

УДК 442.95

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2022.2.4>**В. В. Макаrchук**

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права та теоретико-правових дисциплін
Білоцерківського національного аграрного університету

ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ

Проаналізовано поняття, структура, підходи до розуміння, механізми реалізації та забезпечення гарантій діяльності правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки та оборони.

Досліджено організаційні та функціональні аспекти гарантій діяльності правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки та оборони. Розглянуто інструментальну складову формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки та оборони правоохоронними органами гарантій здійснення такої діяльності.

Визначено, що найбільш поширеним в науковій літературі визначенням терміну «гарантії» є розуміння його як конкретних засобів, що надають можливість реалізувати певну дію. При цьому більшою мірою йдеться про те, що держава гарантує, що створено всі умови для того, щоб людина могла користуватися своїми правами та свободами, а органи влади – реалізувати повноваження.

Доведено, що під забезпеченням діяльності правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки та оборони слід розуміти процес створення нормативних, організаційних, технічних та інших необхідних умов з боку уповноважених від держави суб'єктів задля надання можливості належного виконання правоохоронними органами їхніх повноважень у цій сфері.

Враховано, що форми та методи діяльності правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки та оборони без гарантій не мають ніякої цінності, адже з одного боку, принцип гарантованості передбачає як чітку фіксацію повноважень досліджуваних суб'єктів, так і належну їхню реалізацію, підкріплену мірами відповідальності за неналежність, а з іншого – забезпечує можливість загалом їхнього втілення на благо суспільства та держави.

Ключові слова: соціальний захист, механізм реалізації гарантій, організаційні гарантії, функціональні гарантії, цивільний контроль, громадський контроль.

Постановка проблеми. Сама проблематика терміну «гарантії діяльності» є досить дискусійною у доктринальних колах. Так в юридичній літературі не існує єдиного підходу до розуміння терміна «гарантія». Звідси, через неоднозначність тлумачення зазначеного терміна, виникають розбіжності у його розумінні на науково-доктринальному рівні. Зустрічаються різні ознаки, які покладаються в основу поняття гарантій. Термін «гарантія» доволі широко використовується в багатьох галузях юридичної, соціологічної, філософської, політологічної, економічної та інших наук.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти гарантій діяльності правоохо-

ронних органів досліджувались у працях Матюхіної Н. П., Синявської О. Ю., Трояновського В. С., Шила С. М., Ярмачі В. Х. та ін.

Постановка завдання. Метою даної статті є дослідження гарантій діяльності правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки та оборони.

Виклад основного матеріалу. Якщо звернутися до семантичного тлумачення терміна «гарантія» то ми з'ясуємо, що він запозичений з французької мови «garantie», який перекладається на українську як «запорука; умова, котра забезпечує що-небудь» [1, с. 152]. Тлумачний словник української мови визначає поняття

«гарантія» як поруку в чомусь, забезпечення чого-небудь; умови, що забезпечують успіх чого-небудь [2, с. 29]. Так зокрема, відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови слово «забезпечити» означає створити надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [3, с. 281]. Одними з перших, хто намагався сформулювати поняття «забезпечення» та визначити його зміст у рамках юридичної науки були вчені, які займалися проблемами «забезпечення прав людини» відносно різноманітних сфер життєдіяльності держави і суспільства. Водночас, нам потрібно абстрагуватися від специфіки пов'язаної із цариною прав людини і громадянина [4, с. 37; 5, с. 49].

Відповідно термін «забезпечення» включає в себе: 1) комплекс економічних, соціальних, організаційних, технічних, правових та інших заходів, активних дій та рішень уповноважених суб'єктів; 2) стратегічну, планову, систематичну діяльність публічної адміністрації з чітким спрямуванням; 3) цілеспрямованість на отримання запланованого результату; 4) вказівку на реалізацію прямих обов'язків; 5) сформовану програму необхідних цілей [5, с. 50].

У свою чергу гарантія – це певне явище, яке забезпечує досягнення конкретного позитивного результату. Гарантія містить дві невід'ємні складові: вона реалізує та захищає. Тому сьогодні актуальним є вироблення таких теоретичних юридичних засобів й умов, які на практиці були б максимально реалізованими та захищеними [6, с. 79–80].

Гарантувати – означає брати на себе відповідальність за що-небудь; давати обіцянку, поруку у виконанні чогось. Кожні ці умови і засоби безпосередньо визначені у Конституції, коли йдеться про гарантії. Вони традиційно закріплюються в Основному Законі у вигляді узагальнених принципів, таких як: гуманізму, справедливості, законності, доцільності, рівноправності тощо [7].

