

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**  
**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

*Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису*

**ШВИДЕНКО ЄВГЕНІЙ ЮРІЙОВИЧ**

УДК 342.9 (477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ  
УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ З ІНШИМИ  
ДЕРЖАВНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ  
ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ**

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

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

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

---

**Є. Ю. Швиденко**

Науковий керівник **Політанський В'ячеслав Станіславович**,  
доктор юридичних наук, старший дослідник

**Київ – 2025**

## АНОТАЦІЯ

**Швиденко Є. Ю. Адміністративно-правовий механізм взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2025.

Дисертаційне дослідження присвячено з'ясуванню сутності й висвітленню особливостей адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони, а також окресленню теоретично обґрунтованих шляхів удосконалення відповідного механізму.

Аргументовано, що правова природа охоронної діяльності полягає в тому, що вона одночасно має публічно-правовий та приватно-правовий характер, адже, з одного боку, приватні суб'єкти охоронної діяльності реалізують право на підприємництво у сфері надання охоронних послуг, які регламентовані адміністративно-правовими нормами та підлягають державному ліцензуванню, контролю й нагляду. З іншого боку, охоронна діяльність пов'язана з виконанням завдань загальносуспільного значення, оскільки спрямована на підтримання правопорядку та безпеки, що, відповідно, є сферою державного інтересу.

Доведено, що державна охорона – це врегульована нормами адміністративного законодавства діяльність уповноважених органів держави, яка спрямована на забезпечення безпеки найвищих посадових осіб, органів державної влади, об'єктів державного значення тощо, реалізацію заходів загальнодержавного масштабу з метою захисту суверенітету,

конституційного ладу й стабільного функціонування різних державних інститутів та їх посадових осіб.

Аргументовано, що державна охорона посідає особливе місце в системі охоронної діяльності України, вона має виключно публічно-правовий характер і не може бути здійснена приватними структурами, оскільки спрямована на забезпечення захисту органів державної влади, посадових осіб, суб'єктів стратегічного значення та інших об'єктів, визначених законом. Тож державна охорона є інструментом реалізації правоохоронної функції держави в частині гарантування безпеки та стабільності суспільного життя.

Взаємодію Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони запропоновано тлумачити як врегульовану нормами адміністративного права спільну, взаємоузгоджену діяльність, спрямовану на реалізацію завдань щодо забезпечення безпеки об'єктів державної охорони, що передбачає координацію зусиль, обмін інформацією, спільне планування та здійснення заходів охоронного й безпекового характеру.

Встановлено, що адміністративно-правовий механізм взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони – це визначена нормами законодавства системна сукупність елементів, які у своїй єдності забезпечують узгодженість спільних дій відповідних суб'єктів, а також гарантують їх законність, ефективність і результативність. До елементів цього механізму віднесено: норми права; нормативно-правові акти; адміністративно-правові інструменти (форми та методи взаємодії); матеріально-технічні засоби та ресурси; гарантії здійснення спільної діяльності; механізми нагляду й контролю; кадрове забезпечення.

Виокремлено такі основні напрями реалізації адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони:

- 1) нормативно-регулятивний (правотворчий); 2) правозастосовний;
- 3) організаційно-управлінський; 4) матеріально-технічний.

Аргументовано, що видами взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення охоронної діяльності є: 1) взаємодія за напрямом охорони вищих органів державної влади, зокрема Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України та Верховного Суду); 2) спільна діяльність під час провадження державної охорони Президента України; 3) співробітництво в межах забезпечення безпеки окремих посадових осіб.

Встановлено, що форми взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення охоронної діяльності – це регламентовані законодавством моделі адміністративної діяльності, які забезпечують реалізацію спільних операцій та окремих заходів уповноваженими органами державної влади, що вступають у відносини у сфері державної охорони.

Обґрунтовано, що методи взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони становлять сукупність закріплених нормами адміністративного права правових, організаційних, управлінських інструментів, механізмів і засобів, які використовують з метою забезпечення ефективної та результативної спільної діяльності досліджуваних суб'єктів. До переліку відповідних методів віднесено: метод владних приписів (імперативний метод); метод переконання; координаційний метод; метод прогнозування; метод планування; аналітичний метод; розроблення та прийняття управлінських рішень.

Встановлено, що особливий правовий режим – це визначений у нормах чинного законодавства спеціальний порядок регулювання суспільних відносин, який застосовують в умовах надзвичайних або кризових ситуацій та передбачає використання комплексу виняткових правових механізмів,

інструментів і засобів, застосування тимчасового обмеження окремих прав і свобод людини та громадянина, а також наділення органів влади додатковими повноваженнями з метою запобігання чи усунення загроз для безпеки, конституційного ладу й стабільності суспільства за умов збереження основоположних цінностей — свободи, рівності, справедливості та гуманізму.

Акцентовано на тому, що запровадження в Україні правового режиму воєнного стану суттєво змінило порядок функціонування переважної більшості державних інституцій, зокрема Управління державної охорони України. Його діяльність було переведено у формат підвищеної готовності відповідно до вимог законодавства про воєнний стан і рішень військового командування.

Обґрунтовано, що здійснення контролю і нагляду за діяльністю Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони є врегульованою нормами чинного законодавства та забезпеченою державним примусом діяльністю спеціально уповноважених суб'єктів, що спрямована на перевірку, оцінювання та забезпечення ефективності, результативності та законності спільної, взаємоузгодженої діяльності Управління державної охорони з іншими державними інституціями, покладених на них завдань у сфері здійснення державної охорони.

З'ясовано, що фінансовий контроль і нагляд за взаємодією Управління державної охорони з іншими державними інституціями спрямовані на те, щоб гарантувати цільове та раціональне використання ресурсів у спільних проєктах і заходах, не допустити зловживань чи порушення фінансової дисципліни й водночас зберегти необхідний рівень секретності. Його специфіка виявляється в поєднанні загальних принципів державного фінансового контролю з особливими механізмами перевірки та звітності,

зумовленими характером охоронної діяльності та потребою в комплексній координації між органами влади.

Узагальнено, що прогалини в адміністративному законодавстві, яке регулює організацію взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони, обумовлені низкою чинників як правового, так й організаційного характеру, зокрема: по-перше, відсутністю належної уваги з боку законодавця до зазначеної проблематики в межах ведення державної безпекової політики; по-друге, недостатньою та поверхневою врегульованістю питання взаємодії між відповідними суб'єктами; по-третє, застарілістю чинного законодавства й невідповідністю сучасним викликам і реаліям; по-четверте, відсутністю чітких координаційних механізмів; по-п'яте, наявністю у більшості відомчих документів щодо діяльності Управління державної охорони України грифу «для службового користування» або «таємно», що своєю чергою ускладнює контроль з боку суспільства та науковий аналіз; по-шосте, низьким рівнем довіри між різними відомствами; по-сьоме, нестабільністю та недостатністю кадрового складу.

Запропоновано розробити та прийняти Типове положення про порядок взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони. Виокремлено ключові аспекти, які має врегулювати такий підзаконний нормативно-правовий акт.

Зазначено, що оцінювання взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями є необхідним і важливим кроком на шляху забезпечення ефективної та якісної спільної діяльності в досліджуваній сфері суспільного життя. Воно дає змогу встановити: а) наскільки раціонально було використано фінансові, матеріально-технічні й інші ресурси, а також оптимізувати ці процеси; б) виявити слабкі місця в такій спільній діяльності; в) виявити недоліки в чинному законодавстві тощо.

Визначено якісні та кількісні критерії, за якими слід здійснювати таке оцінювання.

**Ключові слова:** охоронна діяльність, державна охорона, об'єкт, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правовий механізм, елементи, взаємодія, координація, Управління державної охорони, правоохоронні органи, форми, методи, правовий режим, воєнний стан, надзвичайний стан, організаційні засади, нагляд, контроль, удосконалення, адміністративне законодавство.

## SUMMARY

**Shvidenko E.Yu. Administrative and legal mechanism of interaction of the State Security Department of Ukraine with other state institutions in the implementation of state security.** – *Qualification scientific work on the rights of the manuscript.*

The thesis for obtaining a scientific degree of Candidate of Juridical Science in speciality 12.00.07 «Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law» – Scientific Institute of Public Law, Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2025.

The dissertation research is devoted to clarifying the essence and highlighting the features of the administrative-legal mechanism of interaction of the State Security Department of Ukraine with other state institutions during the implementation of state security, as well as outlining theoretically justified ways to improve the relevant mechanism.

It is argued that the legal nature of security activities is that it is simultaneously of a public-law and private-law nature, because, on the one hand, private security entities exercise the right to entrepreneurship in the field of providing security services, which are regulated by administrative-law norms and are subject to state licensing, control and supervision. On the other hand, security activities are associated with the implementation of tasks of general social importance, since they are aimed at maintaining law and order and security, which, accordingly, is a sphere of state interest.

It is proven that state security is the activity of authorized state bodies regulated by administrative legislation, which is aimed at ensuring the security of the highest officials, state authorities, objects of state importance, etc., the implementation of measures of a nationwide scale in order to protect sovereignty, constitutional order and stable functioning of various state institutions and their officials.



It is argued that state security occupies a special place in the system of security activities of Ukraine, it has an exclusively public-legal nature and cannot be carried out by private structures, since it is aimed at ensuring the protection of state authorities, officials, entities of strategic importance and other objects defined by law. Therefore, state security is an instrument for implementing the law enforcement function of the state in terms of guaranteeing the security and stability of public life.

The interaction of the State Protection Department of Ukraine with other state institutions during the implementation of state protection is proposed to be interpreted as a joint, mutually agreed activity regulated by the norms of administrative law, aimed at implementing tasks to ensure the security of state protection facilities, which involves coordination of efforts, exchange of information, joint planning and implementation of security and safety measures.

It has been established that the administrative and legal mechanism of interaction of the State Protection Department of Ukraine with other state institutions during the implementation of state protection is a systematic set of elements defined by the norms of legislation, which in their unity ensure the consistency of joint actions of the relevant subjects, and also guarantee their legality, efficiency and effectiveness. The elements of this mechanism include: legal norms; regulatory and legal acts; administrative and legal instruments (forms and methods of interaction); material and technical means and resources; guarantees for the implementation of joint activities; mechanisms of supervision and control; personnel.

The following main directions of implementation of the administrative and legal mechanism of interaction of the State Security Department of Ukraine with other state institutions during the implementation of state security are distinguished: 1) normative and regulatory (law-making); 2) law enforcement; 3) organizational and managerial; 4) material and technical.

It is argued that the types of interaction of the State Security Department of Ukraine with other state institutions during the implementation of security activities are: 1) interaction in the direction of protection of higher state authorities, in particular the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Constitutional Court of Ukraine and the Supreme Court); 2) joint activities during the implementation of state security of the President of Ukraine; 3) cooperation within the framework of ensuring the security of individual officials.

It has been established that the forms of interaction of the State Security Department of Ukraine with other state institutions during the implementation of security activities are regulated by law models of administrative activity, which ensure the implementation of joint operations and individual measures by authorized state authorities entering into relations in the field of state security.

It is substantiated that the methods of interaction of the State Security Department of Ukraine with other state institutions during the implementation of state security constitute a set of legal, organizational, managerial instruments, mechanisms and means, enshrined in the norms of administrative law, which are used to ensure effective and productive joint activities of the subjects under study. The list of relevant methods includes: the method of authority prescriptions (imperative method); the method of persuasion; the coordination method; the method of forecasting; the method of planning; the analytical method; the development and adoption of managerial decisions.

It is established that a special legal regime is a special procedure for regulating social relations defined in the norms of current legislation, which is applied in emergency or crisis situations and provides for the use of a complex of exceptional legal mechanisms, instruments and means, the application of temporary restrictions on certain rights and freedoms of a person and a citizen, as well as the granting of additional powers to government bodies in order to prevent

or eliminate threats to security, constitutional order and stability of society while preserving fundamental values - freedom, equality, justice and humanism.

It is emphasized that the introduction of the martial law legal regime in Ukraine significantly changed the functioning of the vast majority of state institutions, in particular the State Security Department of Ukraine. Its activities were transferred to a format of increased readiness in accordance with the requirements of the martial law legislation and decisions of the military command.

It is substantiated that the implementation of control and supervision over the activities of the State Security Department of Ukraine with other state institutions during the implementation of state security is regulated by the norms of current legislation and ensured by state coercion by specially authorized entities, which is aimed at verifying, evaluating and ensuring the efficiency, effectiveness and legality of the joint, mutually coordinated activities of the State Security Department with other state institutions, the tasks assigned to them in the field of state security.

It is found that financial control and supervision over the interaction of the State Security Department with other state institutions are aimed at guaranteeing targeted and rational use of resources in joint projects and activities, preventing abuse or violation of financial discipline and at the same time maintaining the necessary level of secrecy. Its specificity is manifested in the combination of general principles of state financial control with special mechanisms of verification and reporting, determined by the nature of security activities and the need for comprehensive coordination between authorities.

It is summarized that the gaps in the administrative legislation regulating the organization of interaction between the State Security Department of Ukraine and other state institutions during the implementation of state security are due to a number of factors of both legal and organizational nature, in particular: first, the lack of due attention on the part of the legislator to the specified issues within the framework of conducting state security policy; second, insufficient and superficial

regulation of the issue of interaction between relevant entities; third, the obsolescence of the current legislation and its inconsistency with modern challenges and realities; fourth, the lack of clear coordination mechanisms; fifth, the presence of the stamp “for official use” or “secret” in most departmental documents regarding the activities of the State Security Department of Ukraine, which in turn complicates public control and scientific analysis; sixth, the low level of trust between different departments; seventh, instability and insufficient staffing.

It is proposed to develop and adopt a Model Regulation on the procedure for interaction of the State Security Department of Ukraine with other state institutions during the implementation of state security. The key aspects that such a subordinate regulatory legal act should regulate are highlighted.

It is noted that the assessment of the interaction of the State Security Department of Ukraine with other state institutions is a necessary and important step towards ensuring effective and high-quality joint activities in the studied area of public life. It makes it possible to establish: a) how rationally financial, material, technical and other resources were used, as well as to optimize these processes; b) identify weaknesses in such joint activities; c) identify shortcomings in current legislation, etc. Qualitative and quantitative criteria are determined, according to which such an assessment should be carried out.

**Keywords:** security activities, state security, object, administrative and legal regulation, administrative and legal mechanism, elements, interaction, coordination, State Security Department, law enforcement agencies, forms, methods, legal regime, martial law, state of emergency, organizational principles, supervision, control, improvement, administrative legislation.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Швиденко Є. Ю. Особливості організації взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони під час дії окремих правових режимів у державі. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 464–468.

2. Швиденко Є. Ю. Поняття та структура адміністративно-правового механізму взаємодії управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони. *Право і суспільство*. 2023. № 3. С. 616–621.

3. Швиденко Є. Ю. Державна охорона як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 840–842.

4. Швиденко Є. Ю. Поняття охоронної діяльності та місце в ній державної охорони. *KELM*. 2024. № 7(67). С. 348–351 (Республіка Польща).

5. Швиденко Є. Ю. Особливості здійснення контролю і нагляду за діяльністю Управління державної охорони України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 3. С. 301–305.

### *які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

6. Швиденко Є. Ю. Поняття контролю і нагляду за діяльністю Управління державної охорони України при взаємодії з іншими державними інституціями. *Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 12–13 серп. 2020 р.)*. Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2020. С. 142–144.

7. Швиденко Є. Ю. Поняття взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 14–15 листоп. 2021 р.)*. Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2021. С. 134–136.

8. Швиденко Є. Ю. Нормативно-правові акти як елементи адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони. *Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 20–21 квіт. 2023 р.). Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2023. С. 244–246.

## ЗМІСТ

|                                                                                                                                                                                                         |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>ВСТУП.....</b>                                                                                                                                                                                       | <b>17</b> |
| <b>РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ З ІНШИМИ ДЕРЖАВНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ .....</b> | <b>27</b> |
| 1.1. Правова природа охоронної діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання та місце в ній державної охорони .....                                                                       | 27        |
| 1.2. Поняття та структура адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони .....                | 42        |
| 1.3. Основні напрями реалізації адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони.....           | 63        |
| <b>Висновки до розділу 1.....</b>                                                                                                                                                                       | <b>77</b> |
| <b>РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ЗДІЙСНЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ З ІНШИМИ ДЕРЖАВНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ.....</b>                                       | <b>84</b> |
| 2.1. Види та форми взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення охоронної діяльності .....                                                        | 84        |
| 2.2. Методи взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони .....                                                                  | 99        |

|                                                                                                                                                                                                                                                    |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.3. Окремі аспекти організації взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями щодо здійснення державної охорони під час дії правових режимів .....                                                               | 116        |
| <b>Висновки до розділу 2.....</b>                                                                                                                                                                                                                  | <b>132</b> |
| <b>РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ З ІНШИМИ ДЕРЖАВНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ.....</b>                       | <b>139</b> |
| 3.1. Особливості здійснення контролю та нагляду за взаємодією Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони.....                                                                      | 139        |
| 3.2. Розвиток адміністративного законодавства в частині вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони ..... | 154        |
| <b>Висновки до розділу 3.....</b>                                                                                                                                                                                                                  | <b>171</b> |
| <b>ВИСНОВКИ .....</b>                                                                                                                                                                                                                              | <b>182</b> |
| <b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>                                                                                                                                                                                                            | <b>182</b> |
| <b>ДОДАТКИ.....</b>                                                                                                                                                                                                                                | <b>210</b> |



## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** В умовах сьогодення Управління державної охорони України (далі – УДО) відіграє надзвичайно важливу роль у забезпеченні національної безпеки держави, оскільки саме ця структура особливого призначення відповідає за захист вищих посадових осіб, органів державної влади та стратегічно важливих об’єктів, від стабільного функціонування яких залежить цілісність політичної системи та стійкість конституційного ладу. Таким чином, УДО створює необхідні умови для реалізації повноважень державних органів у безпечному середовищі, що унеможливорює вплив зовнішніх і внутрішніх загроз на процес ухвалення управлінських рішень та гарантує безперервність діяльності державних інституцій.

Водночас ефективне виконання завдань, покладених на Управління державної охорони, не може бути забезпечене лише зусиллями цього відомства, адже сучасні виклики безпеки мають комплексний характер і потребують скоординованих дій. Саме тому виникає об’єктивна необхідність налагодження тісної взаємодії УДО з іншими органами державної влади, правоохоронними структурами та спеціальними службами. Така взаємодія не лише підвищує ефективність охоронних заходів, а й створює єдиний безпековий простір, у межах якого кожен суб’єкт виконує свою функцію, доповнюючи інші.

*Зв’язок теми дисертації із сучасними дослідженнями.* Окремі проблемні питання, присвячені здійсненню державної охорони в Україні, у своїх наукових працях розглядали: В. О. Аранчій, О. М. Бандурка, В. В. Галунько, В. Ю. Гаруст, Є. А. Гетьман, С. Т. Гончарук, С. М. Гусаров, О. В. Джафарова, М. В. Джафарова, Є. В. Дуліба, Ю. С. Козлова, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, В. І. Курило, А. А. Манжула, Р. В. Миронюк, О. М. Музичук, В. Ю. Оксінь, А. М. Подоляка, В. С. Політанський,

А. О. Полянський, А. А. Русецький, М. В. Сийплові, Р. М. Скриньковський, Є. Ю. Соболев, Л. В. Сорока, О. В. Сукманова, Л. О. Фещенко, Р. В. Шаповал, К. В. Шкарупа та багато інших. Проте, попри значний теоретичний доробок, у науковій літературі фактично відсутні комплексні дослідження, присвячені характеристиці адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони.

Таким чином, необхідність забезпечення ефективної взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони, а також відсутність комплексних монографічних досліджень, присвячених вказаній проблематиці, обумовлюють актуальність і своєчасність представленої дисертаційної роботи.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження узгоджується з положеннями: Стратегії людського розвитку, затвердженої Указом Президента України від 2 червня 2021 року № 225/2021; Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695; Стратегії воєнної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021. Дисертацію виконано в межах реалізації плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дисертації полягає в тому, щоб на основі аналізу наукових поглядів учених, норм чинного законодавства та правозастосовної практики, з'ясувати сутність і розкрити особливості адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення

державної охорони, на основі чого запропонувати науково обґрунтовані шляхи вдосконалення відповідного адміністративного законодавства.

Для досягнення зазначеної мети в цьому дослідженні необхідно було вирішити такі основні *завдання*:

- розкрити правову природу охоронної діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання та встановити місце в ній державної охорони;

- визначити поняття та розкрити структуру адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони;

- окреслити основні напрями реалізації адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони;

- виокремити види та форми взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення охоронної діяльності;

- визначити методи взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони;

- розкрити окремі аспекти організації взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони під час дії правових режимів;

- виокремити особливості здійснення контролю і нагляду за діяльністю Управління державної охорони України під час здійснення з іншими державними інституціями у сфері державної охорони;

- опрацювати шляхи розвитку адміністративного законодавства в частині вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони.

*Об'єктом дослідження* є правові відносини, які виникають у межах взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони.

*Предмет дослідження* – адміністративно-правовий механізм взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони.

**Методи дослідження.** Методологічною основою дисертаційної роботи є сукупність різних методів наукового пізнання, використання яких дозволило досягти мети наукового дослідження. *Логіко-семантичний* та *аналітичний* методи використано для того, щоб розрити правову природу охоронної діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання та встановити місце в ній державної охорони (підрозділ 1.1); запропонувати поняття та розкрити структуру адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони (підрозділ 1.2). *Структурно-логічний* та *системно-функціональний* методи застосовано з метою окреслення основних напрямів реалізації адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони (підрозділ 1.3); визначення видів і форм взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення охоронної діяльності (підрозділ 2.1); з'ясування методів взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони (підрозділ 2.2). *Організаційно-функціональний* метод уможливив розкриття окремих аспектів організації взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони в межах дії правових режимів (підрозділ 2.3). Метод *документального аналізу* застосовувався для характеристики особливостей здійснення контролю та нагляду за діяльністю Управління державної охорони

України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони (підрозділ 3.1). Щоб опрацювати шляхи розвитку адміністративного законодавства в частині вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони (підрозділ 3.2) було застосовано методи *моделювання та прогнозування*.

*Науково-теоретичне підґрунтя* роботи становлять праці фахівців з галузі конституційного, адміністративного, цивільного права тощо. Крім того, було використано напрацювання фахівців з інших галузевих дисциплін, зокрема: теорії держави та права, теорії управління, соціології.

*Нормативно-правову основу* дослідження становлять Конституція України, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, норми яких забезпечують функціонування адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони.

*Інформаційною та емпіричною базою* дисертаційної роботи є практична спільна діяльність Управління державної охорони з іншими державними інституціями, періодичні видання, статистичні дані тощо.

**Наукова новизна отриманих результатів** визначається тим, що дисертація є однією з перших спроб з'ясувати сутність і розкрити особливості адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони в сучасних умовах, на основі чого надати теоретично обґрунтовані пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства в цій сфері. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

*вперше:*

– узагальнено особливості взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони, до яких віднесено такі: по-перше, правова визначеність, оскільки така взаємодія ґрунтується виключно на нормах Конституції України, спеціальних законодавчих і відомчих нормативно-правових актів; по-друге, системність, яка досягається шляхом чіткого розподілу повноважень між сторонами взаємодії; по-третє, оперативність і гнучкість, яка передбачає, що взаємодія відбувається в режимі реального часу з урахуванням швидкої зміни оперативної обстановки; по-четверте, обмін даними в процесі такої спільної діяльності відбувається за умови суворого дотримання режиму секретності й інформаційної безпеки; по-п'яте, вказаній взаємодії притаманний постійний і системний характер;

– окреслено напрями адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони, до яких зараховано: а) нормативно-регулятивний (правотворчий); б) правозастосовний; в) організаційно-управлінський; г) матеріально-технічний;

– виокремлено критерії взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони, які запропоновано поділити на: 1) якісні, що фактично є показниками рівня організації та змістової наповненості співпраці, зокрема: оперативність комунікацій між УДО й іншими органами, рівень довіри та професійної культури персоналу, ступінь правової й організаційної узгодженості нормативної бази, наявність механізмів контролю та підзвітності за спільні дії; 2) кількісні критерії, що дозволяють об'єктивно виміряти результативність взаємодії, а саме кількість проведених спільних заходів, навчань, тренувань тощо, ступінь виконання узгоджених планів,

показники зменшення часу реагування на надзвичайні ситуації, статистика успішно відвернутих загроз;

*вдосконалено:*

– визначення поняття «охоронна діяльність», яким запропоновано вважати врегульовану нормами чинного законодавства сукупність дій державних і недержавних суб'єктів, спрямованих на забезпечення недоторканності життя та здоров'я людини, збереження майна (будь-якої форми власності), підтримання громадської безпеки та правопорядку, а також на фізичний захист об'єктів, що мають суспільне чи державне значення шляхом застосування дозволених законом організаційних, технічних і правових (зокрема примусових) заходів;

– наукову думку про те, що прогалини в адміністративному законодавстві, яке регулює організацію взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони, обумовлені низкою чинників як правового, так й організаційного характеру, зокрема: по-перше, відсутністю належної уваги з боку законодавця до вказаної проблематики в межах ведення державної безпекової політики; по-друге, недостатньою та поверхневою врегульованістю питання взаємодії між відповідними суб'єктами; по-третє, застарілістю чинного законодавства та невідповідністю його сучасним викликам і реаліям; по-четверте, відсутністю чітких координаційних механізмів; по-п'яте, багато відомчих документів щодо діяльності УДО мають гриф «для службового користування» або «таємно», що своєю чергою ускладнює контроль з боку суспільства та науковий аналіз; по-шосте, низьким рівнем довіри між різними відомствами; по-сьоме, нестабільністю та недостатністю кадрового складу;

– тлумачення категорії «державна охорона», яку схарактеризовано як урегульовану нормами адміністративного права діяльність уповноважених органів держави, яка спрямована на забезпечення безпеки найвищих

посадових осіб, органів державної влади, об'єктів державного значення тощо, та реалізацію заходів загальнодержавного масштабу з метою захисту суверенітету, конституційного ладу й стабільного функціонування різних державних інститутів та їх посадових осіб;

– систематизацію видів взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення охоронної діяльності, до яких віднесено такі: 1) взаємодія в напрямі охорони вищих органів державної влади (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України та Верховного Суду); 2) спільна діяльність щодо провадження державної охорони Президента України; 3) співробітництво в межах забезпечення безпеки окремих посадових осіб;

*дістали подальшого розвитку:*

– наукові положення про те, що прогнозування як метод взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони полягає в завчасному виявленні можливих загроз, визначенні ймовірних сценаріїв розвитку подій та оцінюванні їхнього впливу на безпеку охоронюваних об'єктів і посадових осіб. Цей метод ґрунтується на аналізі наявної інформації, урахуванні тенденцій у суспільно-політичному середовищі та використанні спеціальних засобів моніторингу, що дозволяють формувати обґрунтовані припущення щодо майбутніх ризиків;

– твердження про те, що запровадження в Україні правового режиму воєнного стану суттєво змінило порядок функціонування переважної більшості державних інституцій, зокрема Управління державної охорони України, оскільки його діяльність була переведена у формат підвищеної готовності відповідно до вимог законодавства про воєнний стан і рішень військового командування;

– обґрунтування наукової думки про те, що здійснення контролю та нагляду за діяльністю Управління державної охорони України з іншими



державними інституціями під час здійснення державної охорони становить урегульовану нормами чинного законодавства та забезпечену державним примусом діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, яка спрямована на перевірку, оцінювання та забезпечення ефективності, результативності й законності спільної, взаємоузгодженої діяльності Управління державної охорони з іншими державними інституціями, покладених на них завдань у сфері здійснення державної охорони.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані в:

- *науково-дослідній сфері* – як підґрунтя для здійснення подальших теоретико-прикладних досліджень, присвячених проблемі функціонування адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

- *правотворчій діяльності* – для вдосконалення чинних та розроблення нових законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, норми яких закріплюють засади функціонування адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони;

- *правозастосовній діяльності* – з метою підвищення ефективності взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони;

- *освітньому процесі* – у межах підготовки лекційних матеріалів, підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Правоохоронна діяльність» та «Правоохоронні органи».

**Апробація матеріалів дисертації.** Підсумки дослідження проблеми загалом, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки було оприлюднено на міжнародних, всеукраїнських і регіональних науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах, зокрема: «Виклики

сучасності та наукові підходи до їх вирішення» (м. Київ, 12–13 серпня 2020 р.), «Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України» (м. Київ, 14–15 листопада 2021 року), «Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства» (м. Київ, 20–21 квітня 2023 р.).

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 211 сторінок. Список використаних джерел містить 186 найменувань на 21 сторінці.

## РОЗДІЛ 1

### ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ З ІНШИМИ ДЕРЖАВНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ

#### **1.1. Правова природа охоронної діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання та місце в ній державної охорони**

В умовах сьогодення питання забезпечення публічної безпеки та правопорядку є одним з найнагальніших і найважливіших для Української держави й суспільства. Для реалізації цього завдання в державі функціонує низка інститутів, серед яких самотійне місце відведено охоронній діяльності. Остання спрямована на захист життя і здоров'я людей, їхнього майна, а також об'єктів різної форми власності від протиправних посягань. Охоронну діяльність здійснюють як державні органи, так і приватні суб'єкти, що надають охоронні послуги на договірних засадах. Слід зауважити, що охоронна діяльність не дублює функцій правоохоронних органів, а виконує допоміжну роль, тим самим розвантажуючи державні силові інституції.

У межах представленої в роботі проблематики зосередимо увагу на етимології базового поняття «охорона». У словниковій літературі охорона – це дія в значенні охороняти, тобто оберігати від небезпеки кого-, що-небудь, забезпечувати від загрози нападу, замаху; забезпечувати, гарантувати недоторканність кого-, чого-небудь; захищати від чого-небудь [23, с. 692]. С. Я. Ваваженчук акцентує на тому, що семантично «охорона» означає захищати від посягань, водночас охорону можуть здійснювати двома шляхами: 1) встановлення мір належної та обов'язкової поведінки,

визначення засобів, способів, заходів з дотримання цих мір; 2) захист порушених прав, їх відновлення в разі недотримання встановлених правил поведінки. На основі зазначеного вчений дійшов висновку, що охорону прав можна тлумачити в широкому сенсі як сукупність правових заходів, що спрямовані на попередження, профілактику правопорушень, а в разі їх порушень – захист [20].

А. А. Русецький зауважує, що в юридичній сфері охорона – це система правових норм, у яких закріплено відповідний комплекс заходів, засобів і методів, реалізацію яких спрямовано на забезпечення правовідносин певного типу від протиправних посягань, підтримку належного рівня реалізації законних інтересів, попередження та припинення правопорушень тощо [137, с. 67]. С. О. Ковальчук охороною вважає діяльність, спрямовану на забезпечення прав усіх учасників кримінального процесу та умов для реалізації наданих їм прав. Захист слід розглядати як одну зі складових охорони й використовувати зазначений термін виключно для позначення напряму діяльності, призначеного для захисту прав і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного [69, с. 43].

Термін «охорона», зазначає В. Галуцько, з одного боку, тлумачать як безпосередній правовий захист соціальних інтересів громадян соціальних груп суспільства, а з іншого – як стимулювання таких соціальних дій, наслідком чого було б зміцнення наявних суспільних відносин і нейтралізація тих соціальних тенденцій, що загрожують їм. З огляду на це, на переконання науковця, відносини адміністративно-правової охорони права власності обслуговують адміністративне право загалом. Тут виникають вольові відносини, що позначають взаємозв'язок прав й обов'язків суб'єктів та об'єктів, які беруть у них участь, оскільки цей зв'язок пов'язаний нормами адміністративного права. У них сформовано визначену правосуб'єктність, юридично виражено сукупність соціальних властивостей учасників правовідносин охорони. У загальному вигляді це можна сформулювати як

право невідданих фізичних і юридичних осіб перебувати під публічною охороною публічної адміністрації та обов'язок суб'єктів публічної адміністрації забезпечити таку охорону. Це зумовлює особливу специфічну форму адміністративно-правових відносин у сфері охорони прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Основною особливістю цих відносин є їх правова нерівність, оскільки суб'єкт публічної адміністрації має пріоритет своєї волі над волею решти об'єктів [4].

Отже, поняття «охорона» є полінауковим, його використовують у різних сферах суспільного життя:

1) у філософії охорону визначають як форму збереження цінностей, буття чи явищ, яка спрямована на підтримку їхньої цілісності та запобігання псуванню, руйнуванню тощо. Крім того, форму розглядають як вияв людського прагнення до стабільності, гармонії та продовження існування сутностей, що мають значення для якого конкретного індивіда або суспільства загалом;

2) соціологічний підхід передбачає, що охорона – це соціальний інститут або система практик, що спрямовані на підтримання суспільного порядку, безпеки та соціальної рівноваги. Вона виконує функцію захисту соціальних норм, інтересів груп та суспільства загалом від внутрішніх і зовнішніх загроз;

3) з позицій психології охорона – це психічний механізм або діяльність, що забезпечує відчуття безпеки, зниження тривоги та створення умов для стабільного розвитку особистості. На рівні індивіда охорона означає прагнення до самозбереження, уникнення небезпеки та формування довірливого середовища;

4) у теорії управління це система організаційних заходів і процесів, спрямованих на запобігання загрозам і збереження ресурсів організації (людських, матеріальних, інформаційних). Вона є управлінською функцією

контролю, моніторингу та реагування з метою забезпечення стабільності функціонування системи.

У межах представленої в роботі проблематики інтерес становить саме правовий аспект цієї категорії. Тож охорона – це врегульована нормами чинного законодавства діяльність держави (її органів, установ, організацій), а також інших недержавних суб'єктів, яка спрямована на забезпечення цілісності, недоторканності майнових та/або немайнових прав фізичних і юридичних осіб. Характерними ознаками правової охорони є: а) нормативна врегульованість; б) інституційність, адже реалізується колом спеціально уповноважених суб'єктів; в) має цільовий характер, оскільки спрямована на досягнення певної, заздалегідь визначеної мети; г) у разі наявності певних умов передбачає можливість застосування примусових заходів; д) поширюється на широкий спектр суспільних відносин (охорона праці, природи, прав людини, власності тощо).

Усі запропоновані визначення засвідчують, що охорона – це передусім діяльність, а отже, у контексті представленої в роботі проблематики увагу зосередимо саме на охорону як діяльність. У дисертаційному дослідженні В. О. Аранчій стверджує, що охоронна діяльність – це врегульований нормами чинного законодавства напрям роботи спеціально уповноважених суб'єктів, що має на меті надання охоронних послуг у вигляді охорони життя, здоров'я, прав, свобод й інтересів, а також майна фізичних та/або юридичних осіб від протиправних посягань (переважно фізичного характеру), а також здійснення інших організаційно-розпорядчих, юридичних, економічних, соціально-виховних заходів і дій, орієнтованих на забезпечення відповідної охорони [8]. М. В. Сийпловіч вважає, що охоронна діяльність – це вид господарської діяльності чи один з напрямів правоохоронної діяльності, які полягають у системі правових, організаційних, економічних, технологічних, фізичних та інших заходів, які здійснюють суб'єкти, що мають специфічні права й обов'язки із

забезпечення охорони життя та здоров'я фізичних осіб та їх власності, власності юридичних осіб чи держави від протиправних посягань, які визначені законами, підзаконними актами та цивільно-правовими угодами [144]. Автор виокремлює такі ознаки охоронної діяльності: 1) вона є видом господарської діяльності й одним з напрямів правоохоронної діяльності; 2) урегульована низкою законів і підзаконних нормативних актів; 3) несе ризик для життя та здоров'я як персоналу охоронних структур, так й інших громадян; 4) її здійснюють представники влади (правоохоронні органи) й інші суб'єкти; 5) своїм об'єктом має життя та здоров'я фізичних осіб і власність фізичних, юридичних осіб та держави; 6) персонал охорони має специфічні права й обов'язки, які визначені законами, підзаконними нормативно-правовими актами, а також цивільно-правовими угодами; 7) така діяльність потребує особливого контролю з боку відповідних державних органів [144].

Отже, охоронна діяльність – це врегульована нормами чинного законодавства сукупність дій, виконуваних державними та недержавними суб'єктами, що спрямована на забезпечення недоторканності життя та здоров'я людини, збереження майна (державного чи приватного), підтримання публічної безпеки та правопорядку, а також на фізичний захист об'єктів, що мають суспільне чи державне значення, шляхом застосування дозволених законом організаційних, технічних і правових (зокрема примусових) заходів [174].

Охоронна діяльність є особливим різновидом суспільно корисної діяльності, яка спрямована на забезпечення безпеки фізичних і юридичних осіб. Тож правова природа охоронної діяльності полягає в тому, що вона одночасно має публічно-правовий та приватно-правовий характер. Адже, з одного боку, приватні суб'єкти охоронної діяльності реалізують право на підприємництво у сфері надання охоронних послуг, які регламентовані адміністративно-правовими нормами та підлягають державному

ліцензуванню, контролю й нагляду. З іншого боку, охоронна діяльність пов'язана з виконанням завдань загальносуспільного значення, оскільки спрямована на підтримання правопорядку та безпеки, що, відповідно, є сферою державного інтересу. У науковій літературі традиційно виокремлюють три різновиди охоронної діяльності: державну, муніципальну та приватну. У контексті порушеної в роботі проблематики ми спрямуємо увагу на ключовий її вид [174].

Передусім проаналізуємо визначення поняття «держава». О. В. Петришин висвітлює зміст держави крізь призму притаманних їй як політико-правовому явищу та суб'єкту правовідносин ознак, виокремлюючи серед них такі: 1) має розташовуватися на певній території, обмеженій державними кордонами, характеризується певною формою територіального устрою, складається з окремих територіальних утворень. Саме територіальний принцип відрізняє державу від первісної общини та від інших соціальних організацій; 2) участь у зовнішніх відносинах, тобто здатність укладати міжнародні договори, брати участь у роботі міжнародних організацій; 3) об'єднує все населення на засадах громадянства як організація публічної влади. Громадянство передбачає сталий зв'язок між кожним індивідом і державою; 4) має апарат реалізації державної влади публічного характеру; 5) наявність суверенітету; 6) створення державного апарату та системи державних органів, що функціонують через підготовлених для управлінської діяльності фахівців (державних службовців), утримується за рахунок податків і зборів; 7) можливість застосування примусових заходів; 8) є правовою основою організації влади, тобто тільки право здатне внаормувати реалізацію державної влади, підпорядковуючи її служінню суспільству [159, с. 53]. І. І. Дахно вважає, що держава – це первинний та основний суб'єкт міжнародного права, який є учасником міжнародних відносин. Держава – це композиція з трьох елементів: певної території, населення, що мешкає на ній, і політичної організації (влади). Основна



ознака держави як суб'єкта міжнародного права – державний суверенітет. Первинність держави як суб'єкта міжнародного права виявляється в тому, що вона як об'єктивна історична реальність створюється самотійно. Ніхто зовні не створив нинішню незалежну Україну. Вона з'явилася самотійно. Як первинний суб'єкт держава має універсальну міжнародну правоздатність. Держави розроблюють норми міжнародного права, встановлюють відповідальність за їх порушення, визначають міжнародний правопорядок і функціонування міжнародних організацій. Можливість дій держав щодо зазначеного обмежується лише принципами та нормами міжнародного права, створеними ні ким іншим, як державами [35]. А. М. Мерник переконаний, що держава – це універсальна політична форма організації суспільства, яка характеризується: суверенною владою, політичним і публічним характером, реалізацією своїх повноважень на певній території за допомогою діяльності спеціальних органів, наданням своїм рішенням обов'язкового характеру, встановленням податків. Державність – це несталий стан територіально-політичної організації суспільства, що володіє обмеженою публічною владою, здійснюваною державним апаратом, який легітимно або легально є залежним від внутрішніх і зовнішніх чинників: уходження до складу певної держави й відсутність самотійного представництва ззовні власних інтересів, наявність управлінсько-наглядових органів і військових сил певної країни на її території, підпорядкованість центральним органам влади певної держави відповідно до законодавчо впровадженого нею принципу централізації управління. Таке державне утворення або не має всіх ознак, властивих державі, або їх кількісне та якісне наповнення є значно вужчим, ніж у державі, що поясняє це співвідношення [93]. Зарубіжний вчений Т. Гетц вважає, що держава – це офіційний термін, який використовують для опису країни. Державу визначають як організовану спільноту, що живе в межах єдиної політичної системи. Отже, держави – це уряд – організація людей, які приймають рішення, організовують суспільство й забезпечують дотримання

правил. І, звичайно, є ще земля. Держави претендують на контроль за певною територією з кордонами, хоча в історії є деякі приклади мобільних держав, які можуть пересуватися. Люди, які керують державою, також претендують на владу над групою людей. Держава приймає закони та здійснює правосуддя, часто використовуючи певні військові чи поліцейські сили. Держави також збирають ресурси й перерозподіляють їх, часто нерівномірно. Усе це пов'язано з управлінням суспільством. Звісно, люди, які не мають держави, все ж мають способи прийняття рішень. Однак зазвичай способи прийняття рішень менш формальні, а такі рішення менш постійні. Фактично деякі вчені стверджують, що держава визначається наявністю формальної та складної системи управління. Деякі антропологи, наприклад, припускають, що ми можемо називати щось державою лише тоді, коли воно має щонайменше чотири рівні управління: 1) люди, які керують усією країною; 2) люди, які керують містами, що їм підпорядковані; 3) люди, які керують районами та містечками, що їм підпорядковані; 4) люди, які керують невеликими селами або розширеними сім'ями, що їм підпорядковані [185]. Коли йдеться про державу, люди часто використовують терміни «держава», «нація» та «країна» як взаємозамінні. Хоча ці поняття насправді дуже схожі, вони мають незначні відмінності в значенні. Держава – це спільнота людей, які проживають на визначеній території із суверенним урядом. Термін «нація» використовують для позначення чисельної групи людей, об'єднаних своєю історією, культурою, мовою, територією чи іншими успадкованими факторами. Нація не має чіткого зв'язку з урядом, не обов'язково визначається територією та не потребує суверенітету. Наприклад, Пуерто-Рико є нацією, оскільки вона об'єднана історією, культурою та мовою. Однак Пуерто-Рико наразі не є державою, оскільки не має суверенітету. Термін «країна» використовують виключно для позначення географічної території, яку контролює уряд. Країна не має чіткого зв'язку із суверенітетом чи народом [186].

