

11. Господарський кодекс України : закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

12. Про Стратегію національної безпеки України : указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020// База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>

13. Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України : постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2020 р. № 671 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2020-%D0%BF#Text>

14. Економічна стратегія: зростання через інвестиції Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 17.02.2020. URL: <https://drive.google.com/file/d/1DmerNq53rk4PivQRv-CTgatC08YgFMW/view>

15. Пасинчук К.М. Місце та роль державного управління у системі забезпечення пожежної безпеки. *Пожежна безпека: теорія та практика*. 2010. № 6. С. 119–124

16. Про ліцензування видів господарської діяльності : закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#n129>

17. Кодекс України про адміністративні правопорушення : закон України від 07.12.1984 р. № 80731-X// База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

УДК 342.22:351.74

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.4.22>

МАКАРЧУК В.В.

**ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ
ЯК СУБ'ЄКТІВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ**

**LEGAL BASIS OF FUNCTIONING OF LAW ENFORCEMENT BODIES
AS SUBJECTS OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY
IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE**

Охорона інтересів особи, суспільства і держави від внутрішніх та зовнішніх загроз, захист суверенітету, територіальної цілісності України, зміцнення національної безпеки і оборони держави є пріоритетним завданням правоохоронних органів. На цей час в Україні швидко зростають загрози міжнародного тероризму, організованої злочинності, наркобізнесу, торгівлі людьми, спроб отримати політичні й економічні дивіденди на дестабілізації суспільно-політичної ситуації тощо.

Держава як суб'єкт забезпечення національної безпеки і оборони сприяє формуванню та реалізації державної політики у сфері національної безпеки та оборони. Відповідно, правоохоронні органи, забезпечуючи захист держави у сфері національної безпеки і оборони, покликані стримувати суспільство від вчинення кримінальних правопорушень, які посягають на національну безпеку та оборону держави. Правоохоронні органи країни є ключовими в системі органів виконавчої влади та є необхідною умовою захисту конституційного ладу і забезпечення законності і правопорядку, дотримання прав і свобод людини і громадянина та охорони внутрішньої безпеки від внутрішніх загроз.

© МАКАРЧУК В.В. – кандидат юридичних наук, асистент кафедри конституційного права та теоретико-правових дисциплін (Білоцерківський національний аграрний університет)

Саме за останні роки законодавчі і виконавчі органи держави здійснювали активний правотворчий процес, результати якого передбачили докорінне поліпшення правового регулювання всіх сфер життєдіяльності суспільства. Тому виникає необхідність визначити правові підстави діяльності правоохоронних органів, що безпосередньо впливають на формування та реалізацію державної політики у сфері національної безпеки і оборони держави.

Доведено, що правові засади функціонування правоохоронних органів, які формують та реалізують державну політику у сфері національної безпеки і оборони, чітко регламентовані нормами чинного законодавства, і відступ від таких засад для компетентних органів може мати вкрай негативні наслідки, а тому суворе дотримання правових засад функціонування правоохоронних органів сприятиме утвердженню принципу верховенства права, передбаченого Конституцією України.

Ключові слова: Конституція України, законність, верховенство права, правопорядок, адміністративно-правове регулювання.

Protecting the interests of the individual, society and the state from internal and external threats, protecting the sovereignty, territorial integrity of Ukraine, strengthening national security and defense of the state is a priority of law enforcement agencies. At present, the threats of international terrorism, organized crime, drug trafficking, human trafficking, attempts to obtain political and economic dividends to destabilize the socio-political situation, etc. are growing rapidly in Ukraine.

The state, as a subject of national security and defense, promotes the formation and implementation of state policy in the field of national security and defense. Accordingly, law enforcement agencies providing protection of the state in the field of national security and defense are designed to deter society from committing criminal offenses that encroach on national security and defense of the state. The country's law enforcement agencies are key in the system of executive bodies and are a necessary condition for the protection of the constitutional order, and ensuring law and order, respect for human and civil rights and freedoms, and protection of internal security from internal threats.

It is in recent years that the legislative and executive bodies of the state have carried out an active law-making process, the results of which have provided a radical improvement in the legal regulation of all spheres of society. Therefore, there is a need to determine the legal basis for law enforcement agencies that directly affect the formation and implementation of state policy in the field of national security and defense.

It is proved that the legal basis for the functioning of law enforcement agencies that form and implement state policy in the field of national security and defense is clearly regulated by current legislation, and deviation from such principles for the competent authorities can have extremely negative consequences. will promote the establishment of the principle of the rule of law provided by the Constitution of Ukraine.

