

СУТНІСТЬ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

МОРКВІН Дмитро Анатолійович - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3651-6805>

УДК 342.9

DOI 10.32782/LAW.2020.3.36

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, розкрито загальнотеоретичні підходи щодо тлумачення поняття «правоохоронна діяльність». Окреслено найбільш характерні ознаки даної наукової категорії. Обґрунтовано доцільність виокремлювати широкий та вузький підходи щодо тлумачення поняття правоохоронної діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, адміністративно-правове регулювання, об'єкт.

Постановка проблеми

Значення правоохоронної діяльності для забезпечення сталого та ефективного функціонування держави та суспільства важко переоцінити, адже мова йде про охорону ключових цінностей держави і суспільства, визначених правовими нормами. Важливість правоохоронної діяльності визначається її метою, яка полягає в охороні прав і свобод людини та громадянина, громадського порядку; забезпеченні громадської безпеки; підтриманні правопорядку; втіленні в життя принципу верховенства права. Ця мета досягається при реалізації завдань і функцій, що покладаються суспільством і державою на цей вид діяльності [1, с.50]. Підкреслюючи значення правоохоронної діяльності, М.В. Корнієнко зазначає, що ефективна правоохоронна діяльність призводить до реалізації суб'єктами правовідносин своїх прав та виконання ними обов'язків, що дозволяє

перенести увагу, досліджуючи цю сферу діяльності, не на охоронні правовідносини, а на регулятивні. Це спричиняє потребу розглядати правоохоронну як діяльність щодо профілактики правопорушень, діяльність з охорони громадського порядку [2, с.66]. А відтак, обумовлює важливість та необхідність досліджувати її (правоохоронну діяльність) саме як об'єкт адміністративно-правового регулювання.

Стан дослідження

Багато проблемних аспектів, пов'язаних із здійсненням правоохоронної діяльності, у своїх наукових працях розглядали: О.В. Білоус, К.М. Гавриленко, М.В. Завальний, Ю.О. Загуменна, О.Ю. Прокопенко, А.В. Рагімов, С.А. Риб'янець, Ю.Г. Хоміч, О.Г. Циганов, Р.Я. Шай та багато інших. Втім, незважаючи на суттєвий теоретичний доробок, в науковій літературі все ще недоопрацьованим залишається питання правоохоронної діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Мета та завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб з'ясувати сутність правоохоронної діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: узагальнити теоретичні підходи щодо тлумачення поняття «правоохоронна діяльність»; розкрити сутність вказаної наукової категорії шляхом розкриття її характерних ознак.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті обумовлюється тим, що у представленому науковому дослідженні дістав подальшого обґрунтування теоретичний підхід щодо тлумачення поняття правоохоронної діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу

На сьогодні законодавство не надає чіткого визначення поняття «правоохоронна діяльність». Взагалі, будь-яка діяльність припускає деяку активність, спрямовану на забезпечення функціонування певного об'єкта, системи тощо. Р.Я. Шай зазначає, що категорія діяльності відіграє значну методологічну роль у теоретико-правових дослідженнях суті та змісту діяльності державних органів щодо забезпечення національної та державної безпеки. Завдяки здійсненню такого виду діяльності, як правоохоронна, забезпечується певним чином усталений порядок у суспільних відносинах, безпека особи, стимулюється активна правомірна поведінка, створюються перешкоди для свавілля та незаконного втручання у сферу особистого життя людини тощо. Адже однією з умов існування правової держави є наявність у ній ефективної правоохоронної системи [3]. На думку О.Ю. Прокопенко, правоохоронна діяльність, як багатоаспектна діяльність спрямовується політичними й управлінськими засобами на блокування соціальних відхилень, локалізацію соціальної напруги або правових конфліктів [4, с. 50].