Отже, держава як особлива форма політичної організації суспільства завжди потребує захисту своїх основ, символів і представників. Саме цю функцію реалізує державна охорона, що є невід'ємною складовою механізму державної влади. Вона забезпечує безпеку найвищих посадових осіб, стратегічно важливих об'єктів й охорону суспільного порядку в умовах, коли будь-яке посягання на стабільність державних інститутів може стати загрозою для суверенітету та цілісності країни. Отже, держава створює спеціалізовані органи та структури, наділені відповідними повноваженнями, щоб гарантувати безперервність функціонування влади, а державна охорона стає практичним інструментом реалізації цього завдання. У такому поєднанні держава є носієм влади й організатором суспільного життя, а державна охорона – засобом забезпечення її стійкості та безпеки.

В. О. Аранчій на основі аналізу змісту та функціональних засад категорії «держава» висвітлює сутність державної охоронної діяльності так: по-перше, цей різновид охорони здійснюють виключно спеціально уповноважені державні інституції, які утворюються та функціонують виключно з метою реалізації функцій держави у сфері охорони та забезпечення прав, особистої безпеки й законних інтересів громадян України; по-друге, відмінною є процедура надання громадянам охоронних послуг. У межах державної охоронної діяльності домовленість з приводу замовлення та отримання останніх передбачає взаємодію не двох приватних осіб, а людини й держави (в особі її органів та посадових осіб). Через це її оформлюють у спеціальному порядку й вона має нетипову форму адміністративного договору, який закріплює механізм надання державних охоронних послуг за відповідну винагороду; по-третє, саме в межах державної охоронної діяльності суб'єктам її реалізації доступна вся повнота державного примусу, який є одним з атрибутів, визначальних ознак державної влади; по-четверте, суб'єкти державної охоронної діяльності вирізняються дуалізмом правового статусу, адже поряд із загальними правами й обов'язками, передбаченими

законом України «Про охоронну діяльність», на них покладено спеціальні державно-владні, закріплені в нормах відомчого законодавства [9]. В. В. Галуцько зазначає, що державна охоронна діяльність – це охоронна діяльність державних організацій щодо охорони належного їм майна, забезпечення особистої безпеки їх службових осіб, а також діяльність спеціально уповноважених організацій щодо надання послуг з охорони майна та забезпечення особистої безпеки фізичних осіб на підставі цивільно-правових договорів [24].

Отже, державна охорона – це врегульована нормами адміністративного права діяльність уповноважених органів держави, яка спрямована на забезпечення безпеки найвищих посадових осіб, органів державної влади, об'єктів державного значення тощо, реалізацію заходів загальнодержавного масштабу з метою захисту суверенітету, конституційного ладу й стабільного функціонування різних державних інститутів та їх посадових осіб [168].

Здійснений аналіз дає підстави для висновку, що державна охорона посідає особливе місце в системі охоронної діяльності України. Вона має виключно публічно-правовий характер і не може бути здійснена приватними структурами, оскільки спрямована на забезпечення захисту органів державної влади, посадових осіб, суб'єктів стратегічного значення та інших об'єктів, визначених законом. Тож державна охорона є інструментом реалізації правоохоронної функції держави в частині гарантування безпеки та стабільності суспільного життя. На відміну від приватної охорони, державна охорона не має комерційної природи, фінансується за рахунок державного бюджету й підпорядковується суворому правовому регулюванню з боку спеціально уповноважених органів. Вона інтегрована в систему національної безпеки та є невід'ємним елементом механізму захисту конституційного ладу. Саме тому державна охорона посідає провідне місце в структурі охоронної діяльності, задаючи загальні стандарти безпеки та визначаючи нормативні орієнтири для функціонування недержавних охоронних

організацій. Зазначене вище дає змогу констатувати, що державна охоронна діяльність, безумовно, є об'єктом адміністративно-правового регулювання.

З цього приводу Т. І. Теремецький зауважує, що адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив правових норм, які прийняті державою та є відповідними адміністративними засобами забезпечення прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб, держави в суспільних відносинах з метою підпорядкування їх юридично встановленому правопорядку, а також охорони та розвитку в інтересах суспільства й держави [160]. В. В. Сокурєнко стверджує, що адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований упорядковувальний вплив на відносини, що виникають у сфері функціонування публічної адміністрації шляхом застосування правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів тощо), пов'язаний із встановленням конкретних прав й обов'язків суб'єктів відповідних відносин [153]. О. М. Бабійчук, досліджуючи сутність цієї категорії, доходить висновку, що адміністративно-правове регулювання – це спеціальний юридичний механізм впливу адміністративного права на поведінку й діяльність його суб'єктів. Механізм адміністративно-правового регулювання – це засоби функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства й держави. Найважливішими засобами механізму адміністративно-правового регулювання є нормативні й індивідуальні акти. Ці акти відповідають двом рівням адміністративно-правового регулювання: по-перше, встановлюють загальні правила поведінки людей; по-друге, утворюють індивідуальні акти, що визначають на основі адміністративно-правової норми права й обов'язки конкретних учасників у правовідносинах. Акт застосування норми адміністративного права віднесено до механізму адміністративно-правового регулювання як засіб

індивідуальних прав, обов'язків і заходів юридичної відповідальності [10, с. 132].

Тож адміністративно-правове регулювання спрямовано насамперед на забезпечення режиму законності в публічно-правовій сфері. Тому об'єкт адміністративно-правового регулювання – це сукупність суспільних відносин, які виникають у сфері державного управління, організації та діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також відносини між ними та громадянами, підприємствами, установами й організаціями. Саме тому для підтвердження тези про те, що державна охорона є об'єктом адміністративно-правового регулювання, слід виокремити суб'єкт, об'єкт охорони (посадові особи, стратегічно важливі будівлі тощо), а також її предмет.

Державну охорону здійснюють щодо:

1) Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду;

2) Президента України, якому забезпечується безпека в місцях його постійного й тимчасового перебування шляхом здійснення державної охорони. Протягом строку повноважень Президента України також забезпечується безпека членів його сім'ї, які проживають разом з ним або супроводжують його [119]. Р. Скриньковський стверджує, що створення фізично захищених об'єктів для перебування (постійного або тимчасового) вищих посадових осіб держави (Президента, Прем'єр-міністра, Голови Верховної Ради, керівників силових структур та інших суб'єктів, діяльність яких є критично важливою для функціонування державного механізму, безпеки й оборони держави) передбачає реалізацію низки архітектурних рішень. Зокрема, важливим є забезпечення контрольованих зон доступу з надійною системою ідентифікації, організація буферних просторів між зовнішнім периметром й основними приміщеннями, а також упровадження непрямої логіки пересування в межах будівлі, що ускладнює

несанкціонований доступ. Такі архітектурні рішення мають бути закладені ще на етапі проектування, щоб забезпечити максимальну ефективність і мінімізувати потребу в подальших доопрацюваннях [147];

3) державну охорону здійснюють щодо глав іноземних держав, парламентів й урядів і членів їхніх сімей, міністрів закордонних справ, керівників міжнародних організацій, які прибувають в Україну чи перебувають на її території в складі офіційних делегацій або відвідують Україну на запрошення органів державної влади. Державну охорону можуть здійснювати щодо інших високих посадових осіб, представників іноземних держав і міжнародних організацій, які прибувають в Україну чи перебувають на її території. Державну охорону в разі наявності загрози життю чи здоров'ю можуть здійснювати щодо інших посадових осіб за рішенням Президента України, прийнятим за поданням посадових осіб, уповноважених виступати від імені відповідних державних органів, або за поданням начальника Управління державної охорони України [119];

4) державну охорону здійснюють щодо будинків, де працюють Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, Верховний Суд, споруд і спеціальних транспортних засобів, що знаходяться в їх користуванні, інших місць постійного й тимчасового перебування осіб, яких охороняють відповідно до закону, важливих державних об'єктів, прилеглих до них територій та акваторій, визначених Президентом України. До будинків, де працюють Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, а також будинків, де працюють інші органи державної влади України, щодо яких здійснюють державну охорону, не допускаються особи з холодною чи вогнепальною зброєю (крім осіб, які здійснюють державну охорону відповідного будинку), а також особи з вибуховими речовинами, засобами підризу, боєприпасами всіх видів і зразків, навчальними або імітаційними

боєприпасами, легкозаймистими рідинами чи займистими твердими речовинами, піротехнічними засобами [119].

Державну охорону здійснює Управління державної охорони України. Воно є державним правоохоронним органом спеціального призначення, підпорядкованим Президентові України та підконтрольним Верховній Раді України. Загальна структура й чисельність Управління державної охорони України затверджує Верховна Рада України за поданням Президента України. Управління державної охорони України в межах своїх повноважень на основі та на виконання законів й інших нормативно-правових актів видає накази, організовує та контролює їх виконання [119]. На Управління державної охорони України покладено завдання щодо: здійснення державної охорони щодо органів державної влади України; забезпечення безпеки посадових осіб, визначених законом, за місцем їх перебування як на території України, так і за її межами; забезпечення безпеки членів сімей посадових осіб, визначених законом, які проживають разом з ними або супроводжують їх; запобігання протиправним посяганням на посадових осіб і членів їхніх сімей та об'єкти, щодо яких здійснюють державну охорону, їх виявлення та припинення; охорони об'єктів, визначених законом; забезпечення безпечної експлуатації транспортних засобів, призначених для визначених законом посадових осіб; участі в заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом [119]. Для здійснення покладених завдань Управління державної охорони України уповноважене: надавати згоду на допущення громадян на об'єкти, щодо яких здійснюють державну охорону; одержувати в установленому порядку від керівників органів державної влади України, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності за письмовим запитом начальника Управління або його заступників відомості, необхідні для здійснення державної охорони; використовувати форму одягу та документи, які зашифровують особу чи відомчу належність військовослужбовців і транспортних засобів Управління



державної охорони України; проводити в порядку, визначеному Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність», гласні та негласні оперативні заходи з метою запобігання посяганням на посадових осіб і членів їхніх сімей та об'єкти, щодо яких здійснюють державну охорону, виявлення та припинення таких посягань; проводити кіно-, фотозйомку, аудіо- і відеозапис на об'єктах, щодо яких здійснюють державну охорону; залучати за погодженням з керівниками правоохоронних та інших державних органів їх військовослужбовців і працівників, технічні й інші засоби; здійснювати на об'єктах, щодо яких здійснюють державну охорону, протипожежний, санітарно-гігієнічний, екологічний, радіаційний і протиепідемічний контроль та контроль за станом технічного захисту інформації, уживати заходів щодо усунення виявлених порушень, з'ясовувати причини, що призвели до їх вчинення; організовувати та здійснювати транспортне обслуговування осіб, щодо яких здійснюють державну охорону, забезпечувати безпечну експлуатацію транспортних засобів, призначених для визначених законом посадових осіб [119].

Державну охорону здійснюють шляхом: 1) пошуку та фіксації даних про протиправну діяльність окремих осіб або груп, яка загрожує нормальному функціонуванню органів державної влади України, життю чи здоров'ю, честі й гідності посадових осіб і членів їхніх сімей, для вжиття заходів щодо її припинення; 2) особистої охорони осіб; 3) охорони об'єктів і підтримання на них відповідного порядку проходження громадян, проїзду транспортних засобів, проносу та провозу речей; 4) оснащення об'єктів технічними засобами охорони за рахунок коштів юридичних осіб, у користуванні яких ці об'єкти знаходяться; 5) проведення профілактичних заходів з метою запобігання протиправним посяганням [119].

З огляду на зазначене вище, державна охорона як об'єкт адміністративно-правового регулювання наділена такими властивостями: по-перше, наявність особливого правового статусу в об'єктів, на які спрямована

охоронна діяльність, а також мети реалізації, яка полягає в забезпеченні стабільності конституційного ладу, безперервності функціонування державної влади; по-друге, спеціальний суб'єкт здійснення державної охорони, правовий статус якого чітко визначено на рівні спеціального законодавчого нормативно-правового акта; по-третє, суспільні відносини в цій сфері мають виключно публічно-правовий характер; по-четверте, охоплює не лише фізичну охорону, а й низку інших організаційних, технічних, оперативно-розшукових заходів тощо; по-п'яте, підвищений рівень відповідальності перед суспільством і державою; по-шосте, використання особливого набору інструментів та засобів у процесі реалізації охоронної діяльності [168].

## **1.2. Поняття та структура адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони**

Здійснення ефективної діяльності Управління державної охорони України вимагає налагодження ефективної взаємодії з іншими органами державної влади, фізичними та юридичними особами тощо. Підтвердженням цієї тези є ст. 14 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», відповідно до якої Управління державної охорони України взаємодіє з іншими органами державної влади України, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, які сприяють виконанню покладених на нього завдань. Громадяни та їх об'єднання сприяють діяльності Управління державної охорони України на добровільних засадах. Управління для здійснення покладених на нього завдань може взаємодіяти з органами безпеки іноземних держав відповідно до міжнародних договорів України [119].

Аналізуючи загальноетимологічні визначення, а також положення філософської, соціологічної та психологічної наук, А. О. Полянський доходить висновку, що взаємодія – це полізмістовна категорія, яка має різні вияви, проте характеризується низкою спільних особливостей, притаманних, зокрема, взаємодії правоохоронних органів із судово-експертними установами, а саме: взаємодія – це завжди певна спільність суб'єктів, тобто вона в будь-якому випадку виникає між двома та більше елементами якоїсь реальності; взаємодія обумовлює спільну діяльність відповідних суб'єктів, тобто характеризує загальний для них вектор руху, спрямований на досягнення певної заздалегідь визначеної мети; взаємодія має організаційну основу, адже спільність й узгодженість дій суб'єктів потребує проведення роботи із забезпечення цих дій та особистого контролю кожним суб'єктом процесу їх реалізації; взаємодія завжди має добровільний характер, а також відрізняється повною незалежністю суб'єктів, що беруть участь у взаємодії; на перший план виходить не примус до співпраці, а акумулювання можливостей кожного суб'єкта для ефективного та швидкого досягнення певної мети [114].

І. П. Козаченко та В. Л. Регульський вбачають зміст взаємодії в концентрації сил, засобів і методів для досягнення поставленої мети, здійснення відповідних спільних заходів, виборі таких тактичних прийомів або їх комбінацій, які найкраще забезпечують виконання завдань у винятково стислі терміни силами й засобами, що є в розпорядженні суб'єктів взаємодії, за найменших затрат і безумовного дотримання чинного законодавства [58, с. 36]. Проаналізувавши низку визначень поняття «взаємодія», С. Сівков дійшов висновку, що серед обов'язкових його ознак науковці виокремлюють такі: взаємодія є різновидом діяльності, оскільки виключає бездіяльність, адже є процесом активним щодо її суб'єктів; передбачає не менше ніж два суб'єкти; суб'єкти взаємодії є різноманітними. Ними можуть бути як фізичні, так і юридичні особи; дія одного суб'єкта

взаємодії обумовлює відповідну на це реакцію іншого; демократичний характер зв'язків і взаємна узгодженість дій (в ідеалі), коли кожен із суб'єктів наділений правом вибору певної поведінки, внесення пропозицій та впливу на прийняття рішень з конкретних питань; наявність певної вигоди для її суб'єктів [145]. Отже, узагальнює С. Сівков, взаємодію слід розуміти як діяльність різноманітних суб'єктів, яка характеризується взаємообумовленістю дій її суб'єктів, спрямованих на досягнення певної мети, а також (в ідеалі) демократичним характером зв'язків та їх взаємоузгодженістю [145]. Деякі вчені відображають особливості взаємодії крізь призму структурних зв'язків, що виникають між її суб'єктами: координаційні структурні зв'язки (горизонтальні) і субординаційні структурні зв'язки (вертикальні). Вертикальні зв'язки, у яких один з учасників підпорядкований іншому, тобто цей вид відносин складається між супідрядними суб'єктами, коли один з них наділений повноваженнями впливати на інший, незалежно від волі останнього. Горизонтальні зв'язки складаються між учасниками, які не підпорядковані один одному (між несупідрядними суб'єктами) [15, с. 102]. У своєму науковому дослідженні З. Я. Ковальчук взаємодію тлумачить як систематичні, досить регулярні дії суб'єктів один на одного, що мають на меті викликати певну відповідну реакцію, яка породжує нову реакцію того, хто здійснює вплив. Тобто відбувається обмін діями, зароджуються спорідненість дій обох суб'єктів, їхня координація, стійкість інтересів, планування спільної діяльності, поділ функцій тощо. Дії сприяють взаємному регулюванню, взаємовпливу, контролю, взаємодопомозі. Це передбачає, що кожен з учасників взаємодії зробить внесок у виконання спільного завдання, корегуючи власні дії, ураховуючи попередній досвід, активізуючи здібності та можливості партнера. У соціально-психологічному контексті взаємодію визначають не лише як взаємозалежний обмін діями, а й як організацію людьми взаємних дій, спрямованих на реалізацію спільної діяльності. Отже, спілкуючись,

обмінюючись інформацією, людина розробляє форми та норми спільних дій, організовує та координує ці дії [68].

У науковому дослідженні І. М. Коропатнік доходить низки висновків щодо характеристики й ознак терміна «взаємодія»: по-перше, взаємодія – це дія двох або більше суб'єктів, за якої припускається взаємодія двох суб'єктів, один з них не буде діяти, а лише пасивно спостерігати; по-друге, взаємодія суб'єктів може як передбачати спільну мету, так і не передбачати її, але обов'язково внаслідок взаємодії виникає її результат, який може різнитися залежно від мети кожного із суб'єктів чи загальної мети; по-третє, взаємодія може бути міжінституціональною, і в цьому випадку суб'єкти будуть її рівноправними учасниками, а така взаємодія матиме двосторонній характер. Взаємодія, що відбувається всередині певного інституту, може мати односторонній характер, ґрунтований на принципі єдиноначальності або владному ресурсі (у такому випадку її здійснюють за допомогою координації вищого керівництва). За інституціональної взаємодії обов'язково виникають зміни в середині суб'єкта взаємодії; по-четверте, взаємодія є дією двох суб'єктів вона може виникати й за одностороннього впливу одного суб'єкта на інший [77, с. 192].

А. М. Подоляка пропонує розуміти термін «взаємодія» як узгоджену діяльність різних суб'єктів, спрямовану на виконання спільних завдань і досягнення мети правоохоронної діяльності. Вона може відбуватися на рівні організації та планування співпраці керівниками, а також у процесі безпосереднього виконання дій виконавцями. Дослідник зазначає, що взаємодія неможлива без погодженості, яка об'єднує окремі дії в єдину систему, передбачаючи узгоджені кроки й використання спільних або взаємодоповнюваних методів. Обов'язковою умовою є участь кількох сторін, адже вона завжди передбачає об'єднання зусиль суб'єктів, які мають спільні інтереси та завдання. На основі теорії та практики можна виокремити дві концепції: перша трактує взаємодію як погоджену діяльність, що створює

ілюзію прямої владної регламентації, натомість друга розглядає її як доповнення можливостей учасників на умовах взаємної вигоди, що забезпечує об'єктивність зв'язків між ними. Важливим чинником є наявність ініціативи принаймні з одного боку та зустрічних пропозицій від іншої сторони. Крім того, взаємодія завжди має партнерський характер, ґрунтується на рівності й незалежності учасників і здійснюється виключно в межах законності, що визначає використання форм, методів, сил і засобів [113, с. 338–339].

Отже, з огляду на проаналізовані вище визначення, взаємодію Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони доцільно тлумачити як урегульовану нормами адміністративного права спільну, взаємоузгоджену діяльність, яка спрямована на реалізацію завдань щодо забезпечення безпеки об'єктів державної охорони, що передбачає координацію зусиль, обмін інформацією, спільне планування та здійснення заходів охоронного й безпекового характеру. Відмітними ознаками такої взаємодії є такі: по-перше, правова визначеність, оскільки ґрунтується на нормах Конституції України, спеціальних законодавчих і відомчих нормативно-правових актів; по-друге, системність, якої досягають, зокрема, шляхом чіткого розподілу повноважень між сторонами взаємодії; по-третє, оперативність і гнучкість, яка передбачає, що взаємодія відбувається в режимі реального часу, з огляду на швидку зміну оперативної обстановки; по-четверте, обмін даними в процесі такої спільної діяльності відбувається в режимі суворого дотримання режиму секретності й інформаційної безпеки; по-п'яте, має постійний та системний характер [172].

Зауважимо, що така взаємодія є складною, а отже, її реалізація передбачає необхідність забезпечення ефективного функціонування особливого адміністративно-правового механізму. Кожний механізм, стверджує А. М. Колодій, – це високоорганізована система, а будь-яка система має власну структуру. Система характеризується єдністю елементів,

що знаходяться в певних зв'язках і відносинах, характеризують сутність об'єкта як ціле й відносно незалежне зовні явище. А структуру розглядають як визначений склад компонентів (елементів) об'єкта [71, с. 219]. У філософії, зауважує О. Ю. Дрозд, аналізуючи різні наукові та словникові джерела, поняття «механізм» трактують як сукупність рухів чи подій, а також як пристрій або інструмент, у якому або за допомогою якого здійснюють ці рухи, що підпорядковуються законам природи. У філософському контексті механізмом називають причиново-механічне бачення світу, яке протиставляється теологічним чи віталістичним уявленням. Механістична картина світу відображає Всесвіт як складну «світову машину». На переконання німецького мислителя І. Канта, без прийняття механізму природи як дослідної гіпотези неможливо досягти істинного розуміння природних явищ і створити справді точну науку [43].

Механізми у сфері державного управління, зазначають В. Д. Бакуменко та Д. О. Безносенко, становлять сукупність практичних дій, засобів, важелів і стимулів, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільні процеси для реалізації визначених завдань. Механізм державного управління функціонує як інструмент суспільного самоврядування та може бути схематично відтворений як послідовність: мета, завдання, рішення, впливи, дії та результати. На процеси управління діють різні фактори: політичні, економічні, соціальні та культурні, що відповідають основним сферам життя суспільства. Залежно від форм державної управлінської діяльності ці фактори можуть мати політичний, адміністративний або правовий характер. Найпоширенішим є комплексний механізм, що поєднує політичні, адміністративні, економічні, соціальні, гуманітарні, організаційні та правові засоби цілеспрямованого впливу органів державного управління [12].

Аналізуючи різні теоретичні погляди О. Огрюцов наводить позицію В. Толстонога, який акцентує на тому, що нормативно-правовий механізм державного управління становить цілісну систему суб'єктів й об'єктів

правових відносин, а також засобів, методів й інструментів, що ґрунтуються на нормативно-правовій основі та реалізуються відповідно до загальних принципів державної політики в певній сфері [161; 100]. Це визначення, зазначає О. Огурцов, привертає увагу до багатогранності правового механізму, висвітлюючи його структуру та функціональні елементи. Однак воно недостатньо деталізує сутність і зміст правового механізму, залишаючи поза увагою важливі аспекти, такі як механізми взаємодії між суб'єктами й об'єктами, конкретні приклади засобів та інструментів, а також вплив цих елементів на ефективність управління. Хоча визначення засвідчує значущість нормативно-правової бази, воно не акцентує на практичних аспектах її реалізації, що важливо для повного розуміння правового механізму у сфері державного управління [100].

З огляду на зазначене, правовий механізм – це система правових засобів, норм, інститутів і процедур, за допомогою яких регулюють суспільні відносини та забезпечують реалізацію, охорону та захист прав й обов'язків. Специфіка правового механізму залежить, по-перше, від норм права, які регулюють відповідні відносини, по-друге, від сфери застосування норм.

М. В. Макареїко та Р. А. Бузунов доводять, що адміністративно-правовий механізм – це сукупність адміністративно-правових засобів, які, впливаючи на управлінські відносини, організовують їх відповідно до завдань суспільства й держави. Характерними ознаками такого механізму, на думку авторів, є такі: = механізм є сукупністю юридичних засобів; засоби мають адміністративно-правовий характер; об'єктом дії є управлінські відносини; спрямоване на виконання завдань суспільства й держави; активізує суб'єктів управлінських відносин, підвищує рівень їхніх правосвідомості, правової культури; забезпечується примусовою силою держави [19, с. 269–270]. Досліджуючи поняття адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян у сфері місцевого самоврядування, О. О. Санжара виокремлює такі його ключові ознаки:



1) здійснюється органами місцевого самоврядування; 2) має обмежену сферу застосування, адже використовується виключно під час реалізації прав і свобод громадян у сфері місцевого самоврядування; 3) одним із суб'єктів правовідносин завжди є орган місцевого самоврядування, а іншим – громадянин; 4) реалізація прав і свобод громадян відбувається в трьох формах – дотримання, виконання і застосування норми права; 5) реалізація адміністративно-правового механізму відбувається за певним алгоритмом, який закріплений національним законодавством (наприклад, процедура розгляду скарг в адміністративному порядку, порядок прийому громадян тощо) [140]. Є. Кубко, характеризуючи механізм адміністративно-правового регулювання, акцентує на тому, що він охоплює значну частину соціальних відносин, які мають ознаки публічності. Проте такий механізм відрізняється від інших механізмів, наприклад, конституційного регулювання, кримінально-правового регулювання тощо. Механізм адміністративно-правового регулювання відображає реальність і має багаторівневу структуру. Причому ці рівні мають ієрархічне підпорядкування з позиції обсягу тих явищ, які вони репрезентують. Ідеться про те, що в найзагальнішому вимірі механізм адміністративно-правового регулювання слід розглядати насамперед у всій системі соціальних відносин, що складаються внаслідок публічної діяльності держави. На нижчому рівні механізм адміністративно-правового регулювання слід розглядати в контексті загального механізму державного управління на рівні механізму функціонування виконавчої влади. І, зрештою, механізм адміністративно-правового регулювання має бути розглянуто на рівні та в системі галузі адміністративного права, системі галузевих правовідносин [81, с. 102–103].

Цікавою видається позиція В. І. Мельника, який дійшов висновку, що адміністративно-правовий механізм, порівняно з державними, державно-правовими й іншими схожими механізмами, має власні особливості. У межах наукового дослідження автор зауважує, що особливостями адміністративно-

правового механізму забезпечення організації та функціонування системи економічної безпеки України є такі [89]: 1) за своєю сутністю аналогічний базовим загальним об'єктивним закономірностям механізм державно-правового регулювання; 2) його наявність зумовлена потребою держави в забезпеченні практичної реалізації окремих відповідних її функцій; 3) спрямованість на економічну сферу; 4) нормативно-правова врегульованість процедур ужиття заходів, спрямованих на забезпечення організації та функціонування національної системи економічної безпеки; 5) наявність законодавчих обмежень щодо здійснення управлінського впливу; 6) наявність відповідних суб'єктів, які на різних рівнях уповноважені реалізувати певні заходи в межах цього механізму; 7) наявність об'єктів управлінського впливу в економічній сфері; 8) наявність відповідного спектру засобів для реалізації всіх завдань системи економічної безпеки України [89].

Т. Шумейко специфічними рисами адміністративно-правових механізмів у контексті формування та реалізації політики вважає такі: 1) має цілісний системноорганізаційний характер, що передбачає: а) наявність порівняно гармонійної структури (суб'єктів, правовідносин, процесів, форм тощо), що сприяють виконанню завдань цього механізму; 2) те, що всі суб'єкти формування та реалізації політики (забезпечувачі функціонування механізму), а також суб'єкти, на яких спрямовано управлінський вплив забезпечувачів функціонування механізму, у своїх діях (бездіяльності) та в рішеннях будуть сприяти об'єктивації мети цього механізму. З огляду на те, що для людини типовою є також неправомірна поведінка, цілком закономірно, що досліджуваний механізм передбачає також контролювання дій усіх його суб'єктів та притягнення порушників правил і стандартів правомірної взаємодії до юридичної відповідальності; 3) ґрунтується на нормативно-правовій основі, а саме на сукупності нормативно-правових актів; 4) у процесі функціонування поширюється на визначене коло

суб'єктів; 5) урахує: а) потребу дотримання «золотої середини» між приватними та публічними інтересами; б) специфіку управлінської діяльності, адміністративно-правових процедур й адміністративно-правових відносин; 6) у практичній дійсності об'єктивується за рахунок управлінської та забезпечувальної діяльності, а також відносин (похідних процесів), що виникають між фізичними (юридичними особами) і державними органами [178, с. 173–174].

Здійснений аналіз надає можливість констатувати, що адміністративно-правовий механізм взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони – це визначена нормами законодавства системна сукупність елементів, які у своїй єдності забезпечують узгодженість спільних дій відповідних суб'єктів, а також гарантують їх законність, ефективність і результативність. Зазначене дає підстави констатувати, що розглядати цей механізм доцільно крізь призму його ключових елементів.

С. Стеценко, визначаючи механізм адміністративно-правового регулювання, розглядає його як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюють правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права. Водночас до складових механізму адміністративно-правового регулювання науковець вважає за доцільне віднести органічні та функціональні елементи. Органічними складовими механізму адміністративно-правового регулювання слід вважати ті, що визначають суть явища, тобто без яких не може відбуватися механізм адміністративно-правового регулювання. Водночас функціональними складовими механізму адміністративно-правового регулювання можна вважати ті, які суттєво впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, на його вираженість й ефективність, водночас вони не є обов'язковими елементами. Тобто функціональні складові мають можливість якісно змінити механізм адміністративно-правового регулювання, вони суттєво впливають на його

надійність, однак власне механізм адміністративно-правового регулювання може існувати (здійснюватися, втілюватися в життя) без функціональних складових. До органічних складових механізму адміністративно-правового регулювання С. Стеценко відносить: норми права; юридичні факти; правові відносини; акти реалізації норм права [155, с. 63–65]. С. І. Корсун, аналізуючи різні погляди вчених, акцентує на позиції, яку обстоює З. С. Галдун, за якою механізм адміністративно-правового регулювання охоплює елементи механізму та функціональні складові механізму. До елементів належать: норми права – загальнообов’язкові правила поведінки, встановлені з метою регулювання суспільних відносин; акти реалізації норм права – процес фактичного втілення в життя приписів правових норм через поведінку суб’єктів адміністративного права; правові відносини – вольові суспільні відносини, що виникають на основі норм права [26, с. 10]. До функціональних складових механізму належать: юридичні факти, правова свідомість і правова культура, законність, акти тлумачення норми права, акти застосування норм права [26, с. 10; 78, с. 117]. В. Ю. Міщанчук стверджує, що юридичними інструментами адміністративно-правового механізму реалізації права на захист власного життя і здоров’я, життя і здоров’я інших людей від протиправних посягань є способи, засоби й форми, спрямовані на зовнішнє вираження дій відповідних суб’єктів публічного адміністрування, спрямованих на здійснення заходів щодо забезпечення збереження життя і здоров’я людини від протиправних посягань. Таку діяльність суб’єктів публічного адміністрування, вважає автор, можна розрізняти за трьома напрямками, які є основними складниками адміністративно-правового механізму реалізації права на захист свого життя і здоров’я, життя і здоров’я інших людей від протиправних посягань а саме: правотворча діяльність; правореалізаційна діяльність; діяльність щодо притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності. Крім зазначеного, на наш погляд, слід акцентувати на тому, що під час реалізації права на захист будь-яких

цінностей важливим є попередження порушень відповідного права. З огляду на те, що протиправне посягання на життя і здоров'я людини за національним законодавством є правопорушенням, яке має суспільно небезпечний характер, важливе значення має діяльність суб'єктів владних повноважень щодо попередження таких правопорушень. У цьому контексті йдеться про превентивну діяльність, яку здійснюють, зокрема, правоохоронні органи [94].

Тож, на нашу думку, ключовими елементами адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони є:

1) норми права. Норма права, вважає Л. В. Могілевський, – це найпростіше, односистемне правове утворення в складі системи права. Дослідник стверджує, що, попре те, що норма права є доволі простою системою, на відміну від інституту чи права загалом, вона має логічно завершений і цілісний характер, у якому виявляються всі основні властивості права [95, с. 14]. Нормі права, зазначав В. В. Копейчиков, притаманні такі ознаки: а) норма права – це загальновизнане правило поведінки, яке формулюється державою і має загальнообов'язковий характер. Положення, що містять у собі норми права, слід сприймати як безумовну провідну вказівку до дії, що виходить з державних структур, і не підлягають обговоренню або оцінюванню з погляду їх доцільності чи раціональності; б) норма права – це формально визначене правило поведінки. У нормі права закріплено права й обов'язки учасників суспільних відносин, а також санкції, що застосовують у випадках порушень настанов норми. Ці приписи слід виконувати саме в тому обсязі й у випадках, у яких вони знайшли своє формальне закріплення в тексті правової норми; в) норма права – це правило поведінки загального характеру. Правило поведінки, що міститься в правовій нормі, адресовано не конкретному суб'єктові, а поширюється на всіх, хто стає учасником відносин, які регламентовані цією нормою права. Коло

суб'єктів, на яких поширюється дія певної норми права, може бути різним – від населення держави загалом до нечисленних його груп, наприклад, професійних, вікових. Це залежить як від обсягу компетенції органу, що видає норму права, так і від тієї конкретної мети, що поставлена перед нормою права; г) норма права – це правило поведінки, що набуває ознак нормативності й загальнообов'язковості в чітко встановленому порядку [54, с. 149–150]. Н. В. Пильгун вважає, що норма права наділена спеціальними ознаками: системністю, що означає взаємозлагоджену внутрішню структуру та ієрархію відповідно до правових інститутів, галузей та інших норм; представницько-зобов'язальним характером, який передбачає, що норма права не лише надає одним учасникам права, а й покладає на інших суб'єктів виконання, визначених у законі, обов'язків; мікросистемністю – вона має такі елементи, як гіпотеза, диспозиція та санкція, утворюючи своєрідну мікросистему, механізм, що функціонує злагоджено; неперсоніфікованістю, оскільки норма права спрямована не на конкретну особу, а на суспільство загалом, вказуючи на те, як потрібно поводитися суб'єкту в різних життєвих ситуаціях; владним вираженням держави, оскільки норма права безпосередньо пов'язана з державою, яка санкціонує її, захищає та слідує за її дотриманням. Невиконання встановлених у нормативно-правових актах приписів тягне за собою можливість застосування органами влади примусу [107]. Отже, норма права як елемент досліджуваного в роботі адміністративно-правового механізму визначає зрозумілі межі того, як саме цей орган може і повинен взаємодіяти з іншими державними інституціями в досліджуваному напрямі. Вона фактично створює спільну платформу для учасників процесу, адже без чітко закріплених правил координація була б хаотичною. Завдяки цьому вдається узгоджувати дії під час охорони посадових осіб, державних об'єктів чи проведення заходів підвищеної безпеки;

2) нормативно-правові акти. У юридичній енциклопедичній літературі нормативно-правовий акт – це основне джерело права в державі соціально-демократичної орієнтованості. Поширеність нормативно-правових актів зумовлена перевагами такого способу вираження юридичних норм саме з огляду на загальнолюдські принципи права. До таких переваг учені відносять можливості: чітко, ясно й однозначно формулювати зміст юридичних прав та обов’язків; якнайшвидше доводити до відома адресатів юридичної норми її зміст; забезпечувати сприятливі умови для правильного, адекватного розуміння адресатом змісту норми права; оперативно змінювати чи скасовувати юридичну норму; упорядковувати, погоджувати, систематизувати численні юридичні норми [181, с. 171]. М. І. Смокович вважає, що нормативно-правовий акт – це акт правотворчої діяльності компетентних державних органів, що встановлює, змінює чи скасовує норми права. Тобто нормативно-правовий акт – це документ, прийнятий у визначеному порядку компетентним державним органом, у якому містяться норми права. Нормативні акти діють у часі, просторі та щодо кола осіб. Характеризуючи дію нормативно-правових актів у часі, важливо визначити момент набрання та припинення ними чинності, а також можливість зворотної дії в часі. За загальним правилом, закони набирають чинності через 10 днів з моменту опублікування, а інші акти – з моменту опублікування. Проте можливі й інші варіанти набрання чинності нормативно-правовими актами. Зокрема, термін можуть встановлювати безпосередньо в нормативному акті. Якщо нормативний акт не публікують, він набирає чинності з моменту його одержання виконавцем. Нормативно-правовий акт втрачає чинність унаслідок закінчення терміну, протягом якого було передбачено його дію, прямого скасування або фактичного скасування іншим актом [149, с. 36]. Відмітними ознаками нормативно-правового акта є те, що вони: 1) завжди містить норми права (оформлюють встановлення, зміну чи доповнення норм права); 2) їх приймають тільки правотворчі суб’єкти і в

межах їхньої компетенції; 3) приймають з дотриманням певної процедури; 4) ухвалюють суб'єкти правотворчості у формах, визначених для кожного з них Конституцією та законами України [53, с. 296–297]. Отже, нормативно-правовий акт як елемент адміністративно-правового механізму досліджуваної взаємодії є юридичною основою, норми якої визначають межі, зміст і порядок спільної діяльності Управління державної охорони України з іншими органами влади. Саме в них закріплено правовий статус, здійснюють розподіл компетенцій, встановлюють алгоритм координації дій у сфері безпеки, визначають підстави для застосування спеціальних заходів (зокрема примусових). Завдяки таким актам забезпечують узгодженість управлінських рішень і дій, що унеможливорює дублювання функцій чи виникнення правових прогалин, а також дають змогу інтегрувати діяльність УДО в єдину систему державного управління безпековою політикою [169];

3) адміністративно-правові інструменти (форми та методи взаємодії). У науковій літературі традиційно адміністративно-правові інструменти розглядають як сукупність форм і методів адміністративно-правового характеру. Правова форма – це насамперед наукова комплексна категорія, що відображає різні суспільні явища, які потребують регламентації, а також слугує каркасом усередині права, упорядковує та поєднує всі правові явища і право загалом. Коли йдеться про правові форми, зазначає вчений, то мають на увазі право як певне соціальне явище, що відрізняється від інших явищ (політика, релігія, мораль), які разом із правом визначаються матеріальними й економічними умовами життя суспільства. Тобто поняття «правова форма» є загальним, відображенням об'єктивного зв'язку права і явищ, на які воно впливає, визначення його місця серед інших форм [104]. О. М. Бандурка доводить, що адміністративно-правова форма – це зовнішній вияв управлінської діяльності, спосіб вираження її змісту в конкретних умовах, тобто певна управлінська дія, що має зовнішній вияв. До ключових елементів цього терміна вчений відносить: видання актів державного управління



(нормативних й індивідуальних); організаційні дії; здійснення матеріально-технічних операцій; здійснення юридично значущих дій; укладення адміністративно-правових договорів [13, с. 185–186]. Своєю чергою адміністративно-правові методи – це передбачені законом засоби, способи та прийоми практичного здійснення владно-організаційного впливу уповноважених суб'єктів у межах компетенції на конкретних суб'єктах, об'єкти чи суспільні відносини для виконання визначених завдань і досягнення бажаної мети [17, с. 62–63]. Отже, адміністративно-правові інструменти взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями відображені у формах і методах (адміністративно-правового характеру), що дають змогу належно організувати й забезпечити управління відповідною досліджуваною взаємодією. У нормативно визначених формах втілюються практичні дії спеціально уповноважених суб'єктів. Своєю чергою методи взаємодії втілюються в координаційних, контрольних й організаційних заходах, які забезпечують належний рівень оперативності та правової визначеності в спільних діях. Завдяки такому поєднанню форм і методів створюють реальний механізм практичного узгодження рішень у досліджуваній сфері суспільного життя;

4) матеріально-технічні засоби та ресурси. Відповідно до Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», фінансування діяльності Управління державної охорони України здійснюють за рахунок коштів Державного бюджету України. Пільги, компенсації та гарантії, передбачені цим Законом, надають за рахунок і в межах бюджетних асигнувань на утримання відповідних бюджетних установ. Матеріально-технічне забезпечення Управління державної охорони України здійснюють через державні замовлення в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, а також за прямими договорами з підприємствами, установами, організаціями, зокрема іноземними, відповідно до чинного законодавства [119]. Отже, матеріально-

технічні засоби та ресурси в процесі взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями забезпечують практичну реалізацію заходів державної охорони, створюючи необхідну основу для ефективної координації та виконання спільних завдань. Ідеться про спеціальне обладнання, транспорт, зв'язкові й інформаційні системи, технічні комплекси захисту, які дають змогу органам оперативно реагувати на загрози й підтримувати безперервний обмін інформацією. Використання цих ресурсів у міжвідомчій взаємодії сприяє уніфікації дій, знижує ризик розривів у системі безпеки та підвищує рівень готовності до надзвичайних ситуацій;

5) гарантії здійснення спільної діяльності. О. Ф. Фрицький зазначає, що гарантії – це надання державою формальної (юридичної) загальнообов'язковості умовам, необхідним для того, щоб кожна людина могла скористатися особистими правами та свободами [166, с. 177]. У широкому значенні, вважає Б. І. Стахура, «гарантіями» є вся сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, які спрямовані на повну реалізацію та всебічну охорону прав і свобод громадян, усунення причин й умов їх неналежного здійснення та захист від порушень. Встановлюючи зміст й обсяг прав і свобод людини, держава бере на себе гарантію виконання цих установок. З огляду на те, що реалізація прав і свобод громадян неминуче пов'язана з необхідністю застосування заходів процесуального примусу, держава змушена розробити дієвий механізм, що обмежує домагання органів державної влади на безроздільне панування у сфері регулювання відносин з населенням. У цьому контексті гарантії можна розглядати як систему умов, засобів і способів, що забезпечують рівні можливості для виявлення, набуття та реалізації прав і свобод [154, с. 90–91]. Юридичні гарантії, зауважує Т. М. Заворотченко, мають низку характерних рис. Вони є нормативними, оскільки закріплюються лише в нормативно-правових актах. Їх системність полягає у взаємозв'язку та взаємозалежності, що формує цілісну систему.

