

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.2.15>

МАКАРЧУК В.В.

**ВИДИ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ
ЯК СУБ'ЄКТІВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ****TYPES OF POWERS OF LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES AS SUBJECTS
OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY
IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE**

Стаття присвячена аналізу доктринального матеріалу задля виокремлення видів повноважень правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони. Уточнено, що повноваження правоохоронних органів у сфері національної безпеки і оборони як правова категорія має наступні ознаки: 1) це сукупність (система) прав, обов'язків та юридичної відповідальності; 2) яка є легітимною (визначена в нормативно-правових актах). Повноваження реалізуються через діяльність для виконання завдань і функцій окреслених компетенцією зазначених органів. Тому розгляд заявленої проблематики здійснено на основі аналізу видів правоохоронної діяльності загалом. Визначено, що правоохоронець – це громадянин, який діє від імені своїх співгромадян. Можна сказати, що правоохоронна діяльність в широкому значенні означає регулювання та контроль життя громади, особливо щодо підтримки громадського порядку, безпеки, здоров'я та моралі. Розкрито функції правоохоронних органів та здійснено класифікацію повноважень правоохоронних органів при формуванні та реалізації державної політики у сфері безпеки і оборони. На підставі аналізу законодавчої бази, увесь масив повноважень правоохоронних органів у сфері національної безпеки і оборони класифіковано залежно від виду ситуації на: звичайні (ті які містяться в посадовій інструкції або інших статутних документах); і надзвичайні (які здійснюються в екстрених ситуаціях: стихійному чи техногенному лихах, війні, пандемії, і що містяться в спеціальних нормах). Визначено, що повноваження правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони складається із наступних видів діяльності: нормотворчої (видання актів міжвідомчого характеру) та реалізаційної (виконання на практиці прийнятих рішень). Також повноваження досліджуваних правоохоронних органів можна класифікувати залежно від існуючих основних видів ризиків у сфері національної безпеки і оборони. Такими ризиками є: економічні, політичні, воєнні, екологічні, соціальні, інформаційні, зовнішньополітичні тощо.

Ключові слова: державна політика, компетенція, національна безпека, національна оборона, повноваження, правоохоронні органи.

The article is devoted to the analysis of doctrinal material in order to identify the types of powers of law enforcement agencies as subjects of formation and implementation of state policy in the field of national security and defense. It is specified that the powers of law enforcement agencies in the field of national security and defense as a legal category has the following features: 1) it is a set (system) of rights, responsibilities and legal responsibility; 2) which is legitimate (defined in regulations). Powers are exercised through activities to perform tasks and functions defined by the competence of these bodies. Therefore, the consideration of the stated issues is based on the analysis of law enforcement activities in general. It has been determined that a law enforcement officer is

a citizen who acts on behalf of his fellow citizens. It can be said that law enforcement in a broad sense means the regulation and control of community life, especially in terms of maintaining public order, security, health and morals. The functions of law enforcement agencies are revealed and the powers of law enforcement agencies in the formation and implementation of state policy in the field of security and defense are classified. Based on the analysis of the legal framework, the entire array of powers of law enforcement agencies in the field of national security and defense is classified depending on the type of situation into: ordinary (those contained in job descriptions or other statutory documents); and emergencies (carried out in emergency situations: natural or man-made disasters, war, pandemics, and contained in special regulations). It is determined that the powers of law enforcement agencies as subjects of formation and implementation of state policy in the field of national security and defense consists of the following activities: rule-making (issuing interdepartmental acts) and implementation (implementation of decisions). Also, the powers of the investigated law enforcement agencies can be classified according to the existing main types of risks in the field of national security and defense. Such risks are: economic, political, military, environmental, social, informational, foreign policy, etc.

Key words: *state policy, competence, national security, national defense, powers, law enforcement agencies.*

Постановка проблеми. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Забезпеченню виконання цієї загальної засади Основного закону України присвячена правоохоронна діяльність держави в особі відповідних правоохоронних органів [1, с. 5]. Тож досить цікавим є питання про напрями їхньої реалізації саме в сфері формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони, адже сучасні виклики, що стоять перед нашою державою вимагають адекватного реагування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Досліджувана проблематика суміжно була предметом розгляду у наукових працях таких вчених як: М. Бойчук, Ю. Гаруст, В. Гриценко, В. Діхтієвський, Н. Кушлякова, Л. Макотченко, В. Мельник, Т. Пікуля, О. Резнік, Р. Сидоркіна, П. Хамула, В. Шаблістий тощо. Однак в даній постановці питання вона розкрита не була.