Слід зазначити, що питання визначення поняття та змісту правоохоронної діяльності ставало неодноразово предметом досліджень багатьох науковців, разом із цим в правовій літературі не склалося єдиного підходу до однозначного розуміння ключових характеристик правоохоронної діяльності. Розглянемо основні погляди авторів з цього питання. С.І. Субота наголошує на тому, що правоохоронна діяльність в умовах розвитку громадянського суспільства характеризується тим, що: по-перше, здійснюється на підставі та з метою реалізації приписів норм права; по-друге, має кон-

кретну мету; по-третє, реалізується спеціально-уповноваженими суб'єктами. Зміст основних завдань правоохоронної діяльності полягає в охороні та захисті: особи, її прав і свобод; конституційного (державного) устрою та основ місцевого самоврядування; власності; правопорядку; природних ресурсів і навколишнього середовища; державної (національної) безпеки; державного, митного кордону країни тощо. Таким чином здійснення правоохоронної діяльності відповідними уповноваженими суб'єктами забезпечує особисту безпеку людині, особі, громадянину, а також безпеку всьому громадянському суспільству, державі [5, с.36]. Перелічені ознаки характеризують правоохоронну діяльність як визначену нормами законодавства цілеорієнтовану діяльність уповноважених суб'єктів.

Окремі вчені розглядають правоохоронну діяльність як різновид управлінської функції держави. Так, Ю.Г. Хоміч, К.М. Гавриленко та А.В. Рагімов зазначають, що у змістовному аспекті правоохоронна функція держави виявляє предмет діяльності правоохоронної функції держави як структурований процес, у межах якого формується державно-правовий механізм управління у правоохоронній сфері. Адже з позицій функціонального забезпечення варто вказати на той факт, що взаємозв'язок та співвідношення органів загальної, галузевої та спеціальної компетенції у правоохоронній сфері неминуче пов'язані з функціональною структурою всієї правоохоронної системи. При цьому статус держави як суб'єкта правоохоронної діяльності і як суб'єкта функціонального спрямування правоохоронних органів породжує певний інституціональний парадокс, оскільки держава теж може за певних обставин виступати порушником прав людини (або недотримання прав людини). За таких обставин державні органи галузевої компетенції (міністерства та відомства) здійснюють керівництво та несуть відповідальність у розвиток конкретних галузей управління. При цьому у правоохоронній сфері компетенція галузевих органів управління обмежена адміністративними повноваженнями [6, с.188]. Таким чином, автори наголошують на специфіці правоохоронної

діяльності як державної діяльності, спрямованої на забезпечення дотримання встановленого правопорядку всіма суб'єктами, у тому числі й тими, що представляють державу, насамперед, органами державної влади та їх посадовими особами.

На думку С.А. Риб'янця, правоохоронна діяльність – це така державна діяльність спеціально-уповноважених державних та недержавних органів, яка здійснюється з метою забезпечення дотримання прав та свобод фізичних і юридичних осіб, а також законності та правопорядку шляхом застосування юридичних заходів впливу, в суворій відповідності з законом і при неухильному дотриманні встановленого ним порядку. Автор підкреслює такі її істотні ознаки: 1) може здійснюватися не будь-яким способом, а лише з допомогою застосування юридичних заходів впливу. До них прийнято відносити заходи державного примусу та стягнення, регламентовані законом; 2) здійснювані в процесі її виконання юридичні заходи впливу повинні суворо відповідати припису закону чи іншого правового акту; 3) реалізується у встановленому законом порядку з дотриманням встановлених певних процедур; 4) її реалізація покладається перш за все на спеціально уповноважені державні органи, які комплектуються відповідним чином підготовленими службовцями [7, с. 12-13]. Таким чином С.А. Риб'янець досить широко розглядає правоохоронну діяльність, яка може здійснюватися доволі широким колом суб'єктів в межах наданих їм законодавством повноважень. Справедливим слід вважати зауваження, що для одних авторів правоохоронна діяльність – це будь-яка діяльність, пов'язана з охороною та забезпеченням права; для інших – це діяльність компетентних державних органів у сфері боротьби зі злочинами та правопорушеннями; ще для інших – це діяльність з охорони громадського порядку. Найчастіше правоохоронну діяльність визначають як вид державної діяльності, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних засобів впливу в точній відповідності до закону і при неухильному

дотриманні встановленого ним порядку [8, с.97].