Комплексність виявляється в тому, що гарантії функціонують спільно, посилюючи одна одну в реальних умовах. Важливою ознакою є постійність, адже вони не виникають епізодично, а діють безперервно. Юридична надійність відображає поєднання гарантій із соціальним середовищем і стабільність їх змісту, хоча ненадійність інколи спричинена недосконалим правовим регулюванням чи відсутністю санкцій. Зрештою, реальність гарантій означає, що вони повинні забезпечувати особі фактичне користування правами, наданими законодавством України [52]. З огляду на зазначене, можемо дійти висновку, що гарантії як елемент адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями забезпечують стабільність і надійність реалізації заходів державної охорони, створюючи умови для законності й ефективності спільних дій. Вони виявляються в правових приписах, що визначають порядок і межі відповідальності, у фінансовому та кадровому забезпеченні, а також у механізмах контролю, які унеможливають зловживання чи перевищення повноважень [175];

6) механізми нагляду та контролю. Нагляд і контроль як елементи адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями є важливими практичними засобами забезпечення законності й узгодженості дій у сфері державної охорони. Вони функціонують як взаємопов'язані процеси, через які визначають відповідність діяльності залучених органів встановленим нормам, стандартам діяльності й відповідності чинному законодавству. Завдяки цьому створюють умови, за яких Управління державної охорони координує дії з іншими структурами не лише шляхом обміну інформацією чи організаційної взаємодії, а й через постійне відстеження, наскільки ефективно й безпечно реалізують охоронні заходи. Детальніше це питання буде розглянуто в межах окремого підрозділу наукового дослідження [175];

7) кадрове забезпечення. Це специфічна, повторювана діяльність, здійснювана в процесі управління відповідними організаціями, змістом якої є забезпечення органів і підрозділів необхідним, що відповідає певним вимогам, контингентом людей, а також відповідною інформацією про нього, упровадження науково обґрунтованих методів, відбору, розстановки, навчання, виховання, стимулювання кадрів, правового регулювання трудового процесу тощо [88, с. 308]. М. В. Мельничук зазначає, що кадрове забезпечення – це, з одного боку, наявність у керівника об'єктів його управлінської діяльності – виконавців, що є необхідним для підготовки до прийняття управлінського рішення та подальшого його виконання. З іншого боку, кадрове забезпечення – це суто суб'єкти управлінської діяльності, які організують, аналізують, контролюють, координують і здійснюють інші дії в процесі державно-управлінської діяльності для досягнення певного результату. Кадри є тим суб'єктивним чинником, від якого залежить реальне функціонування механізму управлінської діяльності. Адже життєздатність органу виконавчої влади не тільки в матеріальному забезпеченні, а й у спрямуванні вольових дій та переконань учасників процесу державного управління в заданому напрямі. Без високого рівня професіоналізму та належних особистісних рис кадрів не виникає того дієвого елементу, який зумовлює динаміку управлінської діяльності [91, с. 68]. Характеризуючи поняття кадрового забезпечення, О. О. Колобиліна виокремлює такі його ключові аспекти: по-перше, воно позначає спеціальну, комплексну процедурно-організаційну діяльність підприємства, установи, організації, яку здійснює роботодавець безпосередньо або спеціально уповноважений структурний підрозділ з метою формування якісного й ефективного кадрового складу; по-друге, кадрове забезпечення має чітко визначену мету, яка передбачає реалізацію таких завдань: 1) упорядкування роботи персоналу підприємства, установи, організації; 2) забезпечення та захист його основних трудових прав й інтересів; 3) професійне виховання та навчання працівників

відповідно до завдань роботи певного суб'єкта, а також внутрішньої специфіки його роботи; 4) пошук, добір і призначення на посаду нових кадрів, які за своїми моральними, психологічними, професійними й іншими рисами придатні для роботи в певних умовах; 5) аналіз, планування та контроль кадрових процесів, визначення перспективи їх розвитку, а також шляхів удосконалення останніх; по-третє, кадрове забезпечення – це нормативно упорядкована діяльність, яка відбувається у суворій відповідності загальнозаконодавчим і локальним правовим нормам, що регулюють діяльність і внутрішньотрудові чи службові відносини окремо взятого підприємства, установи чи організації; по-четверте, кадрове забезпечення виявляється в сукупності спеціальних форм, а також наборі методів, притаманних для роботи певного суб'єкта в конкретній сфері суспільного життя [70]. Отже, узагальнює авторка, кадрове забезпечення: 1) має системний характер; 2) наділене функціональною структурою; 3) є частиною управлінської діяльності; 4) передбачає організаційно-штатну роботу; 5) є складовою кадрової політики держави; 6) регламентоване адміністративно-правовими нормами [70].

Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» закріплює, що кадри Управління державної охорони України складаються з військовослужбовців, прийнятих на військову службу в Управління державної охорони України за контрактом, військовослужбовців строкової служби, а також працівників, які уклали з Управлінням державної охорони України трудовий договір (контракт). Військовослужбовцями та працівниками Управління державної охорони України можуть бути громадяни України, які за своїми діловими й моральними рисами, освітнім рівнем, станом здоров'я здатні виконувати службові (посадові) обов'язки, пройшли відбір і перевірку у зв'язку з прийняттям на військову службу (роботу) [119]. Не може бути прийнята на військову службу (роботу) в Управління державної охорони України особа:

1) яка визнана у встановленому законодавством порядку недієздатною або обмежено дієздатною; 2) яка має громадянство (підданство) іноземної держави або є особою без громадянства; 3) близькі родичі якої (дружина, чоловік, діти, батьки, рідні брати і сестри) мають громадянство (підданство) іноземної держави, яка визнана відповідно до законодавства державою-агресором, або є особами без громадянства; 4) засуджена за умисне вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, зокрема особа, судимість якої погашена чи знята у визначеному законом порядку; 5) яка має непогашену або незняту судимість за вчинення кримінального правопорушення, крім реабілітованої; 6) на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією; 7) на яку за вчинене адміністративне правопорушення накладено стягнення у вигляді позбавлення права обіймати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, – до закінчення виконання стягнення; 8) звільнена зі служби через службову невідповідність, у зв'язку з набранням стосовно неї законної сили обвинувальним вироком суду, у зв'язку із систематичним невиконанням нею умов контракту або у зв'язку із позбавленням військового (спеціального) звання; 9) яка відмовилася від оформлення допуску до державної таємниці або їй відповідно до вимог законодавства не може бути надано допуск до державної таємниці, якщо для виконання нею службових (посадових) обов'язків потрібен такий допуск; 10) яка відмовилася від проходження відбору та перевірки у зв'язку з прийняттям на військову службу (роботу) в Управління державної охорони України, зокрема від проходження психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа, або не пройшла відбір і перевірку; 11) яка надала завідомо неправдиву інформацію під час прийняття на військову службу (роботу) в Управління державної охорони України [119].

Тож завдяки якісному кадровому складу забезпечують не лише належний рівень безпеки об'єктів охорони, а й узгодженість дій між різними структурами, що беруть участь у такій спільній діяльності. Кадрове забезпечення формує основу взаєморозуміння, оскільки підготовлені фахівці здатні оперативно реагувати на вказівки, дотримуватися єдиних стандартів й ефективно взаємодіяти в умовах підвищеного ризику. Тому саме люди, які реалізують адміністративно-правові норми на практиці, визначають результативність усієї системи охорони і створюють умови для її стабільного функціонування у взаємозв'язку з іншими державними інституціями [175].

Окреслені елементи максимально змістовно, якісно та повно характеризують адміністративно-правовий механізм взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони. Саме тому важливим завданням законодавця – побудувати всі необхідні правові, організаційні й управлінські умови для забезпечення належного функціонування цього механізму [175].

### **1.3. Основні напрями реалізації адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони**

Попри розгалуженість структури адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони з іншими державними інституціями, його функціонування відбувається не хаотично, а в чіткій, логічно вибудованій, системній послідовності, тобто за певними напрямками. Їх дослідження засвідчує, за якими саме векторами відбувається досягнення кінцевої мети роботи відповідного механізму співробітництва. На сторінках юридичної літератури чіткого визначення поняття напрямів адміністративно-правового механізму немає. Етимологічно слово «напрямок» має такі

тлумачення: шлях діяльності, розвитку кого-, чого-небудь; спрямованість якоїсь дії, явища [57, с. 268]. Близьким за значенням є термін «функція», що походить від латинського *functio* й означає: 1) обов'язок, коло діяльності; 2) призначення, роль; 3) напрям, вектор, спрямованість роботи будь-кого, будь-чого, обов'язок, повинність, місію [99, с. 707].

Близький зміст термінів зумовлює їх одночасне використання в розрізі досліджуваної нами проблематики. Наприклад, А. М. Денисова, розглядаючи загальнотеоретичний приклад механізму адміністративно-правового впливу, стверджує, що такий вплив передбачає певні напрями: а) нормативний вплив права на суспільну дійсність; б) ціннісно-мотиваційний вплив; в) інформаційно-психологічний вплив. На думку вченої, кожен із напрямів дії права має власні зміст і значення, а також особливості [40, с. 166].

Водночас Т. А. Шумейло використовує поняття «функції» щодо визначення змісту та призначення адміністративно-правового механізму формування і реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні. Вчена встановила, що до переліку функцій останнього належать: 1) стратегічно-цільова функція адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні, у межах якої відбувається комплексне визначення (й актуалізація) мети, завдань, методів, пріоритетних та основних напрямів розвитку державної політики у сфері обігу зброї в державі; 2) нормативно-забезпечувальна функція адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні, за рахунок якої суб'єкти нормотворчої діяльності (законодавець і державні органи, їх посадові особи, які створюють і приймають підзаконні акти) встановлюють, змінюють, скасовують певні норми, що передбачають правила й стандарти: а) діяльності та взаємодії суб'єктів формування та/або реалізації державної політики у сфері обігу зброї у відповідній сфері; б) реалізації прав й обов'язків у відносинах (процесах) у сфері обігу зброї; 3) соціальна функція



адміністративно-правового механізму, яка виявляється у впливі на суб'єктів і процеси у сфері обігу зброї так, щоб їхня поведінка (активність) не шкодила здоров'ю людей, їх соціальній безпеці, навколишньому середовищу, а також сприяла створенню певних суспільних благ; 4) стимулювальна функція, що передбачає формування переважно позитивно стимулювальних факторів (нормативно-правового, інституційного, організаційного, матеріально-технічного, інформаційного й іншого характеру) для: а) підвищення мотивації законно, ефективно та раціонально, професійно та компетентно виконувати посадові обов'язки – стосовно роботи кадрів суб'єктів формування та/або реалізації державної політики у сфері обігу зброї; б) добросовісної реалізації прав і виконання обов'язків у межах відносин та процесів у сфері обігу зброї – для кола суб'єктів, які здійснюють діяльність у сфері обігу зброї [179, с. 43].

Схоже особливості роботи адміністративно-правового механізму визначає Г. С. Буга. У монографії «Забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні: адміністративно-правові засади» проаналізовано функції зазначеної категорії, з огляду на напрями роботи інституту фінансових посередників, наявність і законодавче забезпечення правового статусу якого є окремою державною гарантією безпеки й законності роботи ринку небанківських фінансових установ. На думку автора, такі посередники виконують: 1) інформаційно-консультаційні функції, у процесі виконання яких вони продукують інформацію: для потенційних кредиторів – щодо різноманітних можливостей вкладення коштів вкладниками та кредиторами; для потенційних позичальників – щодо форм і методів кредитування в кожному конкретному випадку; 2) трансформаційні функції: трансформація фінансових ресурсів за регіонами – збалансування пропозиції та попиту на фінансові ресурси за окремими регіонами; трансформація сум – узгодження непропорційності залучених і розміщених коштів за розмірами (надання великих кредитів за рахунок

невеликих внесків); трансформація строків – узгодження довгострокових вимог і короткострокових зобов'язань, відповідно короткострокових вимог та довгострокових зобов'язань (надання довгострокових кредитів, що формуються за рахунок короткострокових вкладень, або навпаки); валютна трансформація – залучення коштів в одній валюті, а розміщення – в іншій; трансформація ризиків – скорочення ризиків вкладників і кредиторів, які виникають під час прямих відносин «кредитор – позичальник», за рахунок диверсифікації, нормування та селекції ризиків фінансовими посередниками; трансформація ліквідності – здатність фінансових посередників, насамперед банків, передбачати фінансову поведінку клієнтів, які в будь-який час можуть вимагати повернення коштів, у зв'язку з чим певна частина коштів фінансових посередників знаходиться в ліквідній формі; контрольні – посередники стежать за раціональним і цільовим використанням коштів позичальниками, що своєю чергою знижує ризики кредиторів і вкладників [18, с. 82].

Отже, напрями реалізації адміністративно-правового механізму загалом, а також в аспекті взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони – це індивідуалізований, такий, що виходить з мети, функцій, інструментарію та інших структурних особливостей відповідного механізму, набір векторів, за якими досягають виконання поставлених перед ним завдань. Основним результатом реалізації адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони є налагодження та проведення якісного співробітництва, яке дає змогу ефективно вирішувати безпекові питання. Досягають цієї мети за такими напрямками:

- нормативно-регулятивний (правотворчий). Згідно із Законом України «Про правотворчу діяльність», правотворча діяльність – це діяльність, здійснювана уповноваженим суб'єктом з метою: 1) планування,

розроблення та прийняття (видання) нормативно-правових актів; 2) розроблення проєктів нормативно-правових актів; 3) прийняття (видання) нормативно-правових актів; 4) ведення обліку нормативно-правових актів; 5) здійснення правового моніторингу. Результатом її проведення є видання нормативно-правового акта – офіційного документа, прийнятого (виданого) суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України та (або) законом порядку у письмовій формі, який містить норму (норми) права й розрахований на неодноразову реалізацію. Взаємопов'язана й упорядкована система нормативно-правових актів формує законодавство України [131].

Інші підходи до змісту правотворчості або правотворчої діяльності запропоновано в енциклопедичній літературі та наукових роботах різних авторів. Наприклад, у Словнику юридичних термінів за загальною редакцією В. П. Марчука правотворчість визначено як діяльність компетентних державних органів, їхніх посадових осіб або народу щодо встановлення, зміни чи скасування юридичних норм [148, с. 76]. Водночас згідно з позицією С. В. Плавича, правотворчість – це специфічна форма діяльності уповноважених суб'єктів, яка полягає у виданні, зміні чи скасуванні правових норм і має на меті регулювання суспільних відносин шляхом нормативного закріплення міри свободи й справедливості [110, с. 9–10]. В. В. Шишко вважає, що правотворчість – це процес виникнення та розвитку тієї реальності, яку називають правовою реальністю. Створення правової реальності відбувається одночасно зі створенням правових норм. Правову реальність створює людський дух. Правова реальність – це весь автономний світ права, тобто сукупність його феноменів з притаманними їм законами, логікою розвитку й існування: наявних правовідносин, правових норм, інститутів і правових концепцій, явищ правового менталітету тощо [177, с. 18]. Ю. М. Перерва вважає, що правотворчість – це провідний, творчий напрям діяльності держави, що передбачає комплексну, юридично неформалізовану оцінку правових потреб суспільства й подальше створення

нормативних (загальнообов'язкових) правових приписів уповноваженими суб'єктами в межах організаційно оформлених процедур, які охоплюють підготовку, прийняття та оприлюднення цих приписів [105, с. 16].

Ю. В. Сайфуліна та Ю. С. Лепех констатують: «Правотворчість починається тоді, коли прийнято державне рішення про підготовку проєкту нормативно-правового акта». Тобто правотворчість, на думку вчених, – це насамперед форма владно-вольової діяльності держави, формального, нормативного закріплення міри свободи й справедливості, яка передбачає дослідження, узагальнення та систематизацію типових, конкретних правовідносин, що виникають у суспільстві, спрямована на створення нормативно-правового акта [139, с. 14–15]. Водночас В. І. Риндюк зауважує, що правотворча діяльність (правотворчість) як вид юридичної діяльності спрямована на встановлення, зміну скасування норм права суб'єктами публічної влади в межах їхніх повноважень в юридичній формі законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів. З цього визначення вчені формулюють поняття законодавства: спосіб існування норм права в джерелах права на загальному рівні, у юридичних формах джерел права, що мають вищу юридичну силу (законодавчих актах), і на особливому рівні, у юридичних формах джерел права, що мають меншу (підзаконну) юридичну силу (підзаконні нормативно-правові акти). Підвидами правотворчої діяльності, залежно від рівня владних повноважень її суб'єктів, є законотворчість і підзаконна правотворчість [135, с. 139].

Отже, правотворчість – це спеціальний процес, який реалізують уповноважені державні органи у встановленому порядку, що передбачає створення і видання нових, а також припинення та/або зміну вже наявних нормативно-правових актів чи їх положень. Залежно від суб'єкта правотворчості та кінцевого результату процесу (різновиду виданого акта) можна виокремити законотворчість і підзаконну правотворчість.

Як один із напрямів реалізації адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення охоронної діяльності правотворчість передбачає формування нормативного підґрунтя, що впорядковує відносини владно-управлінського змісту, що виникають у контексті досліджуваної спільної діяльності. Відсутність належного юридичного підґрунтя ускладнює та подекуди цілком унеможлиблює процес співпраці Управління державної охорони України з іншими суб'єктами влади. Саме в положеннях нормативно-правових актів, зокрема адміністративної галузі, закріплено повноваження, права, а також форми й методи реалізації взаємодії;

– правозастосовний напрям. Висвітлення в нормативно-правовому матеріалі підстав, порядку й особливостей взаємодії Управління державної охорони України з іншими суб'єктами публічного сектору, безперечно, важливо, але видається марним без реалізації відповідних юридичних положень у практичному полі життєдіяльності суспільства й держави. Правозастосування, вважає Л. М. Кельман, – це діяльність щодо застосування матеріальних норм права до конкретних правовідносин – певне «посередництво» між законом і колом суб'єктів, на які поширюється його дія; діяльність, результати якої приводять до виникнення, зміни чи припинення прав та обов'язків учасників правовідносин [61, с. 14]. С. В. Шевчук стверджує, що правозастосування – це спосіб реалізації правових приписів (норм права) у процесі діяльності відповідних органів у межах власної компетенції, що зумовлює певні правові наслідки для конкретних суб'єктів права. «У цьому процесі відбувається індивідуалізація загального правила поведінки (норми права) з урахуванням фактів і життєвих обставин», – акцентує науковець [176, с. 13]. Правозастосування, доводить Г. В. Кикоть, – це владно організаційна діяльність компетентних державних органів і посадових осіб, що полягає в індивідуалізації юридичних норм щодо певних, окремо взятих суб'єктів та конкретних життєвих випадків в

акті застосування норм права. Тобто це винесення конкретних рішень у конкретних справах, де юридичні факти відіграють роль відправної точки. Загалом це поширена діяльність, тому закономірно, що в її процесі виникає низка проблем. Початком правозастосовного процесу є юридично значуща соціальна ситуація. Саме вона є підставою та кінцевим об'єктом соціально-правового організаційного впливу, проте у сфері правового регулювання соціально-юридична ситуація з'являється не безпосередньо, а через «представника» – юридичний факт. Юридичні факти (фактичні склади) своєю чергою вводяться в правозастосовний процес за допомогою доказів. Докази – це фактичні дані, що мають значення для встановлення юридичних фактів, виражені в передбаченій законом формі [62, с. 125].

Правозастосування, згідно з тлумаченням В. В. Думи, – це здійснювана в процедурно-процесуальному порядку владно-організаційна діяльність компетентних державних органів і посадових осіб, що полягає в індивідуалізації правових норм стосовно конкретних суб'єктів і конкретних життєвих випадків в акті застосування норм права. Тобто застосування правових норм – це ухвалення на основі норм права рішень у конкретних справах. З погляду формальної логіки це процес, який полягає в підведенні конкретного життєвого випадку під загальну правову норму, а також ухвалення на цій основі спеціального акта – акта застосування норм права [45].

Отже, правозастосування – це діяльність із приведення приписів нормативно-правових документів до безпосередньої дії шляхом виконання передбачених ними вимог, що забезпечує виникнення нових, зміну або припинення вже наявних суспільно-правових відносин. Реалізація адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими владними інституціями вимагає, щоб положення нормативного підґрунтя співпраці виконували й вони мали фактичний вплив на суспільні відносини. Це забезпечують передусім шляхом видання

спільних розпорядчих документів й укладення домовленостей, а також здійснення прав та обов'язків, встановлених відносинами співпраці.

Наприклад, Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4 березня 1998 року № 160/98-ВР визначає переважно загальні засади й аспекти взаємодії Управління державної охорони України із суб'єктами публічної влади. Такі положення містяться і в інших цільових документах відомчого характеру, що регулюють питання роботи Служби безпеки України (СБУ), Національної поліції України тощо [119].

Статті загального законодавства виконують у правозастосовних підзаконних актах, зокрема численних спільних наказах. Наприклад, спільний наказ Управління державної охорони та СБУ від 12 липня 2022 року № 38/187 врегульовує особливості діяльності цих органів під час пересилання матеріалів особових справ військовослужбовців, державних службовців, працівників і військовозобов'язаних, а також матеріалів особових справ, узятих на архівний облік у галузевих державних архівах цих державних органів [117]. Іншим прикладом є спільний наказ Управління державної охорони України та Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України «Про взаємодію між Адміністрацією Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України і Управлінням державної охорони України при пересиланні особових справ (матеріалів особових справ)» від 29 вересня 2014 року № 489/576 [116].

Крім визначеного, реалізація взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями відбувається не тільки на підставі наказів, а й формалізованих домовленостей. Зокрема, 2025 року Управління державної охорони України та Державне космічне агентство України підписали Меморандум про співробітництво та взаємодію. Документ укладено з метою впровадження передових і новітніх технологій у сфері безпеки та оборони України, а також удосконалення матеріально-технічної

бази сторін і зміцнення партнерських відносин. Підписання Меморандуму спрямовано значно розширити можливості спільної діяльності, обміну досвідом й інформацією [109]. Іншим прикладом є Меморандум про співпрацю та обмін інформацією між Управлінням державної охорони України й Державним бюро розслідувань, що передбачає спільну участь органів в аналізі проблемних питань законодавства у сфері здійснення правоохоронної діяльності й підготовці узгоджених пропозицій до проєктів нормативно-правових актів [36];

– організаційно-управлінський напрям. Термін «організація» (франц. *organisation*) відповідно до тлумачних словників має такі значення: 1) об'єднання, союз держав; 2) група осіб, що становить колектив, єдине ціле, об'єднане на основі спільних завдань, програм, статуту тощо; 3) налагодження, впорядкування, зведення чогось у систему; 4) одна з найважливіших функцій управління в суспільстві, на виробництві тощо; 5) усталений взаємозв'язок елементів системи, частин цілого, їхня внутрішня підпорядкованість, узгодженість відповідно до структури системи, цілого; 6) внутрішня упорядкованість, узгодженість взаємодії більш-менш диференційованих й автономних частин цілого, що обумовлено його будовою; 7) сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення й удосконалення взаємозв'язків між частинами цілого; 8) об'єднання людей, що спільно реалізують деяку програму або мету й діють на основі певних процедур і правил; 9) соціально-економічна система, що створена для досягнення комерційних або некомерційних завдань [163, с. 96; 182, с. 494]. Влучно доводить у своїй дисертації С. В. Петков, на думку якого, організовувати – означає об'єднувати в одне ціле, надавати впорядкованості та плановірності діяльності людей для досягнення якоїсь мети [106, с. 36].

Своєю чергою Й. С. Завадський запропонував визначення понять і «організація», й «управління». Перше, на його погляд, передбачає специфічну діяльність із формування структури підприємства, координації



внутрішніх підрозділів, розподілення повноважень і відповідальності [50, с. 114]. Зміст управління автор висвітлив як діяльність з керівництва чимось. У довідковій літературі є кілька визначень сутності управління. Найчастіше його розуміють як діяльність, що спрямовує та регулює суспільні відносини; сукупність приладів і механізмів, за допомогою яких приводять у рух машини; підрозділ у системі установи; вид синтаксичної залежності тощо. Терміном «управління» позначають діяльність, яка за своїм змістом є впорядкуванням взаємодії певної множини елементів. Поступово управління в суспільстві виокремилося в самостійний вид діяльності. Відповідно до цього виокремлювалися суб'єкти, для яких управління стало головною функцією, а також формувалася інфраструктура забезпечення функціонування цих суб'єктів. Багатозначність управління зумовила необхідність уніфікувати його термінологію, незалежно від того, які конкретні аспекти управління є першорядними. Тому спроби дослідників відшукати загальне, що може реально характеризувати управління в усіх його можливих виявах, були цікавими з наукової позиції та мали важливе практичне значення [14, с. 93].

Згідно з тлумаченням, яке пропонує А. О. Собакарь управління є складним суспільним феноменом. «Якщо говорити про управління взагалі, то слід зазначити, що це – цілеспрямований вплив на будь-які об'єкти, процеси з метою приведення їх у відповідність з певними завданнями управління», – акцентує автор. Крім зазначеного, за своїм філософським змістом управління – це функція організованих систем (біологічних, технічних, соціальних), що забезпечує збереження їхньої структури, підтримання режиму діяльності, реалізацію їхніх програми, мети. У соціологічній площині (соціальне управління) це цілеспрямований вплив на суспільство для упорядкування, збереження, удосконалення та розвитку його певної якісної специфіки [151, с. 75].

Викладене дає підстави для висновку: організаційно-управлінський напрям має внутрішню орієнтованість, адже пов'язаний із формуванням адміністративно-функціональних умов проведення ефективної та якісної взаємодії Управління державної охорони України й інших державно-владних інституцій. Він полягає в побудові структури зазначених публічних установ, де буде наявна управлінська ланка, що безпосередньо відповідає за взаємодію (визначений структурний підрозділ, посадова особа, група тощо), а також забезпечено контроль і координацію її роботи. Тобто співпраця між Управлінням державної охорони України та державними відомствами має бути ретельно підготовлена всередині державних органів, за що відповідає організаційно-управлінський напрям;

– матеріально-технічний напрям. Зазначений вектор реалізації адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України й інших державних інституцій під час здійснення державної охорони виражається в матеріально-технічних діях і заходах (матеріально-технічному забезпеченні). За визначенням, яке обстоює Я. І. Ленгер, матеріально-технічне забезпечення – це багатоманітна практична діяльність державних органів і посадовців щодо створення матеріальної бази для дії нормативного акта [82, с. 181]. О. М. Бандурка та В. О. Соболев матеріально-технічне забезпечення правоохоронних органів тлумачать як систему товарно-грошових і господарських відносин, що виникають між центральними апаратами відповідних правоохоронних органів, органами влади, підприємствами, організаціями, фізичними особами, з одного боку, і правоохоронними органами та їхніми підрозділами – з іншого, у процесі централізованого постачання матеріальних, технічних і військових ресурсів; виконання договорів купівлі-продажу (гуртова торгівля), реалізації фондів, комісійного та роздрібного продажу продуктів і засобів виробництва; надання матеріально-технічної допомоги й фінансування їхньої діяльності [29, с. 59–60].

Доволі широким і комплексним є опрацювання змісту матеріально-технічного забезпечення, яке провели Т. М. Фасолько та П. М. Сем'янчук у царині діяльності підприємств, установ й організацій, переважно господарського змісту. Учені встановили, що ця категорія – це комплексне поєднання біологічних і речових ресурсів як природного, так і штучного походження, які внаслідок специфіки господарювання зорганізовані разом з людським фактором і нематеріальними активами в єдиний технологічний процес з метою безперебійного виробництва і створення матеріальних та нематеріальних благ для якісного й повноцінного задоволення потреб споживачів. Від кількості та якості матеріально-технічного забезпечення, а також регулярності заповнення технологічного процесу, проведення ремонтних робіт, фізичного й морального оновлення безпосередньо залежать вчасність і повнота виконання замовлень, ступінь задоволеності потреб споживачів. Саме тому господарські підходи до вибору, придбання і використання матеріально-технічної бази повинні бути обґрунтованими й аргументованими. Учені запропонували виокремлювати такі функції матеріально-технічного забезпечення: а) цілковите опанування технологічного процесу в площині з'ясування необхідної кількості біологічних і речових ресурсів з метою оптимального планування кількості й регулярності їхнього постачання; б) володіння інформацією про репутацію постачальників й асортиментно-якісні характеристики їхньої продукції з метою здійснення оптимальних у ціновому, кількісному й ефективному аспектах закупівель, необхідних для виробництва ресурсів; в) розроблення, обґрунтування та реалізація заходів доставляння біологічних і речових ресурсів до місця їхнього безпосереднього залучення у виробництво з метою оптимізування фінансових витрат і часу; г) систематичне ознайомлення з технологічними новинками з метою покращеного використання та економії залучених біологічних і речових ресурсів у процесі створення матеріальних і нематеріальних благ; д) систематичне ознайомлення з новинками за

напрямом удосконалення властивостей біологічних і речових ресурсів, розроблення оптимального балансу між власними, місцевими та залученими виробничими факторами, а також детальний аналіз альтернативних джерел і можливостей їхнього використання з метою економії витрат; д) своєчасний облік, правильне зберігання та дієвий контроль за біологічними й речовими ресурсами з метою уникнення зловживань, мінімізації втрат і неефективного використання [164, с. 57–58].

Взаємодія Управління державної охорони України з іншими інституціями державної влади – це також діяльність, що, як і у випадку господарювання, потребує матеріальних ресурсів для ефективної реалізації. Співпраця таких суб'єктів передбачає використання комп'ютерної техніки, транспорту, приміщень і споруд, канцелярського приладдя, пристроїв для передання інформації через мережу Інтернет і захист електронних відомостей тощо. За створення ресурсної бази відповідає система взаємопов'язаних матеріально-технічних дій, що є окремим напрямом адміністративно-правового механізму взаємодії. Матеріально-технічний напрям не відмежований від інших, адже передбачені в його межах дії та операції регламентовані нормами права, передусім закріпленими у внутрішніх розпорядчих документах, потребують відповідного організаційного визначення уповноважених на їх реалізацію структурних підрозділів та/або посадових осіб у системі владних відомств.

Отже, саме за представленим переліком напрямів відбувається реалізація адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони. Ці вектори передбачають формування юридичних, організаційних і матеріально-технічних умов ефективного та якісного співробітництва, а також їх безпосереднє виконання представниками публічно-владного сектору відповідно до покладених на них прав, обов'язків і компетенції.

## Висновки до розділу 1

У підрозділі акцентовано на тому, що поняття «охорона» є полінауковим і використовується в різних сферах суспільного життя: 1) у філософії охорона є формою збереження цінностей, буття чи явищ, яка спрямована на підтримання їхньої цілісності та запобігання псуванню, руйнуванню тощо. Крім того, форму розглядають як вияв людського прагнення до стабільності, гармонії та продовження існування сутностей, що мають значення для конкретного індивіда або суспільства загалом; 2) соціологічний підхід передбачає, що охорона – це соціальний інститут або система практик, що спрямовані на підтримання суспільного порядку, безпеки та соціальної рівноваги. Вона виконує функцію захисту соціальних норм, інтересів груп і суспільства загалом від внутрішніх і зовнішніх загроз; 3) з позицій психології охорона – це психічний механізм або діяльність, що забезпечує відчуття безпеки, зниження тривоги та створення умов для стабільного розвитку особистості. На рівні індивіда охорона означає прагнення до самозбереження, уникнення небезпеки та формування довірливого середовища; 4) у теорії управління це система організаційних заходів і процесів, спрямованих на запобігання загрозам та збереження ресурсів організації (людських, матеріальних, інформаційних). Вона є управлінською функцією контролю, моніторингу та реагування з метою забезпечення стабільності функціонування системи.

Встановлено, що в правовому аспекті охорона – це врегульована нормами чинного законодавства діяльність держави (її органів, установ, організацій), а також інших недержавних суб'єктів, яка спрямована на забезпечення цілісності, недоторканності майнових та/або немайнових прав фізичних і юридичних осіб. Визначальними ознаками правової охорони є: а) нормативна врегульованість; б) інституційність, адже реалізується колом спеціально уповноважених суб'єктів; в) має цільовий характер, спрямована

на досягнення певної, заздалегідь визначеної мети; г) за наявності певних умов передбачає можливість застосування примусових заходів; д) поширюється на широкий спектр суспільних відносин (охорона праці, природи, прав людини, власності тощо).

Доведено, що охоронна діяльність – це врегульована нормами чинного законодавства сукупність дій, що вчиняють державні та недержавні суб'єкти, яка спрямована на забезпечення недоторканності життя та здоров'я людини, збереження майна (державного чи приватного), підтримання публічної безпеки та правопорядку, а також на фізичний захист об'єктів, що мають суспільне чи державне значення, шляхом застосування дозволених законом організаційних, технічних і правових (зокрема примусових) заходів.

Зазначено, що охоронна діяльність є особливим різновидом суспільно корисної діяльності, яка спрямована на забезпечення безпеки фізичних і юридичних осіб. Правова природа охоронної діяльності полягає в тому, що вона одночасно має публічно-правовий та приватно-правовий характер. Адже, з одного боку, приватні суб'єкти охоронної діяльності реалізують право на підприємництво у сфері надання охоронних послуг, які регламентовані адміністративно-правовими нормами та підлягають державному ліцензуванню, контролю й нагляду. З іншого боку, охоронна діяльність пов'язана з виконанням завдань загальносуспільного значення, оскільки спрямована на підтримання правопорядку та безпеки, що, відповідно, є сферою державного інтересу.

Аргументовано, що держава як особлива форма політичної організації суспільства завжди потребує захисту своїх основ, символів і представників. Саме цю функцію реалізує державна охорона, що є невід'ємною складовою механізму державної влади. Вона забезпечує безпеку найвищих посадових осіб, стратегічно важливих об'єктів й охорону суспільного порядку в умовах, коли будь-яке посягання на стабільність державних інститутів може стати загрозою для суверенітету й цілісності країни. Отже, держава створює

спеціалізовані органи та структури, наділені відповідними повноваженнями, щоб гарантувати безперервність функціонування влади, а державна охорона стає практичним інструментом реалізації цього завдання. У цьому поєднанні держава є носієм влади й організатором суспільного життя, а державна охорона – засобом забезпечення її стійкості та безпеки.

Доведено, що державна охорона – це врегульована нормами адміністративного права діяльність уповноважених органів держави, яка спрямована на забезпечення безпеки найвищих посадових осіб, органів державної влади, об'єктів державного значення тощо, реалізацію заходів загальнодержавного масштабу з метою захисту суверенітету, конституційного ладу й стабільного функціонування різних державних інститутів та їхніх посадових осіб.

Державна охорона посідає особливе місце в системі охоронної діяльності України. Вона має виключно публічно-правовий характер і не може бути здійснена приватними структурами, оскільки спрямована на забезпечення захисту органів державної влади, посадових осіб, суб'єктів стратегічного значення та інших об'єктів, визначених законом. Отже, державна охорона є інструментом реалізації правоохоронної функції держави в частині гарантування безпеки й стабільності суспільного життя. На відміну від приватної охорони, державна охорона не має комерційної природи, її фінансують за рахунок державного бюджету, вона підпорядковується суворому правовому регулюванню з боку спеціально уповноважених органів, інтегрована в систему національної безпеки та є невід'ємним елементом механізму захисту конституційного ладу. Саме тому державна охорона посідає провідне місце в структурі охоронної діяльності, визначаючи загальні стандарти безпеки та забезпечуючи нормативні орієнтири для функціонування недержавних охоронних організацій. Зазначене дає підстави констатувати, що державна охоронна діяльність, безумовно, є об'єктом адміністративно-правового регулювання.

З'ясовано, що державна охорона як об'єкт адміністративно-правового регулювання наділена такими властивостями: 1) наявність особливого правового статусу в об'єктів, на які спрямована охоронна діяльність, а також мети реалізації, яка полягає в забезпеченні стабільності конституційного ладу, безперервності функціонування державної влади; 2) спеціальний суб'єкт здійснення державної охорони, чий правовий статус чітко визначено на рівні спеціального законодавчого нормативно-правового акта; 3) суспільні відносини в цій сфері мають виключно публічно-правовий характер; 4) охоплює не лише фізичну охорону, а й низку інших організаційних, технічних, оперативно-розшукових заходів; 5) має підвищений рівень відповідальності перед суспільством і державою; 6) передбачає використання особливого набору інструментів і засобів у процесі реалізації охоронної діяльності.