Метою статті є аналіз доктринального матеріалу задля виокремлення видів повноважень правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони.

Виклад основного матеріалу. Перш за все необхідно уточнити, що на нашу думку, повноваження правоохоронних органів у сфері національної безпеки і оборони як правова категорія має наступні ознаки: 1) це сукупність (система) прав, обов'язків та юридичної відповідальності; 2) яка є легітимною (визначена в нормативно-правових актах). Повноваження реалізуються через діяльність для виконання завдань і функцій окреслених компетенцією зазначених органів.

Тому для того, щоб релевантно визначити види повноважень зазначених органів у сфері національної безпеки і оборони нам необхідно дослідити і класифікувати види правоохоронної діяльності.

У сучасному суспільстві багато хто сприймає правоохоронну діяльність як практику, яка надає певним групам людей владу над іншими. Цей вид влади безпосередньо пов'язаний із силою, яку застосовують правоохоронні органи (Боси, 1997, п. 1-17) [2]. Правоохоронна діяльність відома ще з 1016 року, коли король Вільгельм напав і завоював Англію. Король розділив Англію на військові райони і призначив кожній області офіцера, який міг би її контролювати [2]. Діяльність таких представників влади короля була пов'язана із розслідуванням вбивств, різних видів насильств, підпалів та пограбувань (внутрішні проблеми), а також із забезпеченням миру (зовнішні проблеми).

Історично працівник правоохоронного органу – це спеціально навчена людина, яка отримувала платню за виконання своїх обов'язків визначених суспільством. Таким чином, цілком вірно сказати, що правоохоронець насправді – це громадянин, який діє від імені своїх співгромадян. Можна сказати, що правоохоронна діяльність в широкому значенні означає регулювання та контроль життя громади, особливо щодо підтримки громадського порядку, безпеки, здоров'я та моралі.

Отже, правоохоронна функція є основною у діяльності правоохоронних органів. Так, наприклад, СБУ хоч і не відноситься до правоохоронних органів, але наділений правоохоронними

функціями і є провідним суб'єктом формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони. Законодавством на неї покладається: захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці [3]. Таким чином, у процесі діяльності державного характеру реалізується публічний державний інтерес, виражати який можуть лише суб'єкти, які діють від імені держави і є носіями державно-владних повноважень. Саме в правоохоронних відносинах однією зі сторін виступає уповноважений суб'єкт влади (правоохоронний орган чи посадова особа), який здатен реалізувати правоохоронні та правозастосовні функції [4].

П. Хамула пропонує диференціювати правоохоронні функції на три групи за таким критерієм, як функціональне призначення правоохоронної функції. До першої групи науковець включає загальні функції правоохоронних органів, що спрямовані на реалізацію правоохоронної функції держави. До таких функцій віднесено: 1) розроблення та реалізація державної політики щодо забезпечення внутрішньої безпеки; 2) підготовка стратегічного плану за напрямом діяльності правоохоронного органу; 3) участь у формуванні та створення нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування правоохоронної системи в цілому; 4) профілактичні, превентивні, оперативно-розшукові заходи щодо запобігання виникненню правопорушень. Другу групу становлять спеціальні функції, які підлягають виконанню спеціальними підрозділами правоохоронних органів відповідно до покладених на них завдань. Такими спеціальними функціями можуть бути: інформаційна безпека, оперативно-технічні заходи, боротьба з корупцією та організованою злочинністю, захист національної державності, боротьба з тероризмом, захист учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів, охорона державної таємниці, оперативне документування та ін. Третю групу правоохоронних функцій автор іменує забезпечувальними функціями. Іншими словами, це функції, що спрямовані на вирішення кадрового, фінансового, аналітичного, господарського забезпечення службової діяльності працівників правоохоронних органів. До таких функцій відносимо: додержання трудового розпорядку та дисципліни, забезпечення правового і соціального захисту працівників, матеріально технічне забезпечення, фінансове, виробниче, соціально-побутове забезпечення та ін. [5, с. 158; 6, с. 40].

