існуюча на сьогодні ситуація концептуальної та законодавчої невизначеності щодо поняття, основоположних засад, статусу, завдань та функціональної спрямованості діяльності органів правопорядку як окремої автономної системи, їх розмежування з іншими державними органами, які виконують суміжні функції, вкрай негативно впливає на стан протидії злочинності в державі та результативність відповідної державної політики в цій сфері.

Правова невизначеність у зазначених питаннях призводить, окрім того, до неузгодженості та розбалансованості в діяльності перелічених державних установ, неефективного виконання ними своїх функціональних повноважень та, як наслідок, незабезпечення гарантій захисту громадян від кримінальних та інших протиправних посягань, недотримання принципу верховенства права та невиконання їх основного завдання щодо охорони конституційних прав та свобод людини і громадянина.

З іншого боку, це також істотно гальмує досягнення поставленої мети щодо кардинальної реорганізації та подальшого реформування всієї системи органів правопорядку України, узгодження їх статусу й засад діяльності з відповідними нормами та правовими стандартами європейського законодавства.

Враховуючи викладене, необхідно констатувати, що вирішення вказаної проблеми можливе, насамперед, шляхом визначення на законодавчому рівні поняття та цілком конкретного, вичерпного переліку державних органів, які належать до системи органів правопорядку (органів охорони правопорядку).

При формулюванні поняття та переліку «органів правопорядку» («органів охорони правопорядку»), а також виокремленні, у зв'язку з цим, групи таких органів з-поміж інших державних установ найбільш оптимальним вбачається надавати пріоритет функціональному критерію. Такий критерій передбачає необхідність встановлення обставин, які вказують на здійснення певними державними інституціями передбачених законом спеціальних функцій, безпосередньо спрямованих на захист прав та свобод людини, охорону громадського порядку, забезпечення громадської і національної безпеки.

Іншим критерієм є комплексний (інтегративний) критерій, в основі якого – принцип максимальної визначеності або конкретизації при формулюванні поняття та переліку органів правопорядку. Такий перелік має бути суто вичерпним, не відкритим, внаслідок чого виключатиметься можливість під час правозастосовної діяльності свавільно, на свій розсуд, визначаючи приналежність певної установи до органів правопорядку, долучати до них будь-який орган державної влади або місцевого самоврядування.

Тобто через передбачені законом конкретні завдання та функції відповідних державних органів розкривається зміст і сенс самого поняття «охорони» правопорядку. До таких «охоронних» функцій безпосередньо належить здійснення передбаченої законом оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування, що включає можливість проведення гласних і негласних оперативно-розшукових заходів, слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, а також інші види діяльності, безпосередньо пов'язані

із запобіганням, виявленням, припиненням, розкриттям та розслідуванням кримінальних правопорушень.

Такого роду діяльність є невід'ємною, внутрішньо притаманною (іманентною) складовою саме функції охорони правопорядку. Отже, функціональний критерій цілком логічно має стати основним при формулюванні поняття та переліку органів правопорядку.

У цьому випадку вирішальне значення має функціональна складова діяльності певних державних органів, їх специфічні функції з охорони правопорядку, а не лише повноваження цих органів застосовувати на легальних підставах різні силові, примусові заходи й засоби та наявність у їх складі збройних формувань, як це пропонується окремими авторами.

Можливість законно застосовувати силові, примусові заходи, а також наявність збройних формувань у такому контексті є не основними, а додатковими критеріями при визначенні поняття та переліку органів правопорядку, похідними від їх вищезазначеного основного функціонального напрямку діяльності. В іншому разі до складу органів правопорядку слід було би включати будь-які структури, що мають у своєму складі збройні формування, у тому числі, наприклад, підрозділи Сил територіальної оборони чи інших родів і сил Збройних Сил України, що є повністю неприйнятним.

Окрім іншого, вказаний функціональний критерій цілком узгоджуватиметься з положеннями чинної статті 131-1 Конституції України, в якій використовується поняття органів правопорядку саме в контексті можливості здійснення ними слідчих, негласних слідчих та розшукових дій. Тобто в якості конститутивної ознаки органів правопорядку закріплено реалізацію ними певних конкретних функціональних заходів.

З огляду на вищезазначені обставини та з урахуванням положень статті 131-1 Конституції України, вбачається найбільш оптимальним для виокремлення вказаної групи органів, їх відділення від інших державних органів та установ, у тому числі й тих, що виконують схожі, суміжні функції, застосовувати такі взаємопов'язані визначальні ознаки і критерії:

1) передбачені законом основні завдання та функції названих державних органів мають бути безпосередньо пов'язані із запобіганням, виявленням, припиненням, розкриттям та розслідуванням кримінальних правопорушень;

2) з метою реалізації зазначених завдань та функцій ці органи наділені законом повноваженнями здійснювати оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування, проводити окремі оперативно-розшукові заходи, слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії;

3) окрім того, такі органи можуть здійснювати передбачені законом інші види діяльності, безпосередньо пов'язані із запобіганням, виявленням, припиненням, розкриттям та розслідуванням кримінальних правопорушень;

4) виключно через наявність вказаних завдань, функцій та повноважень такі органи мають право легального систематичного застосування від імені держави сили та примусових заходів, у тому числі, як виняток, у встановлених законом випадках, вогнепальної зброї;

5) у зв'язку з необхідністю виконання вищезазначених повноважень, вказані органи мають у своєму складі відповідні озброєні підрозділи;

б) функція охорони права (правоохоронна функція) є для цих органів головним, повсякденним напрямом діяльності, прямо передбаченим законом, тому реалізація повноважень таких органів безпосередньо спрямована на захист прав та свобод людини, протидію злочинності й будь-яким кримінальним правопорушенням, охорону громадського порядку, забезпечення громадської та національної безпеки.

Враховуючи контекстуальний взаємозв'язок і взаємозалежність названих критеріїв, вони можуть використовуватися лише разом, у системній єдності.

Оскільки досліджувані органи можуть мати й інші притаманні ним ознаки та властивості, що характеризуватимуть їх діяльність, вищенаведені системні критерії повинні мати серед інших пріоритетний характер для визначення певних державних органів як складових автономної системи органів правопорядку зі своїми особливими цілями, завданнями, функціями й повноваженнями.

Виходячи із пропонованих критеріїв, перелік органів правопорядку завжди матиме вичерпний, обмежений характер, що повністю відповідає вимогам правової визначеності, повноти, системності та передбачуваності закону. Це, своєю чергою, сприятиме ефективному функціонуванню цих органів та належному виконанню покладених на них завдань, а також реалізації засад верховенства права, безумовного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, приведення правової системи України у відповідність до норм та стандартів права Європейського Союзу.

Усі інші суміжні до органів правопорядку державні інституції, насамперед, ті з них, до функціональних обов'язків яких належить контроль за додержанням законів у певній сфері (галузі) публічного управління, і які, у зв'язку з цим, мають право ухвалювати відповідні управлінські (адміністративні) рішення, у тому числі здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення, доцільно віднести до загальної (родової) групи «правоохоронних органів».

2.5. Основні етапи та напрями реформування органів правопорядку в Україні.

Слід зазначити, що за період незалежності Україна пройшла низку етапів становлення та розвитку своєї правоохоронної системи. Її реформування вирізняється тривалим і перманентним процесом, не позбавленим певних проблем і недоліків. Незважаючи на те, що таке реформування було визначено як конституційну вимогу ще у 1996 році, відповідна діяльність до цього часу залишається незавершеною.

Підсумовуючи вищевикладені історичні, концептуальні (програмні), законодавчі та доктринальні аспекти правової регламентації завдань, статусу та функціональної спрямованості органів правопорядку (правоохоронних органів) України, можна умовно виділити такі основні етапи реформування української правоохоронної системи: початковий (1991–1996 роки); перехідний (1996–2011 роки); еволюційний (2011–2015 роки); інноваційний (2015–2021 роки); перспективний (2021–2025 роки). Загалом, упродовж усіх цих етапів було прийнято понад 100 законодавчих актів та понад 500 підзаконних нормативно-правових актів, присвячених умовам, порядку та особливостям реформування вітчизняних правоохоронних органів.

Початковий етап (1991–1996) характеризується тим, що в цей період відбувалося становлення системи правоохоронних органів, що передбачало інституційне утворення її складових на підставі прийнятих парламентом або введених в дію відповідних законів України «Про прокуратуру», «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», «Про митну справу в Україні», «Про державну податкову службу в Україні», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» та деяких інших.

Перехідний етап (1996–2011) пов'язаний, передусім, із набранням чинності Конституцією України (1996 рік) та новим Кримінальним кодексом України (2001 рік). Формулювання «правоохоронні органи» набуло конституційного статусу з визначенням у статті 17 Конституції України положення про те, що на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом, покладаються функції забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України. Державна політика в указаний період була спрямована на посилення правоохоронної функції та оптимізацію діяльності правоохоронних органів. Під час цього етапу Указом Президента України від 30 жовтня 1996 року у складі Державної податкової служби України створено податкову поліцію (міліцію), схвалено Концепцію реформування кримінальної юстиції України (2008 рік), положення якої містять цілком конкретні заходи та напрями щодо кардинального реформування кожного з органів, які виконують правоохоронні функції, та які залишаються чинними й актуальними до теперішнього часу. Проте, недосконалість та неузгодженість міжвідомчої нормативно-правової бази щодо діяльності правоохоронних органів призводили до фрагментарності їх взаємодії, негативно впливали на результативність відповідних реформ та функціонування правоохоронних органів як єдиної системи.

Еволюційний етап (2011–2015) відзначено набранням чинності у 2012 році Кримінальним процесуальним кодексом України. Його норми обумовили діяльність усіх інституцій, що мали відношення до кримінальної юстиції, на цілком нових, дійсно реформаторських засадах верховенства права, реального дотримання прав і свобод обвинувачених та інших учасників кримінального провадження, здійснення кримінальної процедури на підставах змагальності, диспозитивності та рівності її сторін. У зв'язку з ухваленням цього Кодексу відповідні зміни щодо завдань та повноважень зазначених органів були прийняті в усіх відомчих статутних законах, що регламентують їх діяльність.