Взаємодію Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони запропоновано тлумачити як урегульовану нормами адміністративного права спільну, взаємоузгоджену діяльність, спрямовану на реалізацію завдань щодо забезпечення безпеки об'єктів державної охорони, що передбачає координацію зусиль, обмін інформацією, спільне планування та здійснення заходів охоронного та безпекового характеру. Визначальними ознаками такої взаємодії є такі: по-перше, правова визначеність, оскільки ґрунтується на нормах Конституції України, спеціальних законодавчих і відомчих нормативно-правових актах; по-друге, системність, якої досягають шляхом чіткого розподілу повноважень між сторонами взаємодії; по-третє, оперативність і гнучкість, яка передбачає, що взаємодія відбувається в режимі реального часу, з огляду на швидку зміну оперативної обстановки; по-четверте, обмін даними в процесі такої спільної діяльності відбувається за суворого дотримання режиму секретності й інформаційної безпеки; по-п'яте, повинна мати постійний та системний характер.



Встановлено, що адміністративно-правовий механізм взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони – це визначена нормами законодавства системна сукупність елементів, які у своїй єдності забезпечують узгодженість спільних дій відповідних суб'єктів, а також гарантують їх законність, ефективність і результативність. До елементів такого механізму віднесено: норми права; нормативно-правові акти; адміністративно-правові інструменти (форми та методи взаємодії); матеріально-технічні засоби й ресурси; гарантії здійснення спільної діяльності; механізми нагляду та контролю; кадрове забезпечення.

Аргументовано, що напрями реалізації адміністративно-правового механізму загалом, а також в аспекті взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони – це індивідуалізований, такий що виходить з мети, функцій, інструментарію та інших структурних особливостей відповідного механізму, набір векторів, за якими досягають виконання поставлених перед ним завдань.

Виокремлено основні напрями реалізації адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони: 1) нормативно-регулятивний (правотворчий); 2) правозастосовний; 3) організаційно-управлінський; 4) матеріально-технічний. Акцентовано, що саме ці вектори передбачають формування юридичних, організаційних і матеріально-технічних умов ефективного та якісного співробітництва відповідних суб'єктів у досліджуваній сфері суспільного життя, а також їх безпосереднє виконання представниками публічно-владного сектору відповідно до покладених на них прав, обов'язків і компетенцій.

Зазначено, що як один із напрямів реалізації адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими

державними інституціями під час здійснення охоронної діяльності правотворчість передбачає формування нормативного підґрунтя, яким упорядковують відносини владно-управлінського змісту, що виникають у контексті досліджуваної спільної діяльності. Брак належного юридичного підґрунтя ускладнює та подекуди унеможливлює процес співпраці Управління державної охорони України з іншими суб'єктами влади.

Зазначено, що правозастосування – це діяльність із приведення приписів нормативно-правових документів до безпосередньої дії шляхом виконання передбачених ними вимог, що забезпечує виникнення нових, зміну або припинення вже наявних суспільно-правових відносин. Реалізація адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими владними інституціями вимагає, щоб положення нормативного підґрунтя співпраці виконували й вони мали фактичний вплив на суспільні відносини. Це забезпечують передусім шляхом видання спільних розпорядчих документів й укладання домовленостей, а також здійснення прав та обов'язків, встановлених відносинами співпраці.

Взаємодія Управління державної охорони України з іншими інституціями державної влади – це також діяльність, що, як і у випадку господарювання, потребує матеріальних ресурсів для ефективної реалізації. Співробітництво цих суб'єктів передбачає використання комп'ютерної техніки, транспорту, приміщень і споруд, канцелярських приладів, пристроїв для передання інформації через мережу Інтернет і захисту електронних відомостей тощо. За створення ресурсної бази відповідає система взаємопов'язаних матеріально-технічних дій, що формують окремий напрям адміністративно-правового механізму взаємодії. Матеріально-технічний напрям не відмежований від інших, адже передбачені в його межах дії та операції регламентовані нормами права, передусім закріпленими у внутрішніх розпорядчих документах, потребують відповідного

організаційного визначення уповноважених на їх реалізацію структурних підрозділів та/або посадових осіб у системі владних відомств.

Узагальнено, що саме за представленим переліком напрямів відбувається реалізація адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони. Ці вектори передбачають формування юридичних, організаційних і матеріально-технічних умов ефективного та якісного співробітництва, а також їх безпосереднє виконання представниками публічно-владного сектору відповідно до покладених на них прав, обов'язків і компетенції.

## РОЗДІЛ 2

### ОРГАНІЗАЦІЯ ЗДІЙСНЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ З ІНШИМИ ДЕРЖАВНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ

#### **2.1. Види та форми взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення охоронної діяльності**

Попри доволі вузький характер діяльності Управління державної охорони України, спеціальний правовий статус і призначення цього органу, його співробітництво з іншими інституціями влади в нашій державі багатоманітне та широке. Це виражається в системі різновидів і форм взаємодії, визначенням яких буде присвячено подальше наукове дослідження в цьому підрозділі роботи.

Передусім розглянемо різновиди співпраці, у яких може брати участь Управління державної охорони України. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4 березня 1998 року № 160/98-ВР, Національна поліція, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону України, інші центральні органи виконавчої влади України, Служба безпеки України в межах своєї компетенції та у взаємодії з Управлінням державної охорони України беруть участь у здійсненні державної охорони [119].

Хоча в представленому положенні не міститься чіткого переліку видів взаємодії Управління із зазначеними суб'єктами, співробітництво диференціюється за тими об'єктами, щодо яких відбувається державна охорона загалом. Перший вид – це взаємодія в питанні охорони, відповідно

до розділу II Закону, органів державної влади, а саме: Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України та Верховного Суду. Відповідно до ст. 9 Закону, державна охорона здійснюється щодо будинків, де працюють Верховна Рада України (ВРУ), Кабінет Міністрів України (КМУ), Конституційний Суд України, Верховний Суд, споруд і спеціальних транспортних засобів, що знаходяться в їх користуванні, інших місць постійного й тимчасового перебування осіб, яких охороняють. Крім того, до будинків, де працюють органи державної влади України, щодо яких здійснюють державну охорону, не допускаються особи з холодною чи вогнепальною зброєю (крім осіб, які відповідно до Закону здійснюють державну охорону відповідного будинку), а також особи з вибуховими речовинами, засобами підриву, боєприпасами всіх видів і зразків, навчальними або імітаційними боєприпасами, легкозаймистими рідинами чи займистими твердими речовинами, піротехнічними засобами [119].

Перелічені органи відіграють ключову роль у системі державної влади та займають центральне місце в кожній з її гілок. Згідно з Конституцією України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР, Верховна Рада України – це парламент, єдиний законодавчий орган нашої держави. До повноважень ВРУ, зокрема, належать: 1) внесення змін до Конституції України; 2) призначення всеукраїнського референдуму; 3) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; 4) визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі й Організації Північноатлантичного договору; 5) оголошення за поданням Президента України стану війни й укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних сил України й інших військових формувань у разі збройної агресії проти

України; 6) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпічменту); 7) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України тощо [75].

Кабінет Міністрів України, згідно з положеннями Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII, є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Уряд здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. До основних завдань Кабінету Міністрів України належать: 1) забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; 2) ужиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного й усебічного розвитку особистості; 3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, зокрема амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування; 4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм; 5) забезпечення розвитку й державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; 6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, публічного порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; 8) організація та забезпечення провадження

зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; 9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю [126].

Верховний Суд та Конституційний Суд України – це вищі органи в системі національного правосуддя. Верховний Суд за положеннями Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість і єдність судової практики в порядку та спосіб, визначені процесуальним законом [133]. Своєю чергою Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII визначає, що Конституційний Суд України є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України й у передбачених Конституцією України випадках здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України. До повноважень Суду належить: 1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України й інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) офіційне тлумачення Конституції України; 3) надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України або Кабінету Міністрів України висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносять до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; 4) надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України висновків про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонують для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою; 5) надання за зверненням Верховної Ради України висновку

щодо додержання конституційної процедури розслідування та розгляду справи про усунення Президента України з поста тощо [127].

Дослідження нормативно-правових документів засвідчує, що кожен з представлених державних органів посідає головне місце в одній з трьох гілок влади, а також виконує найважливіші суспільні повноваження. Здійснення охорони останніх силами Управління державної охорони України є критичним завданням, адже від безпеки й ефективності роботи цих публічних відомств безпосередньо залежать добробут населення, сталий розвиток держави, стабільність конституційного ладу. Водночас захист цих органів – це завдання не тільки Управління державної охорони України, а й інших правоохоронних органів. Наприклад, Служба безпеки України як спеціально уповноважений державний орган у сфері боротьби з тероризмом зобов'язана виявляти та припиняти терористичні акти, зокрема ті, підготовку яких здійснюють у відповідних приміщеннях роботи центральних державних органів. Здійснюючи антитерористичну діяльність, СБУ в обов'язковому порядку реалізує інформаційну й іншу взаємодію з підрозділами Управління державної охорони, які безпосередньо залучаються до захисту відповідних споруд і посадових осіб, що в них працюють, від терористичної загрози [115; 132].

Іншим прикладом взаємодії Управління державної охорони України з іншими владними інституціями в процесі державної охорони органів влади є співробітництво зі Службою судової охорони (далі – ССО). Остання є державним органом у системі правосуддя, призначеним для забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах. Служба підзвітна Вищій раді правосуддя та підконтрольна Державній судовій адміністрації України. Основними завданнями Служби є: 1) підтримання громадського порядку в суді; 2) припинення виявів неповаги до суду; 3) охорона приміщень суду, органів й установ системи правосуддя; 4) виконання функцій щодо державного забезпечення особистої безпеки суддів і членів



їхніх сімей, працівників суду; 5) забезпечення в суді безпеки учасників судового процесу. Служба відповідно до покладених на неї завдань: 1) забезпечує пропуск осіб до будинків (приміщень) судів, органів та установ системи правосуддя та на їх територію транспортних засобів; 2) забезпечує підтримання та реагує на порушення громадського порядку під час розгляду справ судом, уживає заходів щодо припинення виявів неповаги до суду; 3) здійснює заходи з охорони, забезпечення недоторканності та цілісності приміщень судів, органів й установ системи правосуддя, недоторканності, цілісності розміщеного в таких приміщеннях майна, запобігання, недопущення чи припинення протиправних дій щодо нього; 4) здійснює заходи із запобігання загрозам особистій безпеці суддів, членів їх сімей, працівників суду, а також у суді – учасників судового процесу, виявлення та нейтралізації таких загроз; уживає в разі надходження від судді відповідної заяви необхідних заходів для забезпечення безпеки судді, членів його сім'ї; реагує в межах наданих законом повноважень на протиправні дії, пов'язані з посяганням на суддів, членів їхніх сімей, працівників суду, учасників судового процесу; 5) здійснює спеціальні заходи щодо забезпечення безпеки суддів, працівників апарату суду, співробітників Служби судової охорони та їхніх близьких родичів тощо [123].

Служба судової охорони забезпечує безпеку судових органів, зокрема вищих – Верховного Суду. У своїй діяльності ССО виконує повноваження паралельно з УДО, який є спеціальним відомством державної охорони, підтримуючи з останнім інформаційну й операційну взаємодію, адже повноваження обох відомств спрямовано на підтримання безпеки суддів і будівель розташування Верховного Суду.

Наступним різновидом співпраці є спільна діяльність під час провадження державної охорони Президента України. Згідно з Конституцією, Президент – це гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і

свобод людини й громадянина, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі й Організації Північноатлантичного договору. Він є Главою держави, якого обирають на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку [75].

Відповідно до ст. 106 Конституції України, Президент: 1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; 2) звертається з посланнями до народу та зі щорічними й позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; 3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори й укладає міжнародні договори України; 4) приймає рішення про визнання іноземних держав; 5) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі й відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав; 6) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України; 7) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України в строки, встановлені цією Конституцією; 8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією; 9) вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України; 10) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; 11) призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора; 12) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради

Національного банку України; 13) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення тощо [75].

Отже, Президент України – це перша особа держави, захист якої пов’язаний не тільки з національною безпекою, а й іміджем країни. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4 березня 1998 року № 160/98-ВР, Президентіві України забезпечується безпека в місцях його постійного й тимчасового перебування шляхом здійснення державної охорони. Протягом строку повноважень Президента України також забезпечується безпека членів його сім’ї, які проживають разом з ним або супроводжують його. Після припинення повноважень Президент України забезпечується державною охороною довічно, якщо тільки він не був усунений з поста в порядку імпічменту [119].

На відміну від органів державної влади, охорона Президента України вирізняється мобільністю цієї посадової особи, яка може вести свою діяльність у різних регіонах країни й активно переміщуватися. Щоб забезпечити безпеку останнього в місцях перебування Управління державної охорони України активно взаємодіє з іншими правоохоронними органами й інституціями влади, наприклад, Державною прикордонною службою України (Держприкордонслужба). Згідно з відомчим Законом України від 3 квітня 2003 року № 661-IV, відомство виконує завдання щодо недоторканності державного кордону й охорони суверенних прав України в її прилеглій зоні та виключній (морській) економічній зоні. У межах визначених завдань на Держприкордонслужбу покладено такі функції: а) охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах й інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму; б) здійснення в установленому порядку прикордонного контролю та

пропуску через державний кордон України й до тимчасово окупованої території та з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення; в) охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських й іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій; г) ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України тощо. Окремою функцією Держприкордонслужби є участь у здійсненні державної охорони місць постійного й тимчасового перебування Президента України [120].

Останнім різновидом взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення охоронної діяльності є співробітництво в межах забезпечення безпеки окремих посадових осіб. Згідно зі ст. 6–8 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4 березня 1998 року № 160/98-ВР, у місцях постійного й тимчасового перебування забезпечується безпека: Голови Верховної Ради України; Прем'єр-міністра України; Голови Конституційного Суду України; Голови Верховного Суду; Першого заступника Голови Верховної Ради України; Першого віцепрем'єр-міністра України; Міністра закордонних справ України; Генерального прокурора; Міністра оборони України; заступника Голови Верховної Ради України. Протягом строку повноважень зазначених посадових осіб також забезпечується безпека членів їхніх сімей, які проживають разом з ними або супроводжують їх. Після припинення повноважень останні забезпечуються державною охороною протягом одного року, крім випадків набрання законної сили обвинувальним вироком щодо них. Державна охорона також здійснюється щодо глав іноземних держав, парламентів та урядів і членів їхніх сімей, міністрів закордонних справ, керівників міжнародних

організацій, які прибувають в Україну чи перебувають на її території в складі офіційних делегацій або відвідують Україну на запрошення органів державної влади. Особи, щодо яких здійснюється державна охорона, зобов'язані відповідально ставитися до власної безпеки, сприяти органам державної охорони в здійсненні покладених на них завдань. Водночас такі особи мають право на: 1) одержання інформації про заходи забезпечення їх безпеки; 2) надання згоди щодо кандидатур осіб, які безпосередньо забезпечуватимуть їх особисту охорону; 3) тимчасову відмову в письмовій формі від особистої охорони, приймаючи на себе повну відповідальність за можливі негативні наслідки цієї дії [119].

Реалізація державної охорони посадових осіб відбувається шляхом використання сил і засобів інших органів влади, зокрема правоохоронних, що доволі детально висвітлено в наказі Управління державної охорони України «Про затвердження Порядку забезпечення безпеки посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона у місцях постійного та тимчасового перебування» від 27 травня 2011 року № 210. Відповідно до зазначеного підзаконного документа, у місцях постійного й тимчасового перебування посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона, запроваджується контроль на безпеку для запобігання доставці до режимної території та наявності в ній заборонених для пронесення (провезення) речей. Перелік таких речей може змінюватися та доповнюватися за обґрунтованим рішенням Управління державної охорони України для кожного охоронного заходу окремо залежно від умов його проведення. Контроль на безпеку здійснюють військовослужбовці Управління державної охорони України або військовослужбовцями й працівниками правоохоронних та інших державних органів, якщо вони залучені Управлінням державної охорони України для виконання цих завдань, згідно з чинним законодавством [125].

Крім того, військовослужбовці Управління державної охорони України під час виконання інших завдань із забезпечення безпеки посадових осіб,

щодо яких здійснюється державна охорона в місцях їх постійного й тимчасового перебування, мають право: спільно з відповідними підрозділами Національної поліції України тимчасово обмежувати або забороняти під час здійснення охоронних заходів рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях і дорогах під час проїзду автомобільним транспортом Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, а також глав іноземних держав, парламентів й урядів, керівників міжнародних міжурядових організацій та іноземних делегацій, які перебувають в Україні з офіційним візитом тощо [125].

Аналізуючи форми взаємодії Управління державної охорони з іншими державними інституціями під час здійснення охоронної діяльності, слід зазначити, що слово «форма» походить від латинського *forma* та має декілька тлумачень: 1) обриси, контури предмета, його зовнішній вигляд; 2) тип, устрій, структура, спосіб організації чогось; 3) видимість, зовнішній бік чогось, що не відображає суті справи; 4) встановлений зразок, порядок чогось; 5) діловий папір для заповнення точно встановленого змісту; 6) пристосування, шаблон, за допомогою якого предметам надають певного вигляду, певних обрисів; 7) спеціальний однаковий за кроєм, кольором й іншими ознаками одяг осіб певної категорії; 8) сукупність засобів зображення в художньому творі; 9) спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії [57, с. 503–504].

З огляду на той факт, що метою дослідження є визначення форм діяльності державних органів в конкретних умовах, доцільно, на наш погляд, акцентувати на адміністративно-галузевих інтерпретаціях категорії. Зокрема, О. В. Сукманова визначила, що форми адміністративно-правового характеру або ж публічного управління (адміністрування) – це зовнішній вияв адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється на всіх рівнях публічного адміністрування щодо реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності й надання адміністративних послуг з

метою здійснення публічного адміністрування в певних сферах суспільства [156, с. 121]. Т. О. Коломоець, П. С. Лютіков та О. Ю. Меліхова формами діяльності суб'єктів публічної адміністрації вважають зовнішню виражену дію, волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації (посадової особи), здійснене в межах режиму законності та його компетенції для досягнення мети адміністрування – вираження в зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єкта публічної адміністрації, які здійснюються у процесі їхньої діяльності та спрямовані на реалізацію функцій адміністрування [3, с. 136]. А. С. Гук адміністративно-правові форми визначає як зовнішнє вираження однорідних за характером і правовою природою груп адміністративних дій публічної адміністрації, здійснене в межах режиму законності й компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [34, с. 81]. Досліджуючи адміністративно-правові форми діяльності Державного бюро розслідувань (ДБР), Я. М. Лісойван висвітлив їх як зовнішнє вираження адміністративних дій (процедур) органів ДБР (їх посадових осіб), які визначені адміністративно-правовими нормами, здійснюються в межах наданих законом компетенції та повноважень, спрямовані на досягнення певних завдань і виконання покладених на ДБР державою завдань, які в процесі реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності можуть як викликати юридичні наслідки, так і не спричиняти їх. Далі науковець доходить висновку, що адміністративно-правовим формам діяльності ДБР України притаманні такі основні ознаки: 1) вони є способами зовнішнього вираження діяльності органів ДБР та їх посадових осіб; 2) регламентовані нормативно-правовими актами; 3) застосовуються з метою виконання завдань і реалізації функцій, покладених на ДБР у правоохоронній сфері; 4) визначаються та застосовуються в межах компетенції ДБР України та залежать від обсягу повноважень працівників ДБР України; 5) обираються залежно від кінцевої

мети, на досягнення якої спрямована діяльність цього правоохоронного органу; б) здебільшого спричиняють певні юридичні наслідки [84, с. 83].

Ураховуючи зазначене, форми взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення охоронної діяльності – це регламентовані законодавством моделі адміністративної діяльності, які забезпечують реалізацію спільних операцій та окремих заходів уповноваженими органами державної влади, що вступають у відносини у сфері державної охорони. Основними моделями, на наш погляд, є:

– інформаційна взаємодія. Інформація є одним з ключових ресурсів, якими органи державної влади обмінюються між собою. Надзвичайно важливою така взаємодія є в правоохоронній та безпековій сферах, адже оперативна передача відомостей про правопорушення, що готуються або вже вчинені, може відіграти критичну роль у процесі їх припинення та попередження. Інформація, якою обмінюються, має різний вигляд (письмовий, аудіовізуальний тощо).

Приклад реалізації цієї форми можна виокремити з наказу СБУ, Управління державної охорони України та Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції про порядок взаємного використання систем відеоспостереження Служби безпеки України, Управління державної охорони України, Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України» від 12 вересня 2016 року № 475/265/917. Відповідно до положень цього документа, уповноважені власники систем відеоспостереження на підставі запиту іншої сторони: а) забезпечують налаштування та програмування карток доступу для підключення віддалених користувачів системи відеоспостереження; б) розробляють методичні рекомендації (пам'ятки) для програмування кінцевих терміналів системи відеоспостереження та користування системою відеоспостереження; в) покладають організацію та виконання цих заходів на відповідні підрозділи



СБУ, Управління державної охорони України, МВС та Національної поліції згідно з розподілом функціональних обов'язків. Крім того, СБУ, Управління державної охорони України, Міністерство внутрішніх справ і Національна поліція забезпечують свої об'єкти кінцевими терміналами та створюють умови, що виключають безконтрольне використання систем відеоспостереження [122];

– операційна взаємодія. Це форма прямого співробітництва Управління державної охорони України й інших державних відомств із планування та координації спільної діяльності щодо реалізації спільних завдань. Така взаємодія відбувається на рівні стратегічного визначення подальших дій та заходів, тобто рівні керівної ланки. Прикладом цієї форми є діяльність Управління державної охорони України в контексті відносин боротьби з тероризмом. При регіональних органах СБУ створюються координаційні групи з питань протидії терористичним загрозам. До складу останніх входять керівники регіональних органів Служби безпеки України, територіальних органів Національної поліції, регіональних органів і територіальних підрозділів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, відповідних органів з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення Автономної Республіки Крим, обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, у регіонах, де дислоковано органи охорони державного кордону, підрозділи Управління державної охорони України, – їх керівники, а також представники інших місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій [115]. Іншим прикладом є операційна взаємодія між Управлінням державної охорони України та підрозділами поліції охорони Національної поліції. Відповідно до наказу МВС «Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об'єктів» від 7 липня 2017 року № 577, наряди поліції охорони під час несення служби

та підрозділи Управління державної охорони України під час запровадження режимних заходів взаємодіють і розробляють спільні заходи безпеки [128];

— проведення спільних охоронних і безпекових заходів. Ця форма взаємодії полягає в безпосередній реалізації дій та операцій, спрямованих на виконання завдань державної охорони. Така співпраця відбувається на нижчому рівні відомств, а саме між його основними представниками, які безпосередньо виконують відповідні заходи. Прикладом цієї форми є взаємодія Управління державної охорони України з правоохоронними органами під час підтримки режиму безпеки та здійснення контролю на безпеку транспортних засобів, вантажу й інших речей, а також особистого контролю на безпеку громадян під час проведення охорони посадових осіб й об'єктів їх перебування. Одним із завдань таких спільних заходів є недопущення використання в районі забезпечення державної охорони заборонених речей, до яких належать: зброя, боєприпаси, вибухові речовини та пристрої, отруйні, радіаційні й легкозайmistі речовини, спеціальні засоби й інші небезпечні для життя і здоров'я предмети (колюче-ріжучі тощо), речовини, які можуть бути використані для вчинення диверсійно-терористичного акту, посягання на честь і гідність посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона, виклику масових заходів, які порушують публічний порядок і можуть призвести до непередбачених наслідків, або речі, які викликають підозру, тощо (наказ Управління державної охорони України «Про затвердження Порядку забезпечення безпеки посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона у місцях постійного та тимчасового перебування» від 27 травня 2011 року № 210) [125].

Проведення спільних заходів часто не має систематичного характеру, а зумовлено об'єктивними фактами дійсності та безпековою ситуацією в країні. Прикладом є запровадження посиленого режиму охорони будинків Верховної Ради України 2007 року, до якої постановою Верховної Ради

України від 4 травня 2007 року № 1003-V залучалися спільні сили Управління державної охорони України та МВС [121].

Отже, здійснене дослідження засвідчило, що взаємодія Управління державної охорони України з іншими державними інституціями реалізується в трьох основних різновидах, а саме: співпраця в процесі охорони органів державної влади (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Верховного Суду, Конституційного Суду України); взаємодія в межах реалізації державної охорони Президента України; співробітництво під час здійснення охоронної діяльності щодо окремих посадових осіб. Реалізація цих різновидів виражена в спеціальних адміністративних формах взаємодії, які охоплюють інформаційну, операційну співпрацю, а також безпосереднє проведення спільних заходів представниками Управління державної охорони України й іншими державними інституціями.

## **2.2. Методи взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони**

Важливим елементом реалізації адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони є сукупність законодавчо визначених інструментів і засобів, тобто методів. На думку Ю. П. Битяка, метод – це спосіб, прийом, засіб досягнення мети. У державному управлінні, зазначає автор, методом вважають засоби практичної реалізації завдань і функцій виконавчої діяльності органів управління. Тобто метод управління – це спосіб здійснення управлінських функцій, впливу суб'єкта управління на об'єкт [2, с. 70].

В управлінській науці метод – це сукупність прийомів, операцій та процедур підготовки і прийняття, організації та контролю виконання

управлінських рішень, які проводять учасники управлінського процесу. Методи ґрунтуються на законах і принципах діяльності суб'єкта й об'єкта управління. Тому вони мають забезпечити такий склад і зміст прийомів, операцій та процедур у межах здійснення управлінської діяльності, такий порядок взаємодії людей, який, з одного боку, забезпечив би професійну, організаційно-технічну обґрунтованість рішення, а з іншого – максимально враховував би інтереси людей та організацій, яких воно стосується, що будуть його реалізувати. Ці дві сторони органічно взаємопов'язані. Недостатньо лише досягнути такого рівня організаційно-проектної моделі в процесі вибору способу управління, яка обумовлювала б оптимальність рішення із суто професійної позиції, але не відповідає інтересам людей, адже в такому випадку вони не вважають його правильним, не розуміють або не сприймають причин, які його спричинили. Таке рішення зрештою виявляється помилковим, недосяжним, завдає шкоди суспільству, галузі, організації. Це пов'язано передусім з використанням «келійних», «кабінетних» способів управління. Для уникнення прорахунків необхідні такі методи управлінської діяльності, які забезпечують комплексну участь фахівців, співробітників, представників усіх сторін, що беруть участь в управлінських відносинах свідомо й відповідально [142, с. 72–73]. У загальноприйнятому розумінні термін «метод», зазначає В. К. Колпаков, – це спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Тому методами будь-якої діяльності слід вважати способи, прийоми та засоби, які використовують для досягнення поставленої мети й становлять зміст цієї діяльності. Отже, методи державного управління – це різноманітні способи, прийоми та засоби цілеспрямованого впливу органів управління та їх посадових осіб на свідомість, волю і поведінку керованих. Саме методи управління, зауважує науковець, виражають змістовний бік керованого впливу. Вони є волею держави, конкретизованою відповідним управлінським органом у межах

наданих йому юридично-владних повноважень. Тому методи державного управління фіксують в адміністративно-правових актах [72, с. 180].

О. М. Вітченко, Т. С. Ківалова та Г. Є. Смелянець досліджують поняття методу правового регулювання у двох аспектах: як основний чи загальний метод – властивий усій системі права загалом, як галузевий метод – особливий засіб, визначений спосіб специфічно юридичного впливу права. Автори формулюють визначення понять загального та галузевого методів правового регулювання шляхом висвітлення їхньої структури, тобто через складові елементи загального й галузевого методів правового регулювання. На їхню думку, загальний метод правового регулювання становить сукупність специфічних юридично-нормативних засобів впливу права на суспільні відносини, що дають змогу відмежувати правове регулювання від інших форм впливу права на суспільні відносини. Галузевий метод правового регулювання – це сукупність юридичних прийомів, засобів, способів, що відображають своєрідність впливу галузі права на суспільні відносини, спрямованих безпосередньо на формування та зовнішній вияв можливого й належного поведінки суб'єктів у відносинах, які врегульовані цією галуззю права [63, с. 33–34].

Отже, методи взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони є сукупністю визначених нормами адміністративного права правових, організаційних, управлінських інструментів, механізмів і засобів, які використовують з метою забезпечення ефективної та результативної спільної діяльності досліджуваних суб'єктів. До переліку відповідних методів доцільно віднести такі:

1) метод владних приписів (імперативний метод). В. С. Смородинський зазначає, що імперативний метод передбачає встановлення державою обов'язкових правил поведінки суб'єктів, її категоричну й детальну регламентацію, неможливість установлення ними інших правил. За способом

реалізації цей метод є переважно зобов'язувальним, тобто таким, що не допускає вільної саморегуляції суб'єктами їхньої поведінки, відступу від конкретних вимог норм права. Отже, основними способами державноправового регулювання, на яких ґрунтується цей метод, є зобов'язування та заборона. Імперативний метод є характерним для публічного права, оскільки ґрунтується на підпорядкуванні одних суб'єктів відносин іншим, не припускає ні самостійності суб'єктів у виборі ними варіантів поведінки, ні можливості врегулювання відносин суб'єктами за їхнім розсудом [150]. Є. А. Неборський, характеризуючи методи та принципи діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування, дійшов висновку, що імперативний метод спрямований на виникнення, зміну або припинення правовідносин у сфері містобудування та реалізується системою органів публічної влади через правозастосування. Наслідком цього є видання правозастосовного акта, завдяки положенням якого суб'єкти зазначених правовідносин набувають специфічних юридичних прав й обов'язків. У сфері державного контролю та нагляду за дотриманням норм містобудівного права чітко визначені суб'єкти правовідносин: державна архітектурно-будівельна інспекція та її територіальні органи, містобудівні ради, органи та посадові особи місцевого самоврядування тощо. Вони наділені компетенцією впливати на суб'єкта містобудування за допомогою імперативного методу правового регулювання. Отже, узагальнює автор, імперативний метод застосовують в адміністративно-правових відносинах, що стосуються інтересів суспільства й держави, формує гарантії дотримання прав і свобод людини та громадянина. Крім того, за допомогою імперативного методу реалізуються принципи законності та верховенства права [98].

Метод владних приписів у контексті взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями виявляється у встановленні чітко визначених правил й обов'язкових для виконання вимог,

що впливають із завдань державної охорони. Він ґрунтується на односторонньому волевиявленні уповноваженого суб'єкта, яке не підлягає погодженню чи перегляду іншими учасниками правовідносин. У цьому контексті діяльність Управління державної охорони вирізняється тим, що воно діє від імені держави й на підставі наданих законом повноважень, а інші органи державної влади зобов'язані виконувати його приписи з огляду на пріоритетність завдання забезпечення безпеки визначених законом посадових осіб й об'єктів. Імперативний метод забезпечує необхідну оперативність і недопущення правових колізій, оскільки встановлює обов'язковий характер взаємодії без можливості ухилення чи альтернативного тлумачення. Саме завдяки застосуванню цього методу досягають ефективної координації дій між Управлінням державної охорони й іншими державними інституціями, що гарантує цілісність системи державної охорони;

2) метод переконання. Це спосіб цілеспрямованого впливу на свідомість, почуття та поведінку окремої людини чи певної соціальної групи шляхом логічно обґрунтованого доведення певних ідей, норм або цінностей. С. Т. Гончарук акцентує на тому, що метод переконання – це такий спосіб цілеспрямованого впливу на свідомість і поведінку учасників управлінських відносин, який виявляється в комплексі роз'яснювальних, рекомендаційних, виховних та заохочувальних заходів, що застосовують з метою забезпечення правомірності їхньої поведінки, підвищення рівня правосвідомості та законослухняності, зміцнення дисципліни, соціальної організованості, а також для профілактики правопорушень [30, с. 82]. Під час використання методу переконання в громадян формується необхідність активного й добровільного виконання законів та інших правових актів. Сутністю переконання можна визначити той факт, що переконання є способом впливу уповноважених органів на інших учасників суспільних відносин. Своєю чергою змістом переконання є сукупність заходів, які застосовують для

досягнення основної мети переконання. Переконання передуює примусові, який застосовують до громадян, не здатних скеровувати свою поведінку відповідно до державної волі. Водночас воно супроводжує заходи примусу. Переплітаючись із заходами адміністративного примусу, переконання відіграє важливу роль у вихованні почуття відповідальності перед суспільством і державою [28]. Ю. П. Битяк вважає, що метод переконання – це система заходів правового й неправового характеру, які проводять державні та громадські органи, що виявляється в здійсненні виховних, роз'яснювальних і заохочувальних методів, спрямованих на формування в громадян розуміння необхідності чіткого виконання законів й інших правових актів [16, с. 150]. На думку Ю. В. Топчєєвої, поняття переконання має два значення: 1) це процес впливу людини, колективу на людину, колектив, групу працівників; 2) переконання – це особливий стан свідомості, впевненість в істинності знань, що ґрунтується на розумінні закономірностей дійсності. Учена спрямовує увагу на низку видів переконань (політичні, економічні, правові, естетичні тощо), однак зауважує, що в трудових відносинах важливі передусім правові й економічні переконання, на які переважно і впливає роботодавець [162, с. 756]. О. Д. Гринь вказує, що переконання можуть здійснювати в правовій сфері через такі позитивні юридичні засоби, як суб'єктивні права, законні інтереси, пільги, воно ґрунтується на зацікавленості, доказах законності та доцільності свідомої поведінки, що відповідає нормам права. Примус можуть здійснювати через запобіжні заходи, призупинення, покарання, він є не самоціллю, а виправленням і перевихованням, тобто має риси переконання правопорушників й інших членів суспільства в необхідності виконання правових розпоряджень; є жорсткішим методом впливу права на суб'єктів; його здійснюють в особливій процесуальній формі, встановленій у праві [33].

Отже, переконання ґрунтується на внутрішньому прийнятті адресатом змісту повідомлення та перетворенні його у власні переконання. На відміну



від примусу, цей метод має за основу раціональне осмислення інформації, апелює до критичного мислення та моральних цінностей особи, що забезпечує стійкий і довготривалий результат у зміні поведінки та світогляду. Зазначене вище дає змогу констатувати, що переконання є не лише інструментом виховання чи навчання, а й важливим засобом соціального управління, адже воно формує свідоме дотримання норм і правил, сприяє гармонізації відносин у суспільстві та розвитку відповідальної громадянської позиції.

З огляду на зазначене вище, переконання як метод взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями в процесі здійснення державної охорони полягає у використанні аргументів, роз'яснень і професійних рекомендацій, спрямованих на формування свідомого ставлення до необхідності дотримання встановлених вимог у сфері безпеки. Його застосування ґрунтується на авторитеті державного органу, правовій обґрунтованості його позиції та наданні переконливих підстав для узгоджених дій. Такий підхід дає змогу досягати взаєморозуміння між суб'єктами державної влади, мінімізуючи конфліктні ситуації та сприяючи налагодженню партнерських відносин. Використання переконання забезпечує ефективну комунікацію, коли державні інституції добровільно дотримуються визначених правил і координують свої дії, розуміючи їхній зміст і значення для забезпечення безпеки об'єктів охорони. Завдяки цьому формується стійка основа взаємодії, яка доповнює імперативний підхід і створює умови для гармонійної реалізації завдань державної охорони;

3) координаційний метод. О. Г. Кальмак акцентує на тому, що координація – це управлінська функція, що поєднує елементи планування та контролю і спрямована на забезпечення впорядкованих взаємозв'язків та взаємодії між організаціями, підрозділами й учасниками виробничих й управлінських процесів. Її метою є узгодження дій під час реалізації рішень, об'єднання зусиль для спільного виконання завдань, зокрема у сфері протидії

економічній злочинності. Автор також зазначає, що координація може бути спеціальною функцією управління, а також інтегрувальною формою організаційної діяльності. Як функція вона забезпечує взаємозалежність окремих рішень і дій у процесі роботи будь-якої організованої системи. Як форма організації управління – створює спеціальний механізм, що сприяє узгодженню завдань і дій автономних структур, орієнтуючи їх діяльність на досягнення спільних інтересів та реалізацію суспільно значущих пріоритетів [59, с. 453–454].