На думку Ю. О. Загуменної, «правоохоронна діяльність виходить за межі діяльності лише правоохоронних органів. Окремі її функції виконують законодавча та виконавча гілки влади, президентські органи, інститути громадянського суспільства тощо. Тому суб'єктами правоохоронної діяльності, на думку авторки, є: держава через свої законодавчий, виконавчі, судові, президентські органи, прокуратуру; деякі громадські організації та об'єднання; окремі громадяни, яким державою делеговано певні повноваження з урахуванням відповідного розподілу поміж них компетенцій, форм і засобів здійснення» [9, с.147]. Подібних поглядів дотримуються й деякі інші науковці, так О.Г. Циганов, визначаючи правоохоронну діяльність як функціональну підсистему, одну із центральних елементів правоохоронної системи, до структури якої також входять нормативна підсистема (різні правові норми, правила, звичаї, мораль) та інституціональна (правоохоронні інституції), зазначає, що інституціональну підсистему правоохоронної системи мають складати суб'єкти правоохоронної діяльності. До останніх автор відносить як правоохоронні органи, так й інші неправоохоронні державні та муніципальні органи, що наділені окремими правоохоронними повноваженнями, а також залучені до правоохоронної діяльності недержавні громадські організації. До недержавних установ, яким притаманна правоохоронна діяльність, відноситься, наприклад, адвокатура, що покликана здійснювати захист прав та інтересів суб'єктів правових відносин [10, с.316-317].

Правоохоронна діяльність, на думку О.Г. Степанової, втілюється у таких напрямках функціонування державного апарату: діяльність із виявлення, запобігання й розслідування злочинів та інших видів правопорушень; діяльність із захисту державної (національної) безпеки і державного кордону; контрольно-наглядова діяльність за дотриманням законності у діяльності суб'єктів права; діяльність із забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства та інші. Логічним є те, що, оскільки правоохоронна функція держави дуже багатоманіт-

на, її здійснює ціла низка правоохоронних органів, які, здебільшого, належать до виконавчої гілки влади, зокрема до кола правоохоронних органів зазвичай відносять: поліцію, прокуратуру, органи державної безпеки, органи державної податкової служби, нотаріат, органи юстиції, органи контрольно-ревізійної служби, органи лісової та рибоохорони [11, с.247]. Як підкреслює О.В. Білоус, цілий ряд правоохоронних органів, реалізуючи завдання охорони та захисту прав людини і громадянина, так чи інакше виконують контрольні функції. Але суттєва відмінність між цими двома групами органів полягає у тому, що для правоохоронних органів контрольна діяльність вступає лише засобом охорони та захисту прав людини, тоді як для контрольних органів пріоритетною є функція контролю, а не охорони права. До таких органів відносяться: а) контрольно-координуючі органи; б) органи парламентського контролю; в) розвідувальні органи; г) органи з контрольною функцією (Рахункова палата України, органи державного контролю за цінами, інспекції державно-будівельного контролю, органи виконавчої влади у сфері стандартизації, метрології та сертифікації, органи державного контролю якості лікарських засобів, органи Пенсійного фонду України, органи державного пробірного контролю, органи державної статистики, виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад, органи державного пожежного нагляду, органи залізничного транспорту, органи морського та річкового транспорту, органи повітряного транспорту, адміністративні комісії при виконавчих органах влади, військові комісаріати, органи Міністерства праці та соціальної політики України, органи рибоохорони, органи мисливського господарства, органи державного ветеринарного контролю та ін.). Тому, говорячи про правоохоронну діяльність та про правоохоронні органи, важливо відрізнити їх від різноманітних контрольних органів державної влади, або таких органів, для яких виконання контрольної функції є одним з основних напрямів їх функціонування [12, с. 37].