У січні 2011 року Указом Президента України було затверджено «План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи». Згідно з його положеннями Міністерство юстиції України у співпраці з МВС України мало розробити концепцію реформування правоохоронних органів, а у співпраці з Генеральною прокуратурою України та Службою безпеки України – підготувати, відповідно, проекти нових законів «Про прокуратуру» та «Про Службу безпеки України». Проте, зазначені заходи не виконано, а з 2013 року подальше реформування правоохоронних органів тимчасово було згорнуто. Лише у жовтні 2014 року урядом затверджена

Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України, прийняттям 14 жовтня того ж року нового Закону України «Про прокуратуру» започатковано процес реформування органів прокуратури, пов'язаний із позбавленням її функцій досудового слідства та суттєвою зміною наглядових функцій відповідно до міжнародних та європейських правових стандартів роботи прокуратури, створенням Спеціалізованої антикорупційної прокуратури тощо. Із метою формування ефективної системи антикорупційних органів 14 жовтня 2014 року одночасно приймається низка відповідних законів. А саме, закони України: «Про запобігання корупції»; «Про Національне антикорупційне бюро України»; «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки».

Інноваційний етап (2015–2021) можна охарактеризувати як найбільш змістовний щодо системного реформування правоохоронних органів із метою впровадження в законодавче забезпечення їх діяльності кращих стандартів держав-членів ЄС та НАТО, з остаточною відмовою від пострадянських правоохоронних інституцій та традицій їх діяльності, а також їх поступовим перетворенням на органи правопорядку сучасного європейського зразка.

На цьому етапі починає діяти низка нових антикорупційних органів, зокрема: Національне антикорупційне бюро (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), засади діяльності яких, їх завдання, функції та повноваження повністю відповідають вищеназаним стандартам і зразкам. Окрім того, ухвалюються закони України «Про Національну поліцію» (02.07.2015), «Про Державне бюро розслідувань» (12.11 2015), «Про Бюро економічної безпеки України» (28.11.2021), присвячені інституційному формуванню та функціонуванню нових правоохоронних органів. Як наслідок, істотно реорганізовано Міністерство внутрішніх справ України, остаточно ліквідовано інститут пострадянської міліції, натомість створено національну поліцію як цілком сучасний європейський орган протидії злочинності та підтримання публічної безпеки й правопорядку. Основне завдання новоствореного Державного бюро розслідувань полягає у виявленні, припиненні, розкритті і розслідуванні окремої категорії злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, судьями та працівниками правоохоронних органів. На новий державний орган – Бюро економічної безпеки України покладено завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави, із його створенням припинила своє існування система органів податкової міліції. Одночасно було проголошено реформу Служби безпеки України, у зв'язку з чим представлено відповідний законопроект, який визначає засади та напрями проведення реформування СБУ, оптимізацію її діяльності, створення дієвої та ефективної спецслужби європейського зразка.

У цей же період Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (від 02.06.2016 № 1401-VIII) у статті 131-1, в якій закріплені оновлені функції прокуратури, вперше на найвищому законодавчому рівні використано визначення «*органи правопорядку*» замість термінів

«правоохоронні органи», «органи з правоохоронними функціями», які раніше вживалися в законодавстві.

Перспективний етап (2021–2027) припадає, головним чином, на особливий період запровадження правового режиму воєнного стану, під час якого відбулося розширення сфер компетенції багатьох органів правопорядку (правоохоронних органів), враховуючи виклики та загрози, викликані війною рф проти України.

Зокрема, Служба безпеки України як орган правопорядку під час дії воєнного стану спрямувала свою діяльність на знешкодження ворожих диверсійно-розвідувальних груп, виявлення та затримання колаборантів і шпигунів, участь у бойових діях та тісну співпрацю з підрозділами Збройних Сил України. Із метою оптимізації та перезавантаження роботи БЕБ 20 червня 2024 року прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України», норми якого спрямовані на посилення кадрового складу та покращення організаційно-правових засад функціональної діяльності цього органу. Істотне посилення статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як автономного самостійного органу в системі органів прокуратури відбулося після ухвалення 8 грудня 2023 року Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури».

Перспективна модель подальшого розвитку органів правопорядку передбачає удосконалення їх системної роботи в умовах правового режиму воєнного стану, уникнення дублювання функцій цих органів, а також утворення найближчим часом нових інституцій на кшталт Військової поліції та Спеціалізованої військової прокуратури. Подальший розвиток та реформування органів правопорядку з антикорупційними функціями відбувається згідно з вимогами Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки, затвердженої Законом України від 20 червня 2022 року. Її метою проголошено досягнення суттєвого прогресу в запобіганні та протидії корупції, забезпечення злагодженості й системності антикорупційної діяльності всіх органів державної влади та місцевого самоврядування.

У сучасних умовах відсічі збройній агресії росії та наявності правового режиму воєнного стану основні напрями розвитку та подальшого реформування органів правопорядку в Україні, насамперед, визначено вимогами Указу Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023, яким схвалено Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки.

Підставами для цього стала наявність безпрецедентних викликів, з якими зіштовхнулись у своїй діяльності органи правопорядку в ході збройної агресії російської федерації проти України. Серед них – організаційні та інші проблеми, які вплинули на здатність цих органів ефективно виконувати свої функції. Одночасно впроваджуються позитивні зміни, на що в суспільстві зберігається постійний та чіткий запит.

З огляду на це, вищевказаний План спрямовано на досягнення таких цілей: підвищення пріоритетності реформування органів правопорядку саме як частини сектору безпеки і оборони держави; забезпечення їх модернізації та приведення у відповідність зі стандартами, яких повинна досягти Україна на шляху до членства в Європейському Союзі; оптимізація організації та структури управління цих органів; удосконалення законодавчого врегулювання їх діяльності, передусім, з урахуванням потреб правозастосовної практики.

У цьому контексті основними, стратегічними пріоритетами під час реформування органів правопорядку та прокуратури мають стати:

- досягнення дієвості та ефективності в роботі зазначених органів як невід'ємної складової сектору безпеки і оборони, в межах якого вони забезпечують національну безпеку України, у тому числі громадські безпеку й порядок, протидію злочинності, з урахуванням стратегічних цілей та відповідно до стандартів прав людини і основоположних свобод;

- здійснення послідовної кримінальної політики, пріоритетом якої є запобігання злочинності, невідворотність відповідальності, захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, забезпечення інтересів потерпілого;

- оперативність кримінального провадження, яка співвідноситься з безумовним дотриманням міжнародних стандартів та принципів верховенства права, гарантій прав і свобод людини та громадянина, інших засад демократичної, правової держави;

- покращення міжнародного співробітництва та міжвідомчої взаємодії органів правопорядку й прокуратури між собою та з іншими складовими сектору безпеки і оборони;

- формування ефективної системи управління органами правопорядку та прокуратури, орієнтованої на досягнення конкретних результатів їх діяльності відповідно до визначених завдань та функцій, успішну реалізацію передбачених законом повноважень цих органів;

- прискорення комплексної цифрової трансформації в діяльності органів правопорядку і прокуратури, що, своєю чергою, сприятиме максимальній оперативності й результативності їх роботи, посилить стратегічний та операційний потенціал цих органів з метою належного виконання функцій, визначених законодавством України;

- створення умов для здійснення діяльності органів правопорядку та прокуратури виключно на засадах відкритості, прозорості, підзвітності й незалежності.

Як зазначено в Комплексному стратегічному плані, поточна ситуація в державі потребує схвалення комплексного нормативно-правового акта, який закріплював би єдину *Концепцію проведення реформ у сфері діяльності органів правопорядку та прокуратури*.

Визначене надасть змогу вирішити низку проблемних питань, а саме:

- надмірну тривалість досудового розслідування внаслідок перевантаження та подекуди неефективності органів досудового розслідування й прокуратури;

- нечіткість у розмежуванні компетенції та повноважень різних органів правопорядку, дублювання їх функцій; наявність корупційних ризиків у діяльності органів правопорядку та прокуратури;
- недосконалість механізмів призначення на посади й просування по службі.

Реалізація такої Концепції позитивно вплине і на подальшу гармонізацію кримінального та кримінального процесуального законодавства України зі стандартами Європейського Союзу.

На виконання згаданого Указу Президента України Кабінетом Міністрів України разом з відповідними державними органами розроблено та Розпорядженням від 23 серпня 2024 року № 792-р затверджено план заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану, який містить детальний перелік завдань, заходів, якісних і кількісних показників, очікуваних результатів подальшого реформування органів правопорядку та прокуратури, що підлягають періодичній актуалізації. Підпунктом 1.1.1. цього плану, з метою уніфікації правових засад організації системи органів правопорядку на основі їх виключної функціональної спрямованості, передбачено *«розроблення та подання до Верховної Ради України законопроекту про органи правопорядку України, яким визначено систему органів правопорядку як частину сектору безпеки і оборони України з урахуванням мети поступової адаптації законодавства України у відповідній сфері до права (acquis) ЄС»*²⁰⁷.

Слід ще раз звернути увагу, що в чинному законодавстві України наразі не передбачено такого поняття, як «органи правопорядку», а також відсутні чітке, однозначне роз'яснення поняття «правоохоронних органів» та їх вичерпний перелік.

Водночас у вищезгаданому Комплексному стратегічному плані зазначено, що цей план застосовується, зокрема, до: органів прокуратури, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Державного бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України, Служби безпеки України та Державної митної служби України. Тобто, виходячи зі змісту цього положення, у ньому наведено перелік певних органів як обов'язкових об'єктів застосування вимог плану, у зв'язку з чим їх можна виділити саме як «органи правопорядку». Перелік цих органів є вичерпним.

При цьому, слід відмітити, що згаданий документ, з одного боку, вживає узагальнений термін «органи правопорядку», зокрема в назві і перших абзацах преамбули, а з іншого – відмежовує прокуратуру від таких органів, починаючи з абзацу 4 преамбули і далі по тексту.

Питання правового статусу прокуратури в системі державних органів залишається дискусійним. Попри те, що у присязі прокурора йдеться про сприяння утвердженню правопорядку (частина перша статті 36 Закону України «Про прокуратуру»), спрямування діяльності прокуратури на захист загальних

²⁰⁷ 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 Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2024 року № 792-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-zakhodiv-spriamovanykh-na-vykonannia-komple-a792r>

інтересів суспільства та держави не є характерною ознакою ані правоохоронної діяльності, ані діяльності з охорони правопорядку.

В європейській практиці (у країнах, що належать до континентальної системи права) прокуратура зазвичай інтегрована в систему органів правосуддя. Приналежність прокуратури до органів правосуддя все частіше підтримується як у наукових колах²⁰⁸, так і в судових рішеннях. Зокрема, у Рішенні Конституційного Суду України від 1 березня 2023 року № 1-р(П)/2023 вказано: «... з огляду на сучасне інституційне місце прокуратури в загальній системі правосуддя та роль прокурора в механізмі захисту конституційних прав і свобод громадян...»²⁰⁹. Саме такий вектор розуміння місця прокуратури у правоохоронній системі видається перспективним.

Враховуючи вищевикладене, доцільно на сьогодні визначити такі основні напрями законодавчого забезпечення подальшого реформування органів правопорядку та прокуратури:

1. Формування концептуальних засад реалізації завдань щодо реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України у 2023–2027 роках.