Окремі науковці координацію розглядають як специфічну управлінську діяльність, спрямовану на впорядкування та узгодження дій у межах системи управління з метою їхнього узгодження з визначеними завданнями. Вона є ключовою функцією менеджменту, що ґрунтується на обміні інформацією та забезпечує раціональний розподіл роботи в часі, організацію взаємодії між різними учасниками процесу й досягнення визначених завдань. Завдяки цьому зберігаються цілісність і стабільність соціально-економічної системи. Внутрішню координацію трактують як процес формування єдності, чого досягають через посилення взаємозв'язків між елементами та підсистемами. Її сутність полягає в розвитку функціональних залежностей та підпорядкуванні дій вимогам структури, яка враховує інтереси як системи загалом, так і її складових. Отже, координаційний процес передбачає: забезпечення узгодженості дій окремих елементів; гармонізацію діяльності функціональних блоків чи підсистем; узгодження взаємодії між підсистемами та всією системою; адаптацію та погодження системи з умовами зовнішнього середовища (ширшої надсистеми). Л. О. Феценко слушно зауважує, що організація взаємодії – це один з елементів координації, тому що загалом поняття координації також охоплює питання розподілу компетенції правоохоронних органів, диференціації завдань і функціональних обов'язків, забезпечення проведення єдиної стратегії та лінії поведінки окремих учасників правоохоронної діяльності, встановлення

системи певних стосунків між ними тощо. Тож координацією в правоохоронній діяльності запропоновано вважати управлінську діяльність, що спрямована на погодження та забезпечення функціонування правоохоронних органів з метою найефективнішого досягнення поставлених перед ними завдань. Взаємодію правоохоронних органів слід розглядати як такий стан взаємозв'язків між відповідними правоохоронними органами, що створює умови для спільної узгодженої діяльності, метою якої є ефективна реалізація вимог Конституції і законів України та забезпечення правопорядку [165, с. 132–134]. З огляду на зазначене вище, можна дійти висновку, що координація як метод взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями в процесі здійснення державної охорони полягає в забезпеченні узгодженості дій, розподілі функцій та встановленні механізмів спільної діяльності. Цей метод передбачає не односторонній вплив, а побудову системи взаємопов'язаних заходів, у межах якої кожен орган діє відповідно до своїх повноважень, але з огляду на загальну мету забезпечення безпеки. Такий метод надає можливість уникати дублювання функцій, знижує ризик правових чи організаційних колізій та забезпечує комплексність охоронних заходів. Управління державної охорони як центральний координатор у цій сфері організовує взаємодію з правоохоронними, військовими й іншими структурами, забезпечуючи єдність підходів й оперативність реагування;

4) метод прогнозування. Термін «прогноз», вважає С. О. Телешун, означає передбачення змін у розвитку та результатів певних подій, явищ, процесів на основі отриманих даних. Прогнозування – це розроблення прогнозу, процес формування нового знання про майбутнє на основі знань про минуле й сьогодення. Прогнозування тлумачать у широкому та вузькому значеннях. У широкому – це формулювання ймовірного судження про стан якого-небудь явища в майбутньому, а у вузькому – спеціальне наукове дослідження перспектив розвитку якого-небудь явища, причому переважно з

кількісними й більш-менш визначеними оцінками. Кожен прогноз розробляють з метою уникнути небажаних результатів імовірного розвитку подій та пришвидшити ймовірний розвиток у бажаному напрямі, а також із метою пристосуватися до неминучого. Тому прогнозування в соціальній сфері як одна з форм наукового передбачення знаходиться у взаємозв'язку із цілепокладанням, плануванням, програмуванням, проєктуванням і, зрештою, управлінням [157, с. 191, 192]. Н. І. Голова стверджує, що прогноз як інструментальна система знання про майбутнє часто уявляється у вигляді збагаченої гіпотези, програми, імовірнісного плану дій, аналітичного знання, які мають відтворити невідоме: прогноз не є точним відображенням майбутнього внаслідок високої динамічності інформаційних одиниць суспільного розвитку; у прогнозі не може бути опису чітких параметрів або навіть тенденцій майбутнього, оскільки в гуманітарному матеріалі неможливо зафіксувати все нескінченне розмаїття суспільного життя в понятійній системі координат; усі спроби раціонального осмислення прогнозу не повинні бути виражені у формі закономірностей або теорій; прогноз має стратегічний і рекомендаційний характер, оскільки забезпечує свободу вибору в межах багатоваріантних схем життєдіяльності [27]. Потреба в прогнозуванні, зауважує Ю. П. Битяк, впливає з природи державного управління, оскільки воно має виконувати як повсякденні завдання, так і перспективні. Прогнозування – це наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив управлінських явищ і процесів, властивих суб'єкту й об'єкту управління. Прогнозування обумовлено також характером об'єкта управління, що відрізняється значною динамічністю. Не можна здійснювати управлінські дії без знання їх наслідків. Тому управлінська система повинна бути прогнозованою. Державне управління спрямоване реалізувати довгострокові, перспективні завдання, що відбуватиметься в умовах певної невизначеності, якщо органи виконавчої влади не матимуть прогнозів. В

управлінському процесі прогнозування використовують і як функцію, і як принцип, і як метод управління. Тому органи виконавчої влади повинні розробляти прогнози, управляти ними, виконувати свої завдання на їх підставі [5]. Прогнозування як випереджальне відображення дійсності в кожній науці має специфічні характеристики. Суспільні науки, зокрема політологія, здійснюють соціальне прогнозування, у межах якого вчені-політологи виокремлюють як невід’ємну й водночас специфічну складову політичне [31]. Г. Г. Кірейцев, М. М. Александрова та С. О. Маслова зауважують, що прогнозування – це передбачення ймовірного фінансового стану держави, галузі, підприємства, обґрунтування показників фінансових планів. Фінансове прогнозування передуює стадії складання фінансових планів, розробляє концепцію фінансової політики на певний період, а його метою є визначення реально можливого обсягу фінансових ресурсів, джерел їх формування, напрямів їх використання на період, на який здійснюють прогнозування. Прогнози у відповідній сфері дають змогу органам фінансової системи намітити різні варіанти розвитку й удосконалення системи фінансів, форми та методи реалізації фінансової політики, зокрема державного фінансового контролю [64]. Отже, прогнозування як метод взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони полягає у завчасному виявленні можливих загроз, визначенні ймовірних сценаріїв розвитку подій та оцінюванні їхнього впливу на безпеку охоронюваних об’єктів і посадових осіб. Цей метод ґрунтується на аналізі наявної інформації, урахуванні тенденцій у суспільно-політичному середовищі та використанні спеціальних засобів моніторингу, що дають змогу формувати обґрунтовані припущення щодо майбутніх ризиків. Взаємодія з іншими державними інституціями в межах прогнозування забезпечує отримання необхідних відомостей, їх узагальнення та подальше використання для прийняття спільних рішень. Завдяки такому підходу досягають готовності до можливих загроз,

мінімізують фактор раптовості та підвищують ефективність заходів державної охорони. Процес, позначений терміном «прогнозування», здебільшого передуює розробленню планів, програм, проєктів. Водночас за допомогою нього прогнозують також наслідки їх забезпечення. Основу прогнозування становлять взаємопов'язані джерела інформації про майбутнє: оцінка перспектив розвитку майбутнього стану прогнозованого явища на основі наявного досвіду, переважно за допомогою аналогії з уже відомими схожими явищами та процесами; екстраполяція на майбутнє певних тенденцій, закономірності яких у минулому і сучасному добре відомі; модель передбачуваного стану певного явища чи процесу, побудована відповідно до очікуваних або бажаних змін, характер і перспективи розвитку яких достатньо відомі [31];

5) планування. Це вид управлінської діяльності, що визначає перспективу й майбутній стан організації чи діяльності, шляхи та способи його досягнення. У процесі планування розробляють план – деталізовану сукупність рішень, які підлягають реалізації, перелік конкретних заходів і їхніх виконавців [101]. Планування – це загальна функція управління, яка передбачає визначення завдань соціальної системи на подальший період її діяльності, а також засобів їх досягнення, виконання. Планування закладає основи майбутньої роботи з огляду на різні фактори, які впливають на розвиток системи й умови її діяльності. Результатом здійснення цієї функції є установчі управлінські рішення типу програм, директив, планів тощо. Особливості плану полягають у складному характері його змісту, який є сукупність взаємопов'язаних окремих рішень, його специфічній формі та чіткому визначенні календарних термінів виконання намічених заходів; встановленій процедурі його розроблення та прийняття; використанні для розроблення планів різних методів [111, с. 95]. У плані, зауважує В. М. Плішкін, обов'язково відображають: загальні завдання системи; шляхи та засоби їх виконання; ресурси; конкретні заходи із зазначенням черговості

їх здійснення; заходи на випадок виникнення непередбачених обставин; виконавців намічених заходів; терміни здійснення останніх; способи контролю за виконанням конкретних заходів і плану загалом [111, с. 95]. Планування, зазначає В. Я. Малиновський, – стрижнева частина всіх систем управління, процес, за допомогою якого система пристосовує свої ресурси до зміни зовнішніх і внутрішніх умов. Тому державне управління та планування знаходяться в органічному взаємозв'язку. Надзвичайно важливою є ця функція для органів виконавчої влади, коли під впливом зовнішніх чинників перед ними ставлять не цілком визначені завдання, а подеколи – нездійсненні. Тому планування в державному управлінні здійснюють не тільки щодо зовнішньої діяльності адміністративних органів, а й щодо їх внутрішнього функціонування та організаційної структури. Будь-який орган виконавчої влади здійснює свою роботу на планових засадах [86, с. 237]. С. К. Гречанок акцентує на тому, що планування – це процес втілення стратегії, який полягає в прийнятті та реалізації конкретних рішень, які можуть забезпечити ефективне функціонування та розвиток установи, організації в майбутньому. Планові рішення можуть бути пов'язані з визначенням завдань, розробленням стратегії, розподілом і перерозподілом певних ресурсів, визначенням певних стандартів діяльності на майбутній період. Прийняття таких рішень становить планування в широкому значенні. Згідно з вужчим трактуванням планування, воно є складанням спеціальних документів – планів, які визначають конкретні кроки діяльності установи з виконання завдань. У планах відображають: прогнози розвитку установи в майбутньому; проміжні та кінцеві завдання установи й окремих підрозділів; механізми координації поточної діяльності та розподілення ресурсів; стратегії дій на випадок надзвичайних обставин [32]. М. Е. Морозова цілком слушно стверджує, що планування завжди орієнтується на дані минулого, але прагне визначити й контролювати розвиток підприємства в перспективі. Тому надійність планування залежить від точності й правильності

розрахунків минулого. Будь-яке планування підприємства ґрунтується на неповних даних. Якість планування залежить передусім від інтелектуального рівня компетентних співробітників. Усі плани слід складати так, щоб у них можна було вносити зміни, а власне плани взаємопов'язані з наявними умовами. Тому плани повинні містити резерви для внесення коректив, однак занадто великі резерви роблять плани неточними, а невеликі тягнуть за собою часті зміни плану. Основою складання плану з конкретних напрямів виробничих ділянок підприємства є окремі завдання, які визначають як у грошових, так і в кількісних показниках. Планування має відштовхуватися від так званих вузьких місць: це збут, фінанси або робоча сила [97].

Планування як метод досліджуваної взаємодії полягає у визначенні мети, завдань, послідовності й змісту заходів безпеки, що мають бути реалізовані в чітко встановлених часових і просторових межах. Його сутність полягає в завчасному узгодженні дій, формуванні спільних програм і планів, які враховують специфіку повноважень кожного органу, їх ресурси та можливості. Планування забезпечує раціональне використання сил і засобів, попереджає виникнення організаційних суперечностей і створює основу для ефективної координації в надзвичайних ситуаціях. Воно надає взаємодії системності, оскільки діяльність різних інституцій вибудовується на основі єдиного задуму та спрямовується на досягнення спільної мети – забезпечення належного рівня державної охорони. Завдяки цьому методові взаємодія набуває послідовного, узгодженого та передбачуваного характеру, що дає змогу підвищити результативність усієї системи охоронних заходів;

6) аналітичний метод. Р. І. Сибірна вважає, що аналітику потрібно розглядати як характерну діяльність певного суб'єкта в певній проблемній сфері. Процеси інтелектуальної діяльності та процедури, що породжують нову інформацію, мають ознаки творчості, дають змогу виявляти нові аспекти проблеми та пропонувати інноваційні способи її розв'язання, відносять до аналітичної діяльності [143]. Аналітичний метод як спосіб



взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями в процесі здійснення державної охорони полягає в системному збиранні, опрацюванні й інтерпретації інформації, що стосується стану безпеки, рівня загроз і результативності вже реалізованих заходів. Його застосування забезпечує науково обґрунтоване прийняття управлінських рішень, оскільки надає можливість виявити закономірності, визначити сильні й слабкі сторони взаємодії та розробити оптимальні підходи до організації охоронних процесів. Аналітична діяльність передбачає тісну співпрацю між Управлінням державної охорони й іншими органами державної влади, адже тільки обмін достовірними даними, узгоджене їх опрацювання створюють можливість для отримання об'єктивних висновків;

7) розроблення та прийняття управлінських рішень. Управлінське рішення – це початковий і основний момент в організації діяльності кожного керівника. У зв'язку з цим управлінське рішення можна розглядати як основний зміст процесу управління і важливий інструмент системного підходу до об'єкта, на який спрямовано управління. Кожне підприємство є не тільки виробником продукції, а й складовою суспільства. Тому під час прийняття управлінського рішення необхідно враховувати не тільки економічну сторону діяльності, а й сукупність соціальних, ідеологічних, моральних та інших відносин. Науковець слушно зауважує, що прийняття рішення є основою управління. Своєчасно прийняте науково обґрунтоване рішення стимулює виробництво, а слабке або несвоєчасно прийняте – знижує результативність праці. Відповідальність керівника за прийняття рішень надзвичайно висока, передусім службовців державного рівня. Керівник не має права приймати непродумані, необґрунтовані рішення [136]. Управлінське рішення, стверджує О. М. Костенко, – складне явище, для усвідомлення сутності якого слід урахувати на всіх рівнях психологічний, інформаційний, юридичний, організаційний та інші його аспекти в комплексі. До визначальних особливостей управлінського рішення, на

переконання вченої, слід віднести такі: прийняття управлінського рішення пов'язане з опрацюванням інформації, що стосується поставленого завдання, а також із вибором на основі його аналізу й синтезу оптимального варіанту дій; план заходів з реалізації рішення розробляють на основі критеріїв, обмежень і встановлених правил; система критеріїв та правила прийняття управлінського рішення ґрунтуються на знанні закономірностей управління, урахуванні особливостей об'єкта прийняття рішення та конкретної ситуації, у якій його приймають; процес прийняття управлінського рішення охоплює елементи наукового знання, творчості й мистецтва управлінської діяльності; конкретні управлінські рішення за специфічним змістом відрізняються одне від одного, вони часто можуть мати низку спільних властивостей [79]. У своєму дисертаційному дослідженні М. В. Джафарова зауважує, що категорія «управлінське рішення» охоплює декілька значень: 1) як вибір виду діяльності, пов'язаний з формуванням адекватної реакції організації на вплив якого-небудь чинника зовнішнього середовища; 2) як варіант впливу керівника на виконавця рішення (об'єкт управління) 3) як вид діяльності, що відбувається в підсистемі, що здійснює управління, і пов'язаний з підготовкою, пошуком, вибором і прийняттям певних варіантів дій, відповідно до обставин, що виникають, інтересів і потреб середовища; 4) як варіант впливу підсистеми, що управляє, на керовану; 5) як адміністративно-практична діяльність керівника в керованій системі (дії керівника нижчого рівня з виконання рішення (розпорядження) керівника вищого рівня. Крім того, вчена сформулювала найзагальніші особливості управлінських рішень: а) управлінське рішення передбачає наявність можливих варіантів дій та вибору одного з них, згідно з об'єктивно наявною обстановкою, інтересами й потребами; б) вибір і прийняття варіанта дій є результатом свідомої, розумово-психологічної діяльності; в) необхідність й основний зміст управлінського рішення визначають метою та орієнтуються на її досягнення;

г) управлінське рішення наділене активізаційною та організаційною силою [41, с. 36].

Отже, розроблення та прийняття управлінських рішень у діяльності Управління державної охорони України є важливими методами взаємодії з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони. Цей процес охоплює узгодження позицій, обмін інформацією та координацію дій між органами державної влади з метою забезпечення безпеки вищих посадових осіб, об'єктів державної важливості та заходів загальнодержавного значення. Управлінські рішення формуються на основі аналізу оперативної ситуації, оцінки можливих загроз і визначення найефективніших способів їх нейтралізації, що потребує активної співпраці з правоохоронними органами, військовими формуваннями та іншими структурами сектору безпеки. Взаємодія реалізується як у формі спільних нарад, узгодження планів і протоколів дій, так і через створення комплексних механізмів контролю й відповідальності за реалізацію рішень.

Отже, саме окреслені вище методи взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони характеризують практичні інструменти, які використовують у процесі здійснення відповідної діяльності. Належне закріплення останніх на законодавчому рівні має важливе значення, оскільки гарантує правову визначеність і передбачуваність дій усіх залучених сторін. Крім того, це створить умови для підзвітності, прозорості й узгодженості діяльності різних за функціональним призначенням державних інституцій, що вкрай важливо з огляду на підвищені вимоги до забезпечення національної безпеки та захисту найвищих органів державної влади в сучасних умовах.

### **2.3. Окремі аспекти організації взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями щодо здійснення державної охорони під час дії правових режимів**

Особливості організації взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями щодо здійснення державної охорони залежать від низки чинників, серед яких одне з ключових місць посідає те, як здійснюють порядок правового регулювання суспільних відносин, тобто від того, який правовий режим у державі запроваджено. К. В. Андрієвський, аналізуючи позиції науковців, зауважує, що правовий режим – це система умов і методик здійснення правового регулювання, певний «розпорядок» дії права, що необхідні для оптимального виконання відповідних завдань. Правовий режим покликаний забезпечити настання бажаного соціального ефекту, оскільки є шляхом до такого результату, способом, що веде до нього. Правовий режим – це передусім функціональна характеристика права [7, с. 25].

І. О. Соколова акцентує на тому, що правовий режим слід тлумачити як ґрунтовану на загальних засадах регулювання сукупність взаємопов'язаних правових засобів, які забезпечують стійке нормативне впорядкування певної сфери суспільних відносин, виражають ступінь жорсткості юридичного регулювання, сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права, припустимий рівень їх активності. Правовий режим є виявом нормативності права на вищому рівні, тому що забезпечує стійке нормативне регулювання певних суспільних відносин, сприяє оптимальному використанню конкретних об'єктів права [152, с. 9].

Н. Коваленко категорію правового режиму пропонує розглядати як нормативно закріплений винятковий порядок державного регулювання особливих суспільних відносин, який об'єктивується через структуровану сукупність різноманітних регулятивно-правових методів, комплекс яких

визначений специфікою відносин, які регулюють. Авторка доволі змістовно обґрунтовує, що основними атрибутами правового режиму, що зумовлюють його окремий стан серед інших правових феноменів, є такі: по-перше, це порядок регулювання, упорядкування соціальних відносин, історично зумовлений політичним режимом демократії та тісно пов'язаний з політико-правовим режимом законності; по-друге, визначальною рисою правового режиму є його обов'язкова нормативна закріпленість, сформульованість у конкретних нормативно-правових актах; по-третє, правові режими визначає і санкціонує виключно держава, яка в особі уповноважених органів зобов'язана ретельно відстежувати нюанси й тенденції розвитку окремих ситуацій, положень і суспільних відносин, які потребують регулювання, крім того, правовий режим є структурованою сукупністю регулятивно-правових методів (обмежень, заборон, дозволів, додаткових зобов'язань); по-п'яте, застосування правового режиму – завжди виняток із системного правового регулювання суспільних відносин у державі, пов'язаний з потребою обмежити або, навпаки, надати додаткових прав і повноважень особам у специфічній сфері або в конкретній ситуації. Застосування правового режиму має відбуватися з обов'язковими обмеженнями за такими параметрами, як час застосування, територія застосування, об'єкт, суб'єкт [66, с. 258–259].

К. В. Андрієвський правовий режим характеризує як спеціальний порядок регулювання, що виражається в комплексі заходів, які поєднують можливі дозволи, позитивні зобов'язання та необхідні заборони, а також визначають спрямованість правового регулювання, унаслідок чого здійснюється регулятивна дія на певні суспільні відносини набором юридичних засобів, притаманних для такого типу правового режиму. Ознаками правового режиму, вважає К. В. Андрієвський, є такі: 1) однією з найважливіших ознак правового режиму є встановлена в законодавчому порядку діяльність державних органів або посадових осіб, дій або поведінки фізичних і юридичних осіб у певній сфері суспільних відносин; 2) особливий

порядок законодавчого врегулювання діяльності, дій або поведінки фізичних або юридичних осіб у різних сферах суспільних відносин або на певних об'єктах. Саме як особливий порядок правовий режим закріплено в нормативно-правових актах, забезпечений державою, а особливим він стає тоді, коли створюють і використовують поєднання юридичних організаційно-правових та інших засобів, комбінують загальні дозволи і заборони, загальні заборони й дозволи, стимули та обмеження, рекомендації; 3) правовий режим має на меті, з одного боку, встановлення та підтримання оптимального порядку в певній сфері суспільних відносин, а з іншого – специфічно регламентує конкретні відносини, виокремлюючи суб'єктів й об'єкти права, тимчасові і територіальні межі; 4) правовий режим припускає певну структуру: встановлення механізму забезпечення реалізації стимулів, заборон, обмежень, гарантій, а також застосування до порушників заходів примусу й залучення винних до відповідальності; 5) орієнтованість правового режиму на створення сприятливих умов для реалізації інтересів їхніх учасників [7, с. 25, 27].

Доволі розгорнутою та цікавою є позиція Л. Вакарюк, яка у своєму науковому дослідженні зазначає, що ознаки правового режиму слід поділяти на загальні та галузеві. Загальні ознаки охоплюють кілька ключових характеристик. Передусім правовий режим закріплюють на законодавчому рівні, що дає змогу учасникам суспільних відносин розуміти його зміст, позитивні сторони, а також негативні наслідки у випадку порушення. Він зумовлений законами суспільного розвитку, на які впливають економічні, соціальні й політичні чинники. Юридичний режим є продовженням правового, встановлюється та гарантується законом, відповідаючи інтересам держави, в основі правової політики якої мають бути права, свободи й інтереси людини як найвищої соціальної цінності. Правовий режим є динамічним явищем, що змінюється залежно від потреб суспільства, водночас раціональним, оскільки забезпечує порядок як у державі та

суспільстві загалом, так і в різних організаційно-правових формах господарювання. Він діє відповідно до визначених завдань, які формують правове життя суспільства, впливає на правосвідомість учасників відносин і створює умови для ефективної реалізації їхніх прав й інтересів. Крім цього, правовий режим формує певну «правову атмосферу» у відповідній сфері відносин, визначаючи допустимий рівень активності й межі правової самостійності, а також встановлюючи пільги чи обмеження для реалізації прав і задоволення інтересів. Його зміст і сутність визначають природою суспільних відносин, призначенням правових норм та принципів, що гарантують стабільність і функціонування правової системи. Правовий режим є загальнозначущим, адже, узгоджуючись з економічними, політичними та культурними чинниками, він підтримує соціальну стабільність і створює умови для гідного життя та розвитку особистості й суспільства загалом [21]. Своєю чергою галузеві ознаки правового режиму відображають специфіку певної галузі права. Наприклад, трудо-правовий режим спрямований не лише на організацію процесу праці та створення належних умов для її здійснення, а й на забезпечення оплати, нормування праці, регулювання робочого часу, охорони здоров'я під час роботи, дотримання дисципліни, матеріальної відповідальності тощо. Загалом він формує умови для гідної та справедливо оплачуваної праці, а також сприяє професійному й особистісному розвитку працівника [21].

Отже, правовий режим є встановленим, забезпеченим державою і закріпленим у нормативно-правових актах комплексом правових засобів, що визначає порядок регулювання певної сфери суспільних відносин, обсяг і межі прав й обов'язків їх учасників, умови реалізації та захисту цих прав, а також заходи юридичної відповідальності в разі їх порушення. Відповідний режим відображає специфіку поєднання дозволів, заборон і владних приписів, створюючи певний правовий порядок, який відповідає інтересам особи, суспільства й держави, зумовлений соціально-економічними,

політичними, культурними та безпековими факторами. Правовий режим виконує функцію впорядкування суспільних відносин, формування «правової атмосфери» у визначеній сфері та забезпечення стабільності правової системи, водночас впливаючи на правосвідомість суб'єктів і сприяючи ефективному здійсненню ними своїх прав і законних інтересів.

У межах представленої в роботі проблематики слід зосередити увагу на особливих правових режимах. Ключові відмінності між правовим режимом й особливим правовим режимом полягають у такому: 1) за метою: правовий режим забезпечує нормальне функціонування суспільства, особливий – захист і відновлення безпеки у виняткових обставинах; 2) за умовами дії: правовий режим діє постійно; особливий – тимчасово, лише під час надзвичайних ситуацій; 3) за змістом: у правовому режимі права і свободи реалізуються у звичайному обсязі; в особливому можуть бути обмежені або розширені для органів влади. Отже, зазначені аргументи підтверджують, що розглядати окремі аспекти організації взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони доцільно саме крізь особливі правові режими.

На думку В. І. Цицюрпи, особливий правовий режим можна визначити як надзвичайний адміністративно-правовий режим, який тимчасово запроваджується державними або місцевими органами влади на всій або певній території держави відповідно до спеціального законодавства як крайній захід держави стосовно ліквідації екстремальної (неординарної) ситуації, що не може бути вирішена в загальному порядку та введення якого здебільшого передбачає розширення повноважень державних і місцевих органів влади та пов'язаний з обмеженням прав та свобод людини, громадянина й інтересів юридичних осіб. Основними характеристиками особливих правових режимів є: наявність спеціальних норм, які доповнюють або змінюють загальні норми; їх вводять тимчасово лише у визначених межах (територія, галузь, суб'єкти); у період їх дії можуть тимчасово



обмежуватися певні конституційні права та свободи громадян, проте лише в межах, визначених законодавством, відбувається розширення повноважень державних і місцевих органів влади для забезпечення ефективного функціонування особливого правового режиму; введення особливого правового режиму має бути передбачено законом (у Конституції) і здійснюватися відповідно до чітко визначеної та встановленої процедури [167, с. 80].

А. С. Дем'янченко виокремлює характерні особливості поняття «особливий правовий режим»: це стан організації суспільного життя в періоди кризи, коли врегулювання відносин здійснюють через комплекс виняткових правових засобів; він є протилежністю свавілля та беззаконню, оскільки передбачає конституційно закріплений механізм тимчасового обмеження прав і свобод людини та громадянина в умовах надзвичайних ситуацій (зокрема, війни чи інших екстраординарних обставин); є системою універсальних засобів – норм, методів, принципів і гарантій, за допомогою яких регулюються відносини між індивідом, суспільством і державними органами в умовах кризи; є формою державного управління, що передбачає застосування владними структурами надзвичайних повноважень для запобігання особливим загрозам або ліквідації їх наслідків, з використанням специфічних заборонних, зобов'язальних, уповноважувальних й установчих норм, які сприймає та визнає суспільство; це динамічне явище, що відображає концепцію побудови взаємної довіри між державою та людиною в періоди небезпеки для звичайного суспільного порядку, за збереження пріоритету основних цінностей – свободи, рівності, справедливості та гуманізму [37, с. 10].

Отже, особливий правовий режим – це визначений у нормах чинного законодавства спеціальний порядок регулювання суспільних відносин, який застосовують в умовах надзвичайних або кризових ситуацій, що передбачає використання комплексу виняткових правових механізмів, інструментів і

засобів, застосування тимчасового обмеження окремих прав і свобод людини та громадянина, а також наділення органів влади додатковими повноваженнями з метою запобігання чи усунення загроз для безпеки, конституційного ладу й стабільності суспільства за збереження основоположних цінностей – свободи, рівності, справедливості та гуманізму.

У Конституції та інших законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах закріплено, що є три основні види особливих правових режимів:

1) воєнний стан: вводять у разі збройної агресії або загрози нападу на Україну; передбачає мобілізацію збройних сил, обмеження деяких прав і свобод громадян, розгортання військових підрозділів, контроль за критичною інфраструктурою;

2) надзвичайний стан: вводять у разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного, природного або соціального характеру, які загрожують життю і здоров'ю населення, громадському порядку або державній безпеці; може включати обмеження на пересування, зібрання, діяльність медіа, запровадження комендантської години, евакуацію населення, залучення додаткових ресурсів для ліквідації наслідків надзвичайної ситуації;

3) режим зони надзвичайної екологічної ситуації: вводять у разі екологічних катастроф або значного забруднення навколишнього середовища, що створює загрозу здоров'ю населення; передбачає спеціальні заходи щодо ліквідації наслідків екологічної катастрофи, обмеження або припинення діяльності, яка спричиняє забруднення, і залучення додаткових ресурсів для відновлення екологічного балансу [38].

Передусім необхідно акцентувати на такому особливому правовому режимі, як воєнний стан. Відповідно до норм чинного законодавства, воєнний стан – це особливий правовий режим, який вводять в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки

державній незалежності України, її територіальній цілісності, що передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [129].

А. Г. Сірко зазначає, що найголовнішими аспектами правового режиму воєнного стану є такі: 1) це правовий режим, який запроваджують у виключних обставинах, що становлять загрозу цілісності держави, загрозу нормальному життю суспільства тощо; 2) запровадження воєнного стану не повинно впливати на базові права громадян, що затверджені Конституцією; 3) обмежуються права лише ті, які теоретично можуть посилити негативні наслідки воєнного стану (наприклад страйки); 4) запровадження воєнного стану належить до такого виду правового режиму, що пов'язаний з імовірним запровадженням низки спеціальних заходів, які визначають функціонування державних і громадських інститутів; 5) уведення правового режиму воєнного стану має відповідати принципам державної, суспільної необхідності, об'єктивності, доцільності й відповідальності за можливі наслідки для держави та суспільства загалом [146].

І. Остапенко й О. Баїк до особливостей правового режиму воєнного стану відносять: 1) обмеження і заборона для громадян країни й осіб, які в ній тимчасово перебувають (іноземці, особи без громадянства, біженці, внутрішньо переміщені особи); 2) забезпечення режиму воєнного стану в країні здійснюють Збройні сили та прирівняні до них військові формування для: а) охорони громадського порядку й безпеки в державі; б) запобігання та відбиття агресії зі сторони іншої держави; 3) наявність в органів державної влади на період дії правового режиму

воєнного стану можливості вносити зміни й доповнення до нормативно-правових актів з метою належного функціонування економіки, забезпечення соціальних потреб населення; 4) обмежений характер дії воєнного стану в часі та просторі. В Указі Президента України про введення правового режиму воєнного стану повинні бути визначені: дата і час, з якого починає діяти воєнний стан; коридори (межі) території, на якій вводять режим воєнного стану; 5) на час дії правового режиму воєнного стану не припиняється діяльність органів судової влади [102].

Запровадження в Україні правового режиму воєнного стану суттєво змінило порядок роботи переважної більшості державних інституцій, зокрема Управління державної охорони України. Його діяльність було переведено у формат підвищеної готовності відповідно до вимог законодавства про воєнний стан і рішень військового командування. Основний акцент роботи змістився з охорони переважно комерційних і цивільних об'єктів на забезпечення безпеки стратегічно важливих установ, органів державної влади й об'єктів критичної інфраструктури. Було розширено повноваження особового складу, зокрема щодо перевірки документів, обмеження доступу до певних територій, регулювання руху транспорту, застосування зброї та спецзасобів у випадках, передбачених законом. Організаційно підрозділи було переведено на цілодобовий і посилений режим служби, частину співробітників направили в райони бойових дій або до прифронтових територій для виконання охоронних і супровідних завдань. Значно посилилася взаємодія Управління державної охорони України з Національною гвардією, поліцією, Службою безпеки України та військовими адміністраціями, зокрема під час патрулювання, запобігання диверсіям, охорони арсеналів і військових об'єктів, супроводу гуманітарних вантажів й евакуаційних колон. Отже, у період воєнного стану Управління державної охорони України фактично перейшло з режиму мирного забезпечення охорони на режим виконання завдань, близьких до військово-охоронних, з

пріоритетом забезпечення обороноздатності та громадської безпеки в умовах збройної агресії.

Зокрема, було змінено підхід до підготовки фахівців для Управління державної охорони. Прийнято наказ Управління державної охорони від 20 червня 2025 року № 948/44354 «Про внесення змін до Інструкції про професійну підготовку військовослужбовців Управління державної охорони України до виконання військового обов'язку та професійної діяльності на посадах офіцерського складу», яким було внесено зміни до Інструкції про професійну підготовку військовослужбовців Управління державної охорони України до виконання військового обов'язку та професійної діяльності на посадах офіцерського складу, затвердженої наказом Управління державної охорони України від 1 жовтня 2012 року № 431, а саме: розділ I доповнити новим пунктом такого змісту: «1.9. Конкурсний відбір на навчання зі службово-посадової підготовки в умовах правового режиму воєнного стану не проводиться. Зарахування військовослужбовців на навчання зі службово-посадової підготовки здійснюється за рішенням начальника Управління державної охорони України на підставі рапортів керівників самостійних структурних підрозділів» [118].

Управління державної охорони України в умовах правового режиму воєнного стану активно взаємодіє з низкою правоохоронних органів. Як приклад слід навести наказ «Про взаємодію між Управлінням державної охорони України та Службою безпеки України при пересиланні матеріалів особових справ військовослужбовців, державних службовців, працівників і військовозобов'язаних, а також матеріалів особових справ, узятих на архівний облік у галузевих державних архівах цих державних органів» [117]. У наказі запропоновано встановити, що: пересилання матеріалів особової справи військовослужбовця, державного службовця або працівника з одного державного органу до іншого здійснюють на підставі відповідних наказів про направлення військовослужбовця для подальшого проходження військової

служби, прийняття державного службовця на військову службу або прийняття працівника на роботу в порядку переведення за умови отримання письмового запиту, у якому зазначають дату й номер наказу про прийняття на військову службу (роботу), підписаного посадовою особою, зазначеною в пункті 1 цього наказу; пересилання матеріалів особової справи військовослужбовця, державного службовця або працівника, якого розглядають як кандидата на направлення для подальшого проходження військової служби, прийняття на військову службу або прийняття на роботу в порядку переведення з одного державного органу до іншого, для ознайомлення здійснюють на підставі письмового запиту, підписаного посадовою особою, зазначеною в пункті 1 цього наказу, і за згодою особи, щодо матеріалів особової справи якої надійшов запит, з обов'язковим поверненням зазначених матеріалів особової справи протягом 30 днів з дати їх отримання; пересилання матеріалів особової справи військовозобов'язаного, який перебуває в запасі СБУ, прийнятого на військову службу в Управління державної охорони України, здійснюється на підставі письмового запиту за місцем зберігання цих матеріалів особової справи, підписаного посадовою особою Управління, зазначеною в п. 1 цього наказу, і витягу з відповідного наказу про прийняття на військову службу; пересилання матеріалів особової справи військовозобов'язаного, який звільнений з військової служби, в Управління державної охорони України та перебуває в запасі СБУ, для ознайомлення та використання цих матеріалів у судових справах щодо прийняття громадян на військову службу, її проходження, звільнення з військової служби, інших судових справах, учасником яких є Управління державної охорони України, здійснюється на підставі письмового запиту за місцем зберігання цих матеріалів особової справи, підписаного посадовою особою Управління, зазначеною в пункті 1 цього наказу, на період розгляду справи в суді [117].

Окремо слід зазначити про розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2022 року № 181-р, Управління державної охорони разом з іншими органами державної влади можуть залучатися до спільного виконання таких заходів: 1) примусове відчуження майна, що знаходиться в приватній або комунальній власності, вилучення майна державних підприємств, державних господарських об'єднань для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану в установленому законом порядку та видання про це відповідних документів встановленого зразка; 2) запровадження в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, комендантської години (заборони перебування в певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), а також встановлення спеціального режиму світломаскування; 3) заборона громадянам, які перебувають на військовому або спеціальному обліку в Міноборони, СБУ чи Службі зовнішньої розвідки, змінювати місце проживання (місце перебування) без дозволу військового комісара або керівника відповідного органу СБУ чи Служби зовнішньої розвідки; обмеження проходження альтернативної (невійськової) служби; 4) ужиття додаткових заходів з посилення охорони державної таємниці; 5) запровадження в разі потреби в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, нормованого забезпечення населення основними продовольчими й непродовольчими товарами [108].

Далі зосередимо увагу на такому особливому правовому режимі, як надзвичайний стан. Відповідно до норм чинного законодавства, надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який можуть тимчасово вводити в Україні чи в окремих її місцевостях у разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче від загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або в разі спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу

України шляхом насильства й передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади й органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження в здійсненні конституційних прав і свобод людини та громадянина й прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [130].

І. С. Яковлев зазначає, що надзвичайний стан – особливий правовий режим за Конституцією України, який можуть застосовувати під час техногенних або природних кризових ситуацій, у разі загрози життю і здоров'ю громадян, спроби захоплення влади або зміни конституційного ладу насильно. Він передбачає тимчасове розширення повноважень владних органів для забезпечення безпеки, ефективності економіки, захисту конституційного порядку, може включати обмеження прав і свобод громадян та юридичних осіб [184]. Наявність реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим як головної умови введення надзвичайного стану не слід тлумачити поза межами розумних і допустимих критеріїв демократичної держави з дотриманням принципів законності, урівноваження повноважень державних та інших задіяних органів влади, дотримання прав і свобод людини й громадянина. Реальність загрози життю і здоров'ю громадян або в разі спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства в контексті поняття «надзвичайного стану» чітко обмежується законом щодо виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче від загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, виявляється як така, що вже настала, або неминучість якої є очевидною [184].



Згідно із Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану», метою введення надзвичайного стану є усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку в разі спроб захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства [130]. Надзвичайний стан може бути введено в разі: 1) виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення; 2) здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення; 3) виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування; 4) виникнення масових безпорядків, що супроводжуються насильством щодо громадян, обмежують їхні права і свободи; 5) спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства; 6) масового переходу державного кордону з території суміжних держав; 7) необхідності відновлення конституційного правопорядку й діяльності органів державної влади [130].

В умовах надзвичайного стану розширюються завдання Управління державної охорони. Зокрема, до складу комендатури можуть включати сили та засоби Збройних сил, Держспецтрансслужби, Національної гвардії, Держприкордонслужби, ДСНС, поліцейських, військовослужбовців і

працівників СБУ, Управління державної охорони. Під час дії особливого режиму особовий склад Держспецтрансслужби, Національної гвардії, Держприкордонслужби, Національної поліції, СБУ, Управління державної охорони, переданий у підпорядкування коменданту, продовжує виконання своїх завдань відповідно до призначення та специфіки діяльності [124].

За зверненням Управління державної охорони на території, прилеглій до об'єктів, щодо яких здійснюють державну охорону, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) може встановлювати особливості порядку виконання заходів особливого режиму й обмеження щодо залучення Збройних сил, Держспецтрансслужби, Національної гвардії, Держприкордонслужби, Національної поліції, СБУ, ДПС, ДМС, ДСНС, військових адміністрацій (у разі їх утворення) до їх здійснення. Сили та засоби Управління державної охорони залучаються до виконання завдань, пов'язаних із встановленням і здійсненням заходів особливого режиму, виключно на території, прилеглій до об'єктів, щодо яких здійснюють державну охорону, згідно з їх призначенням та специфікою діяльності. На території, прилеглій до об'єктів, щодо яких здійснюють державну охорону, заходи, пов'язані з організацією пропускнуго режиму та/або видачею перепусток, здійснюють уповноважені військовослужбовці Управління державної охорони, включені до складу комендатури [124].

Здійснений у цьому підрозділі дисертаційного дослідження аналіз дає підстави для висновку, що ключовими аспектами організації взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони в умовах дії правових режимів є такі:

- 1) особлива нормативно-правова основа, яка охоплює не тільки спеціальне законодавство, що регулює роботу Управління державної охорони, а й інші нормативні документи, зокрема: «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану», а також низку

відомчих документів, прийнятих з іншими органами державної влади, зокрема правоохоронними;

2) посилення та збільшення кількості спільних заходів, зокрема щодо охорони критично важливих суб'єктів і високопосадовців, зокрема Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів й інших об'єктів тощо. Зазначене полягає в тому, що збільшується кількість постів, патрулів, перевірок осіб і транспортних засобів біля охоронюваних територій;

3) активніше застосовують спеціальні технічні засоби контролю. Здійснюють посилену роботу з виявлення потенційних загроз (зокрема, від масових зібрань, якщо вони обмежені рішенням про введення надзвичайного стану). Розширюється взаємодія з різними правоохоронними органами спеціального призначення, наприклад, Службою безпеки України;

4) створюють особливі умови для координації роботи Управління державної охорони з іншими відомствами, зокрема: а) канали обміну інформацією переходять на режим посиленого шифрованого зв'язку з мінімізацією бюрократичних процедур; б) координування дій здійснюють не лише через планові наради, а й через центри оперативного управління з цілодобовим моніторингом обстановки; в) посилюється роль єдиних міжвідомчих планів охорони об'єктів й осіб, які підлягають державній охороні, з огляду на можливість зміни рівня загроз у реальному часі;

5) відбувається інтеграція охоронних заходів з планами територіальної оборони та цивільного захисту, що надає можливість синхронізувати фізичну безпеку, інформаційну безпеку й евакуаційні протоколи [171].

## Висновки до розділу 2

Аргументовано, що видами взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями щодо здійснення охоронної діяльності є: 1) взаємодія в напрямі охорони вищих органів державної влади, зокрема ВРУ, КМУ, Конституційного Суду України та Верховного Суду; 2) спільна діяльність під час провадження державної охорони Президента України; 3) співробітництво в межах забезпечення безпеки окремих посадових осіб.

Встановлено, що форми взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення охоронної діяльності – це регламентовані законодавством моделі адміністративної діяльності, які забезпечують реалізацію спільних операцій та окремих заходів уповноваженими органами державної влади, що вступають у відносини у сфері державної охорони. До переліку відповідних форм доцільно віднести: інформаційну взаємодію; операційну взаємодію; проведення спільних охоронних і безпекових заходів.

Обґрунтовано, що інформація є одним з ключових ресурсів, яким органи державної влади обмінюються між собою. Україй важливою така взаємодія є в правоохоронній та безпековій сферах, адже оперативне передання відомостей про правопорушення, що готуються або вже вчинені, може відіграти критичну роль у процесі їх припинення та попередження. Інформація, якою обмінюються, набуває різного вигляду – письмового, аудіовізуального тощо.

Доведено, що методи взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони є сукупністю визначених нормами адміністративного права правових, організаційних, управлінських інструментів, механізмів і засобів, які використовують з метою забезпечення ефективної та результативної спільної

діяльності досліджуваних суб'єктів. До переліку відповідних методів віднесено: метод владних приписів (імперативний метод); метод переконання; координаційний метод; метод прогнозування; метод планування; аналітичний метод; розроблення та прийняття управлінських рішень.

Зазначено, що метод владних приписів у контексті взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями виявляється у встановленні чітко визначених правил й обов'язкових для виконання вимог, що впливають із завдань державної охорони. Він ґрунтується на односторонньому волевиявленні уповноваженого суб'єкта, яке не підлягає погодженню чи перегляду іншими учасниками правовідносин. У цьому контексті діяльність Управління державної охорони вирізняється тим, що воно діє від імені держави та на підставі наданих законом повноважень, а інші органи державної влади зобов'язані виконувати його приписи з огляду на пріоритетність завдання забезпечення безпеки визначених законом посадових осіб й об'єктів. Імперативний метод забезпечує необхідну оперативність і недопущення правових колізій, оскільки встановлює обов'язковий характер взаємодії без можливості ухилення чи альтернативного тлумачення.