Key words: Constitution of Ukraine, legality, rule of law, law and order, administrative and legal regulation.

Вступ. Сучасний етап розвитку українського суспільства характеризується зростаючою роллю сфери безпеки і оборони. Правоохоронні органи відповідно до чинного законодавства наділяються владними повноваженнями, за допомогою яких здійснюється забезпечення внутрішньої безпеки держави з метою реалізації її завдань і функцій у сфері національної безпеки та оборони.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження правових підстав функціонування правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони.

Результати дослідження. Правоохоронні органи, здійснюючи свою діяльність у сфері формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони, керуються Конституцією України, відомчими Законами України, нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Законність є необхідною передумовою конституційного правопорядку, а тому його необхідно розглядати як мету організації та функціонування правоохоронних органів. Так,

згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади «зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Водночас повноваження державних органів можуть бути визначені і підзаконними актами. Така можливість об'єктивно існує за змістом ст. 92 Конституції України, відповідно до якої виключно законами визначаються: організація і діяльність органів виконавчої влади (п. 12 ч. 1 ст. 92); судоустрій, судочинство, статус суддів, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, органів і установ виконання покарань (п. 14 ч. 1 ст. 92); основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку (п. 17 ч. 1 ст. 92) [1]. За будь-яких умов названа стаття не містить передбачень щодо законодавчого унормування статусу всіх тих державних органів, статус яких конституційно не встановлений [2, с. 27].

Національна поліція України, формуючи та реалізуючи державну політику у сфері національної безпеки і оборони, перш за все керується Конституцією України та Законом України «Про Національну поліцію». Основною метою діяльності національної поліції України є служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Основоположними засадами (принципами) діяльності поліції з поміж інших визначено відкритість та прозорість, а також взаємодію з населенням на засадах партнерства, що своєю чергою закладає основи для повернення довіри до цього правоохоронного органу та його законної діяльності, спрямованої передусім на обслуговування громадян у правоохоронній сфері.

Система прав і свобод людини визначається перш за все в Конституції України, але Конституція держави закріплює лише основні права і свободи людини, а також фундаментальні засади діяльності органів держави, які мають створювати гарантії таких прав і свобод. Права і свободи людини та гарантії їх дотримання під час здійснення правоохоронної діяльності отримують більш детальний виклад як у законах України, так і в міжнародних правових актах: 1) загальні міжнародно-правові акти: а) Загальна декларація прав людини ООН; б) Міжнародний пакт про громадянські і політичні права; 2) європейські міжнародно-правові акти: Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод; Європейська конвенція з відшкодування шкоди жертвам насильницьких злочинів; Європейська конвенція про запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню [2, с. 15].

Стаття 9 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права закріплює такі положення загальнообов'язкового характеру: «Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність. Нікого не може бути піддано свавільному арешту чи триманню під вартою. Нікого не може бути позбавлено волі інакше, як на підставах і відповідно до такої процедури, які встановлено законом». «Кожному заарештованому повідомляються під час арешту причини його арешту і в терміновому порядку повідомляється будь-яке пред'явлене йому обвинувачення» [3, с. 94–95].

Зазначимо основні нормативно-правові акти, що регламентують діяльність Національної поліції в сфері забезпечення національної безпеки і оборони, до яких віднесено: Закон України «Про Національну поліцію», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Положення «Про Міністерство внутрішніх справ України»; Положення «Про Національну поліцію», а також основні Накази МВС України. Варто зауважити, що нормативно-правові акти, що регулюють діяльність Національної поліції, потребують оновлення з урахуванням зміни у підходах до розуміння сутності цього правоохоронного органу, його призначення у суспільстві.

Прокуратура України, здійснюючи свою діяльність у сфері формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони, становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому Законом України «Про прокуратуру», здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» організація та діяльність прокуратури України, статус прокурорів визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Всю нормативну-правову базу, яка регулює діяльність органів прокуратури України, можна поділити умовно на: 1) зовнішню, яка створюється за межами системи органів прокуратури (Конституція, закони та постанови Верховної Ради, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, міжнародні нормативно-правові акти), але до створення якої система органів прокуратури має пряме відношення, безпосередньо розро-

бляючи або беручи участь у розробці проєктів тих чи інших нормативних актів; 2) внутрішню, тобто відомчу нормативну базу, якій належить значне місце [4, с. 56].