2. Законодавче забезпечення інституційного розвитку й модернізації органів правопорядку та прокуратури під час здійснення державної кримінальної політики із пріоритетами запобігання злочинності, невідворотності відповідальності, захисту особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень.

3. Правове забезпечення та впровадження в правозастосовну практику подальшої гармонізації кримінального та кримінального процесуального законодавства України з відповідними нормами і стандартами країн Європейського Союзу.

4. Оптимізація співвідношення завдань щодо підвищення ефективності органів досудового розслідування і прокуратури та дотримання міжнародних і конституційних засад верховенства права, гарантій прав і свобод людини під час кримінального провадження.

5. Удосконалення правових механізмів міжвідомчої координації у сфері кримінальної юстиції. Законодавче забезпечення комплексної взаємодії та співпраці органів правопорядку, у тому числі щодо оперативного обміну інформацією в режимі реального часу в межах відомчих інформаційних баз.

6. Посилення координаційної ролі прокуратури щодо діяльності органів правопорядку. Визначення правових підстав та порядку затвердження та/або погодження Генеральним прокурором міжвідомчих актів органів правопорядку з питань проведення досудового розслідування та здійснення оперативно-розшукової діяльності.

²⁰⁸ Вакарова О. В. Конституційно-правовий статус правоохоронних органів: сучасні підходи: дис ... канд. юрид. наук. Ужгород, 2019. URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/19612>

²⁰⁹ Рішення Конституційного Суду України від 1 березня 2023 року № 1-р(П)/2023 у справі за конституційною скаргою Василенка Сергія Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 6 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» (щодо гарантій незалежності прокурора)». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va01p710-23#Text>

7. Удосконалення внутрішньої структури й системи управління органів правопорядку та прокуратури. Законодавче забезпечення оптимізації їх діяльності та інституційної спроможності ефективно виконувати визначені законом функції та повноваження.

8. Підготовка окремого Закону, яким буде визначено поняття та вичерпний перелік органів правопорядку, критерії, за наявності яких відповідні державні органи належать до категорії вказаних органів, а також загальні положення щодо статусу, завдань, функцій та повноважень органів правопорядку, їх системної скоординованої взаємодії між собою.

9. Законодавче забезпечення функціонування органів правопорядку як єдиної взаємопов'язаної системи, діяльність якої спрямована на досягнення спільних цілей та завдань, шляхом внесення відповідних змін і доповнень до окремих галузевих законів, якими регламентовано статус та функціональні повноваження кожного з цих органів.

10. Законодавче закріплення поняття «органів правопорядку» та їх переліку в кримінальному та кримінальному процесуальному законодавстві з метою легітимізації процесуальних дій та рішень органів досудового розслідування і прокуратури щодо притягнення до кримінальної відповідальності окремої категорії осіб, що належать до таких органів.

11. Процесуальна оптимізація інституту підслідності, створення правових та організаційних передумов для уникнення дублювання повноважень органів правопорядку щодо здійснення досудового розслідування, їх належної координації та процесуальної взаємодії на засадах системності й процесуальної економії під час кримінального провадження.

12. Удосконалення чинного кримінального процесуального законодавства щодо визначення підстав та порядку застосування єдиної системи електронного кримінального провадження та його інтегрування в національну електронну інфраструктуру. Створення правових підстав для використання з цією метою сучасних стандартів у сфері інформаційних технологій.

13. Здійснення консолідованої поетапної цифрової трансформації і впровадження електронної системи управління діяльністю органів правопорядку та прокуратури на основі сучасних інноваційних технологічних досягнень та інструментів стратегічного менеджменту, які відповідають найкращим практикам Європейського Союзу.

14. Правова регламентація підстав і порядку обов'язкового проведення кримінологічної експертизи проектів законів про внесення змін до кримінального, кримінального процесуального та суміжного з ними законодавства України.

15. Формування законодавчих, організаційних і матеріально-технічних передумов для впровадження у правозастосовну практику органів правопорядку інституту забезпечення безпеки учасників кримінального провадження, насамперед, заявників, викривачів, потерпілих і свідків. Створення ефективної, дієвої Програми їхнього захисту.

16. Запровадження правових підстав для застосування альтернативних форм вирішення кримінально-правових конфліктів під час досудового розслідування окремих видів кримінальних правопорушень, насамперед,

процедур відновного правосуддя, угод про примирення та медіації в межах кримінального провадження, удосконалення інститутів звільнення від кримінальної відповідальності та покарання, пробації.

17. Впровадження у стислі терміни в кримінальне процесуальне законодавство України норм та процедур перехідного періоду. Правове регулювання кримінального провадження щодо правопорушень, вчинених на тимчасово окупованій території. Законодавче забезпечення дотримання прав та свобод громадян України у випадку ухвалення щодо них рішень окупаційними судовими та іншими органами.

Окремим важливим напрямом названого реформування слід зазначити необхідність оперативного створення та функціонування в Україні, особливо в період режиму воєнного стану та відсічі збройній агресії росії, єдиної злагодженої та ефективної системи спеціальних органів Військової юстиції, до складових компонентів якої належатиме Військова поліція, Спеціальна військова прокуратура та військові суди.

III. Висновки та пропозиції: очікувані результати.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що попри певні позитивні результати, досягнуті в останні роки в реформуванні органів та установ, які традиційно прийнято називати правоохоронними, в їх діяльності залишається низка проблем, пов'язаних, передусім, із несистемним та непослідовним характером такого реформування, що вказує на незавершеність цього процесу.

Однією з основних причин такого стану є невизначеність самого об'єкта реформування. Як свідчить аналіз чинного законодавства та наукового доробку з питань правової регламентації діяльності правоохоронних органів України, на сьогодні відсутній єдиний підхід щодо чіткого, повного та несуперечливого доктринального і законодавчого визначення термінів «органи правопорядку», «правоохоронні органи», а також критеріїв їх розмежування між собою.

Водночас наявна ситуація концептуальної та законодавчої невизначеності щодо поняття, основоположних засад, статусу, завдань і функціональної спрямованості діяльності органів правопорядку як окремої автономної системи, їх розмежування з іншими державними органами, які виконують суміжні функції, негативно впливає на стан протидії злочинності та результативність відповідної державної політики в цій сфері.

Вказана правова невизначеність призводить до неузгодженості та розбалансованості в роботі відповідних державних установ, неефективного виконання ними своїх функціональних повноважень та внаслідок цього – незабезпечення гарантій захисту громадян від кримінальних та інших протиправних посягань, недотримання принципу верховенства права, невиконання ними основного завдання щодо охорони конституційних прав та свобод людини і громадянина.

З іншого боку, розмитість вказаних понять гальмує досягнення кардинальної реорганізації та реформування всієї системи органів правопорядку України, узгодження їх статусу та засад діяльності з відповідними нормами та правовими стандартами законодавства Європейського Союзу (*acquis*).

Основними напрямами функціональної діяльності органів правопорядку в проаналізованих державах є: запобігання, виявлення та протидія злочинності,

насамперед, серйозним (тяжким), насильницьким злочинам; боротьба з тероризмом та кіберзлочинністю; протидія іноземним розвідкам та шпигунству; боротьба з організованою, особливо транснаціональною злочинністю, контрабандою, торгівлею людьми, нелегальним обігом вогнепальної зброї, вибухових, наркотичних речовин, інших заборонених або контрольованих речовин та предметів; боротьба з різними формами економічної злочинності та корупцією в публічному секторі; захист державного кордону; захист навколишнього середовища; забезпечення громадського порядку і національної безпеки, захист від катастроф та стихійних лих; забезпечення безпеки судових та урядових установ, охорона вищих посадових осіб держави; виконання судових рішень і належне функціонування пенітенціарних установ.

Виключно з метою забезпечення таких завдань і функцій у всіх без винятку юрисдикціях відповідні органи здійснюють негласні (оперативно-розвідувальні, оперативно-розшукові) заходи з використанням спеціальних електронних засобів фіксації інформації, проводять досудове розслідування, слідчі, процесуальні дії, у тому числі під контролем судів та прокуратури ті, що стосуються тимчасового обмеження прав і свобод громадян (затримання, арешт, обшуки житлових та інших приміщень, вилучення та арешт майна, доступ до персональних даних і приватного життя особи тощо). Із цією ж метою до повноважень вказаних органів належить використання фізичної сили, спеціальних засобів, вогнепальної зброї, інших силових, примусових засобів із підстав та в порядку, передбачених законом, а також застосування інших заходів, пов'язаних із запобіганням, виявленням, розкриттям та розслідуванням кримінальних правопорушень.

У міжнародних документах та національному законодавстві іноземних держав для позначення аналогів українських термінів «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи», «органи правопорядку» вживаються терміни «Law Enforcement Actitivity» та «Law Enforcement Agencies», які буквально перекладаються як «діяльність із застосуванням правового (законного) примусу» та «державні органи, уповноважені на застосування правового (законного) примусу».

Тобто основним критерієм для виділення з інших органів державної влади окремої групи спеціальних органів та установ, які виконують вищезазначені завдання і функції, у закордонній практиці стали наявні у них виключні повноваження щодо застосування на правових підставах силових, примусових заходів і засобів.

Виходячи з цього, в усіх проаналізованих державах до переліку «Law Enforcement Agencies» належать переважно такі інституції, як: поліція; військова поліція; органи державної (національної) безпеки; прикордонна та міграційна служби; антикорупційні комітети або інші органи протидії корупційним кримінальним та іншим правопорушенням; спеціальні органи по боротьбі з економічною та фінансовою злочинністю; спеціальні органи по боротьбі з тероризмом та організованою злочинністю; спецслужби, що здійснюють контррозвідувальну діяльність та протидіють шпигунству; органи зовнішньої розвідки; департаменти з охорони державних, урядових установ, а також безпеки вищих посадових осіб держави; окремі підрозділи пенітенціарної системи;

органи прокуратури, що здійснюють кримінальне переслідування, процесуальне керівництво діяльністю інших органів правопорядку, а також забезпечують їх взаємодію та координацію між собою.

У всіх досліджуваних юрисдикціях завдання, функції та повноваження кожного з органів правопорядку регулюються окремими галузевими або так званими статутними законами, а також урядовими, відомчими підзаконними нормативно-правовими актами.