У певних випадках законодавцем припущено помилки, коли в компетенції одного державного органу одразу поєднані декілька видів функцій. Результатом такого поєднання є взаємодія контрольно-правоохоронних повноважень, що, на нашу думку, ускладнює організацію роботи правоохоронного органу, заважає виконанню покладених на нього завдань та належному контролю за результатами його діяльності. Наприклад, завдання органів поліції пов'язані з наданням послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Проте нормою ст. 23 п. 17, п. 21, п. 23 Закону України «Про національну поліцію» їм надано право здійснення перевірок по фактах порушення законодавства в окремих випадках [7], тобто компетенція даного органу безпідставно розширена. Але певних механізмів щодо реалізації даної контрольної компетенції нормативно не визначено. Така нормативна неврегульованість, з урахуванням фахового та соціального рівня кадрів органів поліції, тягне за собою велику кількість заздалегідь передбачуваних зловживань із боку посадових осіб даного державного органу під час реалізації ними контрольного повноваження. Лише відокремлення зайвих функцій, виходячи з покладених на правоохоронний орган завдань, дозволить структурувати всю систему державних органів, усуне можливі змішування та суперечки компетенцій різних органів державної влади [8, с. 144].

Дійсно, необхідно відмітити, що охорона і забезпечення правопорядку є основною функцією правоохоронних органів, але не єдиною. Наприклад, для того, щоб належним чином сформувати та реалізувати державну політику у сфері безпеки і оборони необхідно вчасно отримувати необхідну інформацію. Для цього правоохоронні органи наділені повноваженнями зі збору відкритої та конфіденційної інформації з різних джерел. Така діяльність пов'язана із розвідувальною функцією, яка значно відрізняється залежно від юрисдикції органу, типу справ, щодо яких ведеться розвідка та виділених ресурсів.

Таким чином, дослідження нормативної бази та наукових публікацій дозволяє зробити висновок про існування нагальної проблеми чіткого визначення компетенції правоохоронних органів, її нормативне закріплення в спеціальних законах, оскільки це призводить до дублювання

їхньої роботи, до значного збільшення кількості витрат ресурсів на забезпечення цієї діяльності, а також, у деяких випадках, – до порушення норм процесуального законодавства. Усунення явних прогалин у законодавстві надасть можливість даним державним утворенням більш якісно проводити роботу, пов'язану з припиненням та зменшенням кількості правопорушень, захистити український ринок та збільшити обсяги надходжень грошових коштів до бюджетів усіх рівнів [8, с. 144].

Окремо уточнимо, що також залежно від рівнів правоохоронна діяльність може здійснюватися на макро- чи мікро рівнях. Так, макро – це діяльність з планування та прогнозування для загального адміністративного використання, а мікро – це функціональна, поточна, прикладна діяльність, яка зазвичай застосовується на рівні конкретного працівника правоохоронного органу.

За своєю структурою правоохоронна діяльність може поділитися на: попередження виникнення умов та причин суспільно небезпечних явищ; припинення процесу їх розвитку; ліквідацію негативних наслідків. Вона спрямована на охорону суспільних відносин, врегульованих правом нормами права, від будь-яких посягань [9, с. 110]. Таким чином, правоохоронна діяльність здійснюється в межах охоронних правовідносин і має відповідати принципам правоохоронної системи. У них інтегровані всі принципи права, правового регулювання, принципи правосвідомості і законності стосовно цілей, завдань, засобів і методів правової охорони суспільних відносин [10, с. 209]. На жаль, чинне законодавство і на це питання не дає чіткої та однозначної відповіді, бо взагалі не містить такого поняття як «правоохоронна функція». До того ж у законах, які визначають правовий статус окремих правоохоронних органів, відсутній єдиний підхід до розуміння сутності самого поняття «функція». Воно переплутане із компетенцією, завданнями, повноваженнями, обов'язками [11].

Для кращого розуміння повноважень правоохоронних органів взагалі та у сфері національної безпеки і оборони – зокрема, необхідно увесь їх масив класифікувати на певні групи. На сучасному етапі існує безліч класифікацій, тож зупинимось на деяких з них. Так, наприклад, В. Діхтієвський класифікує повноваження правоохоронних органів на наступні групи: а) повноваження щодо охорони і забезпечення громадського порядку; б) повноваження щодо запобігання правопорушенням та їх припинення; в) повноваження, пов'язані з виявленням, розкриттям і розслідуванням злочинів, спрямованих проти особистих прав громадян; г) повноваження щодо виконання правових актів як загального, так і індивідуального порядку; ґ) повноваження щодо забезпечення прав громадян при здійсненні оперативно-розшукової діяльності; д) повноваження у сфері забезпечення національної безпеки та інші повноваження [12, с. 84-87]. В основі даного переліку автор узяв зміст правоохоронної функції.