Аргументовано, що переконання як метод взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями в процесі здійснення державної охорони виражається у використанні аргументів, роз'яснень і професійних рекомендацій, спрямованих на формування свідомого ставлення до необхідності дотримання встановлених вимог у сфері безпеки. Його застосування має основою авторитет державного органу, правову обґрунтованість його позиції та надання переконливих підстав для узгоджених дій. Такий підхід дає змогу досягати взаєморозуміння між суб'єктами державної влади, мінімізуючи конфліктні ситуації та сприяючи налагодженню партнерських відносин. Використання переконання

забезпечує ефективну комунікацію, коли державні інституції добровільно дотримуються визначених правил і координують свої дії, розуміючи їхній зміст і значення для забезпечення безпеки об'єктів охорони.

Сформульовано висновок про те, що координація як метод взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями в процесі здійснення державної охорони полягає в забезпеченні узгодженості дій, розподілі функцій та встановленні механізмів спільної діяльності. Цей метод передбачає не односторонній вплив, а побудову системи взаємопов'язаних заходів, у межах якої кожен орган діє відповідно до своїх повноважень, проте з огляду на загальну мету забезпечення безпеки. Такий метод надає можливість уникати дублювання функцій, знижує ризик правових чи організаційних колізій та забезпечує комплексність охоронних заходів. Управління державної охорони як центральний координатор у цій сфері організовує взаємодію з правоохоронними, військовими й іншими структурами, забезпечуючи єдність підходів та оперативність реагування.

Узагальнено, що прогнозування як метод взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони полягає в завчасному виявленні можливих загроз, визначенні ймовірних сценаріїв розвитку подій та оцінюванні їхнього впливу на безпеку охоронюваних об'єктів і посадових осіб. Цей метод ґрунтується на аналізі наявної інформації, урахуванні тенденцій у суспільно-політичному середовищі й використанні спеціальних засобів моніторингу, що дають змогу формувати обґрунтовані припущення щодо майбутніх ризиків. Взаємодія з іншими державними інституціями в межах прогнозування забезпечує отримання необхідних відомостей, їх узагальнення та подальше використання для формування спільних рішень. Завдяки такому підходу вдається досягти готовності до можливих загроз, мінімізувати фактор раптовості й підвищити ефективність заходів державної охорони.

Аргументовано, що планування як метод досліджуваної взаємодії виражається у визначенні завдань, послідовності та змісту заходів безпеки, що мають бути реалізовані в чітко встановлених часових і просторових межах. Його сутність полягає в завчасному узгодженні дій, формуванні спільних програм і планів, які враховують специфіку повноважень кожного органу, їх ресурси та можливості. Планування забезпечує раціональне використання сил і засобів, попереджає виникнення організаційних суперечностей, створює основу для ефективної координації в надзвичайних ситуаціях. Воно надає взаємодії системності, оскільки діяльність різних інституцій вибудовується на основі єдиного задуму та спрямовується на досягнення спільної мети – забезпечення належного рівня державної охорони. Завдяки цьому методові взаємодія набуває послідовного, узгодженого та передбачуваного характеру, що надає можливість підвищити результативність усієї системи охоронних заходів.

Визначено, що аналітичний метод як спосіб взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями в процесі здійснення державної охорони полягає в системному збиранні, опрацюванні та інтерпретації інформації, що стосується стану безпеки, рівня загроз і результативності вже реалізованих заходів. Його застосування забезпечує науково обґрунтоване прийняття управлінських рішень, оскільки дозволяє виявити закономірності, визначити сильні й слабкі сторони взаємодії та розробити оптимальні підходи до організації охоронних процесів.

Узагальнено, що саме окреслені вище методи взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони характеризують практичні інструменти, які використовують у процесі здійснення відповідної діяльності. Належне закріплення останніх на законодавчому рівні має важливе значення, оскільки гарантує правову визначеність і передбачуваність дій усіх залучених сторін. Крім того, це створить умови для підзвітності, прозорості й узгодженості

діяльності різних за своїм функціональним призначенням державних інституцій, що вкрай важливо з огляду на підвищені вимоги до забезпечення національної безпеки та захисту найвищих органів державної влади в сучасних умовах.

Констатовано, що правовий режим – це встановлений, забезпечений державою та закріплений в нормативно-правових актах комплекс правових засобів, що визначає порядок регулювання певної сфери суспільних відносин, обсяг і межі прав й обов'язків їх учасників, умови реалізації та захисту цих прав, а також заходи юридичної відповідальності в разі їх порушення. Відповідний режим відображає специфіку поєднання дозволів, заборон і владних приписів, створюючи певний правовий порядок, який відповідає інтересам особи, суспільства й держави, зумовлений соціально-економічними, політичними, культурними та безпековими факторами. Правовий режим виконує функцію впорядкування суспільних відносин, формування «правової атмосфери» у визначеній сфері та забезпечення стабільності правової системи, водночас впливаючи на правосвідомість суб'єктів і сприяючи ефективному здійсненню ними своїх прав і законних інтересів.

Обґрунтовано, що ключові відмінності між правовим режимом й особливим правовим режимом полягають у такому: 1) за метою: правовий режим забезпечує нормальне функціонування суспільства, особливий – захист і відновлення безпеки у виняткових обставинах; 2) за умовами дії: правовий режим діє постійно; особливий – тимчасово, лише під час надзвичайних ситуацій; 3) за змістом: у правовому режимі права і свободи реалізуються у звичайному обсязі; в особливому можуть бути обмежені або розширені для органів влади.

Встановлено, що особливий правовий режим – це визначений у нормах чинного законодавства спеціальний порядок регулювання суспільних відносин, який застосовують в умовах надзвичайних або кризових ситуацій,



він передбачає використання комплексу виняткових правових механізмів, інструментів і засобів, застосування тимчасового обмеження окремих прав і свобод людини та громадянина, а також наділення органів влади додатковими повноваженнями з метою запобігання чи усунення загроз для безпеки, конституційного ладу й стабільності суспільства за збереження основоположних цінностей – свободи, рівності, справедливості та гуманізму.

Акцентовано на тому, що запровадження в Україні правового режиму воєнного стану суттєво змінило порядок роботи переважної більшості державних інституцій, зокрема Управління державної охорони України. Його діяльність було переведено у формат підвищеної готовності відповідно до вимог законодавства про воєнний стан і рішень військового командування. Основний акцент роботи змістився з охорони переважно комерційних і цивільних об'єктів на забезпечення безпеки стратегічно важливих установ, органів державної влади й об'єктів критичної інфраструктури. Було розширено повноваження особового складу, зокрема щодо перевірки документів, обмеження доступу до певних територій, регулювання руху транспорту, застосування зброї та спецзасобів у випадках, передбачених законом. Організаційно підрозділи переведено на цілодобовий та посилений режим служби, частину співробітників направили в райони бойових дій або до прифронтових територій для виконання охоронних і супровідних завдань. Значно посилилася взаємодія Управління з Національною гвардією, поліцією, Службою безпеки України та військовими адміністраціями, зокрема під час патрулювання, запобігання диверсіям, охорони арсеналів і військових об'єктів, супроводу гуманітарних вантажів й евакуаційних колон. Отже, у період воєнного стану Управління державної охорони фактично перейшло з режиму мирного забезпечення охорони на режим виконання завдань, близьких до військово-охоронних, з пріоритетом забезпечення обороноздатності та громадської безпеки в умовах збройної агресії.

Узагальнено, що ключовими аспектами організації взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями щодо здійснення державної охорони під час дії правових режимів є такі:

- 1) особлива нормативно-правова основа, яка охоплює не тільки спеціальне законодавство, яке регулює роботу Управління державної охорони, а й інші нормативні документи, зокрема: «Про правовий режим надзвичайного стану»; «Про правовий режим воєнного стану», а також низку відомчих документів, прийнятих з іншими органами державної влади, зокрема правоохоронними;
- 2) посилення та збільшення кількості спільних заходів, передусім щодо охорони критично важливих суб'єктів і високопосадовців, зокрема Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів та інших об'єктів тощо. Зазначене полягає в тому, що збільшується кількість постів, патрулів, перевірок осіб і транспортних засобів біля охоронюваних територій;
- 3) активніше застосовують спеціальні технічні засоби контролю. Здійснюється посилена робота з виявлення потенційних загроз (зокрема, від масових зібрань, якщо вони обмежені рішенням про введення надзвичайного стану). Розширюється взаємодія з різними правоохоронними органами спеціального призначення, наприклад Службою безпеки України;
- 4) створюють особливі умови для координації роботи Управління державної охорони з іншими відомствами, зокрема: а) канали обміну інформацією переходять на режим посиленого шифрованого зв'язку з мінімізацією бюрократичних процедур; б) координування дій здійснюють не лише через планові наради, а й через центри оперативного управління з цілодобовим моніторингом обстановки; в) посилюється роль єдиних міжвідомчих планів охорони об'єктів й осіб, які підлягають державній охороні, з огляду на можливості зміни рівня загроз у реальному часі; 5) відбувається інтеграція охоронних заходів з планами територіальної оборони та цивільного захисту, що надає можливість синхронізувати фізичну безпеку, інформаційну безпеку й евакуаційні протоколи.

### **РОЗДІЛ 3**

## **ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ З ІНШИМИ ДЕРЖАВНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ**

### **3.1. Особливості здійснення контролю та нагляду за взаємодією Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони**

Забезпечення ефективної взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони потребує здійснення ефективної контрольно-наглядової діяльності збоку уповноважених органів у відповідному напрямі. Загалом контроль – це процес спостереження, перевірки й оцінювання діяльності, явищ чи результатів з метою зіставлення їх із визначеними нормами, стандартами або очікуваними показниками. Його ключове призначення полягає в забезпеченні відповідності реального стану певної системи чи процесу запланованим завданням, а також у своєчасному виявленні відхилень і помилок, що дає змогу вносити корективи та підтримувати ефективність функціонування. Контроль виконує роль зворотного зв'язку, завдяки якому можна оцінити результативність діяльності, підвищити її якість і запобігти можливим негативним наслідкам.

У науковій літературі сформувалася низка підходів до тлумачення поняття «контроль». Контроль, вважає Т. С. Єдинак, є ключовою функцією громадянського суспільства, важливою стадією управлінського процесу. За його допомогою відбувається зворотний зв'язок між об'єктом і суб'єктом управління. Тому контроль – це функція управління, система прав, обов'язків

і дій уповноважених осіб з перевірки дотримання суб'єктом управління прийнятих рішень або оцінки здійснених керованим суб'єктом операцій на предмет дотримання інтересів суб'єкта, який здійснює керівництво [48, с. 13]. Природа контролю, зауважує В. Я. Малиновський, виявляється у функціях різних інститутів системи управління суспільними процесами. Це стосується соціального управління та політичного керівництва. Функція соціального контролю полягає в спрямуванні процесу управління на встановлення ідеальної моделі коригування поведінки підконтрольного об'єкта. Головною метою цієї функції є блокування відхилень діяльності суб'єкта управління від заданої управлінської програми, а в разі виявлення аномалій – приведення управлінської системи в стійкий стан за допомогою всіх наявних регуляторів [86, с. 293]. Г. Забарний, Р. Калюжний та В. Шкарупа акцентують на тому, що сутність контролю полягає в такому: спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта; одержанні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності й дисципліни; ужитті заходів щодо запобігання й усунення порушень законності та дисципліни; виявленні причин та умов, що сприяють правопорушенню; ужитті заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні законності та дисципліни [49, с. 95–96].

С. К. Базика, аналізуючи позицію В. Загорського та В. Піхоцького, поділяє думку про те, що контроль – це об'єктивне суспільне явище у вигляді системи моніторингу (спостережень, досліджень і перевірок) контролюючими органами процесу ефективності функціонування, розвитку та використання керованого об'єкта з метою оцінювання та обґрунтування раціональності прийнятих у цій сфері управлінських рішень і своєчасного виявлення відхилення від цих рішень, здійснення відповідного коригування дій. Тобто контроль у будь-якому випадку є елементом управління, частиною інших функцій управління, засобом перевірки забезпечення виконання

функцій управління, його здійснюють на завершальних етапах процесу, водночас він має самостійне значення [11, с. 25; 55, с. 284–285].

Г. В. Рибницький вважає, що контроль – це не лише одна з основних функцій управління, а й метод управління, стадія управлінського процесу, спосіб забезпечення законності та державної дисципліни. Як і діяльність із забезпечення законності й дисципліни, контроль передбачає два елементи: а) перевірку фактичного виконання планів, завдань тощо, тобто всієї діяльності органів та їх особового складу, що визначена компенсацією; б) перевірку шляхів і засобів виконання в процесі контролю для виправлення стану, усунення недоліків, заохочення або, навпаки, покарання осіб [134, с. 132–133]. Н. С. Мороз акцентує на тому, що процес контролю – це діяльність об'єднаних у певну структуру суб'єктів контролю, спрямована на гарантування досягнення найефективнішим способом поставленої мети шляхом реалізації певних завдань контролю, застосування відповідних принципів, методів і техніки контролю. Контроль також розглядають як систему спостереження та перевірки процесу функціонування об'єкта з метою усунення відхилень від заданих параметрів [96].

Т. О. Коломєць стверджує, що контроль – це активне втручання суб'єкта управління в діяльність підконтрольного об'єкта. Загалом сутність контролю як соціального явища полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета такої діяльності полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації та регулювання, причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи. Поряд із широким поняттям контролю як діяльності, що наявна в роботі всіх державних органів, контроль розглядають і звужено – як діяльність органів контролю, які в межах своїх повноважень наділені функцією контролю, що є основним видом їх роботи, які за

допомогою притаманних їм форм, методів і визначених процедур здійснюють контроль. Дефініція контролю в широкому аспекті передбачає, що контроль має два основні види – державний та недержавний, що в сукупності утворюють соціальний. Державний контроль охоплює контрольні дії всіх без винятку державних структур і поглинає контроль у сфері державного управління. Його основною метою є дослідження відносин суб'єктів державного управління для підтримання законності й дисципліни в державному управлінні [6].

Тож контроль за взаємодією Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони передбачає врегульований нормами чинного законодавства процес перевірки, аналізу й оцінювання спільної, взаємоузгодженої діяльності цього органу з іншими державними структурами з метою забезпечення законності, ефективності та результативності виконання покладених на нього завдань у досліджуваній сфері суспільного життя. Здійснення контролю нерозривно пов'язано з реалізацією нагляду за такою взаємодією. В. Ю. Кобринський стверджує, що нагляд – це діяльність державних органів зі спостереження за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта з метою: отримання повної, об'єктивної та достовірної інформації про ситуацію на ньому; застосування заходів щодо виявлення, попередження та припинення правопорушень (із правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні законності й дисципліни; ужиття заходів щодо притягнення до відповідальності винних осіб. У демократичному суспільстві він є однією з найважливіших функцій державного управління. Метою державного контролю є не тільки та не стільки виявлення недоліків, скільки їх своєчасне попередження та виправлення в роботі підконтрольного об'єкта, поновлення законності й дисципліни [65, с. 46]. А. В. Денисова стверджує, що нагляд як вид державної діяльності доцільно визначити як сукупність безперервних дій

зі спостереження за додержанням законності у відповідних суспільних відносинах, здійснюваних компетентним на те органом із застосуванням наданих йому законом (підзаконним нормативним актом) повноважень, що спрямовані на попередження, виявлення і припинення порушень, а також притягнення порушників до відповідальності [39]. Авторка акцентує на тому, що нагляд здійснюють з метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про ситуацію на піднаглядному об'єкті чи в певній сфері суспільних відносин; застосування заходів попередження правопорушень (у деяких випадках з правом прямого втручання в діяльність об'єкта нагляду); надання допомоги піднаглядному об'єкту в поновленні законності й дисципліни; встановлення причин та умов, які сприяють порушенню вимог правових норм; ужиття заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності [39].

Отже, нагляд за взаємодією Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони — це форма зовнішнього спостереження та перевірки дотримання законності в спільній діяльності, яку здійснюють уповноважені органи з метою недопущення порушень правових норм, перевищення повноважень чи зловживань. Його головне призначення полягає в забезпеченні правової підзвітності, дотриманні принципів законності та прозорості під час виконання завдань державної охорони [173].

Здійснений аналіз дає змогу констатувати, що з позицій етимології поняття контролю має ширший управлінський характер, оскільки охоплює як питання ефективності, так і відповідності завдань, що покладені нормами чинного законодавства на підконтрольний суб'єкт, натомість нагляд обмежується спостереженням (без втручання) за взаємодією Управління державної охорони України з іншими державними інституціями. Отже, у межах представленої в роботі проблематики окреслені питання ми будемо розглядати нерозривно одне від одного [173].

Тож здійснення контролю та нагляду за взаємодією Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони становить урегульовану нормами чинного законодавства та забезпечену державним примусом діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, спрямовану на перевірку, оцінювання та забезпечення ефективності, результативності й законності спільної, взаємоузгодженої діяльності Управління державної охорони з іншими державними інституціями, покладених на них завдань у сфері здійснення державної охорони [173].

Слід зауважити, що розділ 6 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» визначає засади контролю та нагляду за діяльністю Управління державної охорони України. Стаття 25 закріплює, що контроль за додержанням Управлінням державної охорони України чинного законодавства у сфері державної охорони, забезпечення прав і свобод людини здійснює Верховна Рада України. Начальник Управління державної охорони України систематично інформує Верховну Раду України про стан державної охорони, забезпечення прав і свобод людини й додержання чинного законодавства. Управління державної охорони України в порядку, встановленому законодавством України, зобов'язане відповідати на запити комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України та народних депутатів України. Начальник Управління державної охорони України щорічно, до 1 лютого наступного за звітним року, подає Верховній Раді України письмовий звіт про діяльність Управління державної охорони України [119]. Стаття 26 зазначеного Закону визначає, що контроль за діяльністю Управління державної охорони України здійснює Президент України. Начальник Управління державної охорони України систематично інформує Президента України з основних питань діяльності Управління. Порядок подання інформації встановлює Президент України. Начальник Управління державної охорони України щорічно подає



Президенту України письмовий звіт про діяльність Управління державної охорони України [119]. Стаття 27 визначає, що контроль за використанням Управлінням державної охорони України коштів Державного бюджету України здійснює Рахункова палата відповідно до її повноважень, встановлених законодавством України. Контроль за фінансовою та адміністративно-господарською діяльністю Управління державної охорони України здійснюється в порядку, визначеному Президентом України [119]. Відповідно до ст. 28, нагляд за додержанням і застосуванням законів Управлінням державної охорони України здійснюється в порядку, визначеному Конституцією та законами України [119].

Тож у питанні нагляду й контролю за діяльністю Управління державної охорони законодавець пропонує відповідний контроль поділяти залежно від рівнів його здійснення, зокрема: президентський, парламентський та контроль, який реалізують на рівні міністерств й інших спеціально уповноважених суб'єктів. На нашу думку, саме в розрізі представленої в роботі проблематики найдоцільніше керуватися напрямками здійснення контролю та нагляду за взаємодією Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони.

Передусім слід виокремити такий напрям здійснення контролю і нагляду за взаємодією Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони, як забезпечення законності, тобто відповідності такої спільної діяльності нормам чинного законодавства. У юридичній енциклопедії за редакцією Ю. С. Шемшученка зазначено, що законність – це фундаментальна юридична категорія, яка є критерієм правового життя суспільства і громадян. Це комплексне політико-правове явище, що відображає правовий характер організації суспільного життя, органічний зв'язок права та влади, права й держави. Законність – це правовий режим у державі, за якого діяльність державних органів, юридичних і фізичних осіб здійснюють відповідно до

вимог закону. Змістом законності є вимоги загальності права, верховенства закону, рівності всіх суб'єктів перед законом, стабільності правопорядку, нормативної обґрунтованості правових рішень, охорони прав громадян, єдності розуміння та застосування права, нагляду, контролю за виконанням закону й невідворотності відповідальності [181]. В. О. Котюк доводить, що законність – це метод і режим діяльності державних органів та громадян, тобто законність – це особливий режим або процес діяльності держави й інших суб'єктів суспільних відносин, суть якого зводиться до трьох основних вимог: 1) наявність добре продуманої системи правових законів і підзаконних нормативно-правових актів; 2) точне й повне закріплення правового статусу (прав та обов'язків) усіх учасників правовідносин; 3) точне й неухильне виконання та дотримання законів й інших нормативно-правових актів усіма посадовими особами і громадянами [80, с. 109–110].

О. І. Остапенко вважає, що законність означає ідею, вимогу й систему (режим) реального вираження права в законах держави, у законотворчості та підзаконній нормотворчості. Законність передбачає: наявність реальних й обов'язкових гарантій прав і законних інтересів громадян; недопущення будь-яких виявів свавілля; суворе й обов'язкове дотримання законів, рішуче припинення порушень права, відповідальність за правопорушення; здійснення всіх державних владних функцій відповідно до закону, а також підзаконність будь-якої соціально значущої діяльності. Це основні вимоги законності, найважливішими з-поміж яких є: загальнообов'язковість права, рівність усіх перед законом, обов'язкова відповідальність за кожне вчинене правопорушення [1, с. 34–35]. Н. С. Комаришин слушно зауважує, що законність виявляється в такій системі конкретних вимог: 1) загальність законності, що означає обов'язковість законів й інших нормативно-правових актів для всіх учасників суспільних відносин без винятку; 2) суворе дотримання закону всіма суб'єктами правовідносин; 3) верховенство закону в системі нормативно-правових актів; єдність законності: 4) реальність

законності, тобто фактичне виконання вимог, закладених у юридичних нормах, учасниками правовідносин; 5) єдина спрямованість діяльності органів законодавчої, виконавчої та судової гілок влади; доцільність законності (вибір законних варіантів здійснення правотворчої та правозастосовної діяльності, які є оптимальним заходом досягнення мети правового регулювання) [74, с. 1].

Т. Свида, аналізуючи наукові підходи до розуміння поняття «законність», зазначає, що в юридичній літературі цю категорію трактують по-різному: як принцип державної діяльності, як метод управління суспільством і як особливий режим відносин між громадянами й державними органами. Усі ці інтерпретації, на думку автора, є обґрунтованими, проте потребують уточнення. Найважливішим аспектом законності, зазначає Т. Свида, є її характеристика як режиму відносин між громадянами й владними структурами. Саме такий режим забезпечує дотримання прав і законних інтересів особи, сприяє її гармонійному розвитку, становленню громадянського суспільства й ефективній роботі державного механізму. Він необхідний у всіх сферах суспільного життя, однак особливо актуальний у відносинах між суб'єктами адміністративної влади, а також між ними та громадянами й недержавними об'єднаннями. Це зумовлено кількома чинниками. По-перше, виконавчі органи є найчисленнішою групою владних структур, з якою громадяни, трудові колективи та недержавні організації взаємодіють значно частіше, ніж із судами, прокуратурою чи представницькими органами. По-друге, вони здійснюють правозастосовну діяльність і видають значну кількість нормативних актів, маючи широкі повноваження. По-третє, саме ці органи безпосередньо управляють великими матеріальними, фінансовими і трудовими ресурсами. По-четверте, у їхньому розпорядженні знаходяться механізми позасудового примусу та юрисдикційна діяльність, а також засоби фізичного примусу й захисту (армія, поліція, пенітенціарні установи тощо). По-п'яте, виконавча влада має

дискреційні повноваження, які є одним із ключових способів реалізації покладених на неї завдань і функцій [141].

Отже, законність є не лише загальним принципом функціонування органів державної влади, що закріплено в ст. 6, 8 та 19 Конституції України, а й конкретним інструментом контролю за тим, щоб забезпечення спільної, взаємоузгодженої діяльності Управління державної охорони з іншими державними інституціями (Службою безпеки України, Національною поліцією, Міністерством внутрішніх справ, Офісом Генерального прокурора, парламентськими комітетами та іншими суб'єктами) здійснювали виключно в межах завдань і функцій, а також повноважень кожної зі сторін, якими вони наділені в межах реалізації охоронної функції. Механізм такого контролю передбачає, що будь-які спільні дії чи обмін інформацією, пов'язані зі здійсненням охоронної діяльності, слід здійснювати на підставі чітко визначених законом процедур, передбачених, зокрема, Законом України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» та іншими підзаконними й відомчими нормативно-правовими актами, які регламентують діяльність відповідних органів. У практичному вимірі це означає, що будь-яка спільна операція чи координаційна дія проходить правову оцінку та перевірку, яка спрямована на запобігання перевищенню повноважень або порушення прав громадян. Контроль також виявляється в обов'язковому документуванні всіх етапів взаємодії, що дає змогу в разі необхідності здійснити перевірку правомірності рішень і дій.

У реаліях сьогодення, що супроводжується катастрофічним браком фінансових ресурсів у різних сферах суспільного життя, увагу слід зосередити на специфіці фінансового контролю та нагляду за діяльністю Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони. В. М. Гаращук акцентує на тому, що фінансовий контроль – це врегульована нормативними актами діяльність державних і недержавних контролюючих органів спеціальної фахової

спрямованості, яку здійснюють шляхом проведення ревізій, перевірок, інших процесуально визначених контрольних дій, вона має на меті забезпечення законності й дисципліни у сфері фінансових і господарських правовідносин, викриття порушень фінансового та господарського законодавства, усунення недоліків у їх застосуванні, притягнення винних до правової відповідальності, а також надання допомоги підконтрольній структурі в налагодженні ситуації на об'єкті [76, с. 91; 103]. О. О. Яковенко вважає, що фінансовий контроль – це складова чи спеціальна галузь контролю, який здійснюють у державі. Наявність фінансового контролю об'єктивно обумовлена тим, що фінансам як економічній категорії притаманна не лише розподільча, а й контрольна функція. Тому використання державою фінансів для реалізації своїх завдань передбачає проведення обов'язкового фінансового контролю. Фінансовий контроль здійснює у встановленому правовими нормами порядку вся система органів державної влади й органів місцевого самоврядування, зокрема спеціальні контрольні органи за участю громадських організацій, громадян [183, с. 28]. А. Колпакова стверджує, що фінансовий контроль – це ключовий елемент фінансового управління, який забезпечує перевірку відповідності розподілу ресурсів у фінансовій сфері встановленим параметрам і нормам, спрямований на забезпечення їх ефективного використання. Тобто державний фінансовий контроль передбачає проведення контролю за виконанням державного бюджету й бюджетів державних позабюджетних фондів, організацією грошового обігу, використанням державних кредитних ресурсів, станом державного внутрішнього та зовнішнього боргу, державних резервів, наданням фінансових і податкових пільг, фінансовою ефективністю використання державної власності, переданої суб'єктам господарювання в певній формі, зверненням державних фінансових коштів у кредитно-фінансових організаціях [73].

Специфіка фінансового контролю та нагляду у сфері взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями обумовлена особливим характером завдань, які цей орган виконує, здійснюючи державну охорону. Отже, нагляд у цій сфері передбачає перевірку узгодженості фінансових потоків і розподілу бюджетних витрат, спрямованих на реалізацію комплексних заходів охорони. Контролюють не лише діяльність Управління, а й процес співпраці з іншими органами, зокрема наскільки чітко відображено у фінансовій документації домовленості між ними, чи забезпечено прозорість у разі спільного фінансування охоронних заходів, чи дотримано правила обліку й звітності в умовах багаторівневої взаємодії. Особливість полягає в тому, що в таких відносинах перетинаються компетенції різних відомств, і контроль має гарантувати відсутність дублювання витрат, нецільового використання коштів або прихованих фінансових операцій. Водночас нагляд не може ігнорувати специфіку охоронної діяльності. Значна частина фінансових операцій, пов'язаних зі спільними діями Управління державної охорони України й інших органів, охоплює закупівлю спеціальних засобів, організацію заходів підвищеної секретності чи оперативного реагування. Тому контроль здійснюють з огляду на обмеженість доступу до відомостей, що становлять державну таємницю, а перевірки проводять у спеціальному режимі, аби не порушити безпекові інтереси держави. У цьому контексті важливим є дотримання балансу між прозорістю у фінансово-бюджетних питаннях і захистом інформації, що забезпечує ефективність охоронних заходів.

Отже, фінансовий контроль і нагляд за взаємодією Управління державної охорони України з іншими державними інституціями спрямовані на те, щоб гарантувати цільове та раціональне використання ресурсів у спільних проєктах і заходах, не допустити зловживань чи порушення фінансової дисципліни й водночас зберегти необхідний рівень секретності. Його специфіка виявляється в поєднанні загальних принципів державного

фінансового контролю з особливими механізмами перевірки та звітності, зумовленими характером охоронної діяльності та потребою в комплексній координації між органами влади.

Безумовно, увагу слід зосередити на характеристиці внутрішньовідомчого контролю в цій сфері. О. Дубинський визначає відомчий контроль у системі правоохоронних органів як загальну (за змістом, характером й обсягом впливу) внутрішню (за спрямованістю і місцем застосування) функцію державного управління, що втілюється через повсякденну внутрішню організаційну діяльність конкретних різного рівня вертикально підпорядкованих структурних елементів системи правоохоронних органів [44, с. 222]. Отже, внутрішньовідомчий (взаємний) контроль і нагляд у сфері державної охорони виконує роль запобіжника від зловживань та неузгодженості дій сторін такої спільної діяльності, що своєю чергою сприяє оптимальному розподілу ресурсів, підвищує ефективність управлінських рішень, водночас гарантує, що в процесі спільної діяльності жодна зі сторін не виходить за межі своїх повноважень. Це створює умови для належного функціонування механізму державної охорони та забезпечення безпеки вищих посадових осіб і стратегічних об'єктів держави.

Останній аспект, який ми розглянемо, – це громадський контроль, що реалізується в досліджуваній сфері суспільного життя. Ю. П. Сурмін стверджує, що громадський контроль – це один з видів соціального контролю за діяльністю органів державної влади й місцевого самоврядування, який здійснюють об'єднання громадян і безпосередньо громадяни, що є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством і державою. Громадський контроль – важливий інструмент державної політики й одночасно засіб вияву активності громадянського суспільства. Предметом такого контролю, на думку зазначених науковців, є ключові аспекти політики держави, які визначають під час діалогу між державою та інституціями громадянського суспільства, а

також обов'язки щодо інформування населення та його участі в прийнятті рішень, які бере на себе держава в процесі діалогу з громадянським суспільством [46, с. 120–121]. О. В. Савченко трактує громадський контроль як активне спостереження представників громадськості (громадян та їх об'єднань) з використанням системи правових, організаційних, інформаційних та інших засобів (перевірки, порівняння, оцінювання) з метою забезпечення неухильного дотримання законності, реалізації прав і свобод населення [138, с. 46]. На думку Є. Ю. Захарова, громадський контроль – публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на захист і забезпечення прав та законних інтересів людини й фундаментальних свобод, на повагу до них [56].

Зауважимо, що особливість громадського контролю в досліджуваній сфері суспільного життя полягає в тому, що його не можуть здійснювати у звичних для інших органів формах, оскільки діяльність Управління державної охорони України та його взаємодія з іншими інституціями безпосередньо пов'язані з інформацією, що становить державну таємницю або має обмежений доступ. Тому механізми такого контролю мають опосередкований характер і реалізуються через парламентські слухання, діяльність комітетів Верховної Ради, уповноважених з прав людини, а також через оприлюднення звітів про використання бюджетних коштів на тому рівні, щоб це не загрожувало безпеці держави. Громадський контроль за взаємодією Управління державної охорони України з іншими державними органами полягає насамперед у нагляді за тим, щоб координація їхніх дій не призводила до зловживання владними повноваженнями, перевищення компетенції чи порушення конституційних прав громадян. У цьому аспекті



ключову роль відіграють громадські та правозахисні організації, які привертають увагу суспільства й органів державної влади до потенційних ризиків надмірного втручання в приватне життя чи застосування необґрунтованих заходів безпеки. Отже, сутність громадського контролю полягає у створенні системи стримувань і противаг, яка дає змогу поєднати ефективність та результативність охоронної діяльності з принципами відкритості, демократичності та верховенства права. Його особливість полягає в необхідності дотримання балансу між інтересами національної безпеки й суспільним правом на інформацію, що зумовлює обмеженість прямого доступу громадськості до деталей діяльності Управління державної охорони України та водночас надає значення непрямим, інституційним формам впливу на забезпечення законності та прозорості у сфері державної охорони.

Підбиваючи підсумок дослідження, здійсненого в підрозділі наукового дослідження, слід зазначити, що в реаліях сьогодення український законодавець не здійснив адаптацію механізмів контролю та нагляду за взаємодією Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони до наявних викликів і загроз. Водночас правозастосовна практика надає можливість виокремити такі характерні особливості контрольно-наглядової діяльності в досліджуваній галузі суспільного життя:

- має комплексний характер, оскільки охоплює не лише діяльність Управління державної охорони України, а й інших спеціально уповноважених органів державної влади;

- крім забезпечення законності, нагляд і контроль спрямовані на запобігання дублюванню функцій, перевищенню повноважень чи порушенню прав і свобод громадян у процесі такої спільної діяльності;

– одним із його ключових аспектів є забезпечення цільового та раціонального використання бюджетних коштів під час реалізації спільних заходів охорони й недопущення неефективних витрат;

– процес контролю ґрунтується на балансі між прозорістю та підзвітністю діяльності й необхідністю збереження конфіденційності інформації, яка стосується охоронних заходів. Зокрема, перевірки проводять у спеціальному режимі, аби не порушити безпекові інтереси держави;

– реалізацію такого контролю забезпечують на різних рівнях різні органи державної влади [170].

### **3.2. Розвиток адміністративного законодавства в частині вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони**

Проведений у попередніх підрозділах дисертаційного дослідження аналіз дає змогу констатувати необхідність комплексного вдосконалення адміністративного законодавства в частині адміністративно-правового регулювання організації взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони. Зазначене обумовлено передусім наявністю прогалин у відповідному законодавстві. Із цього приводу С. Завальнюк зауважує, що це невід’ємний атрибут правового регулювання, якого неможливо позбутися. Специфіка цивільно-правового регулювання визначає особливе ставлення законодавця до подолання прогалин у цивільному законодавстві. Саме цим зумовлена закріплена в Цивільному кодексі України можливість оперативного подолання прогалин законодавства без втручання законодавця [51, с. 158]. Ми поділяємо наукову позицію Т. О. Подковенка, який цілком слушно

стверджує, що прогалини в законодавстві – це повна або часткова відсутність певної норми для регулювання конкретних суспільних відносин. Наявність прогалин у праві є небажаною і свідчить про недоліки правової системи. Проте прогалини об'єктивно можливі й неминучі, оскільки їх поява зумовлена низкою чинників, серед яких динамічний розвиток суспільних відносин, недосконалість нормативно-правових актів, недостатня розвиненість законодавчої техніки, певні прорахунки законодавця. Таку проблему може бути розв'язано за допомогою аналогії закону та аналогії права. Зрозуміло, що найнегативніші наслідки спричиняє виявлення прогалин у регулюванні конкретних суспільних відносин. У такій ситуації важливою є швидка реакція правозастосовного органу. Слід зазначити, що спершу перевагу надають аналогії закону, тобто прогалини долають за допомогою правової норми, яка регулює схожі суспільні відносини, але якщо це неможливо – використовують аналогію права. Наявність прогалин у законодавстві вимагає цілком визначених дій як від законодавчого, так і від правозастосовного органу, своєчасність яких впливає на якість та ефективність регулювання суспільних відносин [112]. О. В. Петришин зауважує, що є різні види прогалин у законодавстві: залежно від часу їх виникнення виокремлюють первісні прогалини, тобто ті, які наявні на момент набрання чинності нормативно-правовими актами, і подальші прогалини – ті, що з'являються внаслідок подальшого розвитку суспільних відносин, які має регулювати правом; залежно від можливості подолання прогалин під час правозастосування виокремлюють переборні й непереборні прогалини; залежно від того, чи охоплена наявність прогалин умислом законодавця, – навмисні й ненавмисні прогалини; залежно від ступеня відсутності законодавчої регламентації певної групи суспільних відносин – повні або часткові прогалини [158, с. 135–136].

Під час визначення поняття «прогалина в законодавстві», зазначає Є. О. Гіда, слід зважати, що йдеться, лише про ті відносини, які можливо

врегулювати за допомогою норм права. Скажімо, не є предметом правового регулювання інтимні стосунки подружжя, унаслідок чого відсутність відповідних норм у сімейному законодавстві не можна розглядати як недолік правового регулювання. Крім того, на переконання вченого, прогалини слід відрізняти від: по-перше, нечіткості чи складності змісту правових норм, які усувають компетентні органи шляхом офіційного тлумачення; по-друге, «кваліфікованої мовчанки» законодавця, коли певне питання свідомо залишають без регламентації, виносячи його вирішення за межі сфери законотворчості; по-третє, ситуацій, коли законодавець навмисно передає врегулювання певних відносин безпосередньо суб'єктам права, розраховуючи на конкретизацію норм у договорах чи інших актах (наприклад, окремі цивільні правовідносини можуть бути закріплені угодою сторін); по-четверте, «помилки у законодавстві». У процесі нормотворчості, що є надзвичайно складним, уникнути помилок майже неможливо. «Помилкою в законі» вважають неправильне відображення реальних умов чи неправильне формулювання законодавчої волі, яка мала б бути адекватно виражена в правовому акті [25].

На нашу думку, прогалини в адміністративному законодавстві, яке регулює організацію взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони, обумовлені низкою чинників, як правового, так й організаційного характеру, зокрема:

- відсутність належної уваги з боку законодавця до зазначеної проблематики в межах ведення державної безпекової політики;
- недостатня та поверхнева врегульованість питання взаємодії між відповідними суб'єктами;
- застарілість чинного законодавства й невідповідність сучасним викликам і реаліям;
- відсутність чітких координаційних механізмів;

– значна частина відомчих документів щодо діяльності Управління державної охорони України має гриф «для службового користування» або «таємно», що своєю чергою ускладнює контроль з боку суспільства й науковий аналіз;

- низький рівень довіри між різними відомствами;
- нестабільність і недостатність кадрового складу.

Розв'язуючи проблеми, як вбачається, першим кроком мають бути розроблення та прийняття Типового положення про порядок взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони. Мета відповідного нормативно-правового акта повинна бути сформульована відповідно до 14 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» і полягати в забезпеченні чіткого, нормативно визначеного адміністративно-правового механізму між Управлінням державної охорони України й іншими державними органами, установами, підприємствами, громадянським суспільством, а також (за потреби) з іноземними службами безпеки, у межах виконання покладених на Управління завдань.

Ключовими елементами, які має містити цей підзаконний нормативний документ, є:

- мета, завдання та принципи відповідної взаємодії;
- закріпити повноваження Управління державної охорони України як ключового координаційного суб'єкта;
- визначити канали, форми й терміни передання оперативної та аналітичної інформації про можливі загрози;
- забезпечити умови збереження державної таємниці та службової інформації;
- окреслити механізми спільного планування охоронних заходів під час офіційних візитів, масових заходів, поїздок охоронюваних осіб;

- регламентувати порядок дій у разі терористичної загрози, замаху на вищих посадових осіб, масових заворушень або надзвичайних ситуацій;
- визначити умови та порядок використання транспортних засобів, спецтехніки, комунікаційних систем інших держорганів у разі потреби;
- встановити механізм співпраці з місцевими державними адміністраціями, органами самоврядування, керівництвом об'єктів для забезпечення охорони;
- створити умови для організації спільних навчань, тренувань і штабних вправ з іншими інституціями;
- визначити критерії оцінки взаємодії та механізм усунення виявлених недоліків.

Увагу слід спрямовувати на співпрацю з громадськістю, зокрема передбачити можливість добровільного сприяння громадян та їхніх об'єднань у забезпеченні державної охорони й охорони державних об'єктів.