Водночас в Австралії та Естонії основними законодавчими актами, що на консолідованих засадах регламентують діяльність усіх органів правопорядку цих держав, є, відповідно, Федеральний закон Австралії «Про правоохоронні органи» та Закон Естонії «Про правоохоронну діяльність». При цьому естонський законодавчий акт надає визначення органу правопорядку як державного органу чи юридичної особи, уповноваженої законом або нормативно-правовим актом здійснювати функцію у сфері державного нагляду. У Фінляндії правовою основою співробітництва та взаємодії органів правопорядку став спеціальний Закон «Про співпрацю між поліцією, митною та прикордонною службами». Слід зазначити, що цим Законом, а також статутними законодавчими актами всіх інших іноземних держав передбачена така форма взаємодії і координації органів правопорядку, як спільна компетенція або спільна сфера відповідальності. Вона, зокрема, передбачає, що за певних підстав та умов орган правопорядку може здійснювати окремі заходи чи дії від імені іншого органу правопорядку, використовуючи при цьому повноваження, які він реалізує при виконанні власних функцій щодо протидії злочинності та в межах своєї компетенції. Аналогічним чином передбачені законом повноваження поліції можуть у певних випадках покладатися на інші органи правопорядку в межах їх функціональних повноважень і навпаки.

Загалом, забезпечення координації усіх органів правопорядку покладається переважно на центральні чи регіональні органи прокуратури, або на спеціальні Комітети чи інші установи, які з цією метою створюються урядом або іншими вищими органами державної влади.

За вищенаведених обставин, існують цілком ґрунтовні та актуальні на цей час підстави щодо утворення в Україні власної сучасної моделі «органів правопорядку» з урахуванням найкращих закордонних правових стандартів і законодавчих практик. Це, своєю чергою, сприятиме покращенню загального стану ефективності правоохоронної системи держави, істотно підвищить рівень довіри громадянського суспільства до названих державних органів.

Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки наразі є базовим документом публічної політики, що визначає основні напрями розвитку та подальшого реформування органів правопорядку в державі, визначає зміст, стратегічні цілі й пріоритети такого реформування, а також наводить перелік державних органів, щодо яких він застосовується.

Водночас комплексне, інклюзивне та всебічне вирішення зазначеної проблеми можливе лише шляхом закріплення в найкоротші строки на законодавчому рівні поняття та конкретного, вичерпного переліку державних органів, які належать до системи органів правопорядку (органів охорони

правопорядку), концептуальних засад і завдань їх діяльності, основних функцій та повноважень, а також підстав і порядку їх взаємодії в межах єдиної автономної системи.

Першим кроком на цьому шляху має стати розроблення та ухвалення *Концепції реформування органів правопорядку України*, яка б визначала основоположні засади та завдання державної політики у сфері діяльності органів правопорядку та, відповідно, охорони прав і свобод громадян, їх захисту від кримінальних посягань, забезпечення громадського порядку та національної безпеки. Концепція має встановлювати основні критерії віднесення державних органів до категорії органів правопорядку, мету, принципи та вимоги щодо програмних документів публічної політики (стратегій, планів) у сфері діяльності та розвитку органів правопорядку, кінцеві цілі, напрями та заходи щодо їх реформування, а також призначення та особливості функціонування органів правопорядку як складових компонентів сектору безпеки і оборони України.

Другим визначальним кроком є необхідність визначення основних функцій органів правопорядку в окремій нормі *Конституції України*, а також підготовки й ухвалення окремого *Закону України «Про органи правопорядку в Україні»*. У цьому комплексному нормативно-правовому акті має бути визначено поняття та вичерпний перелік органів правопорядку, загальні положення щодо статусу, завдань, функціональної діяльності та повноважень цих органів, положення щодо їх системної, скоординованої взаємодії між собою, а також змістовна характеристика кожного з них.

З огляду на викладене та з урахуванням кращих закордонних практик, вбачається найбільш оптимальним передбачити таку основну структуру названого Закону:

Пreamбула Закону, в якій вказується вищезазначений предмет його правового регулювання;

Розділ I «Загальні положення», в якому надається поняття кожного органу правопорядку, а також визначення основних термінів, які використовуються в Законі;

Розділ II «Засади діяльності органів правопорядку», статті якого встановлюють: правову основу державної політики у сфері функціонування органів правопорядку; принципи, на яких ґрунтується діяльність органів правопорядку; основні цілі та завдання їх діяльності;

Розділ III «Система органів правопорядку», норми якого передбачають: перелік таких органів та основні функціональні ознаки, за якими певний державний правоохоронний орган має бути віднесений до системи органів правопорядку; завдання, основні функції та повноваження кожного з органів правопорядку; дані щодо посад керівників кожного з органів правопорядку, а також підстав та порядку їх призначення і звільнення;

Розділ IV «Основи координації та взаємодії органів правопорядку». Враховуючи наведені вище особливості функціональної діяльності органів правопорядку як єдиної, взаємопов'язаної системи, доцільно виділити спеціальні норми, що стосуються їх координації та взаємодії, в окремий Розділ. У ньому, своєю чергою, об'єднати в окремі підрозділи (глави) норми, що регламентують такі питання: принципи координації та взаємодії органів правопорядку; види

(форми) взаємодії органів правопорядку; основні вимоги щодо порядку міжвідомчої взаємодії органів правопорядку; порядок взаємодії органів правопорядку щодо обміну інформацією; взаємодія органів правопорядку у сфері електронної комунікації та використання даних реєстрів; взаємодія органів правопорядку з іншими органами сектору національної безпеки і оборони; міжвідомча взаємодія з іншими органами державної влади та управління, з місцевими органами виконавчої влади та самоврядування; взаємодія з недержавними приватними детективними агентствами (бюро); міжнародна взаємодія органів правопорядку; вимоги та форми координації діяльності органів правопорядку. Виходячи з вищенаведеного досвіду Фінляндії та інших проаналізованих закордонних держав, у нормах цього Розділу, які визначають принципи та види (форми) взаємодії органів правопорядку, варто передбачити такі *законодавчі новели*, як взаємозамінність різних органів правопорядку, а також їх спільна компетенція або спільна сфера відповідальності. Такі форми взаємодії надають можливість використання, за певних умов, одним органом правопорядку повноважень іншого, або право діяти від імені іншого органу правопорядку в межах реалізації власних функцій та компетенції;

Розділ V «Особливості демократичного цивільного контролю», статті якого визначають: засади (принципи) демократичного цивільного контролю; предмет здійснення такого контролю; підстави та порядок здійснення контролю за діяльністю органів правопорядку Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, органами місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; основні вимоги щодо судового контролю за рішеннями, діями чи бездіяльністю органів правопорядку; основні засади та порядок здійснення громадського контролю за діяльністю органів правопорядку; відповідальність посадових осіб органів правопорядку за порушення прав, свобод і законних інтересів громадян, норм законодавства, що регулюють діяльність цих органів;

Розділ VI «Етичні правила поведінки та оцінка діяльності органів правопорядку», що визначає: професійно-етичні вимоги до поведінки працівників органів правопорядку; критерії оцінки сприйняття діяльності співробітників правоохоронних органів населенням тощо;

Розділ VII «Матеріально-технічне та фінансове забезпечення органів правопорядку», норми якого встановлюють загальний порядок матеріально-технічного та фінансового забезпечення органів правопорядку, правовий режим майна, що належить цим органам, а також здійснення контролю за використанням коштів державного бюджету України, що виділяються на потреби органів правопорядку;

Розділ VIII «Прикінцеві та перехідні положення».

Третім кроком повинно стати законодавче забезпечення функціонування органів правопорядку як єдиної взаємопов'язаної системи, діяльність якої спрямована на досягнення спільних цілей та завдань. Досягнення цієї мети потребує підготовки і прийняття деяких законів про внесення відповідних змін, які стосуються взаємоузгодженої та скоординованої діяльності вказаних органів, до окремих галузевих законів, якими регламентовано статус, завдання, структуру, порядок призначення керівників і співробітників, а також функціональні

повноваження кожного з органів правопорядку. З цією ж метою актуальним є внесення змін, що стосуються діяльності органів правопорядку, як складових сектору безпеки і оборони, у чинні закони, що регламентують вказані сфери.

Четвертим, вкрай необхідним та актуальним кроком має бути уточнення в *кримінальному та кримінальному процесуальному законодавстві* кримінальних правопорушень, підслідних Державному бюро розслідувань та іншим органам досудового розслідування, з урахуванням поняття «органів правопорядку» та їх переліку; легітимізація процесуальних дій та рішень цих органів та прокуратури щодо притягнення до кримінальної відповідальності окремої категорії осіб, що належать до органів правопорядку.

Цілком природно, що вищенаведені законодавчі зміни повинні відповідати сучасним міжнародним вимогам і тенденціям щодо діяльності органів правопорядку, узгоджуватися з правовими нормами та стандартами такої діяльності, передбаченими законодавством країн Європейського Союзу.

При законодавчому формулюванні поняття та переліку «органів правопорядку» («органів охорони правопорядку»), а також їх відокремленні від інших державних установ найбільш доцільним вбачається надання пріоритету функціональному критерію, що визначає основні напрями діяльності відповідної державної інституції. Такий критерій передбачає необхідність встановлення обставин, які вказують на здійснення певними державними органами передбачених законом спеціальних функцій, безпосередньо спрямованих на захист прав та свобод людини і громадянина, охорону громадського порядку, забезпечення громадської і національної безпеки.

Тобто через визначені законом конкретні завдання та функції відповідних державних органів розкривається зміст і сенс самого поняття «охорони» правопорядку. Такого роду діяльність є невід'ємною, внутрішньо притаманною (іманентною) складовою саме функції охорони правопорядку. Отже, функціональний критерій цілком логічно має стати визначальним при формулюванні поняття та переліку органів правопорядку.

Іншим критерієм при формулюванні поняття та переліку органів правопорядку є принцип максимальної конкретизації та визначеності. Внаслідок цього, такий перелік має бути вичерпним і формуватися, виходячи з наявності у органу державної влади передбачених законом вищеназаних спеціальних функцій.

Таким чином, вирішальне значення має функціональна складова діяльності певних державних органів, їх специфічні функції з охорони правопорядку, а не лише повноваження цих органів застосовувати на легальних підставах різні примусові заходи і засоби та наявність у їх складі збройних формувань. Можливість легально застосовувати силові, примусові заходи, а також наявність збройних підрозділів у такому контексті є не основними, а додатковими критеріями при визначенні поняття та переліку органів правопорядку, похідними від їх вищезазначеного основного функціонального напрямку діяльності.

Вказаний функціональний критерій також цілком узгоджуватиметься з вимогами чинної статті 131-1 Конституції України, в якій використовується поняття «органів правопорядку» виключно в контексті можливості здійснення ними слідчих, негласних слідчих та розшукових дій. Тобто в якості

конститутивної ознаки органів правопорядку закріплено реалізацію ними певних конкретних функціональних заходів. Зважаючи на основоположне значення норм Конституції у правовій системі держави, саме такий критерій має стати одним із базових, фундаментальних для подальшого виокремлення та конкретизації з-поміж інших органів державної влади органів правопорядку.