Представляється доцільним підтримати позиції тих правників, які підкреслюють специфічність правоохоронної діяльності

як такої, що реалізується обмеженим колом державно-владних суб'єктів. Так М.В. Завальний констатує, що держава є основним суб'єктом правоохоронної діяльності. Це пояснюється тим, що вона не може існувати без певного порядку в системі суспільних відносин, і, отже, виступає основним ініціатором охорони права. Державна правоохоронна діяльність відрізняється своїм примусовим характером, адже виключно держава має виняткове право, монополію на примус. Це положення підкреслює винятковий характер державної правоохоронної діяльності, зумовлює спеціальність змісту правоохоронної системи, її суб'єктний склад. Діяльність всіх державних органів та публічно-правових структур певним чином спрямована на реалізацію правоохоронної функції. Незалежно від правової природи ці органи виконують функцію правоохорони щодо прав і свобод людини від імені та за дорученням держави з суворим дотриманням принципу законності [13, с.111-112].

Ю.В. Собко пропонує визначити правоохоронну діяльність як діяльність, що здійснюється державними правоохоронними органами, які постійно виконують хоча б одну із таких функцій, як запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням, їх припинення та розкриття, розшук осіб, які їх вчинили, охорона громадського порядку і громадської безпеки, розслідування кримінальних справ, оперативно-розшукова та розвідувальна діяльність – і для забезпечення виконання яких вони наділені правом застосування примусових заходів та засобів [14, с.114-115]. Таким чином, правоохоронна діяльність розглядається як більш вузьке порівняно з вищезазначеними поняттями явище, що має специфіку у своєму змісті, зокрема, щодо кола суб'єктів – державних правоохоронних органів та обумовленими їх функціональною компетенцією напрямками реалізації такої діяльності.

Висновок

У підсумку наукового дослідження варто зазначити, що правоохоронна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання являє собою урегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність

спеціально уповноважених суб'єктів, які реалізують в установленому порядку повноваження щодо охорони правопорядку у віднесених до їх компетенції сферах суспільних відносин. Вбачається, що правоохоронну діяльність найбільш доцільно розглядати в широкому, так у вузькому значенні. Так, відповідно до широкого підходу, правоохоронна діяльність – це діяльність всіх державних та недержавних суб'єктів, які в межах законодавчо наданих їм правомочностей реалізують у встановлених процесуальних межах свої права та обов'язки щодо захисту охоронюваних правом цінностей, зокрема: права і свободи людини і громадянина, конституційний лад, власність, навколишнє природне середовище, тощо. У вузькому значенні, правоохоронна діяльність – це чітко регламентована законодавством діяльність виконавчих органів державної влади, які визначені як правоохоронні внаслідок першочергової реалізації ними саме правоохоронної функції держави. Зміст правоохоронної діяльності визначає склад її елементів, серед яких суб'єкти, об'єкти, цілі, завдання та напрямки її реалізації.