Наступним нормативним документом, який потребує доопрацювання, є Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб». Р. Скриньковський у своєму науковому дослідженні зауважує, що у зв'язку з новими викликами, що постають перед Україною внаслідок російсько-української війни, зокрема через російський державний тероризм, воєнні злочини й інші міжнародні злочини, вчинені російською федерацією проти України та Українського народу, необхідно посилити роль і спроможності (потенціал) Управління державної охорони України в секторі безпеки й оборони в системі національної безпеки. Це вимагає значних змін і реформ у сфері державної охорони в Україні, адаптації до нових викликів і врахування актуальних загроз, причому як невоєнного, так і воєнного характеру, що постають перед державою. Зокрема, це стосується аспектів удосконалення адміністративно-правових засад забезпечення та правового регулювання державної охорони в Україні в системі державного управління, антитерористичній системі, національній системі захисту критичної

інфраструктури, а також у загальнодержавній системі національного спротиву, у контексті забезпечення національної безпеки та захисту України [147]. Науковець акцентує на тому, що для посилення спроможностей (удосконалення діяльності) Управління державної охорони України в контексті забезпечення національної безпеки, ураховуючи рекомендації співробітників (військовослужбовців) Управління державної охорони України, важливо дослідити й урахувати такі аспекти (напрями розвитку й удосконалення функціонування державної охорони в Україні): основні засади підготовки кадрів Управління державної охорони України; шляхи вдосконалення організаційних засад підготовки особового складу в системі Управління державної охорони України; організацію заходів з мобілізаційної підготовки та мобілізації згідно із законодавством України; юридичні аспекти й особливості взаємодії Управління державної охорони України та Служби безпеки України, іншими органами, що входять до складу сил безпеки й оборони, у забезпеченні національної безпеки та захисту України; питання державного захисту військовослужбовців Управління державної охорони України та членів їхніх сімей; протидію корупції як один з напрямів реформування Управління державної охорони України в секторі безпеки й оборони; застосування державної мови в Управління державної охорони України в контексті національної безпеки України тощо. У цьому контексті, з огляду на рекомендації співробітників Управління державної охорони України, важливе значення має розвиток дизайну безпечного середовища для вищих посадових осіб держави, зокрема архітектурний підхід, як складової сучасної безпекової політики й одного з ключових чинників забезпечення національної безпеки [147].

Тож з метою адаптації Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» до сучасних викликів і загроз необхідно:

– виокремити розділ «Особливості діяльності Управління державної охорони України в умовах правового режиму воєнного стану». У цьому контексті запропоновано: 1) уточнити перелік посадових осіб та об'єктів, що підлягають державній охороні під час воєнного стану, адже зараз він є сталим і не враховує інших ключових осіб – наприклад, керівників військових адміністрацій, посадових осіб, що координують міжнародну військову допомогу; 2) розширити повноваження органів державної охорони у сфері контрдиверсійних та антитерористичних заходів; 3) урегулювати питання державної охорони в «польових умовах», зокрема забезпечити можливість супроводу посадових осіб на передовій, використання військової техніки, посилення мобільними групами; 4) передбачити гнучкий строк охорони після припинення повноважень посадовців у воєнний час;

– у межах удосконалення взаємодії необхідно: а) детально окреслити напрями такої спільної діяльності; б) створити основу для Єдиного координаційного центру (на кшталт оперативного штабу); в) передбачити створення єдиної захищеної комунікаційної системи для оперативного зв'язку; г) передбачити можливість спільного планування операцій та проведення тренувань із залученням різних органів.

Наступним важливим аспектом є вдосконалення юридичної відповідальності сторін взаємодії. Ю. С. Шемшученко зазначає, що юридична відповідальність – це вид соціальної відповідальності, сутність якої полягає в застосуванні до правопорушників (фізичних і юридичних осіб) передбачених законодавством санкцій, що забезпечує в примусовому порядку держава. Юридична відповідальність є правовідношенням між державою в особі її спеціально уповноважених органів і правопорушником, до якого застосовують юридичні санкції з негативними для нього наслідками [180, с. 437]. Ю. А. Ведєрніков й А. В. Папірна зауважують, що юридична відповідальність – це особливий вид соціальної відповідальності, який передбачає юридичний обов'язок правопорушника зазнати примусового



позбавлення певних соціальних благ чи цінностей (матеріальних, духовних чи особистих), які належали йому до факту правопорушення. Автори до ознак юридичної відповідальності відносять такі: це один з видів державного примусу у формах каральних і правовідновлювальних заходів; це негативна реакція держави на правопорушення та суб'єкта, винного в його вчиненні; виникає тільки за наявності правопорушення; здійснюється лише за умови встановлення складу правопорушення; має зовнішній характер; здійснюється компетентним органом відповідно до закону та з дотриманням певного процедурно-процесуального порядку й форм; полягає в обов'язку особи (правопорушника) зазнати певних втрат особистого, організаційного чи матеріального характеру [22].

Відповідальність сторін у взаємодії між Управлінням державної охорони України й іншими державними інституціями має принципове значення, оскільки саме від узгодженості, чіткості та передбачуваності дій залежить ефективність виконання завдань державної охорони. Ідеться не лише про фізичний захист об'єктів чи посадових осіб, а й про підтримання належного рівня національної безпеки, стабільності функціонування органів державної влади та недопущення загроз суспільному порядку. Відповідальність кожної зі сторін забезпечує своєчасний обмін інформацією, оперативність реагування на виклики, уникнення дублювання повноважень чи, навпаки, прогалин у координації. Якщо один з учасників взаємодії ухиляється від належного виконання своїх обов'язків, це створює ризики для всієї системи безпеки: зростає ймовірність витоку чутливої інформації, виникають організаційні збої, а також підвищується загроза ефективності державного управління загалом. Тож відповідальність є запорукою довіри, узгодженості та єдиної стратегії дій у питаннях захисту держави та її керівництва.

З метою покращення відповідальності сторін взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час

здійснення державної охорони вбачається необхідним: по-перше, чітко визначити межі відповідальності кожної сторони на законодавчому рівні, що дасть змогу уникати подвійного трактування і перекладання обов'язків у критичних ситуаціях; по-друге, запровадити систему персональної відповідальності посадових осіб за неналежне виконання завдань у сфері охорони; по-третє, створити дієві механізми контролю і моніторингу, які фіксували б якість виконання завдань і надавали б можливість оперативно виявляти недоліки в роботі.

Не менш важливим елементом є покращення кадрової політики, зокрема Управління державної охорони України. Відповідно до Енциклопедичного словника з державного управління, кадрова політика – один з найважливіших напрямів державного управління, орієнтований на потребу публічної адміністрації в кадрах, що полягає в стратегічній діяльності з визначення завдань, ідеологічного та програмного забезпечення формування, розвитку й використання кадрових ресурсів як визначального чинника ефективності системи органів публічної влади. Метою кадрової політики є формування професійного корпусу публічної служби, спроможного на високому фаховому рівні виконувати завдання, що стоять перед публічною адміністрацією на сучасному етапі розвитку держави [46, с. 305]. На переконання В. Я. Малиновського, кадрова політика – це визначення стратегії і тактики, політичного курсу роботи з кадрами, який обумовлює завдання, пов'язані зі ставленням організації до зовнішніх факторів (ринку праці, демографічної структури населення, політичного тиску, змін в організації установи), а також завдання, пов'язані зі ставленням до персоналу своєї організації (система винагород, вирішення соціальних питань, удосконалення системи професійного навчання) [87, с. 240]. Л. І. Федулова доводить, що кадрова політика – це система роботи з персоналом, що об'єднує різні форми діяльності й має на меті створення згуртованого та відповідального високопродуктивного колективу для

реалізації можливостей підприємства адекватно реагувати на зміни в зовнішньому і внутрішньому середовищах. Дослідниця стверджує, що поняття кадрової політики має широке й вузьке значення. У широкому – це система усвідомлених й обґрунтованих правил і норм, які приводять людські ресурси у відповідність зі стратегією фірми. У вузькому значенні – це сукупність конкретних правил і побажань у відносинах працівників й організацій [92].

Головна мета кадрової політики, зауважують Г. Мазур, Д. Мазур й О. Мазур, – створення системи управління кадрами, що ґрунтується переважно не на адміністративних методах, а на економічних стимулах і соціальних гарантіях, орієнтованих на зближення інтересів працівника й організації, досягнення високої продуктивності праці, підвищення ефективності виробництва, отримання організацією найкращих економічних результатів [85]. Тож головна мета конкретизується в таких завданнях: забезпечення умов реалізації, передбачених Конституцією, трудовим законодавством прав й обов'язків громадян; дотримання всіма організаціями та окремими громадянами положень про професійні спілки, типових правил внутрішнього розпорядку й інших документів, прийнятих у межах державної кадрової політики; забезпечення оптимального балансу процесів оновлення та збереження чисельного та якісного складу кадрів, його розвитку відповідно до потреб організації та стану ринку праці; підпорядкованість роботи з кадрами завданням безперебійного та якісного забезпечення основної господарської діяльності необхідною кількістю працівників необхідного професійного кваліфікованого складу; раціональне використання кадрового потенціалу, що є в розпорядженні організації; формування та підтримання ефективної роботи трудових колективів, розвиток внутрішньовиробничої демократії; розроблення принципів організації трудового процесу; розроблення критеріїв і методики підбору, підготовки та підвищення кваліфікації працівників; винагороди персоналу;

розроблення принципів визначення соціального економічного ефекту від заходів, що належать до системи управління персоналом [85].

М. Ковалів, характеризуючи поняття кадрової політики в правоохоронних органах, дійшов висновку, що формування державної кадрової політики має такі засади: 1) використання наукових принципів пізнання соціальних явищ (системність, історизм, соціальна детермінованість); 2) критичне осмислення та творче застосування накопиченого наукового знання в галузі управління та кадрової діяльності, реалістична оцінка стану кадрового корпусу держави, визнання складності, взаємообумовленості та суперечливості кадрових процесів; 3) критичний аналіз національного й зарубіжного досвіду роботи з кадрами, опанування його уроків, осмислення переваг і недоліків цього досвіду, його адаптація в Україні з огляду на традиції та особливості менталітету громадян України; 4) урахування сучасних реалій і потреб України. Саме практика, аналіз кількісного та якісного складу кадрів дадуть підстави для висновків про ефективність певних новацій, нададуть матеріал для виявлення нових тенденцій і потреб [67]. Отже, узагальнює автор, формування державної кадрової політики в правоохоронній сфері – це системна діяльність публічних органів з осмислення накопиченого наукового знання та зарубіжного досвіду в кадровій сфері, спрямована на забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів [67]. М. Карпа вважає, що на будь-якому рівні реалізації кадрової політики (державному, регіональному або місцевому) відбуваються такі основні кадрові процеси: розроблення концепції державної кадрової політики; визначення засобів кадрового забезпечення; формування та реалізація цільових кадрових програм; виконання планів роботи з кадрами й кадрових програм; реалізація основних кадрових програм; розроблення стратегії підбору кадрів; відбір кадрів для заміщення посад; процеси розстановки кадрів; процеси прийому та

звільнення персоналу; професійна освіта, підготовка, можливість підвищення кваліфікації, компетентності; розроблення та втілення стандартів кваліфікації працівників; ідентифікація кадрового складу за показниками (стать, вік, рівень освіти, досвід роботи тощо); здійснення контролю за результатами праці (оцінка, атестація тощо); стимулювання праці; розроблення підходів управління з огляду на індивідуальні риси працівників; підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів; формування та ефективне використання кадрового резерву; заходи щодо підвищення престижності роботи в органах публічної влади; оцінювання ефективності роботи кадрів органів публічної влади; чіткий розподіл функцій, завдань і відповідальності за їх здійсненням; заходи щодо запобігання корупційним діям тощо [60, с. 356].

Отже, кадрова політика в Управлінні державної охорони України є системою принципів, підходів і практичних заходів, спрямованих на формування, розвиток та раціональне використання кадрового складу, який забезпечує виконання стратегічних завдань із захисту вищих органів державної влади, посадових осіб й об'єктів, що мають державне значення. Її особливість полягає в поєднанні високих професійних вимог із суворими морально-етичними стандартами й вимогою до бездоганної репутації співробітників. У кадровій політиці цього органу визначальним є принцип добору кадрів на основі професійної придатності, фізичної витривалості та психологічної стійкості, а також дотримання законності, патріотизму й відданості державі.

У межах представленої в роботі проблематики вдосконалення кадрової політики має передбачати: 1) підвищення рівня підготовки фахівців Управління державної охорони України за напрямом комунікації та взаємодії з представниками інших силових і державних структур; 2) створити спільні програми навчання і тренувань з іншими правоохоронними органами (наприклад, Національною поліцією, Національною гвардією, Службою

безпеки України тощо); 3) переглянути систему підготовки фахівців не тільки Управління державної охорони, а й інших інституцій, яка повинна враховувати новітні інформаційні технології та системами безпеки; 4) формувати в персоналі культуру взаємної довіри та відповідальності; 5) розробити механізми кадрового обміну й тимчасового залучення співробітників до спільних завдань з іншими структурами.

Важливим кроком є визначення чітких критеріїв оцінювання взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони. В Енциклопедичному словнику з державного управління зазначено, що оцінювання – це систематичний процес порівняння діяльності та/чи результатів виконання програми чи політики із завданнями, комплексом явних або неявно виражених стандартів з метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін. Оцінювання може бути зовнішнім і внутрішнім, кількісним та якісним, формувальним і підсумковим, бути орієнтованим на мету, рішення, клієнта, практичне використання тощо. У системі органів публічної влади оцінювання є аналітичною діяльністю, спрямованою на збір, аналіз, тлумачення та передавання інформації про економічність, ефективність, результативність політики, програм, проєктів, які здійснюються з метою поліпшення соціальних умов. Оцінювання має бути систематичним й об'єктивним, оскільки спрямоване на заплановані, поточні або завершені управлінські впливи та стосується процесу визначення цінності або значущості діяльності, політики чи програми [46, с. 504]. Л. Л. Приходченко тлумачить оцінювання як систематичний процес порівняння діяльності та/чи результатів виконання програми або політики із завданнями, комплексом явних або неявно виражених стандартів з метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін. У системі органів публічної влади оцінювання є аналітичною діяльністю, спрямованою на збір, аналіз, тлумачення та передавання інформації про економічність, ефективність,

результативність політики, програм, проєктів, які здійснюють з метою поліпшення соціальних умов. Оцінювання має бути систематичним й об'єктивним, оскільки спрямоване на заплановані, поточні або завершені управлінські впливи та стосується процесу визначення цінності або значущості діяльності, політики чи програми [46, с. 504].

Оцінювання взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями є необхідним і важливим кроком на шляху забезпечення ефективної та якісної спільної діяльності в досліджуваній сфері суспільного життя. Воно дає змогу встановити: а) наскільки раціонально було використано фінансові, матеріально-технічні й інші ресурси, а також оптимізувати ці процеси; б) виявити слабкі місця в такій спільній діяльності; в) визначити недоліки в чинному законодавстві тощо. Такі критерії, як вбачається, доцільно поділити на дві групи:

1) якісні, які фактично є показниками рівня організації та змістовної наповненості співпраці. До таких критеріїв доцільно віднести: оперативність комунікації між Управлінням державної охорони України й іншими органами; рівень довіри та професійної культури персоналу; ступінь правової та організаційної узгодженості нормативної бази; наявність механізмів контролю і підзвітності за спільні дії;

2) кількісні критерії, що дають змогу об'єктивно виміряти результативність взаємодії, зокрема: кількість проведених спільних заходів, навчань, тренувань тощо; ступінь виконання узгоджених планів; показники скорочення часу реагування на надзвичайні ситуації; статистика відвернених загроз тощо.

Такі пропозиції мають бути втілені у двох ключових нормативно-правових актах: Концепції реформування державної охорони в Україні й Стратегії розвитку Управління державної охорони України. Першим кроком має бути розроблення саме концептуального документа, що є логічним і правильним з погляду нормотворчого процесу. В. А. Рижко акцентує на

тому, що концепція – це система поглядів, понять про певні явища або процеси, спосіб їхнього розуміння, тлумачення; основна ідея будь-якої теорії, головний задум; ідея чи план нового, оригінального розуміння; конструктивний принцип художньої, технічної та інших видів діяльності. Концепціями можуть бути програми, проекти, які в одному випадку презентують мету, план і прогнози певних політичних дій, а в іншому є рекламними актами, репертуарами іміджу тощо. Істотне значення мають концепції в освітянських практиках. Тут вони мають формувати цілісні уявлення про об'єкт вивчення та відображати смисли природно-технічних і гуманітарних знань [47]. Основою як українських, так і європейських визначень концепції лежить розуміння її як провідної ідеї, тож смислове значення в українській та європейській науці тотожне, хоча слід зауважити, що в національному освітньому вимірі трактування поняття «концепція» є конкретизованим. Зазначимо також, що концепція є складовою методології, оскільки методологію тлумачать як учення про певні знання і процес його здобування. У широкому значенні категорію «концепція» в європейських джерелах розуміють як абстрактне поняття, яке характеризує основну ідею певного наукового явища, процесу (соціальні процеси, релігійні установки, філософські роздуми тощо). У вузькому значенні – це опис завдання, функції, дії, стратегічна мета, процес міркування. Концепція передбачає узагальнення і абстрагування від досвіду або результат трансформації наявних ідей [90].

Тож концепція – це насамперед нормативно-правовий акт, положення якого визначають ключові вектори розвитку певного інституту держави. Метою Концепції реформування державної охорони в Україні є створення сучасної, ефективної та прозорої системи державної охорони, яка гарантуватиме безпеку керівництва держави, стратегічних об'єктів й іноземних делегацій, забезпечуючи баланс між потребами безпеки, демократичними цінностями, верховенством права й оптимальним



використанням державних ресурсів. Загальними завдання Концепції мають бути:

- гармонізація законодавства у сфері державної охорони з європейськими стандартами;
- оптимізація організаційної структури Управління державної охорони України, запровадження сучасних підходів до управління персоналом;
- посилення аналітичних і контррозвідувальних компонентів діяльності;
- упровадження новітніх технічних засобів у сферу державної охорони, що передбачає цифровізацію процесів моніторингу та комунікацій;
- професійна підготовка та розвиток персоналу, що охоплюють: удосконалення системи добору кадрів; навчання за міжнародними стандартами безпеки; формування культури етичної поведінки та відповідальності;
- визначення механізмів парламентського та громадського нагляду.

Увага в цьому нормативно-правовому акті має бути зосереджено на вдосконаленні взаємодії суб'єктів державної охорони. У цьому контексті доцільно: створити нормативне підґрунтя взаємодії Управління державної охорони України із Службою безпеки України, Національною поліцією, Збройними силами й іншими відомствами під час здійснення охоронних заходів; визначити єдиний центр координації дій у кризових ситуаціях; запровадити захищені канали комунікації між Управлінням державної охорони України й іншими органами; регулярний обмін оперативною інформацією для попередження загроз; відпрацювання алгоритмів взаємодії в надзвичайних ситуаціях; створення робочих груп із розроблення спільних стандартів безпеки.

Крім того, має бути прийнято Стратегію розвитку Управління державної охорони України. Стратегія – це модель узагальнення дій, необхідних для реалізації поставлених завдань шляхом координування та

розподілу ресурсів фірми, тобто розроблення стратегії фірми полягає в розробленні планів досягнення завдань, у якому передбачені можливості фірми. Під час розроблення стратегії фірми користуються певними показниками. У практиці менеджменту якісні показники називають орієнтирами, а кількісні – завданнями. Між орієнтирами, метою та завданнями є тісний взаємозв'язок [42]. Тож стратегія – це довгостроковий, узгоджений план дій, спрямований на досягнення визначених мети й завдань, який передбачає оптимальне використання наявних ресурсів, урахування зовнішніх і внутрішніх чинників та вибір пріоритетних напрямів розвитку чи поведінки організації, держави або окремої системи в умовах змінного середовища.

Тож метою Стратегії розвитку Управління державної охорони України має бути забезпечення ефективного функціонування та модернізації Управління державної охорони України з огляду на сучасні безпекові виклики, стандарти НАТО та ЄС, новітні технології та потреби суспільства. Завданнями цього нормативного документа є:

- посилення інституційної спроможності Управління державної охорони України, що охоплює оптимізацію організаційної структури й управлінських процесів;
- упровадження сучасних механізмів стратегічного планування;
- розвиток кадрового потенціалу: запровадження сучасних програм підготовки та перепідготовки; удосконалення системи добору кадрів;
- упровадження сучасних інформаційно-комунікаційних і безпекових технологій;
- розвиток систем кіберзахисту та протидії гібридним загрозам;
- адаптація стандартів діяльності до практик НАТО та ЄС;
- удосконалення механізмів демократичного цивільного контролю.

Отже, окреслені вище кроки дають змогу забезпечити якісний розвиток адміністративного законодавства в частині вдосконалення адміністративно-

правового регулювання організації взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони. Зазначене своєю чергою надасть можливість якісніше й ефективніше виконувати завдання в досліджуваній сфері суспільного життя.

### **Висновки до розділу 3**

Встановлено, що контроль за взаємодією Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони передбачає врегульований нормами чинного законодавства процес перевірки, аналізу й оцінювання спільної, взаємоузгодженої діяльності цього органу з іншими державними структурами з метою забезпечення законності, ефективності та результативності виконання покладених на нього завдань у досліджуваній сфері суспільного життя. Своєю чергою нагляд – це форма зовнішнього спостереження та перевірки дотримання законності в спільній діяльності, що здійснюють уповноважені органи з метою недопущення порушень правових норм, перевищення повноважень чи зловживань. Його головне призначення полягає в забезпеченні правової підзвітності, дотриманні принципів законності та прозорості під час виконання завдань державної охорони.

Обґрунтовано, що здійснення контролю та нагляду за взаємодією Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони становить урегульовану нормами чинного законодавства та забезпечену державним примусом діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, спрямовану на перевірку, оцінювання та забезпечення ефективності, результативності й законності спільної, взаємоузгодженої діяльності Управління державної охорони з іншими

державними інституціями, покладених на них завдань у сфері здійснення державної охорони.

Констатовано, що законність є не лише загальним принципом функціонування органів державної влади, що закріплено в ст. 6, 8 та 19 Конституції України, а й є конкретним інструментом контролю за тим, щоб забезпечення спільної, взаємоузгодженої діяльності Управління державної охорони України з іншими державними інституціями (наприклад, Службою безпеки України, Національною поліцією, Міністерством внутрішніх справ, Офісом Генерального прокурора, парламентськими комітетами й іншими суб'єктами) здійснювали виключно в межах завдань і функцій, а також повноважень кожної зі сторін, якими вони наділені в межах реалізації охоронної функції. Механізм такого контролю передбачає, що будь-які спільні дії чи обмін інформацією, пов'язані зі здійсненням охоронної діяльності, мають реалізувати на підставі чітко визначених законом процедур, передбачених, зокрема, Законом України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» й іншими підзаконними та відомчими нормативно-правовими актами, які регламентують діяльність відповідних органів. У практичному вимірі це означає, що будь-яка спільна операція чи координаційна дія проходять правову оцінку та перевірку, що спрямована на запобігання перевищенню повноважень або порушення прав громадян. Контроль також виявляється в обов'язковому документуванні всіх етапів взаємодії, що дає змогу в разі необхідності здійснити перевірку правомірності рішень і дій.

Акцентовано, що специфіка фінансового контролю та нагляду у сфері взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями обумовлена особливим характером завдань, які цей орган виконує під час здійснення державної охорони. Отже, нагляд у цій сфері передбачає перевірку узгодженості фінансових потоків і розподілу бюджетних витрат, спрямованих на реалізацію комплексних заходів охорони.

Контролюють не лише діяльність Управління державної охорони України, а й процес співпраці з іншими органами, зокрема наскільки чітко відображено у фінансовій документації домовленості між ними, чи забезпечують прозорість за спільного фінансування охоронних заходів, чи дотримуються правил обліку й звітності в умовах багаторівневої взаємодії. Особливість полягає в тому, що в таких відносинах перетинаються компетенції різних відомств, і контроль має гарантувати відсутність дублювання витрат, нецільового використання коштів або прихованих фінансових операцій. Водночас нагляд не може ігнорувати специфіку охоронної діяльності. Значна частина фінансових операцій, пов'язаних зі спільними діями Управління державної охорони України й інших органів, охоплює закупівлю спеціальних засобів, організацію заходів підвищеної секретності чи оперативного реагування. Тому контроль здійснюють з огляду на обмежений доступ до відомостей, що становлять державну таємницю, а перевірки проводять у спеціальному режимі, аби не порушити безпекові інтереси держави. У цьому контексті важливим є дотримання балансу між прозорістю у фінансово-бюджетних питаннях і захистом інформації, що забезпечує ефективність охоронних заходів.

З'ясовано, що фінансовий контроль і нагляд за взаємодією Управління державної охорони України з іншими державними інституціями спрямовані на те, щоб гарантувати цільове та раціональне використання ресурсів у спільних проєктах і заходах, не допустити зловживань чи порушення фінансової дисципліни та водночас зберегти необхідний рівень секретності. Його специфіка виявляється в поєднанні загальних принципів державного фінансового контролю з особливими механізмами перевірки та звітності, зумовленими характером охоронної діяльності та потребою в комплексній координації між органами влади.

Аргументовано, що внутрішньовідомчий (взаємний) контроль і нагляд у сфері державної охорони виконує роль запобіжника від зловживань та

неузгодженості дій сторін такої спільної діяльності, що своєю чергою сприяє оптимальному розподілу ресурсів, підвищує ефективність управлінських рішень, водночас гарантує, що в процесі спільної діяльності жодна зі сторін не виходить за межі своїх повноважень. Це створює умови для належного функціонування механізму державної охорони та забезпечення безпеки вищих посадових осіб і стратегічних об'єктів держави.

Встановлено, що особливість громадського контролю в досліджуваній сфері суспільного життя полягає в тому, що його не можуть здійснювати у звичних для інших органів формах, оскільки діяльність Управління державної охорони України та його взаємодія з іншими інституціями безпосередньо пов'язана з інформацією, що становить державну таємницю або має обмежений доступ. Тому механізми такого контролю мають опосередкований характер і реалізуються через парламентські слухання, діяльність комітетів Верховної Ради, уповноважених з прав людини, а також через оприлюднення звітів про використання бюджетних коштів на тому рівні, на якому це не загрожує безпеці держави. Громадський контроль у взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними органами виявляється насамперед у нагляді за тим, щоб координація їхніх дій не призводила до зловживання владними повноваженнями, перевищення компетенції чи порушення конституційних прав громадян. У цьому аспекті ключову роль відіграють громадські та правозахисні організації, які спрямовують увагу суспільства й органів державної влади на потенційні ризики надмірного втручання в приватне життя чи застосування необґрунтованих заходів безпеки. Тож сутність громадського контролю полягає у створенні системи стримувань і противаг, яка дає змогу поєднати ефективність і результативність охоронної діяльності з принципами відкритості, демократичності та верховенства права. Його особливість зумовлена необхідністю дотримання балансу між інтересами національної безпеки й суспільним правом на інформацію, що передбачає обмеженість

прямого доступу громадськості до деталей діяльності Управління державної охорони України й водночас надає значення непрямим, інституційним формам впливу на забезпечення законності та прозорості у сфері державної охорони.

Виокремлено такі особливості контрольно-наглядової діяльності в досліджуваній галузі суспільного життя: по-перше, має комплексний характер, оскільки охоплює не лише діяльність Управління державної охорони України, а й інших спеціально уповноважених органів державної влади; по-друге, крім забезпечення законності, нагляд і контроль спрямовані на запобігання дублюванню функцій, перевищенню повноважень чи порушенню прав і свобод громадян у процесі такої спільної діяльності; по-третє, одним із його ключових аспектів є забезпечення цільового та раціонального використання бюджетних коштів під час реалізації спільних заходів охорони та недопущення неефективних витрат; по-четверте, процес контролю ґрунтується на балансі між прозорістю та підзвітністю діяльності й необхідністю збереження конфіденційності інформації, яка стосується охоронних заходів. Зокрема, перевірки проводять у спеціальному режимі, аби не порушити безпекові інтереси держави; по-п'яте, реалізацію такого контролю забезпечують на різних рівнях різні органи державної влади.

Узагальнено, що прогалини в адміністративному законодавстві, що регулює організацію взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони, обумовлені низкою чинників як правового, так й організаційного характеру, серед них: відсутність належної уваги з боку законодавця до окресленої проблематики в межах ведення державної безпекової політики; по-друге, недостатня та поверхнева врегульованість питання взаємодії між відповідними суб'єктами; по-третє, застарілість чинного законодавства та невідповідність сучасним викликам і реаліям; по-четверте, брак чітких координаційних механізмів; по-п'яте, наявність у значної частини відомчих

документів щодо діяльності Управління державної охорони України грифу «для службового користування» або «таємно», що своєю чергою ускладнює контроль з боку суспільства та науковий аналіз; по-шосте, низький рівень довіри між різними відомствами; по-сьоме, нестабільність і недостатність кадрового складу.

Запропоновано розробити та прийняти Типове положення про порядок взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони. Мета цього нормативно-правового акта повинна бути сформульована відповідно до 14 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» і полягати в забезпеченні чіткого, нормативно визначеного адміністративно-правового механізму взаємодії між Управлінням державної охорони України й іншими державними органами, установами, підприємствами, громадянським суспільством, а також, за потреби, з іноземними службами безпеки в межах виконання покладених на Управління завдань. Ключовими елементами, які має містити цей підзаконний нормативний документ, є: мета, завдання та принципи відповідної взаємодії; повноваження Управління державної охорони України як ключового координаційного суб'єкта; канали, форми й терміни передачі оперативної та аналітичної інформації про можливі загрози; умови збереження державної таємниці та службової інформації; механізми спільного планування охоронних заходів під час офіційних візитів, масових заходів, поїздок охоронюваних осіб; порядок дій у разі терористичної загрози, замаху на вищих посадових осіб, масових заворушень або надзвичайних ситуацій; умови й порядок використання транспортних засобів, спецтехніки, комунікаційних систем інших держорганів у разі потреби; механізм співпраці з місцевими державними адміністраціями, органами самоврядування, керівництвом об'єктів для забезпечення охорони; умови для організації



спільних навчань, тренувань і штабних вправ з іншими інституціями; критерії оцінювання взаємодії та механізм усунення виявлених недоліків.

З метою адаптації Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» до сучасних викликів і загроз запропоновано:

– виокремити розділ «Особливості діяльності Управління державної охорони України в умовах правового режиму воєнного стану». У цьому контексті запропоновано: 1) уточнити перелік посадових осіб та об'єктів, що підлягають державній охороні під час воєнного стану, адже зараз він є сталим і не враховує інших ключових осіб – наприклад, керівників військових адміністрацій, посадових осіб, що координують міжнародну військову допомогу; 2) розширити повноваження органів державної охорони у сфері контрдиверсійних та антитерористичних заходів; 3) урегулювати питання державної охорони в «польових умовах», зокрема забезпечити можливість супроводу посадових осіб на передовій, використання військової техніки, посилення мобільними групами; 4) передбачити гнучкий строк охорони після припинення повноважень посадовців у воєнний час;

– у межах удосконалення взаємодії необхідно: а) детально окреслити напрями такої спільної діяльності; б) створити основу для Єдиного координаційного центру (на кшталт оперативного штабу); в) передбачити створення єдиної захищеної комунікаційної системи для оперативного зв'язку; г) передбачити можливість спільного планування операцій та проведення тренувань із залученням різних органів.

Зазначено, що відповідальність сторін у взаємодії між Управлінням державної охорони України й іншими державними інституціями має принципове значення, оскільки саме від узгодженості, чіткості та передбачуваності дій залежить ефективність виконання завдань державної охорони. Ідеться не лише про фізичний захист об'єктів чи посадових осіб, а й про підтримання належного рівня національної безпеки, стабільності

функціонування органів державної влади, недопущення загроз суспільному порядку. Відповідальність кожної зі сторін забезпечує своєчасний обмін інформацією, оперативність реагування на виклики, уникнення дублювання повноважень чи, навпаки, прогалин у координації. Якщо один з учасників взаємодії ухиляється від належного виконання своїх обов'язків, це створює ризики для всієї системи безпеки: зростає ймовірність витоку чутливої інформації, виникають організаційні збої, а також підвищується загроза ефективності державного управління загалом. Тож відповідальність є запорукою довіри, узгодженості та єдиної стратегії дій у питаннях захисту держави та її керівництва.

Обґрунтовано, що з метою покращення відповідальності сторін взаємодії за участю Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони вбачається необхідним: по-перше, чітко визначити межі відповідальності кожної сторони на законодавчому рівні, що дасть змогу уникати подвійного трактування та перекладання обов'язків у критичних ситуаціях; по-друге, запровадити систему персональної відповідальності посадових осіб за неналежне виконання завдань у сфері охорони; по-третє, створити дієві механізми контролю та моніторингу, які фіксували б якість виконання завдань і давали б змогу оперативно виявляти недоліки в роботі.

З'ясовано, що кадрова політика в Управлінні державної охорони України є системою принципів, підходів і практичних заходів, спрямованих на формування, розвиток та раціональне використання кадрового складу, який забезпечує виконання стратегічних завдань із захисту вищих органів державної влади, посадових осіб й об'єктів, що мають державне значення. Її особливість полягає в поєднанні високих професійних вимог із суворими морально-етичними стандартами та вимогою щодо бездоганної репутації співробітників. У кадровій політиці цього органу визначальним є принцип добору кадрів на основі професійної придатності, фізичної витривалості та

психологічної стійкості, а також дотримання законності, патріотизму й відданості державі.

Аргументовано, що в межах представленої в роботі проблематики вдосконалення кадрової політики має передбачати: 1) підвищення рівня підготовки фахівців Управління державної охорони України за напрямом комунікації та взаємодії з представниками інших силових і державних структур; 2) створення спільних програм навчання та тренувань з іншими правоохоронними органами (наприклад, Національною поліцією, Національною гвардією, Службою безпеки України тощо); 3) перегляд системи підготовка фахівців не тільки Управління державної охорони України, а й інших інституцій, що повинна враховувати новітні інформаційні технології та системами безпеки; 4) формування в персоналу культури взаємної довіри та відповідальності; 5) розроблення механізмів кадрового обміну й тимчасового залучення співробітників до спільних завдань з іншими структурами.

Акцентовано, що оцінювання взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями є необхідним і важливим кроком на шляху забезпечення ефективної та якісної спільної діяльності в досліджуваній сфері суспільного життя. Воно дає змогу встановити: а) наскільки раціонально було використано фінансові, матеріально-технічні й інші ресурси, а також оптимізувати ці процеси; б) виявити слабкі місця в такій спільній діяльності; в) виокремити недоліки в чинному законодавстві тощо. Такі критерії, як вбачається, доцільно поділити на дві групи:

1) якісні, які фактично є показниками рівня організації та змістовної наповненості співпраці. До таких критеріїв доцільно віднести: оперативність комунікації між Управлінням державної охорони України й іншими органами; рівень довіри та професійної культури персоналу; ступінь правової та організаційної узгодженості нормативної бази; наявність механізмів контролю і підзвітності за спільні дії;

2) кількісні критерії, що дають змогу об'єктивно виміряти результативність взаємодії, зокрема: кількість проведених спільних заходів, навчань, тренувань тощо; ступінь виконання узгоджених планів; показники скорочення часу реагування на надзвичайні ситуації; статистика відвернених загроз тощо.

Запропоновано розробити та прийняти Концепцію реформування державної охорони в Україні, метою якої є створення сучасної, ефективної та прозорої системи державної охорони, що гарантуватиме безпеку керівництва держави, стратегічних об'єктів й іноземних делегацій, забезпечуючи баланс між потребами безпеки, демократичними цінностями, верховенством права й оптимальним використанням державних ресурсів. Загальними завдання Концепції мають бути: гармонізація законодавства у сфері державної охорони з європейськими стандартами; оптимізація організаційної структури Управління державної охорони України, запровадження сучасних підходів до управління персоналом; посилення аналітичних і контррозвідувальних компонентів діяльності; упровадження новітніх технічних засобів у сферу державної охорони, що охоплює цифровізацію процесів моніторингу та комунікацій; професійна підготовка та розвиток персоналу, що передбачає: удосконалення системи добору кадрів; навчання за міжнародними стандартами безпеки; формування культури етичної поведінки та відповідальності; визначення механізмів парламентського та громадського нагляду тощо. Увагу в цьому нормативно-правовому акті має бути зосереджено на вдосконаленні взаємодії суб'єктів державної охорони. У цьому контексті доцільно: створити нормативне підґрунтя взаємодії Управління державної охорони України зі Службою безпеки України, Національною поліцією, Збройними силами й іншими відомствами під час здійснення охоронних заходів; визначити єдиний центр координації дій у кризових ситуаціях; запровадити захищені канали комунікації між Управлінням державної охорони України й іншими органами; регулярний

обмін оперативною інформацією для попередження загроз; відпрацювання алгоритмів взаємодії в надзвичайних ситуаціях; створення робочих груп із розроблення спільних стандартів безпеки.

Доведено необхідність прийняття Стратегії розвитку Управління державної охорони України, метою якої має бути забезпечення ефективного функціонування та модернізації Управління державної охорони України з огляду на сучасні безпекові виклики, стандарти НАТО та ЄС, новітні технології та потреби суспільства. Завданнями цього нормативного документа є: посилення інституційної спроможності Управління державної охорони України, що передбачає оптимізацію організаційної структури й управлінських процесів; упровадження сучасних механізмів стратегічного планування; розвиток кадрового потенціалу: запровадження сучасних програм підготовки та перепідготовки; удосконалення системи добору кадрів; упровадження сучасних інформаційно-комунікаційних і безпекових технологій; розвиток систем кіберзахисту та протидії гібридним загрозам; адаптація стандартів діяльності до практик НАТО та ЄС; удосконалення механізмів демократичного цивільного контролю.

## ВИСНОВКИ

У дисертації сформульовано теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягало в тому, що з'ясувати сутність і розкрити особливості адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони, на основі чого запропонувати науково обґрунтовані шляхи вдосконалення відповідного механізму. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових висновків, основні з них такі:

1. Доведено, що державна охорона посідає особливе місце в системі охоронної діяльності України. Вона має виключно публічно-правовий характер і не може бути здійснена приватними структурами, оскільки спрямована на забезпечення захисту органів державної влади, посадових осіб, об'єктів стратегічного значення та інших об'єктів, визначених законом, а отже, державна охорона є важливим інструментом реалізації правоохоронної функції держави в частині гарантування безпеки та стабільності суспільного життя. Наголошено, що на відміну від приватної охорони, державна охорона не має комерційної природи, фінансується за рахунок державного бюджету та підлягає суворому правовому регулюванню, вона інтегрована в систему національної безпеки та є невід'ємним елементом механізму захисту конституційного ладу. Саме через це державна охорона посідає чільне місце в структурі охоронної діяльності, задаючи загальні стандарти безпеки та забезпечуючи нормативні орієнтири для функціонування недержавних охоронних організацій.

Зауважено, що державній охороні як об'єкту адміністративно-правового регулювання притаманні низка характерних ознак: по-перше, особливий правовий статус об'єктів, на які спрямована охоронна діяльність, а також мети реалізації, яка полягає в забезпеченні стабільності конституційного

ладу, безперервності функціонування державної влади; по-друге, спеціальний суб'єкт здійснення державної охорони, правовий статус якого чітко визначено на рівні спеціального законодавчого нормативно-правового акта; по-третє, суспільні відносини в цій сфері, які мають виключно публічно-правовий характер; по-четверте, охоплюють не лише фізичну охорону, а й низку інших організаційних, технічних, оперативно-розшукових заходів; по-п'яте, мають підвищений рівень відповідальності перед суспільством і державою; по-шосте, використання особливого набору інструментів та засобів у процесі реалізації охоронної діяльності.

2. Поняттям «взаємодія Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони» запропоновано вважати врегульовану нормами адміністративного права спільну, взаємоузгоджену діяльність, яка спрямована на реалізацію завдань щодо забезпечення безпеки об'єктів державної охорони, що передбачає координацію зусиль, обмін інформацією, спільне планування та здійснення заходів охоронного й безпекового характеру.

З'ясовано, що адміністративно-правовий механізм взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони – це визначена нормами законодавства системна сукупність елементів, які в єдності забезпечують узгодженість спільних дій відповідних суб'єктів, а також гарантують їх законність, ефективність і результативність. Виокремлено такі елементи зазначеного механізму: 1) норми права; 2) нормативно-правові акти; 3) адміністративно-правові інструменти (форми та методи взаємодії); 4) матеріально-технічні засоби й ресурси; 5) гарантії здійснення спільної діяльності; 6) механізми нагляду та контролю; 7) кадрове забезпечення.

3. Констатовано, що напрями реалізації адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони – це

індивідуалізований, такий, що виходить з мети, функцій, інструментарію та інших структурних особливостей відповідного механізму, набір векторів, за якими досягається виконання поставлених перед ним цілей. До переліку відповідних напрямів віднесено: 1) нормативно-регулятивний (нормотворчий); 2) правозастосовний; 3) організаційно-управлінський; 4) матеріально-технічний. Наголошено, що саме ці вектори передбачають формування юридичних, організаційних і матеріально-технічних умов ефективного та якісного співробітництва відповідних суб'єктів у досліджуваній сфері суспільного життя, а також їх безпосереднє виконання представниками публічно-владного сектору відповідно до покладених на них прав, обов'язків і компетенції.