З огляду на вищевикладене та з урахуванням положень статті 131-1 Конституції України, вбачається найбільш оптимальним для виокремлення вказаної групи органів, їх відділення від інших державних органів та установ, у тому числі й тих, що виконують схожі, суміжні функції, застосовувати такі визначальні ознаки та критерії:

1) передбачені законом основні завдання та функції названих державних органів мають бути безпосередньо пов'язані із запобіганням, виявленням, припиненням, розкриттям та розслідуванням кримінальних правопорушень;

2) з метою реалізації зазначених завдань та функцій ці органи наділені законом повноваженнями здійснювати оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування, проводити окремі гласні й негласні оперативно-розшукові заходи, слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії;

3) окрім того, такі органи можуть здійснювати передбачені законом інші види діяльності, безпосередньо спрямовані на запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень;

4) виключно через наявність вказаних завдань, функцій та повноважень такі органи мають право легального систематичного застосування від імені держави сили та примусових заходів, у тому числі у встановлених законом випадках вогнепальної зброї;

5) у зв'язку з необхідністю виконання вищезазначених повноважень вказані органи мають у своєму складі відповідні озброєні підрозділи;

6) функція охорони права (правоохоронна функція) є для цих органів головним, повсякденним напрямом діяльності, прямо передбаченим законом, тому реалізація повноважень таких органів безпосередньо спрямована на захист прав і свобод людини, протидію злочинності та будь-яким кримінальним правопорушенням, охорону громадського порядку, забезпечення громадської та національної безпеки.

Названі критерії, враховуючи їх взаємозв'язок та взаємозалежність, можуть використовуватися лише разом, у своїй системній єдності. Вони становлять концептуальну й методологічну основу для виділення із загального родового поняття численних правоохоронних установ, що здійснюють різноманітні правоохоронні функції, окремої категорії (групи) органів зі спеціальною юрисдикцією – органів правопорядку.

Оскільки досліджувані органи можуть мати й інші притаманні ним ознаки та властивості, що характеризуватимуть їх діяльність, вищенаведені системні критерії повинні мати серед інших пріоритетний характер для визначення окремих державних органів як складових автономної системи органів правопорядку зі своїми особливими цілями, завданнями, функціями та повноваженнями.

Використовуючи пропоновані критерії, перелік органів правопорядку завжди матиме вичерпний, обмежений характер, що повністю відповідає

вимогам правової визначеності, повноти, системності та передбачуваності закону. Зазначене, своєю чергою, сприятиме ефективному функціонуванню цих органів та належному виконанню покладених на них завдань, а також реалізації засад верховенства права, безумовного забезпечення прав та свобод людини і громадянина під час їх діяльності, приведення правової системи України у відповідність із нормами та стандартами права Європейського Союзу.

Слід пам'ятати, що виходячи із ситуації правового режиму воєнного стану та відсічі збройній агресії РФ проти України, органи правопорядку наразі розглядаються як складова сил безпеки та оборони держави. Їх діяльність у цьому контексті спрямована на забезпечення національної безпеки у сфері охорони правопорядку.

Застосовуючи вищезазначені критерії, до органів правопорядку на цей час доцільно включити такі органи державної влади: Національну поліцію України; Міністерство внутрішніх справ України; Службу безпеки України; Державне бюро розслідувань; Національне антикорупційне бюро України; Бюро економічної безпеки України; Державну прикордонну службу України; органи і установи виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби; Службу зовнішньої розвідки України; Розвідувальний орган Міністерства оборони України; Управління державної охорони; Державну митну службу України; Військову службу правопорядку у Збройних Силах України (Військову поліцію); органи прокуратури, у тому числі Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (у частині реалізації передбачених Конституцією та законом процесуальних функцій щодо розслідування кримінальних правопорушень).

У випадку, якщо чинним законодавством до функціональних повноважень інших або новостворених державних органів буде віднесено здійснення ними оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування, проведення окремих гласних та негласних оперативно-розшукових заходів, слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій, реалізацію інших дій та заходів, безпосередньо спрямованих на запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, вони також мають бути включені до системи органів правопорядку.

Наприклад, Служба зовнішньої розвідки України та Розвідувальний орган Міністерства оборони України є державними органами, уповноваженими відповідними законами здійснювати розвідувальну діяльність з метою захисту національних інтересів та протидії загрозам національній безпеці України у зовнішньополітичній, війсьній та інших сферах. Їх основні завдання стосуються, насамперед, добування, аналітичного опрацювання та надання у встановленому законом порядку розвідувальної інформації, організації та проведення спеціальних заходів щодо запобігання та протидії зовнішнім та іншим загрозам національній безпеці України. Однак, до напрямів діяльності зазначених органів законом також віднесено участь у боротьбі з тероризмом, протидія розвідувально-підривної діяльності проти України, транснаціональній організованій злочинності та іншій злочинній діяльності, що становить загрозу національній безпеці України, проведення окремими підрозділами цих органів оперативно-розшукових заходів. Внаслідок цього, вказані інституції у зв'язку зі

здійсненню таких функцій можуть бути обґрунтовано віднесені до категорії органів правопорядку.

Варто зазначити, що Державна митна служба України (ДМСУ) загалом відповідає запропонованим критеріям належності до органів правопорядку. До основних завдань цієї служби, передбачених Положенням про Державну митну службу України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 227, належить, окрім іншого, запобігання та протидія контрабанді²¹⁰. Тобто ДМСУ у законодавчому порядку прямо зобов'язується вживати заходів щодо запобігання та протидії кримінальним правопорушенням, передбаченим статтями 201 «Контрабанда культурних цінностей та зброї», 201-1 «Контрабанда лісоматеріалів та цінних порід дерев», 201-3 «Контрабанда товарів», 201-4 «Контрабанда підакцизних товарів», 305 «Контрабанда наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів» Кримінального кодексу України.

Окрім того, до завдань ДМСУ згідно із вказаним Положенням належить організація та провадження відповідно до закону оперативно-розшукової діяльності та здійснення контролю за її провадженням оперативними підрозділами Держмитслужби та її територіальних органів, які ведуть боротьбу з контрабандою, взаємодія в межах повноважень, визначених законом, з іншими органами, що провадять таку діяльність. (Проте, у Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» ДМСУ до цього часу не включено до переліку органів, підрозділи яких здійснюють оперативно-розшукову діяльність).

У Положенні прямо зазначено, що для виконання покладених на неї завдань Держмитслужба має право проводити, зокрема у взаємодії з іноземними органами та державними органами України, що мають право провадити оперативно-розшукову діяльність, спеціальні заходи, у тому числі контрольовані поставки щодо виявлення, попередження, припинення контрабанди наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, а також заходи з переміщення товарів під негласним контролем.

Відповідно до Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» (від 07.03.2002 № 3099-III) зазначений орган є спеціальним правоохоронним формуванням у складі Збройних Сил України, призначеним для забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців Збройних Сил України.

Основними завданнями Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (ВСП) цим Законом, серед іншого, передбачено: запобігання вчиненню і припинення кримінальних правопорушень у Збройних Силах України (ЗСУ); виявлення причин, передумов і обставин кримінальних правопорушень, вчинених у військових частинах та на військових об'єктах; розшук осіб, які самовільно залишили військові частини (місця служби); участь у протидії диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах; захист майна ЗСУ від розкрадання та інших протиправних посягань; сприяння у межах своєї компетенції органам, що здійснюють оперативно-розшукову

²¹⁰ Положення про Державну митну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 року № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#n209>

діяльність, органам досудового розслідування та суду у виконанні покладених на них відповідно до законів обов'язків²¹¹.

Актуальною на сьогодні залишається тенденція щодо реорганізації ВСП у Військову поліцію як державний орган зі спеціальними правоохоронними функціями, наділений повноваженнями здійснювати оперативно-розшукову діяльність, проводити слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії. Законодавчий процес щодо розгляду та ухвалення Верховною Радою України з цією метою відповідних законопроектів триває. Так 19.06.2024 було прийнято за основу проект Закону України «Про Військову поліцію» (реєстр. №6569-д від 31.05.2024), у якому статус Військової поліції визначено як «військове формуванням з правоохоронними функціями, що входить до складу сектору безпеки і оборони, призначенням якого є забезпечення правопорядку і військової дисципліни у Міністерстві оборони України, Збройних Силах України та Державній спеціальній службі транспорту». До завдань та повноважень Військової поліції законопроектом насамперед віднесено: забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців; попередження, виявлення та припинення кримінальних та адміністративних правопорушень у Міністерстві оборони України, Збройних Силах України та Державній спеціальній службі транспорту; здійснення в межах повноважень, передбачених законом, оперативно-розшукової діяльності; проведення за письмовим дорученням слідчого, дізнавача, прокурора та/або на підставі рішення слідчого судді, суду слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальному провадженні тощо.

Зазначене обумовлює існування передбачених законом підстав для обґрунтованої належності ВСП до органів правопорядку.

Виходячи з положень Конституції України, правовий статус прокуратури визначено в Розділі VIII «Правосуддя». Однак, у випадках реалізації конституційної функції щодо організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями, працівники прокуратури безпосередньо виконують повноваження органів правопорядку.

Підтвердженням цього є передбачені КПК України та Законами України «Про прокуратуру», «Про оперативно-розшукову діяльність» такі повноваження прокурорів: починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених цим Кодексом; надавати органами досудового розслідування обов'язкові для виконання доручення та вказівки про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій; брати участь у таких діях, а також особисто проводити слідчі (розшукові) дії та процесуальні дії в порядку, визначеному КПК України; надавати обов'язкові для виконання доручення про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, а також письмові вказівки про проведення оперативно-розшукових заходів із метою попередження та виявлення кримінальних правопорушень відповідним оперативним підрозділам; приймати

²¹¹ Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 07.03.2002 № 3099-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3099-14#Text>

процесуальні рішення у випадках, передбачених вказаним Кодексом; координувати діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності тощо.

У частині реалізації зазначеної конституційної функції та виконання передбачених КПК України та названими законами повноважень прокуратура на цілком легітимних підставах може бути віднесена до органів правопорядку.

У той же час, враховуючи передбачену Конституцією України інституційну системну належність прокуратури до Розділу «Правосуддя», пріоритетні міжнародні стандарти щодо місця прокуратури в розподілі органів державної влади, а також результати подальшого реформування прокуратури, що триває, вбачається доцільним у майбутньому відносити зазначену інституцію винятково до органів правосуддя.