У контексті діяльності правоохоронних органів доцільно вести мову про юридичні гарантії, тобто про «засоби й способи» які мають юридичну форму, через їхнє закріплення в нормах права. Загальновідомо, що норма сама по собі не може викликати певні правові результати, останні досягаються за допомогою правової діяльності [8, с. 144]. З огляду на це, С. Шило вважає за доцільне виділити у структурі юридичних гарантій законності два елементи: пра-

вові норми й діяльність суб'єктів. Так, норма права встановлює для суб'єкта правовідносин конкретні обов'язки, виконання яких (тобто діяльність цього суб'єкта) забезпечуватиме реалізацію прав іншого суб'єкта. Закон же виступає юридичною підставою правової діяльності, а юридична діяльність є засобом виконання закону [9, с. 290].

Відповідно, за своєю структурою гарантії діяльності включають в себе, по-перше, юридичні акти, тобто закони, підзаконні та інші нормативні акти, по-друге, організаційно-правову діяльність суб'єктів права, по-третє, спеціальні гарантуючі методи впливу на суспільні відносини, тобто правотворчі, правореалізуючі та контрольні-наглядні процеси. При цьому, треба відрізнити гарантії діяльності від механізму реалізації.

Так на думку В. Єгорової, механізм реалізації є системою влади держави, функцією якої є захист, а також процедури такого захисту, за допомогою яких реалізується право на захист. Це поняття більш широке, ніж поняття гарантії і воно включає в себе поряд з іншими складовими і гарантії. Тобто механізм реалізації гарантій діяльності правоохоронних органів містить заходи, здатні створювати умови для реалізації гарантій їх діяльності. Він складається з гарантій їх забезпечення. Зазначені гарантії – це відповідні умови й засоби, які сприяють реалізації кожним представником правоохоронних органів повноважень [10, с. 3].

Таким чином, гарантії діяльності правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки та оборони необхідно розглядати у двох аспектах. Перший аспект стосується створення державою умов для належної і ефективної діяльності правоохоронних органів щодо виконання ними правоохоронної функції у цій сфері (організаційні гарантії), а другий полягає у створенні умов при яких правоохоронні органи суворо дотримуються законів і підзаконних актів та не порушують права і свободи людини і громадянина (функціональні гарантії). Ці два аспекти ми і дослідимо.

Створення державою умов для належної та ефективної діяльності правоохоронних органів щодо виконання ними правоохоронних функцій по забезпеченню національної безпеки та оборони – це цілеспрямована діяльність усіх державних інститутів, що складається із державного захисту та соціального забезпечення працівників правоохоронних органів й членів

їхніх сімей. Стаття 46 Конституції України визначає, що усі громадяни України мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [7]. Крім того, ст. 17 Основного Закону встановлює, що держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на військовій службі, а також членів їхніх сімей. Проте питання соціального захисту працівників правоохоронних органів не слід зводити лише до питань їх соціального забезпечення. Соціальні права цих працівників включають право на працю, на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом, на захист від незаконного звільнення, на своєчасне одержання винагороди за працю (ст. 43 Конституції України), на відпочинок (ст. 45 Конституції України), на житло (ст. 47 Конституції України), на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (ст. 48 Конституції України), на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49 Конституції України), на освіту (ст. 53 Конституції України) тощо [7].

Важко не погодитись із думкою про те, що важливою ознакою статусу будь-якої соціальної групи в суспільстві є її матеріальне становище [11, с. 320]. Фінансування правоохоронних органів покликане насамперед забезпечити належний соціальний статус їхніх працівників. Одна з головних вимог персоналу правоохоронних органів – належне грошове утримання та забезпечення іншими матеріальними благами. За результатами досліджень західних фахівців, які вивчали механізм стимулювання професійної діяльності працівників правоохоронних органів, найпривабливішим для них видом стимулювання є грошове винагородження [12, с. 47]. Справді, заробітна плата (грошове утримання) – основне джерело доходів правоохоронців, тому її розмір є таким важливим. Але ж чи досягається така мета на сучасному етапі? Теперішнє грошове утримання не тільки не сприяє досягненню цієї мети, а й призводить до зниження зацікавленості правоохоронців у результатах своєї праці, до перегляду ставлення до служби, що, зокрема, проявляється або у звільненні з правоохоронних органів, або в пошуках і використанні незаконних шляхів для задоволення особистих потреб. Це становить реальну небезпеку, адже сталість правоохоронних органів (як і будь-якої держав-

ної організації) є можливою лише в разі зацікавленості їхніх працівників у службі саме в цій складовій механізмі державного апарату [13].