Література

1. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Лозинський Ю. Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності: навчальний посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2018. 323 с.
2. Корнієнко М.В. Правоохоронна діяльність в Україні. Юридичний бюлетень. 2016. Вип. 2. С. 66-74.
3. Шай Р.Я. Теоретичні підходи до використання поняття діяльності у сфері реалізації правоохоронних функцій. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: юридичні науки. № 8. 2015. URL: <http://science2016.lp.edu.ua/uk/visn-nac-univ-lviv-politeh-ser-urid-nauki-2015/teoretychni-pidhody-do-vykorystannya-roryattu>
4. Прокопенко О.Ю. Поняття й ознаки правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. № 16. Т. 1. 2015. С. 50-53
5. Субота С.І. Аксіологічні засади правоохоронної діяльності в умовах розвитку громадянського суспільства. Юридичний науковий електронний журнал. № 1. 2020. С. 35-38. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2020/9.pdf
6. Хоміч Ю. Г., Гавриленко К. М., Рагімов А. В. Особливості публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів України. С. 176-202. URL: <http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/293/8190/17094-1?inline=1>
7. Риб'янець С.А. Конспект лекцій «Судові та правоохоронні органи України». Дніпро. 2020. 161 с.
8. Валуйко О., Дручек О. Поняття правоохоронної діяльності та правоохоронних органів у світлі концепції національної безпеки України. Підприємництво, господарство і право. № 10.2020. С. 95-100
9. Загуменна Ю. О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності. Право і безпека. 2010. Вип. 3 (35). С. 145-150.
10. Циганов О.Г. Правоохоронна діяльність та правоохоронні органи: сучасні підходи до визначення сутності та змісту. Вісник Луганського державного університету 3 '20 1 5 внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. № 3. 2015. С. 314-323.
11. Степанова О. Г. Пріоритети правоохоронної діяльності держави як члена європейського союзу (теоретико-правовий аспект). Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна № 1106. Серія «ПРАВО». № 17. 2014. С. 247-249
12. Білоус О. В. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: критерії визначення, структура, завдання. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. Т.3. 2019. С. 33-37
13. Завальний М.В. Місце державних органів в системі суб'єктів правоохорони. Актуальні проблеми права: теорія і практика. № 1 (35). 2018. С. 108-113
14. Собко Ю. В. Сутність та особливості правоохоронної діяльності як об'єкта координаційного впливу. Право і Безпека. 2009. № 5. С. 112-115

АНОТАЦІЯ

Акцентовано увагу на тому, що для одних авторів правоохоронна діяльність – це будь-яка діяльність, пов'язана з охороною та забезпеченням права; для других – це діяльність компетентних державних органів у сфері боротьби зі злочинами та правопорушеннями; це для третіх – це діяльність з охорони громадського порядку.

Встановлено, що правоохоронна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання являє собою урегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, які реалізують в установленому порядку повноваження щодо охорони правопорядку у віднесених до їх компетенції сферах суспільних відносин.

Обґрунтовано, що правоохоронну діяльність найбільш доцільно розглядати як в широкому, так і у вузькому значенні. Так, відповідно до широкого підходу, правоохоронна діяльність – це діяльність всіх державних та недержавних суб'єктів, які в межах законодавчо наданих їм правомочностей реалізують у встановлених процесуальних межах свої права та обов'язки щодо захисту охоронюваних правом цінностей, зокрема: права і свободи людини і громадянина, конституційний лад, власність, навколишнє природне середовище, тощо. У вузькому значенні, правоохоронна діяльність – це чітко регламентована законодавством діяльність виконавчих органів державної влади, які визначені як правоохоронні внаслідок першочергової реалізації ними саме правоохоронної функції держави.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, адміністративно-правове регулювання, об'єкт.

SUMMARY

Attention is focused on the fact that, for some authors, law enforcement activity is any activity related to the protection and enforcement of law; for others, it is the activity of competent state bodies in the field of combating crimes and offenses; for still others, it is an activity to protect public order.

It has been established that law enforcement activity as an object of administrative and legal regulation is the activity regulated by administrative and legal norms of specially authorized subjects who exercise their powers to protect law and order in the spheres of social relations assigned to their competence in the established manner.

It is substantiated that it is most expedient to consider law enforcement activities in both a broad and a narrow sense. Thus, according to a broad approach, law enforcement activity is the activity of all state and non-state entities that, within the limits of the legally granted powers, exercise their rights and obligations within the established procedural limits to protect values protected by law, in particular: human and citizen rights and freedoms, the constitutional system, property, the natural environment, etc. In a narrow sense, law enforcement activity is a clearly regulated by law activity of executive bodies of state power, which are defined as law enforcement as a result of their primary implementation of the law enforcement function of the state.

Keywords: law enforcement activity, administrative and legal regulation, object.