Усі інші, суміжні з органами правопорядку, державні інституції, насамперед, ті з них, до функціональних обов'язків яких належить контроль за додержанням законів у певній сфері (галузі) публічного управління (адміністрування), і які у зв'язку з цим мають право ухвалювати відповідні управлінські (адміністративні) рішення, у тому числі здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення, доцільно віднести разом із переліченими вище органами правопорядку до загальної (родової) групи «правоохоронних органів».

Вкрай необхідним у досліджуваному контексті реформування органів правопорядку України є внесення до чинного кримінального процесуального законодавства відповідних системних змін, що стосуються діяльності цих органів під час кримінального провадження. Це надасть можливість законодавчого забезпечення ефективного функціонування та виконання покладених на такі органи процесуальним законодавством завдань.

Насамперед, мова йде про доповнення чинного КПК України чітким, конкретним визначенням терміна «*органів правопорядку*». З огляду на вищезазначені пропозиції, вбачається необхідним внести зміни до пункту 1) частини четвертої статті 216 КПК України, замінивши в ньому словосполучення «*працівником правоохоронного органу*» на «*працівником органу правопорядку*».

Працівники (посадові особи) правоохоронних органів (органів правопорядку) згідно з вимогами частини четвертої статті 216 КПК України, яка визначає підслідність Державного бюро розслідувань (ДБР), є одними з основних суб'єктів, стосовно яких цей орган здійснює досудове розслідування відповідних кримінальних правопорушень. Тому надання єдиного, законодавчо визначеного поняття таких органів має вирішальне значення для належного виконання завдань кримінального провадження ДБР та іншими органами, уповноваженими здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень.

Найвне у статті 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» (від 23.12.1993 № 3781-ХІІ) поняття «*правоохоронних органів*», як було зазначено вище, є неповним за своїм змістом. Формулювання «*інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції*», що міститься в ньому, має вкрай загальний, невичерпний характер, не містить

чітких, конкретних критеріїв означених «*функцій*», внаслідок чого допускає різні розширені тлумачення.

Крім того, вказаний Закон має інший предмет правового регулювання, аніж Кримінальний процесуальний кодекс, адже його завданням є встановлення системи особливих заходів державного захисту суддів, працівників апаратів судів та правоохоронних органів від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а також від посягань на їх життя, здоров'я, житло і майно (стаття 1 Закону).

Водночас завданням кримінального провадження є, передусім, забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений (стаття 2 КПК України).

З огляду на викладене, вважаємо за необхідне доповнити КПК України визначенням терміну «*органи правопорядку*», який би містив вичерпний перелік державних органів, завдання та функції яких передбачені законом, безпосередньо пов'язані із запобіганням, виявленням, припиненням, розкриттям та розслідуванням кримінальних правопорушень, та які у зв'язку з цим наділені повноваженнями здійснювати оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування, проводити оперативно-розшукові заходи, слідчі (розшукові) та негласні слідчі (розшукові) дії.

Зазначене поняття доцільно включити до *частини першої статті 3 КПК України «Визначення основних термінів цього Кодексу»* та надати його в окремій *Примітці до статті 216 КПК України*, виклавши в такій редакції: «Відповідно до частини четвертої цієї статті під працівниками органів правопорядку слід розуміти співробітників органів: Національної поліції України; Міністерства внутрішніх справ України; Служби безпеки України; Державного бюро розслідувань; Національного антикорупційного бюро України; Бюро економічної безпеки України; Державної прикордонної служби України; органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби; Служби зовнішньої розвідки України; Розвідувального органу Міністерства оборони України; Управління державної охорони; Державної митної служби України; Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (Військової поліції); прокуратури, у тому числі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (у частині реалізації передбачених Конституцією та законом процесуальних функцій щодо розслідування кримінальних правопорушень); інших органів та установ, які здійснюють на підставах і в порядку, передбаченому законом, оперативно-розшукову діяльність, проводять окремі оперативно-розшукові заходи, слідчі (розшукові) дії, негласні слідчі (розшукові) дії, інші дії з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень».

Система правоохоронних органів – органів правопорядку як складових сектору безпеки і оборони України відображена в Додатку 2.

Вбачається доцільним на базі діючої на сьогодні Військової служби правопорядку у Збройних Силах України створити спеціальний орган Військової поліції. Із цією метою ухвалити окремий *Закон України «Про військову поліцію*

України», інші необхідні законодавчі акти, а також внести відповідні зміни до статті 216 та інших норм КПК України, Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» щодо процесуального статусу Військової поліції як спеціального державного органу, наділеного повноваженнями здійснювати оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування щодо військових кримінальних правопорушень.

Таким чином, реалізація запропонованих у цій Концепції заходів надасть можливість завершити процес реформування органів правопорядку України, розпочатий ще у 1996 році.

Вищезазначене створить належні умови для вирішення низки пов'язаних із цим процесом проблем та викликів, а також досягнення довгострокових цілей цього реформування, а саме:

- завершення розвитку та перетворення колишніх пострадянських правоохоронних органів із суто воєнізованих формувань, що насамперед виконували каральні репресивні функції, на публічні сервісні служби, пріоритетом діяльності яких стане надання громадянам та в цілому суспільству послуг із захисту їх прав, свобод та інтересів, забезпечення публічної (громадської) безпеки та охорони правопорядку;

- формування ефективної, єдиної, скоординованої системи органів правопорядку України як важливої складової сектору безпеки і оборони держави, в межах якого вони забезпечують національну безпеку у сфері охорони правопорядку та протидії злочинності, у тому числі шляхом внесення відповідних змін до законів у вказаній сфері.

- завершення модернізації органів правопорядку України та приведення їх статусу, завдань та функцій у відповідність з європейськими правовими та цивілізаційними стандартами й фундаментальними вимогами, які визначають зміст і спрямованість діяльності сучасних органів правопорядку, насамперед, їх перехід від суто силової моделі до сервісної моделі діяльності, у центрі якої – людиноцентричний співробітник таких органів;

- забезпечення функціонування органів правопорядку України виключно на засадах верховенства права й дотримання прав та свобод людини і громадянина, прозорості й дієвого демократичного цивільного контролю громадянського суспільства щодо їх публічної діяльності;

- удосконалення законодавчого регулювання питань щодо функціонування та координації органів правопорядку як єдиної, взаємопов'язаної системи відповідно до стандартів прав людини і основоположних свобод;

- усунення невизначеності в розмежуванні компетенції та повноважень різних органів правопорядку й дублювання їх функцій;

- оптимізація організації та структури управління органами правопорядку; запобігання корупційним ризикам в їх діяльності;

- законодавче забезпечення ефективного функціонування органів правопорядку й належного виконання ними завдань, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України, під час кримінального провадження;

- здійснення послідовної кримінальної політики, пріоритетом якої має бути запобігання й ефективна протидія злочинності, невідворотність відповідальності, дієвий захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, забезпечення прав та інтересів учасників кримінального провадження;

- завершення гармонізації кримінального та кримінального процесуального законодавства України з відповідними правовими нормами і стандартами в цій сфері, які діють у державах Європейського Союзу.

У зв'язку з цим, найбільш показовим та корисним для України вбачається опанування і впровадження у вітчизняну законодавчу та правозастосовну практику досвіду Республіки Польща – держави ЄС, яка успішно й досить оперативно провела оптимізацію своєї системи правоохоронних органів, завершила у стислі строки процес реформування сфери кримінальної юстиції та безпеки. У результаті в Польщі за європейськими стандартами створено одну з найкращих консолідованих та ефективних систем органів правопорядку, що заслуговує на увагу і надає приклад запозичення в якості відповідних закордонних практик.

Окрім цього, урахування кращих закордонних практик потребує питання критеріїв оцінки діяльності органів правопорядку задля моніторингу довіри населення до таких органів, дослідження проблем, які виникають під час їх діяльності, розробки відповідних рекомендацій.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело*

Порівняння інституційного забезпечення правоохоронних органів (органів правопорядку) України та органів правопорядку деяких іноземних держав (США, Австралії, Фінляндії, Польщі, Естонії)

№ з/п	Україна	США	Австралія	Фінляндія	Польща	Естонія
1.	<p>Міністерство внутрішніх справ України</p> <p>Головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, надання поліцейських послуг.</p>	<p>Міністерство національної безпеки (U.S. Department of Homeland Security)</p> <p>Федеральний орган виконавчої влади, відповідальний за протидію тероризму та загрозам національній безпеці; забезпечення безпеки державних кордонів; захист кіберпростору і критичної інфраструктури; розслідування транснаціональних злочинів; забезпечення економічної безпеки держави; забезпечення реагування на природні та техногенні лиха, а також інші кризові ситуації.</p>	<p>Департамент внутрішніх справ (Department of Home Affairs)</p> <p>Федеральний орган правопорядку, який забезпечує правоохоронну діяльність з метою запобігання злочинності, гарантує безпеку транспорту, здійснює управління надзвичайними ситуаціями.</p>	<p>Міністерство внутрішніх справ (Sisäministeriö)</p> <p>Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, захисту державного кордону, проведення рятувальних операцій, боротьби з тероризмом, забезпечення реалізації міграційного законодавства.</p>	<p>Міністерство внутрішніх справ (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji)</p> <p>Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері громадської безпеки і правопорядку, охорони державного кордону, проведення рятувальних операцій, боротьби з тероризмом, гарантування національної безпеки.</p>	<p>Міністерство внутрішніх справ (Siseministeerium)</p> <p>Центральний орган виконавчої влади, який здійснює формування та реалізацію державної політики у сфері захисту прав громадян, суспільства і держави від протиправних посягань, координує ведення боротьби зі злочинністю, забезпечує охорону громадського порядку, безпеки дорожнього руху, охорону особливо важливих державних об'єктів критичної інфраструктури, забезпечує організацію функцій прикордонної охорони, порятунку в</p>