Якщо визначати сутність і зміст демократичного цивільного контролю як гарантії законності у діяльності правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки та оборони, слід підкреслити, що відповідні умови, засоби, організаційно-правові заходи, які застосовуються суб'єктами зазначеного контролю, будуть мати особливості, порівняно із тими засобами і заходами, які застосовуються при здійсненні громадського контролю за правоохоронною діяльністю у сфері боротьби зі злочинністю, або у сфері кримінально-виконавчої діяльності. Ці особливості будуть визначатись відповідно до предмета цивільного контролю і стосуватись, у першу чергу, його меж [14, с. 78–79].

Законність виступає як засадничий принцип, гарантія побудови незалежної, демократичної Української держави, а його реалізація пов'язана з вирішенням складних політичних, економічних, соціальних і правових проблем. Однією з таких проблем є гарантування конституційних засад демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією та правоохоронними органами України [15, с. 142]. Таким чином, здійснення цивільного контролю як одного із різновидів громадського контролю дозволяє визначити відповідність діяльності правоохоронних органів таким загальним принципам, як: верховенство права, законності, підзвітності, прозорості, ефективності та результативності.

Так, відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» предметом демократичного цивільного контролю є: 1) дотримання вимог Конституції і законів України у діяльності органів сектору безпеки і оборони, недопущення їх використання для узурпації влади, порушення прав і свобод людини і громадянина; 2) зміст і стан реалізації стратегій, доктрин, концепцій, державних програм та планів у сферах національної безпеки і оборони; 3) стан правопорядку в органах сектору безпеки і оборони, їх укомплектованість, оснащеність сучасним озброєнням, військовою і спеціальною технікою, забезпеченість необхідними запасами матеріальних засобів та готовність до виконання завдань за призначенням у мирний час та в особливий період; 4) ефективність використання ресурсів, зокрема бюджетних коштів, органами сектору безпеки і оборони [16].

Відповідно для того, щоб правоохоронні органи та інші суб'єкти сектору безпеки та оборони неухильно дотримувалися норм законодавства держава встановлює гарантії та механізми дотримання цих гарантій. До таких гарантій відноситься не просто демократичний цивільний контроль, а система такого контролю, яка складається із сукупності законодавчих норм, суб'єктів та процедур. Необхідно відмітити, що демократичний цивільний контроль складається із власне контролю та нагляду. Так, суб'єктами контролю є: Президент України, Верховна Рада України, Рада національної безпеки України, Кабінет Міністрів України, інші органи публічного адміністрування (органи виконавчої влади та місцевого самоврядування), суд та судді. Суб'єктами нагляду – виступає громадськість.

Ми прибічники думки, що контроль і нагляд хоча і схожі за своїми ознаками, але є відмінними інститутами. Більше того, аналіз норм Закону України «Про національну безпеку» дозволяє стверджувати, що по суті громадський нагляд ні як не відрізняється від контролю. Тому, на нашу думку, в тому контексті який використовується в аналізованому законі термін «нагляд» недоречно використовувати, а більш релевантим буде «контроль». Отже, до Закону України «Про національну безпеку України» доцільно внести зміни – словосполучення «громадський нагляд» замінити на «громадський контроль».

Висновки. Можемо визначити, що найбільш поширеним в науковій літературі визначенням терміну «гарантії» є розуміння його як конкретних засобів, що надають можливість реалізувати певну дію. При цьому більшою мірою йдеться про те, що держава гарантує, що створено всі умови для того, щоб людина могла користуватися своїми правами та свободами, а органи влади – реалізовувати повноваження.

Можемо стверджувати, що під забезпеченням діяльності правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки та оборони слід розуміти процес створення нормативних, організаційних, технічних та інших необхідних умов з боку уповноважених від держави суб'єктів задля надання можливості належного виконання правоохоронними органами їхніх повноважень у цій сфері.

Група організаційних гарантій діяльності правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки та оборони включає

правові (вичерпність обов'язків), фінансові (належне фінансове та організаційно-технічне забезпечення) та соціальні гарантії (різнорідна допомога від держави у випадку наявності соціальних випадів), які є невід'ємним складником життєздатності інституту правоохоронних органів загалом, та можливості здійснення повноважень конкретним співробітником – зокрема.

Функціональні гарантії діяльності правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки та оборони є системою процедур та способів зіставлення бажаного результату їхньої діяльності із фактичним, що здійснюється з метою виявлення її сильних та слабких сторін з подальшим відповідним реагуванням.