М. Бойчук, характеризуючи повноваження органів внутрішніх справ у сфері здійснення правоохоронної діяльності використовує класифікацію за критерієм характеру повноважень і поділяє їх на: 1) власне правоохоронні повноваження; 2) правозастосовні повноваження; 3) дискреційні повноваження даного органу [13]. Ми погоджуємось із думкою В. Гриценко, що така класифікація доцільна і у межах дослідження компетенції правоохоронних органів у сфері національної безпеки і оборони, адже відтворює правові засади функціонування їх на основі принципів верховенства права і законності, демократизму, гласності і справедливості [4, с. 66].

О. Резник, відповідно до змісту повноважень, виділяє такі групи повноважень правоохоронних органів України як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави: 1) інформаційно-аналітичні повноваження; 2) повноваження щодо профілактики фінансово-економічних правопорушень; 3) правотворчі повноваження; 4) повноваження щодо виявлення, припинення, досудового розслідування фінансово-економічних адміністративних і кримінальних правопорушень; 5) контроль-наглядні повноваження; 6) повноваження щодо взаємодії та співробітництва з органами влади, правоохоронними органами іноземних держав, окремими громадянами й іншими суб'єктами [14, с. 184].

Таким чином, взявши за основу вище зазначені класифікації та використовуючи діяльнісний підхід ми наведемо власну класифікацію повноважень правоохоронних органів при формуванні та реалізації державної політики у сфері безпеки і оборони.

Так на підставі аналізу законодавчої бази, увесь масив повноважень правоохоронних органів у сфері національної безпеки і оборони можна класифікувати залежно від виду ситуацій і поділити їх на: звичайні (ті які містяться в посадовій інструкції або інших статутних документах); і надзвичайні (які здійснюються в екстрених ситуаціях: стихійному чи техногенному лихах, війні, пандемії, і що містяться в спеціальних нормах).

Надання надзвичайних повноважень правоохоронним органам або взагалі їх розширення завжди було болючим питанням для громадянського суспільства. Так, наприклад, реформа

Служби безпеки, безперечно, є необхідним і позитивним кроком для української системи органів правопорядку. Про це не раз висловлювалися і національні експерти, і міжнародні партнери України, зокрема НАТО. У травні 2020 року депутати зареєстрували законопроект № 3196-д, що пропонує фактично нову редакцію Закону України «Про Службу безпеки України», і частина запропонованих змін безпосередньо стосується її повноважень [15]. Відповідно до вказаного законопроекта пропонуються розширити повноваження СБУ і надати право на: доступу до баз даних, приладів аудіо – й відеоспостереження та інших матеріальних носіїв інформації за згодою власників або суду; блокування вебсайтів та передбачає можливість такого блокування на 7 днів на підставі одноосібного рішення уповноваженого заступника голови апеляційного суду; позасудове анулювання ліцензії на мовлення, що потенційно дозволить в подальшому заблокувати не лише телеканал, а й відповідний онлайн-ресурс, якщо той, до прикладу, має канал на YouTube [16]. Зазначені у законопроекті зміни щодо обсягу і видів повноважень наданих СБУ викликало низку критичних зауважень. Адже більшість з яких не відповідали позиції Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) та суперечили Рекомендаціям Комітету Міністрів Ради Європи (КМРЕ) CM/Rec(2016) 5 щодо свободи Інтернету та слова, оскільки за усталеною практикою рішення щодо обмеження зазначених свобод мають видавати судовий орган або компетентна незалежна установа, яким СБУ не є.

Висновки. Повноваження правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони складається із наступних видів діяльності: нормотворчої (видання актів міжвідомчого характеру) та реалізаційної (виконання на практиці прийнятих рішень).

Також повноваження досліджуваних правоохоронних органів можна класифікувати залежно від існуючих основних видів ризиків у сфері національної безпеки і оборони. Такими ризиками є: економічні, політичні, воєнні, екологічні, соціальні, інформаційні, зовнішньополітичні тощо.