						надзвичайних ситуаціях, відає питаннями громадянства та міграції.
2.	<p>Державна митна служба України (ДМСУ)</p> <p>Центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань митної справи.</p>	<p>Митна та прикордонна служба (U.S. Customs and Border Protection)</p> <p>Федеральний орган правопорядку, діяльність якого спрямована на боротьбу з тероризмом і транснаціональною злочинністю, захист державного кордону, сприяння законній торгівлі та забезпечення економічної безпеки держави.</p>	<p>Австралійський центр звітності та аналізу транзакцій (AUSTRAC)</p> <p>Федеральний орган з питань боротьби з відмиванням грошей, здобутих злочинним шляхом, і фінансуванням тероризму, відповідає за моніторинг фінансових операцій з метою виявлення фактів відмивання грошей, ухилення від сплати податків, шахрайських дій із соціальною допомогою та державними виплатами.</p>	<p>Митна служба (Tulli)</p> <p>Центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з митними правопорушеннями.</p>	<p>Митно-податкова служба (Służba Celno-Skarbowa)</p> <p>Центральний орган виконавчої влади, основною метою діяльності якого є захист економічних інтересів, контроль за оподаткуванням та дотриманням митних правил як на території Польщі, так і ЄС.</p>	<p>Департамент поліції та прикордонної охорони (Eesti Politsei- ja Piirivalveamet)</p> <p>Центральний орган виконавчої влади, що відповідає за управління та координацію діями поліцейських підрозділів, виконує завдання у сфері охорони державного кордону, боротьби з нелегальною міграцією.</p>
3.	<p>Служба безпеки України</p> <p>Державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України.</p>	<p>Федеральне бюро розслідувань (Federal Bureau of Investigation)</p> <p>Федеральний орган правопорядку, що є також органом контррозвідки, діяльність якого спрямована на захист держави від терористичних загроз, шпигунства, протидію кіберзлочинності, боротьбу з</p>	<p>Австралійська кримінально-розвідувальна комісія (Australian Criminal Intelligence Commission)</p> <p>Федеральний орган правопорядку, який здійснює розвідку, боротьбу з організованою злочинністю, у тому числі й транснаціональною, забезпечує національну</p>	<p>Національне бюро розслідувань (Keskusrikospoliisi)</p> <p>Державний орган правопорядку, діяльність якого спрямована на протидію та розслідування тяжких злочинів, включно з: тероризмом, злочинами проти миру</p>	<p>Агентство внутрішньої безпеки (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego)</p> <p>Спеціальний правоохоронний орган, створений для забезпечення охорони внутрішньої безпеки, захисту національної державності, конституційного ладу</p>	<p>Поліція безпеки (Kaitsepolitseiaeme) Департаменту поліції та прикордонної охорони (Eesti Politsei- ja Piirivalveamet)</p> <p>Поліцейський орган, діяльність якого спрямована на контррозвідку, захист конституційного ладу,</p>

		транснаціональною злочинною діяльністю, у тому числі й в економічній сфері, корупцією на всіх рівнях.	безпеку, запобігає та протидіє незаконному обігу вогнепальної зброї та наркотиків, протидіє кіберзлочинності, проводить боротьбу зі злочинністю у кредитно-фінансовій та економічній сферах.	та безпеки, кіберзлочинами, злочинами, вчиненими посадовими і службовими особами, корупцією, фінансовими злочинами.	та територіальної цілісності держави.	забезпечення інформаційної безпеки, боротьбу з тероризмом, боротьбу з корупцією та організованою злочинністю, охорону державної таємниці.
4.	Державна прикордонна служба України Правоохоронний орган спеціального призначення, на який покладено завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні.	Митна та прикордонна служба (U.S. Customs and Border Protection) Федеральний орган правопорядку, діяльність якого спрямована на боротьбу з тероризмом і транснаціональною злочинністю, захист державного кордону, сприяння законній торгівлі та забезпечення економічної безпеки держави.	Австралійські прикордонні сили (Australian Border Force) Федеральний орган, який відповідає за забезпечення безпеки та цілісності кордонів Австралії, включаючи правоохоронні функції, пов'язані з розслідуванням фактів нелегальної міграції, виявлення фактів незаконного постачання на територію держави забороненого імпорту, у тому числі наркотиків, вогнепальної зброї.	Прикордонна служба (Rajavartiolaitos) Центральний орган виконавчої влади, на який покладено завдання із забезпечення безпеки державного кордону, здійснення рятувальних операцій, захисту навколишнього середовища, розслідування транскордонних злочинів.	Прикордонна служба (Straż Graniczna) Воєнізоване формування, призначене для охорони державного кордону, здійснення контролю за дотриманням прикордонного режиму, запобігання та протидії нелегальній міграції.	Департамент поліції та прикордонної охорони (Eesti Politsei ja Piirivalveamet) Центральний орган виконавчої влади, що відповідає за управління та координацію діями поліцейських підрозділів, виконує завдання у сфері охорони державного кордону, боротьби з нелегальною міграцією.
5.	Національна поліція України Центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності,	Поліція (Police) Орган правопорядку, що на федеральному та місцевому рівнях здійснює захист охорони прав і свобод людини, забезпечує публічну безпеку і порядок та протидіє злочинності.	Федеральна поліція (Federal Police) Федеральний правоохоронний орган, який розслідує злочини та захищає громадську безпеку, відповідає за запобігання, припинення та розслідування	Поліція (Poliisi) Державний орган правопорядку, завдання якого полягають в: охороні правового і соціального порядку, захисті національної безпеки, підтриманні	Поліція (Policja) Державний правоохоронний орган, який призначений для охорони безпеки населення, підтримання	Департамент поліції та прикордонної охорони (Eesti Politsei ja Piirivalveamet) Центральний орган виконавчої влади, що відповідає за управління та координацію діями

	підтримання публічної безпеки і порядку.		правопорушень, пов'язаних із контрабандою, торгівлею людьми, порушенням митних правил, протидіє транснаціональній організованій злочинності.	публічної безпеки і порядку, запобіганні, розкритті та розслідуванні злочинів.	громадської безпеки та правопорядку.	поліцейських підрозділів, виконує завдання у сфері охорони державного кордону, боротьби з нелегальною міграцією та торгівлею людьми.
6.	Державне Бюро розслідувань (ДБР) Державний правоохоронний орган, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції.	Федеральне бюро розслідувань (Federal Bureau of Investigation) Федеральний орган правопорядку, що є також органом контррозвідки, діяльність якого спрямована на захист держави від терористичних загроз, шпигунства, протидію кіберзлочинності, боротьбу з транснаціональною злочинною діяльністю, у тому числі й в економічній сфері, корупцією на всіх рівнях.	Національна антикорупційна Комісія (National Anti-Corruption Commission) Федеральний орган правопорядку, відповідальний за запобігання, виявлення, розслідування корупційних правопорушень, у тому числі й в правоохоронних органах.	Національне бюро розслідувань (Keskusrikospoliisi) Державний орган правопорядку, діяльність якого спрямована на протидію та розслідування тяжких злочинів, включно з тероризмом, злочинами проти миру та безпеки, кіберзлочинами, злочинами, вчиненими посадовими і службовими особами, корупцією, фінансовими злочинами.	Центральне антикорупційне бюро (Centralne Biuro Antykorupcyjne) Спеціальний правоохоронний орган з протидії та запобігання корупції у всіх сферах суспільного та економічного життя, в органах державної влади та місцевого самоврядування, а також захисту державних економічних інтересів.	Департамент поліції та прикордонної охорони (Eesti Politsei- ja Piirivalveamet) Центральний орган виконавчої влади, що відповідає за управління та координацію діями поліцейських підрозділів, виконує завдання у сфері охорони державного кордону, боротьби з нелегальною міграцією.
7.	Бюро економічної безпеки України (БЕБ) Центральний орган виконавчої влади, на який покладається завдання щодо	Підрозділ кримінальних розслідувань Служби внутрішніх доходів (Internal Revenue Service Criminal Investigation Division) Федеральний орган правопорядку, відповідальний	Австралійська кримінально-розвідувальна комісія (Australian Criminal Intelligence Commission) Федеральний орган правопорядку, який	Національне бюро розслідувань (Keskusrikospoliisi) Державний орган правопорядку, діяльність якого спрямована на	Центральне антикорупційне бюро (Centralne Biuro Antykorupcyjne) Спеціальний правоохоронний орган з протидії та	Департамент поліції та прикордонної охорони (Eesti Politsei- ja Piirivalveamet) Центральний орган виконавчої влади, що

<p>протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави та який, відповідно до покладених на нього завдань, виконує правоохоронну, аналітичну, економічну, інформаційну та інші функції.</p>	<p>за розслідування кримінальних порушень податкового законодавства та пов'язаних з ними фінансових злочинів.</p>	<p>здійснює кримінальну розвідку, боротьбу з організованою злочинністю, у тому числі й транснаціональною, забезпечує національну безпеку, запобігає та протидіє незаконному обігу вогнепальної зброї та наркотиків, протидіє кіберзлочинності, проводить боротьбу зі злочинністю у кредитно-фінансовій сфері.</p>	<p>протидію та розслідування тяжких і організованих злочинів, включно з тероризмом, злочинами проти миру та безпеки, кіберзлочинами, злочинами, вчиненими посадовими і службовими особами, корупцією, фінансовими злочинами.</p>	<p>запобігання корупції у всіх сферах суспільного та економічного життя, в органах державної влади та місцевого самоврядування, а також захисту державних економічних інтересів.</p>	<p>відповідає за управління та координацію діями поліцейських підрозділів, виконує завдання у сфері охорони державного кордону, боротьби з нелегальною міграцією.</p>
--	---	---	--	--	---

**Система правоохоронних органів – органів правопорядку як складових сектору безпеки і оборони України
(станом на вересень 2024 року)**

№ з/п	Назва	Рік утворення (як правоохоронного органу (органу правопорядку))	Правова основа створення та діяльності (згідно з чинними законами та іншими нормативно-правовими акти)	Законодавче визначення	Основні завдання та функції	Штатна загальна чисельність (кількість посад)	Примітки
1.	Міністерство внутрішніх справ України	1991	Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» від 10.01.2002 № 2925-III, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 28.10.2015 № 878.	Головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, надання поліцейських послуг.	Забезпечення формування державної політики у сферах: охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; забезпечення публічної безпеки і порядку; надання поліцейських послуг; захисту державного кордону; захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню; міграції та протидії нелегальній міграції; дотримання норм міжнародного	210000 співробітників, з них 1000 працівників апарату МВС	

					гуманітарного права на всій території України у частині координації розшуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.		
2.	Прокуратура України	1991	Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (стаття 131-1, пункт 9 Розділу XV), Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-ХІІ, Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII.	Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.	Підтримання публічного обвинувачення в суді; організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство з використанням прав та виконанням обов'язків, передбачених Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та КПК України; нагляд за	15000 співробітників, з яких прокурорів не більше 10000 осіб.	

					додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; координація діяльності правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності.		
3.	Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП)	2015	Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12.02.2015 № 198-VIII, Закон України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих	Юридична особа публічного права, яка має відокремлене майно, що є державною власністю, рахунки в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням.	Здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; підтримання державного обвинувачення в суді у відповідних провадженнях; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, а також представництво у межах компетенції	Загальна чисельність співробітників САП складає 15 % від встановленої законом граничної чисельності центрального та територіальних управлінь НАБУ.	САП є самостійним органом прокуратури. Рішення про утворення САП приймається Генеральним прокурором, визначення структури і штату САП здійснюється заступником Генерального прокурора – керівником САП. Питання організації діяльності САП вирішуються

			актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» від 08.12.2023 № 3509-IX.		інтересів держави у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави; здійснення у межах реалізації своїх функцій міжнародного співробітництва.		наказами керівника САП. Підрозділи, необхідні для здійснення функцій САП, утворюються окремо від Офісу Генерального прокурора та підпорядковуються керівнику САП.
4.	Державна митна служба України (ДМСУ)	1991	Положення «Про Державну митну службу України», затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 227, Указ Президента України «Про утворення Державного митного комітету України» від 11.12.1991 № 1.	Центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів, який реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань митної справи.	Забезпечення реалізації державної політики у сфері боротьби з порушеннями законодавства з питань митної справи; запобігання та протидія контрабанді; виявлення причин та умов, що сприяли її вчиненню та вжиття заходів до їх усунення; організація та провадження відповідно до закону оперативно-розшукової діяльності та здійснення контролю за її провадженням оперативними підрозділами Держмитслужби та її територіальних органів, які ведуть боротьбу з контрабандою; взаємодія	10732 співробітника	Згідно із Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» ДМСУ наразі не включено до переліку органів, підрозділи яких здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

					в межах повноважень, визначених законом, з іноземними та іншими державними органами України, що провадять оперативно-розшукову діяльність; проведення спеціальних заходів, у тому числі контрольованих поставок щодо виявлення, попередження, припинення контрабанди наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, а також заходів з переміщення товарів під негласним контролем тощо.		
5.	Служба безпеки України	1992	Закон України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 № 2229-ХІІ, Закон України «Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України» від 20.10.2005 № 3014-ІV.	Державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України.	Захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб; попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень проти миру і безпеки людства, тероризму та інших	27000 співробітників	В особливий період законом передбачена загальна чисельність у кількості 31000 співробітників

					протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.		
6.	Управління державної охорони України	1998	Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 04.03.1998 № 160/98-ВР, Закон України «Про загальну структуру і чисельність Управління державної охорони України» від 17.11.2005 № 3106-IV.	Державний правоохоронний орган спеціального призначення, підпорядкований Президентові України та підконтрольний Верховній Раді України, який здійснює систему організаційно-правових, режимних, оперативно-розшукових та інших заходів з метою забезпечення нормального функціонування органів державної влади України, безпеки посадових осіб та об'єктів, визначених Законом.	Здійснення державної охорони органів державної влади України та інших об'єктів, визначених Законом; забезпечення у порядку, визначеному Законом, безпеки посадових осіб та членів їхніх сімей; запобігання протиправним посяганням на посадових осіб і членів їхніх сімей та об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона, виявлення та припинення таких посягань; участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом; проведення в порядку, визначеному Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність», гласних та негласних оперативних заходів із метою запобігання посяганням на посадових осіб і членів їхніх сімей та об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона,	2993 співробітника	

					виявлення і припинення таких посягань тощо.		
7.	Державна кримінально-виконавча служба України (органи і установи виконання покарань та слідчих ізоляторів)	2000	Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23.06.2005 № 2713-IV, Закон України «Про чисельність Державної кримінально-виконавчої служби України» від 02.03.2000 № 1526-III.	Правоохоронний орган, на який покладається завдання щодо здійснення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, який складається з установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, інших установ і організацій, створених для забезпечення виконання його завдань.	Здійснення правозастосовних та правоохоронних функцій; забезпечення правопорядку в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах; запобігання вчиненню кримінальних правопорушень у цих установах; приймання і реєстрація заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення, прийняття щодо них рішень; виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах, та вжиття заходів до їх усунення; розшук та затримання засуджених, які ухиляються від відбування покарання; здійснення оперативно-розшукових заходів.	27329 співробітників	Згідно із законом загальна чисельність персоналу, який забезпечує діяльність установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, визначається в розмірі 33 відсотків від кількості осіб, які в них утримуються

8.	Розвідувальний орган Міністерства оборони України	2001	Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII, Закон України «Про розвідку» від 17.09.2020 № 912-IX.	Державний орган, уповноважений законом здійснювати розвідувальну діяльність з метою захисту національних інтересів України та протидії загрозам національній безпеці України у воєнній сфері, сферах оборони, військового будівництва, військово-технічній та кібербезпеки.	Добування, аналітичне опрацювання та надання розвідувальної інформації у встановленому законом порядку; сприяння захисту національних інтересів України; проведення заходів з метою забезпечення безпеки, формування та реалізації державної політики у воєнній сфері, сферах оборони, військового будівництва, військово-технічній та кібербезпеки; участь у боротьбі з тероризмом, протидії розвідувально-підривній діяльності проти України, транснаціональній організованій злочинності та іншій злочинній діяльності, що становлять загрозу національній безпеці України; здійснення оперативно-розшукової діяльності оперативними, оперативно-технічними підрозділами та підрозділами власної безпеки.	дані відсутні	Функція здійснення оперативно-розшукової діяльності оперативними, оперативно-технічними підрозділами та підрозділами власної безпеки передбачена статтею 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».
9.	Військова служба правопорядку у Збройних Силах України	2002	Закон України «Про Військову службу правопорядку у	Спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних Сил	Запобігання, виявлення, припинення кримінальних правопорушень, вчинених	4000 співробітників	Визначена Законом гранична чисельність

	(Військова поліція)		Збройних Силах України» від 07.03.2002 № 3099-III.	України, призначене для забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців Збройних Сил України у місцях дислокації військових частин, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях.	у Збройних Силах України; виявлення причин і умов, що сприяють їх вчиненню, та вжиття заходів до їх усунення; прийняття та реєстрація заяв і повідомлень про злочини, вчинені у військових частинах, та прийняття щодо них законних рішень; участь у протидії диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах; сприяння у межах своєї компетенції органам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, та суду у виконанні покладених на них законом обов'язків; розшук військовослужбовців, які переховуються від органів досудового розслідування або суду; захист життя, здоров'я, прав і законних інтересів військовослужбовців тощо.		працівників Військової служби правопорядку не може перевищувати 1,5 відсотка загальної чисельності Збройних Сил України.
10.	Державна прикордонна служба України	2003	Закон України «Про Державну прикордонну службу України»	Правоохоронний орган спеціального призначення, на який покладено завдання щодо забезпечення	Охорона державного кордону на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах; забезпечення дотримання режиму	75000 співробітників	

			від 03.04.2003 № 661-IV.	недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні.	державного кордону та здійснення прикордонного контролю і пропуску через державний кордон, охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України; участь у боротьбі з організованою злочинністю; протидія незаконній міграції; участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом тощо.		
11.	Служба зовнішньої розвідки України	2004	Закон України «Про Службу зовнішньої розвідки України» від 01.12.2005 № 3106-IV, Закон України «Про розвідку» від 17.09.2020 № 912-IX, Указ Президента України «Про Службу зовнішньої розвідки України» від 14.10.2004 № 1239/2004.	Розвідувальний орган України, який функціонує як окремий державний орган, що здійснює свою діяльність у зовнішньополітичній, економічній, військово-технічній, науково-технічній, інформаційній, екологічній сферах, сфері кібербезпеки під загальним	Добування і надання розвідувальної інформації у встановленому законом порядку; виявлення та визначення ступеня зовнішніх загроз національній безпеці України, у тому числі у кіберпросторі, життю, здоров'ю громадян та об'єктам державної власності за межами України; організація і проведення спеціальних	4350 співробітників	Функція здійснення оперативно-розшукової діяльності підрозділами агентурної розвідки, оперативно-технічними та власної безпеки передбачена статтею 5

				керівництвом Президента України.	заходів щодо зовнішніх загроз національній безпеці України; участь у боротьбі з тероризмом, протидії розвідувально-підривній діяльності проти України, транснаціональній організованій злочинності та іншій злочинній діяльності, що становлять зовнішню загрозу національній безпеці України; здійснення оперативно-розшукової діяльності підрозділами агентурної розвідки, оперативно-технічними та власної безпеки тощо.		Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»
12.	Національна поліція України	2015	Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII.	Центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом.	Надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; допомоги особам, які з причин, передбачених законом, потребують такої допомоги; запобігання вчиненню правопорушень; виявлення, припинення кримінальних та адміністративних правопорушень;	141330 співробітників	

					здійснення досудового розслідування та оперативно-розшукової діяльності тощо.		
13.	Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)	2015	Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 № 1698-VII, Указ Президента України «Про утворення Національного антикорупційного бюро України» від 16.05.2015 № 217/2015.	Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних та інших кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню таких нових правопорушень.	Протидія корупційним та іншим кримінальним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці; вжиття інших заходів щодо протидії корупції; здійснення оперативно-розшукових заходів з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБУ, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів; здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБУ, а	1000 співробітників, з яких не більше 750 осіб начальницького складу	Законом України № 3502-IX від 08.12.2023 передбачено поетапне збільшення співробітників НАБУ, щорічно з 01.01.2024, 01.01.2025, 01.01.2026, на 100 осіб, з яких 10 осіб-державні службовці

					також інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом; вжиття заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності НАБУ.		
14.	Державне Бюро розслідувань (ДБР)	2016	Закон України «Про Державне Бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII, Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного бюро розслідувань» від 29.02.2016 № 127.	Державний правоохоронний орган, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції.	Вирішення завдань із запобігання, виявлення, припинення, розкриття та досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, судьями та працівниками правоохоронних органів, а також інших кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності ДБР; здійснення на підставах та в порядку, встановлених законом, оперативно-розшукової діяльності щодо таких кримінальних	1900 співробітників	

					правопорушень; розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за вчинення вказаних кримінальних правопорушень, тощо.		
15.	Бюро економічної безпеки України (БЕБ)	2021	Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» від 28.01.2021 № 1150-ІХ, Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Бюро економічної безпеки України» від 12.05.2021 № 510, Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації діяльності Бюро економічної безпеки» від 06.10.2021 року № 1068, якою затверджено Положення про Бюро економічної безпеки України.	Центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, на який покладається завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави, та який відповідно до покладених на нього завдань виконує правоохоронну, аналітичну, економічну, інформаційну та інші функції.	Виявлення та оцінювання ризиків і загроз економічній безпеці держави, визначення способів їх мінімізації, усунення та запобігання виникненню в майбутньому; забезпечення економічної безпеки держави шляхом запобігання, виявлення, припинення, розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави, планування заходів щодо протидії ним; здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування в межах передбаченої законом підслідності; здійснення інформаційно-пошукової та аналітично-інформаційної роботи щодо кримінальних правопорушень, віднесених законом до	4000 співробітників	

					підслідності БЕБ; виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню вказаних кримінальних правопорушень, тощо.		
--	--	--	--	--	---	--	--