Наступним кроком нашого дослідження було з'ясування правових засад функціонування Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) – правоохоронного органу, який формує та реалізує державну політику у сфері національної безпеки і оборони держави. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» на НАБУ покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [5].

Питання правових засад функціонування НАБУ як суб'єкта формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки і оборони підлягають розгляду у працях ряду науковців.

Так, О.М. Юрченко у статті «Національне антикорупційне бюро України перспективи діяльності» розглядає окремі проблемні питання законодавчого регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро України та пропонує напрями удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності цього правоохоронного органу [6, с. 71].

Проблеми законодавства з реалізації особливого порядку кримінального провадження щодо директора та працівників Національного антикорупційного бюро України із зазначенням особливостей їх правового статусу та додаткових гарантій, передбачених законодавством України, розкриває С.С. Аскеров у статті «Кримінальне провадження щодо директора та працівників Національного антикорупційного бюро України». На думку автора, гарантії діяльності директора та працівників Національного бюро, що закріплені в Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України», є формальними та недостатніми. Він вважає, що ці гарантії не можуть забезпечити належне здійснення директором і працівниками Національного бюро своїх повноважень, убезпечити їх від незаконного впливу та випадків втручання в їх діяльність [7, с. 117].

В іншій публікації – «Сучасні тенденції розвитку антикорупційного законодавства України» – О.В. Головкін та М.В. Беляков проаналізували ключові положення нових антикорупційних законів, здійснили їх порівняльну характеристику із нормативними актами, що діяли раніше. Вченими визначено окремі проблеми правового регулювання боротьби з корупцією, обґрунтовано шляхи їх вирішення з урахуванням світових стандартів запобігання та протидії корупції [8, с. 69].

Національне антикорупційне бюро України як інституційну гарантію забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції в Україні у своїх працях дослідив Я.Ю. Пилип [9, с. 10].

У статті Г.І. Сисоєнка та А.В. Самодіна «Нові органи досудового розслідування в Україні» розглянуто систему органів досудового розслідування в Україні, а також звернуто окрему увагу на особливості нормативно-правового регулювання кримінального процесуального статусу підрозділів Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань. Досліджено питання реалізації окремих повноважень цими органами, які зумовлені специфікою попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень відповідно до вимог підслідності кримінальних проваджень [10, с. 119].

В.І. Чечерський свою статтю «Окремі проблеми нормативного регулювання статусу Національного бюро розслідувань України» присвятив вдосконаленню антикорупційного законодавства, у тому числі щодо усунення суперечностей і прогалин у нормативному регулюванні статусу НАБУ. У статті розкриваються загальні проблеми розбудови й діяльності цього державного органу, а також пропонуються окремі шляхи їх вирішення [11, с. 147].

Н.В. Шинкаренко розглянув проблемні питання законодавчого врегулювання діяльності Національного антикорупційного бюро України, процесуальні повноваження його підрозділів, на які покладено функції попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень [12, с. 76].

Звертаючись до компетенції Державного бюро розслідувань (ДБР) як суб'єкта формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони, варто зазначити, що вона знаходить своє відображення не тільки у профільному законі України «Про державне бюро розслідувань», а також у ряді нормативно-правових актів (Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність») та кримінальному процесуальному законодавстві.

Правову основу організації та функціонування ДБР становлять Конституція України як базовий нормативний акт, міжнародні договори України, ратифіковані Верховною радою України, спеціальний Закон України «Про Державне бюро розслідувань», Кримінально-процесу-

альний кодекс України та інші нормативно-правові акти, які базуються на їх основі, а також положення Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та інших нормативно-правових актів у сфері діяльності органів виконавчої влади в Україні і не суперечать Закону України «Про Державне бюро України». Закон України «Про Державне бюро України» являється основним спеціальним законодавчим актом, який визначає правові основи організації та діяльності ДБР [13]. Тобто положення спеціального закону спрямовані на нормативне забезпечення ефективності здійснення повноважень ДБР як незалежного спеціалізованого органу у сфері правоохоронної діяльності.

Військова служба правопорядку у Збройних Силах України є важливим суб'єктом реалізації правоохоронної функції держави. На науково-теоретичному та законодавчому рівнях цей підрозділ визнаний невіддільним елементом підсистеми органів правопорядку в системі правоохоронних органів України, а тому виникає необхідність у визначенні правових засад функціонування цього правоохоронного органу.