Список використаних джерел:

1. Макогченко Л., Шаблістий В. Запобігання перевищенню влади або службових повноважень працівників правоохоронних органів; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Шаблістого. Дніпро : Видавець Біла К. О., 2020. 156 с.
2. Concepts of Law Enforcement: Pursuing Criminal Justice. 2021, URL: <https://studycorgi.com/concepts-of-law-enforcement-pursuing-criminal-justice/>
3. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27.
4. Гриценко В. Компетенція правоохоронних органів. *Наукові записки. Серія: право*. 2018. Вип. 4. С. 64-69.
5. Хамула П. І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2015. 235 с.
6. Гаруст Ю. В., Мельник В. І. Правоохоронні органи на захисті економічної безпеки України: адміністративно-правовий аспект: монографія. Суми : видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2019. 256 с.
7. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015 р. № 40-41.
8. Кушлакова Н.М., Сидоркіна Р.Д. Компетенція правоохоронних органів України як об'єкт вивчення в процесі фахової підготовки майбутніх юристів. *Вісник НТУУ «КПІ»*. 2018. № 4 (40). С. 141-145.
9. Політичний вимір діяльності Міністерства внутрішніх справ України (відповідь на виклики ХХІ століття); за ред. Ю.І. Римаренка, Я.Ю. Кондратьєва. К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2003. 292 с.
10. Шкрибайло Н.В. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України в умовах євроінтеграції. *Роль правоохоронних органів у формуванні правової держави в р умовах євроінтеграції України* : матеріали Всеукр. підсумк. наук.-практ. конф. Частина 1 (Київ, 12 берез. 2015 р.). К: Нац. акад. внутр. справ. 2015. С. 209.
11. Пікуля Т. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Національна академія внутрішніх справ України. К., 2004.

12. Діхтієвський В. П. Захист прав, свобод та законних інтересів громадян України у процесі здійснення правоохоронної діяльності: монографія; за заг. ред. д.ю.н., проф. В. П. Діхтієвського. Донецьк: Видавництво «Ноулідж» (донецьке відділення), 2009. 219 с.

13. Бойчук М. І. Дискреційні повноваження органів внутрішніх справ: права природа та умови ефективного застосування. URL: <http://radnuk.info/statti/565-pranoohog/15149-2011-0121-08-28-26.html>.

14. Резнік О.М. Компетенція та повноваження правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2018. Вип. 2. Т. 1. С. 181-184.

15. Додідження потенційних впливів Законопроекту No 3196-д на розвиток онлайн-простору в Україні. ГО «Інтерньюз-Україна», 2021, 50 с.

16. Експертне дослідження законопроектів у рамках методології Індексу регулювання онлайн-простору. ГО «Інтерньюз-Україна», 2021. URL: <https://drive.google.com/file/d/1BAhZR5nKjuiL10QaVi0K3docMCnTu0rC/view>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.2.16>

МАСЛОВ О.І.

ПРИНЦИПИ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ТА ЗАКОННОСТІ ЯК ЗАГАЛЬНО ПРАВОВІ ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

THE PRINCIPLES OF THE RULE OF LAW AND LEGALITY AS GENERAL LEGAL PRINCIPLES OF THE ADMINISTRATIVE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Актуальність статті полягає в тому, що загально правові принципи здійснення адміністративної діяльності Національної поліції України характеризуються певною універсальністю, на відміну від інших двох суміжних видів принципів виділених серед різноманітності перших (за сферою поширення) – галузевих (організаційно-функціональних) та міжгалузевих. Серед загально правових принципів адміністративної діяльності Національної поліції України базовими є принцип верховенства права та принцип законності, адже у своїй діяльності, у тому числі адміністративній, працівники Національної поліції повинні діяти, у першу чергу керуючись цими принципами, дотримуючись пріоритету прав людини перед будь-якими іншими цінностями. Метою статті є дослідження принципів верховенства права та законності як загально правових принципів адміністративної діяльності Національної поліції України. Зроблено висновок, що загально правові принципи адміністративної діяльності Національної поліції України уособлюють концептуальні вихідні положення, які встановлюють основні правила і сутність її організації та функціонування. Реальне покладення в основу адміністративної діяльності Національної поліції України загально правових принципів, сприятиме розбудові України як правової держави та побудові в Україні інституту сучасної європейської поліції. Аналіз теоретичних поглядів вчених та нормативно-правових актів України привів до висновку, що загально правові принципи адміністративної діяльності Національної поліції України включають такі принципи як: пріоритету

© МАСЛОВ О.І. – кандидат юридичних наук, заступник начальника (Головне управління Національної поліції в Київській області)