Таким чином, як підсумок розкриття піднятої проблематики, можемо стверджувати, що інструментальна складова формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки та оборони правоохоронними органами не охоплює гарантії здійснення такої діяльності. Однак, слід враховувати, що форми та методи діяльності правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки та оборони без гарантій не мають ніякої цінності, адже з одного боку, принцип гарантованості передбачає як чітку фіксацію повноважень досліджуваних суб'єктів, так і належну їхню реалізацію, підкріплену мірами відповідальності за неналежність, а з іншого – забезпечує можливість загалом їхнього втілення на благо суспільства та держави.

Список використаної літератури:

1. Теньков С. О. Проблемні питання створення і діяльності «внутрішніх» третейських судів в Україні. Огляд судової практики і чинного законодавства. *Вісник господарського судочинства*. 2002. № 3. С. 151–153.
2. Словник української мови : в 11 т. / гол. ред. І. К. Білодід. Київ : Наукова думка, 1976. Т. 7. 723 с.
3. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.
4. Ігонін Р. В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. *Адвокат*. 2011. № 1. С. 36–40.
5. Замрига А. В. Поняття адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 4. Ч. 1. С. 47–52.
6. Кулініч О. О. Гарантії конституційного права на освіту: поняття та ознаки. *Науковий вісник*

- Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 1. С. 78–84.
7. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text> (дата звернення: 23.08.2022).
 8. Гавриш О. А., Войтко С. В., Бухун Ю. В. Синтез проривних технологій космічної галузі на основі поєднання дослідницької, науково-технічної, виробничої та інвестиційної діяльності. *Економіка і регіон*. 2015. № 6. С. 3–10.
 9. Шило С. М. Поняття та зміст правових гарантій законності в сфері адміністративної діяльності міліції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2013. Вип. 4. С. 283–292.
 10. Єгорова В. С. Гарантії діяльності суддів судів загальної юрисдикції. *Вісник НТУУ «КПІ» Політологія. Соціологія. Право*. 2012. № 1(13). URL: <http://visnyk-psp.kpi.ua/article/view/123433/118168> (дата звернення: 25.08.2022).
 11. Синявська О. Ю. Проблеми правового захисту працівників органів внутрішніх справ як суб'єктів правоохоронної діяльності. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2004. Вип. 25. С. 317–327.
 12. Матюхіна Н. П. Сучасні проблеми управління персоналом органів внутрішніх справ України : наук.-практ. посіб. / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Основа, 2002. 126 с.
 13. Суббот А., Козак Л. Загальний аналіз соціального захисту працівників правоохоронних органів. *Віче*. 2011. № 24. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/2892/> (дата звернення: 25.08.2022).
 14. Трояновський В. С. Громадським контроль як одна з найважливіших гарантій дотримання законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 1. С. 76–80.
 15. Ярмакі В. Х. Громадський контроль як одна з гарантій дотримання законності в адміністративній діяльності правоохоронних органів України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 4. С. 141–144.
 16. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII : станом на 15 червня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 25.08.2022).

Makarchuk V. V. Guarantees of the activity of law enforcement agencies as subjects of formation and implementation of state policy in the field of national security and defense

The concept, structure, approaches to understanding, mechanisms of implementation and ensuring guarantees of the activity of law enforcement agencies as subjects of formation and implementation of state policy in the field of national security and defense are analyzed.

The organizational and functional aspects of guaranteeing the activity of law enforcement agencies as subjects of the formation and implementation of state policy in the field of national security and defense have been studied. The instrumental component of the formation and implementation of state policy in the field of national security and defense by law enforcement agencies to guarantee the implementation of such activities is considered.

It was determined that the most common definition of the term “guarantee” in the scientific literature is to understand it as concrete means that provide an opportunity to implement a certain action. At the same time, to a greater extent, it means that the state guarantees that all conditions are created so that people can enjoy their rights and freedoms, and authorities can exercise their powers.

It has been proven that the process of creating regulatory, organizational, technical, and other necessary conditions by the entities authorized by the state to enable proper implementation by law enforcement officers should be understood as ensuring the activity of law enforcement agencies as subjects of the formation and implementation of state policy in the field of national security and defense by their authorities in this area.

It is taken into account that the forms and methods of activity of law enforcement agencies as subjects of the formation and implementation of state policy in the field of national security and defense without guarantees have no value, because on the one hand, the principle of guarantee provides both a clear fixation of the powers of the subjects under investigation, and their proper implementation, supported by measures of responsibility for inappropriateness, and on the other hand, it provides the possibility of their implementation in general for the benefit of society and the state.

Key words: *social protection, guarantee implementation mechanism, organizational guarantees, functional guarantees, civil control, public control.*