4. Аргументовано, що видами взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення охоронної діяльності є такі: 1) взаємодія в напрямі охорони вищих органів державної влади (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України та Верховного Суду); 2) спільна діяльність щодо провадження державної охорони Президента України; 3) співробітництво в межах забезпечення безпеки окремих посадових осіб.

Встановлено, що форми взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення охоронної діяльності – це регламентовані законодавством моделі адміністративної діяльності, які забезпечують реалізацію спільних операцій та окремих заходів уповноваженими органами державної влади, що вступають у відносини у сфері державної охорони. До переліку відповідних форм доцільно віднести: інформаційну взаємодію; операційну взаємодію; проведення спільних охоронних і безпекових заходів.

5. Доведено, що методи взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони становлять сукупність визначених нормами адміністративного права



правових, організаційних, управлінських інструментів, механізмів і засобів, які використовуються з метою забезпечення ефективної та результативної спільної діяльності досліджуваних суб'єктів. До переліку відповідних методів зараховано: метод владних приписів (імперативний метод); метод переконання; координаційний метод; метод прогнозування; метод планування; аналітичний метод; розробку та прийняття управлінських рішень. Закріплення окреслених вище методів на законодавчому рівні має важливе значення, оскільки гарантує правову визначеність і передбачуваність дій усіх залучених сторін. Крім того, це створить умови для підзвітності, прозорості й узгодженості діяльності дій різних за своїм функціональним призначенням державних інституцій, що особливо важливо з огляду на підвищені вимоги до забезпечення національної безпеки та захисту найвищих органів державної влади в сучасних умовах.

6. Обґрунтовано такі ключові аспекти організації взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями щодо здійснення державної охорони під час дії правових режимів: 1) особлива нормативно-правова основа, яка складається не лише зі спеціального законодавства, що регулює діяльність Управління державної охорони, а й інших нормативних документів, зокрема законів «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану», а також низки відомчих документів; 2) посилення та збільшення кількості спільних заходів, зокрема щодо охорони критично важливих суб'єктів і високопосадовців, зокрема Президента України, спікера Верховної Ради України, прем'єр-міністра України тощо. Зазначене зумовлено тим, що збільшується кількість постів, патрулів, перевірок осіб і транспортних засобів біля охоронюваних територій; 3) активніше застосовуються спеціальні технічні засоби контролю. Здійснюється посилена робота з виявлення потенційних загроз (зокрема від масових зібрань, якщо вони обмежені рішенням про введення надзвичайного стану). Розширюється взаємодія з різними правоохоронними органами

спеціального призначення, наприклад Службою безпеки України; 4) створюються особливі умови для координації діяльності Управління державної охорони з іншими відомствами, зокрема: а) канали обміну інформацією переходять на режим посиленого шифрованого зв'язку з мінімізацією бюрократичних процедур; б) координування дій здійснюється не лише через планові наради, а й через центри оперативного управління з цілодобовим моніторингом обстановки; в) зростає роль єдиних міжвідомчих планів охорони об'єктів та осіб, які підлягають державній охороні з урахуванням можливості зміни рівня загроз у реальному часі; 5) відбувається інтеграція охоронних заходів з планами територіальної оборони та цивільного захисту, що дозволяє синхронізувати фізичну безпеку, інформаційну безпеку та евакуаційні протоколи.

7. Виокремлено такі характерні особливості контрольно-наглядової діяльності в досліджуваній сфері суспільного життя: по-перше, має комплексний характер, оскільки охоплює не лише діяльність УДО, а й інших спеціально уповноважених органів державної влади; по-друге, крім забезпечення законності, нагляд і контроль спрямовані на запобігання дублюванню функцій, перевищенню повноважень чи порушенню прав і свобод громадян у процесі такої спільної діяльності; по-третє, одним з ключових аспектів є забезпечення цільового й раціонального розподілу бюджетних коштів під час реалізації спільних заходів з охорони та недопущення неефективних витрат; по-четверте, процес контролю ґрунтується на балансі між прозорістю і підзвітністю діяльності та необхідністю збереження конфіденційності інформації, яка стосується охоронних заходів. Зокрема, перевірки проводяться в спеціальному режимі, аби не порушити безпекові інтереси держави; по-п'яте, реалізація такого контролю забезпечується на різних рівнях різними органами державної влади.

8. З метою розвитку адміністративного законодавства в частині вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації взаємодії

Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони запропоновано:

1) розробити та прийняти Типове положення про порядок взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони. Мета цього нормативно-правового акта повинна бути сформульована відповідно до ст. 14 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» та полягати в забезпеченні чіткого, нормативно визначеного адміністративно-правового механізму взаємодії між УДО й іншими державними органами, установами, підприємствами, громадянським суспільством, а також за потреби з іноземними службами безпеки, у межах виконання покладених на Управління завдань;

2) адаптувати Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» до сучасних викликів і загроз, зокрема: передбачити окремий розділ «Особливості діяльності Управління державної охорони України в умовах правового режиму воєнного стану»; у межах удосконалення досліджуваної взаємодії слід: а) більш детально окреслити напрями такої спільної діяльності; б) створити основу для Єдиного координаційного центру (на кшталт оперативного штабу); в) передбачити створення єдиної захищеної комунікаційної системи для оперативного зв'язку; г) передбачити можливість спільного планування операцій і проведення тренувань із залученням різних органів;

3) забезпечити відповідальність сторін взаємодії за участю Управління державної охорони України з іншими державними інституціями під час здійснення державної охорони;

4) переглянути механізми кадрової політики УДО, у межах чого необхідно: забезпечити підвищення рівня підготовки фахівців УДО за напрямом комунікації та взаємодії з представниками інших силових і державних структур; створити спільні програми навчань і тренувань з іншими

правоохоронними органами; переглянути систему підготовки фахівців не лише УДО, а й інших інституцій, яка має враховувати новітні інформаційні технології та системи безпеки; формувати в персоналу культуру взаємної довіри та відповідальності; розробити механізми кадрового обміну й тимчасового залучення співробітників до спільних завдань з іншими структурами;

5) розробити критерії оцінювання взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями, що дозволять встановити: а) наскільки раціонально було використано фінансові, матеріально-технічні та інші ресурси, а також оптимізувати ці процеси; б) визначити слабкі місця в такій спільній діяльності; в) виявити недоліки в чинному законодавстві.

Запропоновано розробити та прийняти: а) Концепцію реформування державної охорони в Україні, метою якої буде створення сучасної, ефективної та прозорої системи державної охорони, яка гарантуватиме безпеку керівництва держави, стратегічних об'єктів та іноземних делегацій, забезпечуючи баланс між потребами безпеки, демократичними цінностями, верховенством права та оптимальним використанням державних ресурсів; б) Стратегію розвитку Управління державної охорони України, спрямовану на забезпечення ефективного функціонування та модернізації Управління державної охорони України з урахуванням сучасних безпекових викликів, стандартів НАТО та ЄС, новітніх технологій і потреб суспільства.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна діяльність: посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук професора О. І. Остапенка; [2-е вид.]. Львів: ЛьвДУВС, 2006. 295 с.
2. Адміністративне право (Загальна частина) /Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. Х.: Нац. юр. акад. України, 1996. 158с.
3. Адміністративне право України : підручник. Вид. 2, змін. і доп. За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ : Істина, 2012. 528 с.
4. Адміністративне право України: навчальний посібник: у 4-х т.: за заг. ред. В. В. Галуцька. 2-е вид., допов. і перероб. Херсон: ХМТ, 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 334 с.
5. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
6. Адміністративне право України: Підручник: За заг.ред. д.ю.н., проф. Коломоєць Т.О. Київ: „Істина”, 2008.
7. Андрієвський К.В. Спеціальні податкові режими : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К.В. Андрієвський. Х. : Національна юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 2009. 219 с.
8. Аранчій В. О. Адміністративно-правові засади охоронної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2024. 210 с.
9. Аранчій В. О. Поняття та особливості державної охоронної діяльності. Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття : тези доп. учасників VII Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 09 черв. 2023 р.), С. 118-120. URL: [https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn\\_20230609/article/view/aranchii](https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20230609/article/view/aranchii)
10. Бабійчук О.М. Адміністративно-правове регулювання та юридичні аспекти в паліативній і хоспісній медицині. Адміністративне право і процес. 2014. №4(10). С.132-140.

11. Базика С.К. Механізми парламентського контролю у сфері публічних фінансів в Україні. дис. ... на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 “Механізми державного управління”. Хмельницький університет управління та права, Хмельницький, 2019. 241 с.

12. Бакуменко В.Д., Безносенко Д.О. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами: Науково-дослідна робота. К.: НАДУ при Президентові України; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. 41 с.

13. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.

14. Бараш Є.Ю. організаційно-правові засади діяльності установ виконання покарань: дис... канд. юрид. наук. : 12.00.07 : Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2006. 189 с.

15. Батраченко О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: дисертація. Суми: Сумський державний університет. 2019. 218 с.

16. Битяк Ю.П., Фіночко Ф.Д. Адміністративне право України.Х.: Право, 2001. 665 с.

17. Боровик А. В., Макаренко М. М. Поняття, сутність та класифікація адміністративно-правових методів діяльності національної поліції України. *Juris Europensis Scientia*. 2021. Вип. 1. С. 60–65

18. Буга Г. С. Забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні: адміністративно-правові засади : монографія. Видавничий дім «Гельветика», 2022. 404 с.

19. Бузунов Р.А. Адміністративно-правове регулювання кредитно-модульної системи організації навчального процесу (в ВНЗ системи МВС):

дис... д-ра. юрид. наук : Ірпінь: Донецький юридичний інститут Луганського державного університету внутрішніх справ. 2007. 434 с.

20. Вавженчук С. Правовий статус працівника як суб'єкта охоронних трудових правовідносин / С. Вавженчук // Підприємництво, господарство і право. 2016. № 7. С. 55-59

21. Вакарюк Л. В. Поняття та сутність правового режиму / Л. В. Вакарюк // Публічне право. 2018. № 1. С. 223-229. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp\\_2018\\_1\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2018_1_29)

22. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: Навч. посіб. К.: Знання, 2008. 333 с.

23. Великий тлумачний словник сучасної української мови : словник / [уклад. В. Т. Бусел]. К.; Ірпінь : ВТФ Перун, 2002. 1440 с.

24. Галуцько В. В. Адміністративно-правові основи організації та діяльності Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ України [Текст] : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Галуцько Валентин Васильович ; Національна академія внутрішніх справ України. К., 2003. 206 арк.

25. Гіда Є.О. Теорія держави та права : [підручник] / [за вимогами кредитно-модульної системи навчання] / Є.О. Гіда, Є.В. Білозьоров, А.М. Завальний та ін.: за заг. ред. Є.О. Гіди. - К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2011.-576 с.

26. Гладун З.С. Адміністративне право України: навчальний посібник – довідник для підготовки до іспиту / З.С. Гладун // Тернопіль: ТНЕУ. 2008. 172 с.

27. Голова Н.І. Соціальне прогнозування як перспектива розвитку людської цивілізації. Педагогіка та психологія. Чернівці: Чернівецький нац. ут, 2013. Вип. 657. 208с.

28. Голубов С. Г. Метод переконання в діяльності Державтоінспекції МВС України / С. Г. Голубов // Форум права. 2012. № 4. С. 237–242 URL: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12gcgdmu.pdf>

29. Гончар А.Г. Адміністративно-правове регулювання фінансування і матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України: дис... д. філ. : 081 «Право». Київ: Національна академія внутрішніх справ. 2021. 209 с.
30. Гончарук С.Т. Адміністративне право України: Загальна та Особлива частини: Навч. посібник (на допомогу слухачам, що здають державні та поточні іспити з адміністративного права) / НАВСУ. К., 2000. 239 с.
31. Горбатенко В. „Аналіз майбутнього” та його роль в управлінні соціально-політичними процесами / В. Горбатенко // Політичний менеджмент. 2004. № 1. С. 30-40.
32. Гречанюк С. К. Організаційно-правові засади взаємодії кримінальновиконавчих установ з державними органами та недержавними організаціями : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2006. 253 с.
33. Гринь О. Д. Переконавання і примус в праві / Матеріали 76-ї наук. конф. проф.-виклад. складу і наук. працівн. екон.-прав. факультету ОНУ імені І. І. Мечникова, (Одеса, 24–26 листоп. 2021 р.). Одеса : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. URL: <http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/32055/1/18-21.pdf>
34. Гук А.С. Адміністративні форми та методи публічного врядування. Актуальні проблеми державного управління. 2013. №1(43). С.78-83.
35. Дахно І. І. Міжнародне економічне право: Курс лекцій. 2-ге вид., стереотип. К.: МАУП, 2003. 160 с.
36. ДБР співпрацюватиме з Управлінням державної охорони України: стаття від 18.02.2020. Офіційний веб-портал Державного бюро розслідувань. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://dbr.gov.ua/news/dbr\\_spivpracyuvatime\\_z\\_upravlinnyam\\_derzhavnoi\\_ohoroni\\_ukraini](https://dbr.gov.ua/news/dbr_spivpracyuvatime_z_upravlinnyam_derzhavnoi_ohoroni_ukraini).



37. Дем'янченко А.С. Поняття, види та значення особливих правових режимів. Держава та регіони. 2023. №4(82). С.8-14
38. Денисова А.В. Правове регулювання воєнного стану в Україні / URL: <http://catalog.liha-pres.eu/index.php/liha-pres/catalog/view/329/9684/21912-1>
39. Денисова А.В. Співвідношення контролю та нагляду. Адміністративне право і процес. № 2(4). 2013. URL: <chrome-extension://mhjfbmdgcfjbbpaeojofohoejfhgijai/index.html>
40. Денисова А.М. Механізм і засоби правового впливу (теоретико-правове дослідження): дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2013. 230 с.
41. Джафарова М. В. Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням : Дис... канд. наук: 12.00.07 2008. 194 с.
42. Дикань Н. В., Борисенко І. І. Менеджмент: навчальний посібник. Київ: Знання, 2008. 389 с.
43. Дрозд О.Ю. Правове регулювання проходження державної служби в Україні: проблеми співвідношення норм трудового та адміністративного права / О.Ю. Дрозд // дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05, 12.00.07 М-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – Київ. 2017. 401 с.
44. Дубинський О.Ю. Відомчий контроль в ОВС як функція державного управління. Форум права. 2011. № 4. С. 219-223. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index).
45. Дума В.В. Правозастосовча діяльність та форми її здійснення: дис... канд. юрид. наук. : 12.00.01 : Київ: Київський національний університет внутрішніх справ. 2010. 216 с.

46. Енциклопедичний словник з державного управління . уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
47. Енциклопедія сучасної України // URL: [http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=3256](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=3256)
48. Єдинак Т. С. Контроль як функція державного управління: сутність та класифікація / Т. С. Єдинак, О. В. Павлишен // Вісник Акад. митної служби України. Серія: Державне управління. -2011. -№ 1. - С. 12-18.
49. Забарний Г.Г. Калюжний Р.А. Шкарупа В.К. Адміністративне право України: Навчальний посібник.К.: Вид. „ПАЛИВОДА А.В.”, 2003. 212 с.
50. Завадський Й.С. Менеджмент. В 2-х т. - Т. 1. - К.: Українсько-фінсь-кий інститут менеджменту і бізнесу, 1997. 543 с.
51. Завальнюк С. Аналогія права за цивільним законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / С. Завальнюк ; Міжнар. гуманітар. ун-т. Одеса, 2015. 220 с.
52. Заворотченко Т.М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Т.М. Заворотченко ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2002. 20 с.
53. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.
54. Загальна теорія держави і права: Навчальний посібник / За ред. В.В.Копейчикова. К.: Юрінком, 1997. 320 с.
55. Загорський В., Піхоцький В. Державний фінансовий контроль у системі державного управління. Збірник наукових праць. 2015. Вип. 42.

“ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ”. С. 283-288. :  
[http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/edu\\_42/fail/34.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_42/fail/34.pdf).

56. Захаров Є.Ю. Громадський контроль та права людини. Громадська мережа «Опора» URL: <http://opora.lviv.ua/?p=529>

57. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови. А.О. Івченко. Х.: Фоліо, 2002. 540 с.

58. Казаченко І.П., Регульський В.Л. Правові, морально-етичні та організаційні основи оперативно-розшукової діяльності: монографія // Казаченко І.П., Регульський В.Л. Львів: Львів. ін-т Внутр. справ. при Нац. Акад. внутр. справ України, 1999, с.219

59. Кальмак О. Г. Злочинність у сфері економіки України: теоретичні та прикладні проблеми попередження.: дис... д-ра. юрид. наук : Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2004. 431 с.

60. Карпа М. Методи управління кадровими процесами у контексті становлення публічної служби в Україні // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. Вип. 37. Львів : ЛРІ НАДУ, 2013. 470 с.

61. Кельман Л.М. Соціально-політичні фактори впливу на правозастосовну діяльність: автореф. дис... канд. юрид. наук. : 12.00.01 : Київ: Київський національний університет внутрішніх справ. 2007. 22 с.

62. Кикоть Г.В. Юридичні факти в системі правовідносин: дис... канд. юрид. наук. : 12.00.01 : Київ: Національна академія наук України Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 2006. 198 с.

63. Ківалова Т. С., Смелянець Г. Є. До питання про поняття і складові методу правового регулювання. Актуальні проблеми держави і права. 2003. Вип. 21. С. 33–38

64. Кірейцев Г.Г., Александрова М.М., Маслова С.О. Гроші. Фінанси. Кредит [Текст]: навчально-методичний посібник. М-во освіти і науки

України; Житомирський інж.-технолог. інститут. Житомир: ЖІТІ, 2001. 312 с. : <https://buklib.net/books/21867/>

65. Кобринський В. Ю. Адміністративно-правові аспекти визначення поняття контролю. Юридична Україна. 2006. № 12. С. 45–48

66. Коваленко Н. В. До питання про об'єкти (предмет) режимного адміністративно-правового регулювання / Н. В. Коваленко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. - 2019. - Вип. 40. С. 28-33. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu\\_jur\\_2019\\_40\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2019_40_8)

67. Ковалів М. Реалізація державної кадрової політики у правоохоронній сфері України / М. Ковалів // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія : Юридичні науки. 2017. Вип. 884. С. 243-249. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn\\_2017\\_884\\_38](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2017_884_38)

68. Ковальчук З. Я. Психологічний аналіз міжособистісної взаємодії вчителя із старшокласниками: Монографія / З. Я. Ковальчук. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2008. 160 с.

69. Ковальчук С. О. Здійснення захисту у кримінальних справах на засадах змагальності та диспозитивності: Дис... канд. юрид. наук за спец.: 12.00.09 / С. О. Ковальчук. Івано-Франківськ, 2007. 221 с.

70. Колобиліна, О. О. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення Державної митної служби України : дис. ... д-ра філософії : 081 Право / Колобиліна Олександра Олегівна; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2024. 208 с.

71. Колодій А.М. Права людини і громадянина в Україні: навч. посіб І А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. К. : Юрінком Інтер, 2004. 336 с.

72. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

73. Колпакова А. Державний фінансовий контроль на сучасному етапі: огляд концептуальних засад. International Science Journal of

Management, Economics & Finance. Vol. 2, No. 1, 2023, pp. 9-18. doi: 10.46299/j.isjmef.20230201.02.

74. Комаришин, Н.С. Принцип законності: поняття, особливості [Текст] / Н.С. Комаришин // Права людини в умовах сучасного державотворення: теоретичні і практичні аспекти: зб. тез доп. І Міжнародної науково-практичної конференції студентів і молодих вчених (8-9 грудня 2006 р.). Суми: УАБС НБУ, 2006. С. 49-51.

75. Конституція України: закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР. Офіційний вісник України. 2010. №72/1. Ст.2598.

76. Контроль і нагляд у державному управлінні / В.М. Гаращук. Навч. посібник. Харків: Нац. юрид. акад. України, 1999. 55 с.

77. Коропатнік І.М. Поняття «взаємодія» в системі відносин громадського суспільства та збройних сил України / Порівняльне право // №6, 2015 рік с.189-193

78. Корсун С.І. Механізм адміністративно-правового регулювання запобігання фінансуванню тероризму / С.І. Корсун // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2013. №6-2. том1. С.116 – 118.

79. Костенко О. М. Обґрунтування управлінських рішень з врахуванням якості інформаційно-аналітичної системи менеджменту [Електронний ресурс] / О. М. Костенко // Облік і фінанси. 2012. № 3. С. 146-149. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Oif\\_apk\\_2012\\_3\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Oif_apk_2012_3_30)

80. Котюк В.О. Теорія права: Курс лекцій.- К.: Вентурі, 1996. 208 с.

81. Кубко Є.Б. Сучасний механізм адміністративно-правового регулювання: методологія вдосконалення. Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. 2005. Спец. вип.: у 2 ч. ч. 1. С. 100–107

82. Ленгер Я.І. Реформування правової системи як засіб підвищення її ефективності: дис... канд. юрид. наук. : 12.00.01 : Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка. 2007. 215 с.

83. Литвин І. І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2009. 217 с.
84. Лісойван Я.М. Поняття та види адміністративно-правових форм діяльності Державного бюро розслідувань України. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. 2023. Випуск 77: частина 2. С.80-85.
85. Мазур Г., Мазур Д., Мазур О. Трактуювання, цілі та основні завдання кадрової політики підприємства. Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. 2022. № 6. С. 178–183.
86. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. Вид. 2-е, доп. та перероб. К. : Атіка, 2003. 576 с
87. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. Луцьк: Ред.-вид. відд. "Вежа " Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
88. Матюхіна Н.П. Управління персоналом: теоретичні та практичні аспекти органів внутрішніх справ України: [монографія] / Н.П. Матюхіна. Х., 1999. 285 с.
89. Мельник В. І. Поняття та особливості адміністративно-правового механізму забезпечення функціонування системи економічної безпеки України. Актуальні проблеми політики, 2020. № 65. С. 125–129.
90. Мельник Н.І. Концепція дослідження професійної підготовки дошкільних педагогів у країнах Західної Європи: стратегічний аспект / Н. І. Мельник // Молодий вчений. 2016. № 11. С. 454-459. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv\\_2016\\_11\\_108](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2016_11_108)
91. Мельничук М. В. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності керівників органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 197 с.

92. Менеджмент організацій: Підручник / За заг. ред. Л. І. Федулової . К.: Либідь, 2004. 448 с. / URL: [http://pidruchniki.com/12140310/menedzhment/kadrova\\_politika\\_pidpriyemstva](http://pidruchniki.com/12140310/menedzhment/kadrova_politika_pidpriyemstva)
93. Мерник А. М., Ярова А. С. Поняття держава та державність: зміст та співвідношення (історико-пра-во-вий аспект). Юридичний науковий електронний журнал, 2019. № 3. С. 19–22. URL: [http://www.lsej.org.ua/3\\_2019/5.pdf](http://www.lsej.org.ua/3_2019/5.pdf).
94. Міщанчук В.Ю. Поняття та ознаки адміністративно-правового механізму реалізації права на захист свого життя і здоров'я від протиправних посягань. ЮРИДИЧНА НАУКА № 3(105)/2020. Том 2 URL: <chrome-extension://mhjfbmdgcfjbbpaeojofohoejfhgjahj/index.html>
95. Могілевський, Л. В. Сутність поняття «норма права» / Л. В. Могілевський // Прикарпатський юридичний вісник. - 2016. - Вип. 1(10). - С. 14-18.
96. Мороз Н.С. Поняття та сутність контролю у сфері інформатизації / Н.С. Мороз // Вісник Національного університету "Львівська політехніка" : зб. наук. пр. / Нац. ун-т "Львів. політехніка". Львів, 2016. № 850. С.75-80.
97. Морозова М.Е. Стратегічне планування. Поняття і етапи стратегічного планування. Virtus: scientific journal. 2019. № 35. URL: [https://lib.iitta.gov.ua/718325/1/Морозова\\_стаття\\_.pdf](https://lib.iitta.gov.ua/718325/1/Морозова_стаття_.pdf)
98. Неборський Є. А. Методи та принципи діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування / Є. А. Неборський // Право і Безпека. 2019. № 2. С. 37-42. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2019\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2019_2_7)
99. Новий тлумачний словник української мови. У 4-х томах. 42000 слів. Т.1. К.: Аконіт, 1999. 910 с.
100. Огурцов О. П. Правовий механізм набуття і припинення громадянства: методологічні засади. Право та державне управління : збірник

наукових праць / [за ред. О. В. Покатаєвої]. Запоріжжя : КПУ, 2024. № 2., С.251-256

101. Основи менеджменту: навч. посібн. [для студ. вищ.навч. закл.] / І.О. Щебликіна, Д.В. Грибова. – Мелітополь: Видавничий будинок Мелітопольської міської друкарні, 2015. 480 с. // URL: [https://pidruchniki.com/75128/menedzhment/planuvannya\\_zagalna\\_funktsiya\\_menedzhmentu](https://pidruchniki.com/75128/menedzhment/planuvannya_zagalna_funktsiya_menedzhmentu)

102. Остапенко О., Баїк О. (2023). Про воєнний стан як особливий вид адміністративно-правового режиму. Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія: "Юридичні науки". Т. 10. № 4(40). С. 134-142.

103. Панова І. В. Контрольна діяльність обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2005. 198 с.

104. Пархоменко Н. М. Джерела права: теоретико-методологічні засади : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.01 / Пархоменко Наталія Миколаївна. К., 2009. 442 с.

105. Перерва Ю.М. Законодавчий процес в Україні: дис... канд. юрид. наук. : 12.00.02 : Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2008. 210 ч.

106. Петков С.В. Менеджмент в органах внутрішніх справ (організаційно-правові основи): дис... д.ю.н. : 12.00.07 : Харків: Національний університет внутрішніх справ. 2005. 500 с.

107. Пильгун О.В., Григоренко М.О. Особливості та значення норми права. Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий електронний журнал» № 4, 2022 URL: [http://lsei.org.ua/4\\_2022/11.pdf](http://lsei.org.ua/4_2022/11.pdf)

108. Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні / Розпорядження Кабінету Міністрів України; План від 24.02.2022 № 181-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/181-2022-p/conv#Text>



109. Підписано Меморандум про співробітництво між УДО України та Державним космічним агентством України: стаття від 22.05.2025. Офіційний веб-портал Управління державної охорони України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://do.gov.ua/pidpysano-memorandum-pro-spivrobitnytstvo-mizh-udo-ukrainy-ta-derzhavnym-kosmichnym-ahentstvom-ukrainy>.

110. Плавич С.В. теоретико-методологічні засади правотворчості: автореф. канд. юрид. наук. : 12.00.01 : Київ: Національна академія наук України інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 2009. 19 с.

111. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підруч. / за ред. Ю.Ф. Кравченка. Київ : НАВСУ, 1999. 702 с.

112. Подковенко Т. О. Прогалини у законодавстві та способи їх подолання / Т. О. Подковенко, А. С. Мельничук // Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття» (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права) : у 2 т. : матеріали Міжнар.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 1. С. 80-84.

113. Подоляка А. М. Взаємодія державних органів в охороні громадського порядку [Електронний ресурс] / А. М. Подоляка // Форум права. 2009. № 2. С. 338–344

114. Полянський А.О. Адміністративно-правові засади взаємодії судово-експертних установ з правоохоронними органами: монографія / Харків: Вид-во, 2020. 372 с.

115. Про боротьбу з тероризмом: закон від 20.03.2003 №638-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. №25. Ст.180.

116. Про взаємодію між Адміністрацією Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України і Управлінням державної

охорони України при пересиланні особових справ (матеріалів особових справ): наказ від 29.09.2014 №489/576. Офіційний вісник України. 2014. №87. Ст.2485.

117. Про взаємодію між Управлінням державної охорони України та Службою безпеки України при пересиланні матеріалів особових справ військовослужбовців, державних службовців, працівників і військовозобов'язаних, а також матеріалів особових справ, узятих на архівний облік у галузевих державних архівах цих державних органів: наказ від 12.07.2022 №384/187. Офіційний вісник України. 2022. №58. Ст.252.

118. Про внесення змін до Інструкції про професійну підготовку військовослужбовців Управління державної охорони України до виконання військового обов'язку та професійної діяльності на посадах офіцерського складу / Наказ Управління державної охорони від 14.05.2025 № 397 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0948-25/conv#Text>

119. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб / Закон України від 04.03.1998 № 160/98-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-vp/conv#Text>

120. Про Державну прикордонну службу України: закон від 03.04.2003 №661-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. №27. Ст.208.

121. Про деякі заходи щодо посилення режиму охорони будинків Верховної Ради України: постанова від 04.05.2007 №1003-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. №25. Ст.357.

122. Про затвердження Інструкції про порядок взаємного використання систем відеоспостереження Служби безпеки України, Управління державної охорони України, Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України: наказ, інструкція від 12.09.2016 № 475/265/917. Офіційний вісник України. 2016. №78. Ст.2623.

123. Про затвердження Положення про Службу судової охорони: рішення, положення від 04.04.2019 №1051/0/15-19. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/card/v1051910-19>.

124. Про затвердження Порядку встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан / Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1455 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1455-2021-п/conv#Text>

125. Про затвердження Порядку забезпечення безпеки посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона у місцях постійного та тимчасового перебування: наказ від 27.05.2011 №210. Офіційний вісник України. 2011. №46. Ст.143.

126. Про Кабінет Міністрів України: закон від 27.02.2014 №794-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. №13. Ст.222.

127. Про Конституційний Суд України: закон від 13.07.2017 №2136-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. №35. Ст.376.

128. Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об'єктів: наказ, інструкція від 07.07.2017 №577. Офіційний вісник України. 2017. №69. Ст.2088.

129. Про правовий режим воєнного стану / Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19/conv#Text>

130. Про правовий режим надзвичайного стану / Закон України від 16.03.2000 № 1550-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14/conv#Text>

131. Про правотворчу діяльність: закон від 24.08.2023 №3354-IX. Відомості Верховної Ради України. 2023 №93. Ст.364.

132. Про Службу безпеки України: закон від 25.03.1992 №2229-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. №27. Ст.382.
133. Про судоустрій і статус суддів: закон від 02.06.2016 №1402-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. №31. Ст.545.
134. Рибницький Г.В. Колективний договір в умовах ринкової економіки: дис. ... канд. юрид. наук : Національний університет внутрішніх справ. 2005. 176 с.
135. Риндюк В.І. Правотворчість як вид юридичної діяльності: праксеологічний аспект. ВІСНИК НТУУ «КПІ». Політологія. 2019. Випуск 4 (44). С.137-142.
136. Рульєв В. А., Гуткевич С. О. Менеджмент : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 312 с.
137. Русецький А. А. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні в Україні : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2019. 441 с.
138. Савченко О. В. Громадський контроль як вид соціального контролю: підходи до визначення поняття. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2014. Вип. 6-2, т. 1. С. 44–46. URL: [http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo06-2/part\\_1/11.pdf](http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo06-2/part_1/11.pdf)
139. Сайфуліна Ю. В. Правоутворення як форма виникнення і буття права. Митна справа. 2011. № 2(74) ч. 2. С. 14–18.
140. Санжара О. О. Адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян у сфері місцевого самоврядування: поняття та елементний склад. Право та державне управління. 2019. № 3 (36). Том 1. С. 260–254. URL: [http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3\\_2019/tom\\_1/40.pdf](http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3_2019/tom_1/40.pdf)
141. Свида Т. Режим законності в діяльності виконавчої влади. Ужгород: УжДШЕП, 1998. 20 с.

142. Середа В. В., Кісіль З. Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право: навчальний посібник / В. В. Середа, З. Р. Кісіль, Р.-В. В. Кісіль. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 520 с.

143. Сибірня Р.І. Особливості аналітичної діяльності у науковому дослідженні. Соціально-правові студії. 2021. Т. 4. № 4. С. 49–55. DOI: <https://doi.org/10.32518/2617-4162-2021-4-49-55>.

144. Сийпловіч М.В. Поняття й ознаки охоронної діяльності. Харків. Особливості застосування антикорупційного законодавства: від розслідування до вироку суду. 2019. С.148-149.

145. Сівков С.В. «Взаємодія» і «координація»: масштабність понять. Закон и Жизнь. 2013. № 6. С. 27–29.

146. Сірко А.Г. Воєнний стан як надзвичайний правовий режим: сутність поняття та проблематика. Юридичний науковий електронний журнал. 2024. № 2. С. 301–303.

147. Скриньковський Р. М. Державна охорона посадових осіб в Україні в умовах воєнного стану / Скриньковський Руслан Миколайович, Козяр Роман Якович, Петков Сергій Валерійович, Хитра Олександра Леонтіївна, Комісаров Олександр Геннадійович // Інтернаука. - Серія: Юридичні науки. 2023. № 5. С. 109-119.

148. Словничок юридичних термінів: Навч. посіб. Уклад. В. П. Марчук. К.: МАУП, 2003. 128 с.

149. Смокович М.І. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів: дисертація. Київ: Міжрегіональна академія управління персоналом. 2009. 231 с.

150. Смородинський В. С. Роль держави у правовому регулюванні / В. С. Смородинський // Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 25. С. 17-28. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms\\_2013\\_25\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2013_25_4)

151. Собакарь А.О. Організаційно-правові основи утворення і функціонування спеціальних економічних зон в Україні: дис... канд. юрид. наук. : 12.00.07 : Донецьк: Донецький інститут внутрішніх справ. 2002. 216 с.

152. Соколова І. О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / І. О. Соколова ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Х., 2011. 22 с.

153. Сокурєнко В. В. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оборони. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. № 2. С. 177–182.

154. Стахура Б.І. Роль органів державної влади у забезпеченні прав людини і громадянина в демократичному суспільстві: теоретико-правовий вимір: дис. ... канд. юрид. наук за спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень; МВС, Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2016. 180 с.

155. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. К.: Атіка, 2008. 624 с.

156. Сукманова О.В. Форми публічного адміністрування охорони права власності в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2018. №36 том 1. С.120-123.

157. Телешун С.О. Політична аналітика в державному управлінні : [навч. посібник] / С.О. Телешун, Ю.Г. Кальниш, І.В. Рейтерович, О.Р. Титаренко. К.: НАДУ, 2012. 228 с.

158. Теорія держави і права : посіб. для підготовки до держ. іспитів ; за заг. ред. О. В. Петришина. Х. : Право, 2012. 192 с.

159. Теорія держави і права: підручник. Петришин О.В., Погребняк С.П., Смородинський В.С. та ін. Харків: «Право», 2015. С. 51–54.

160. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю.Ф. Кравченка. К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 702 с.

161. Толстоног В. В. Нормативно-правовий механізм державного управління захистом прав споживачів. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2015. № 2. С. 37-42

162. Топчєєва Ю. В. Умови забезпечення трудової дисципліни на підприємстві, установі, організації / Ю. В. Топчєєва // Форум права. 2012. № 3. С. 753–757

163. Трофімова Л.В. Організаційно-правове забезпечення діяльності юридичних підрозділів органів Державної податкової служби України: дис... канд. юрид. наук. : 12.00.07 : Ірпінь: Академія державної податкової служби України. 2003. 203 с.

164. Фасолько Т., Сем'янчук П. Підвищення ефективності матеріально-технічного забезпечення підприємства. Університетські наукові записки. 2020. Том 19 № 2 (74). С. 55-67.

165. Фещенко Л.О. Проблема розмежування понять “координація” та “взаємодія” в правоохоронній діяльності // Юридичні читання молодих вчених: Збірник матеріалів всеукраїнської наукової конференції 23-24 квітня 2004.К.: НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2004. с. 132-134

166. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 536 с.

167. Цицюра В.І. Поняття та загальна характеристика особливих правових режимів в Україні. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції № 4. 2024 URL: [http://apnl.dnu.in.ua/4\\_2024/14.pdf](http://apnl.dnu.in.ua/4_2024/14.pdf)

168. Швиденко Є. Ю. Державна охорона як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 11. С. 840–842.

169. Швиденко Є. Ю. Нормативно-правові акти як елементи адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони. Інноваційні підходи до реформування сучасного

законодавства: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 20–21 квіт. 2023 р.). Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2023. С. 244–246.

170. Швиденко Є. Ю. Особливості здійснення контролю і нагляду за діяльністю Управління державної охорони України. Науковий вісник публічного та приватного права. 2025. Вип. 3. С. 301–305.

171. Швиденко Є. Ю. Особливості організації взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони під час дії окремих правових режимів у державі. Право та державне управління. 2022. № 3. С. 464–468.

172. Швиденко Є. Ю. Поняття взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони. Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 14–15 листоп. 2021 р.). Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2021. С. 134–136.

173. Швиденко Є. Ю. Поняття контролю і нагляду за діяльністю Управління державної охорони України при взаємодії з іншими державними інституціями. Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 12–13 серп. 2020 р.). Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2020. С. 142–144.

174. Швиденко Є. Ю. Поняття охоронної діяльності та місце в ній державної охорони. KELM. 2024. № 7(67). С. 348–351 (Республіка Польща).

175. Швиденко Є. Ю. Поняття та структура адміністративно-правового механізму взаємодії управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони. Право і суспільство. 2023. № 3. С. 616–621

176. Шевчук С.В. Загальнотеоретичні проблеми нормативності актів судової влади: автореф... дис... д.ю.н. : 12.00.01 : Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. 2008. 39 с.



177. Шишко В.В. Культурологічні проблеми правотворчості: автореф... дис... канд. юрид. наук. : Київ : Національна академія внутрішніх справ України МВС України. 2004. 26 с.

178. Шумейко Т. А. Поняття та ознаки адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні. Юридична наука. 2020. № 8. С. 143–147.

179. Шумейло Т.А. Функції адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні. Юридична наука. 2020. №10(112). С.39-46.

180. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. К. : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1. 672 с.

181. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2: Д-Й. 1999. 744 с.

182. Юридичний словник. За ред.Б.М.Бабія, Ф.Г.Бурчака, В.М.Корецького, В.В.Цветкова. Вид. 2-е, доп. і перероб. К.: Гол.ред .УРЕ, 1983. 872 с.

183. Яковенко О.О. Адміністративно-правові засади реалізації контролю у сфері оподаткування як функцій управління: дисертація/ О.О. Яковенко // Київ: Київський Національний університет внутрішніх справ. 2007. 208 с.

184. Яковлев С.І. Поняття «надзвичайний стан»: нормативно-правове і наукове трактування. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції № 1. 2024 / URL: [http://apnl.dnu.in.ua/1\\_2024/7.pdf](http://apnl.dnu.in.ua/1_2024/7.pdf)

185. Trevor Getz What is a State? / URL: <https://www.oerproject.com/en/oer-materials/oer-media/html-articles/origins/unit3/what-is-a-state>

186. What is a State? / URL: <https://www.studentsofhistory.com/what-is-a-state-civics>

## ДОДАТКИ

### Додаток А

#### СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

##### *в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Швиденко Є. Ю. Особливості організації взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони під час дії окремих правових режимів у державі. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 464–468.
2. Швиденко Є. Ю. Поняття та структура адміністративно-правового механізму взаємодії управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони. *Право і суспільство*. 2023. № 3. С. 616–621.
3. Швиденко Є. Ю. Державна охорона як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 840–842.
4. Швиденко Є. Ю. Поняття охоронної діяльності та місце в ній державної охорони. *KELM*. 2024. № 7(67). С. 348–351 (Республіка Польща).
5. Швиденко Є. Ю. Особливості здійснення контролю і нагляду за діяльністю Управління державної охорони України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 3. С. 301–305.

##### *які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

6. Швиденко Є. Ю. Поняття контролю і нагляду за діяльністю Управління державної охорони України при взаємодії з іншими державними інституціями. *Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 12–13 серп. 2020 р.)*. Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2020. С. 142–144.
7. Швиденко Є. Ю. Поняття взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні

державної охорони. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 14–15 листоп. 2021 р.). Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2021. С. 134–136.

8. Швиденко Є. Ю. Нормативно-правові акти як елементи адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони. *Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 20–21 квіт. 2023 р.). Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2023. С. 244–246.