Військова служба правопорядку у Збройних силах України, забезпечуючи формування та реалізацію державної політики у сфері національної безпеки і оборони, керується Конституцією України [1], Законом України «Про Військову службу правопорядку в Збройних Силах України» [14], Законом України «Про Збройні Сили України» [15], Законом України «Про національну безпеку України» [16] та іншими виданими відповідно до них нормативно-правовими актами. Вважаємо, що відомче регулювання значною мірою створює умови для якісного функціонування усієї системи міжнародного співробітництва, а також реалізації міжнародних військових заходів з питань правопорядку.

Управління державної охорони України, формуючи та реалізуючи державну політику у сфері національної безпеки і оборони, керується Конституцією України, міжнародними договорами України, Законом України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», Законом України «Про національну поліцію України», Статутом гарнізонної та вартової служби Збройних Сил України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, а також відомчими та міжвідомчими нормативно-правовими актами, що регулюють відносини у сфері державної охорони [17]. Забезпечення безпеки посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона у місцях постійного та тимчасового перебування, регулюється наказом Управління державної охорони України № 78 від 17.03.2006 р. «Про порядок забезпечення безпеки посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона у місцях постійного та тимчасового перебування» [18].

Органи охорони державного кордону, як суб'єкти формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони держави, безпосередньо виконують поставлені перед Державною прикордонною службою України завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону України, охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності. У своїй діяльності Органи охорони державного кордону керуються Конституцією України, законами України: «Про державний кордон України» [19], «Про Державну прикордонну службу України» [20], іншими Законами України, міжнародними договорами тощо.

Аналіз взаємозв'язку вимог державної прикордонної політики щодо функціонування системи прикордонного контролю та чинників, які впливають на її зміст і структуру, показує, що висока ефективність системи прикордонного контролю досягається наявністю дієвої нормативної правової бази, доцільною структурною побудовою контролюючих органів, диференційованою технологією прикордонного контролю.

Висновки. Отже, адміністративно-правове регулювання сфери щодо забезпечення національної безпеки і оборони України вимагає прийняття багаточисленних законів та підзаконних нормативно-правових актів, здійснення інформаційних процесів у сфері правоохоронної діяльності та унормування статусу правоохоронних органів в Конституції України у сфері забезпечення національної безпеки і оборони держави. Вважаємо, що правові засади функціонування правоохоронних органів, які формують та реалізують державну політику у сфері національної безпеки і оборони, чітко регламентовані нормами чинного законодавства, і відступ від таких засад для компетентних органів може мати вкрай негативні наслідки, а тому суворе дотримання правових засад функціонування правоохоронних органів сприятиме утвердженню принципу верховенства права, передбаченого Конституцією України.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Адміністративна діяльність Національної поліції : навч. посіб. / за заг. ред. В.А. Глуховера. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 248 с.
3. Скринька Д.В. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. *Українська дипломатична енциклопедія*. Київ, 2004 Т. 2. С. 94–95.
4. Бурбика М.М. Робота з персоналом в органах прокуратури України: організаційно-правові питання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2007. 191 с.
5. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/print1464154462040811>.
6. Юрченко О.М. Національне антикорупційне бюро України перспективи діяльності. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. Київ, 2014. № 2 (33). С. 69–73.
7. Аскеров С.С. Кримінальне провадження щодо директора та працівників Національного антикорупційного бюро України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. Одеса, 2015. № 14. Т. 2. С. 117–120.
8. Головкін О., Беляков М. Сучасні тенденції розвитку антикорупційного законодавства України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. Київ, 2015. № 1. С. 67–75.
9. Пилип Я.Ю. Інституційні гарантії забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ужгород, 2016. 18 с.
10. Сисоєнко Г.І., Самодін А.В. Нові органи досудового розслідування в Україні. *Часопис цивільного і кримінального судочинства*. Київ, 2015. № 5 (26). С. 117–124.
11. Чечерський В.І. Окремі проблеми нормативного регулювання статусу Національного бюро розслідувань України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Ужгород, 2015. Вип. 32. Т. 3. С. 145–148.
12. Шинкаренко Н.В. Національне антикорупційне бюро України як суб'єкт запобігання корупції. *Прикарпатський юридичний вісник*. Одеса, 2016. Вип. 2(11). С. 74–77.
13. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>.
14. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України : Закон України від 07.03.2002 р. № 3099-III. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3099-14>.
15. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1934-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>.
16. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355>.
17. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80>.
18. Про порядок забезпечення безпеки посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона у місцях постійного та тимчасового перебування : Наказ Управління державної охорони від 17.03.2006 р. № 78. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0358-06>.
19. Про Державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text>.
20. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>.