

УДК 342.951:351.74

О.Л. СОКОЛЕНКО, канд. юрид. наук,
доц., Дніпропетровський національний університет
імені Олеся Гончара

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ЯК ОСНОВИ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Ключові слова: правоохоронна функція, правоохоронна діяльність

Явище правоохоронної діяльності щільно пов'язане із іншими спорідненими поняттями, зокрема такими як правоохоронна функція держави та правоохоронні органи. При цьому, визначення сутності та змісту феномену правоохоронної діяльності ускладнюється не лише відсутністю її комплексного законодавчого регулювання, але й правовою невизначеністю ані правоохоронної функції, ані поняття й системи правоохоронних органів. Більш того й у науковому плані так само залишається остаточно не вирішеною низка принципів питань, як-то, наприклад, щодо прийнятності та доцільності поєднання державної та недержавної правоохоронної діяльності, від вирішення чого безпосередньо залежатиме й підхід до розуміння системи правоохоронних органів. У свою чергу, вказане порушує не менш нагальне питання адекватності державної монополізації правоохоронної діяльності в умовах становлення демократичної соціальної правової держави та формування громадянського суспільства. Отже, вироблення узгодженої позиції з приводу сутності та значення правоохоронної діяльності неодмінно вимагає розкриття та співвідношення з нею суміжних явищ і, у першу чергу, правоохоронної функції. З огляду на це й вбачаються актуальними питання поняття та ознак правоохоронної функції держави як основи правоохоронної діяльності.

Зазначимо, що теоретичні питання правоохоронної функції, діяльності та системи як

явищ правової дійсності раніше вже розглядалися такими вченими як І.В. Бондаренко, В.М. Дубінчак, В.М. Зінченко, В.М. Кардаш, А.М. Кучук, І.В. Солов'євич, В.Г. Фатхутдінов та інші. Однак, у вказаних дослідженнях правоохоронна діяльність та правоохоронна система здебільшого розглядаються у відриві від правоохоронної функції держави, не визначається її засадниче місце у сутності правоохорони. Саме тому метою нашої роботи є аналіз теоретико-методологічних засад правоохоронної функції держави як основи правоохоронної діяльності, визначення її поняття та значення, характеристика основних ознак й властивостей, а також співвідношення й встановлення взаємозв'язку правоохоронної функції держави із правоохоронною діяльністю.

Передусім, відмітимо, що перманентна потреба гарантування й забезпечення правопорядку, прав, свобод та інтересів людини і громадянина, безпеки суспільства і держави цілком логічно й зумовлює формування окремого правоохоронного напрямку в діяльності держави в цілісну правоохоронну функцію. На сьогодні існування самостійної правоохоронної функції на відміну від радянських вчених сумніву вже не піддається, однак, все ще зберігається проблематика неоднозначного розуміння її сутності.

Так, наприклад, В.І. Осадчий вважає, що правоохоронна функція – це гарантування функціонування суспільних відносин, врегульованих правом [1, с.71]. У той же час, за П.В. Онопенко правоохоронними функціями держави є об'єктивно зумовлені її охоронними правовими потребами і сутністю державної влади однорідні стійкі напрямки її діяльності із задоволення цих потреб [2, с.5]. Інший вчений, І.П. Лавринчук, зазначає, що правоохоронна функція передбачає охорону кожного члена суспільства від несправедливого поводження з боку інших осіб [3, с.99]. З приводу усього вищевказаного маємо одразу констатувати недостатню конкретизацію у наведених визначеннях сутності правоохоронної функції, що майже не відображує специфіку правоохоронної діяльності як явища правової дійсності та наближається загально-теоретичного розуміння функції держави.

Доволі сумнівним виглядає характеристика В.І. Осадчим правоохоронної функції як гарантування функціонування правовідносин, що не розкриває ані змісту такого гарантування, ані сутності гарантованих правовідносин, внаслідок чого уможливується позначення подібним надто абстрактним визначенням загалом й будь-яких інших функцій держави. Так само й розкриття І.П. Лавринчуком поняття правоохоронної функції не вносить остаточної ясності у його розуміння, зокрема потребує більшої деталізації сутність такої недостатньо юридично вивченої категорії «несправедливе поводження», що, як на нас, більш логічно трансформувати у «неправомірні діяння». Крім цього, у розрізі правоохоронної функції видається коректнішим говорити про охорону прав не лише «члена суспільства», а загалом будь-якої особи, включно з апатридами та іноземцями. Тим більше слід зважати, що порушення прав громадян може мати місце не тільки з боку інших осіб, але й з боку самої держави чи, наприклад, внаслідок дії природних чинників, убезпечення від чого теж належить до сфери правоохоронної функції держави.

Такою, що потребує деякої деталізації є й вище наведена позиція П.В. Онопенка [2, с.5], що лише називає «охоронні правові потреби», але не розкриває їх, втім так само як залишилось невизначеним які ж саме властивості державної влади обумовлюють правоохоронну діяльність. З іншого боку, запропоноване вказаним вченим розуміння правоохоронної функції держави відображує щонайменш два її істотних аспекти – по-перше, їхню характеристику як напрямків державної діяльності і, по-друге, однорідність та стійкість таких напрямків. Відзначимо, що саме стабільність та внутрішня узгодженість правоохоронної діяльності дозволяє говорити про її оформлення у цілісну функцію держави, а саме постійність та різноплановість правоохорони виступає однією з ключових умов досягнення поставлених перед нею завдань.

Визначення правоохоронної функції саме як напрямку (напрямків) державної діяльності в цілому відповідає загально прийнятому розумінню поняття «функція», якою згідно Ве-

ликого тлумачного словника сучасної української мови є «робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось» [4, с.1552], а функцією права – є соціальне призначення права та/або напрями правового впливу на суспільні відносини [5, с.411]. У той же час, на думку Й.І. Горінецького правоохоронна функції сучасної держави становить самостійний і пріоритетний напрям державної політики, котрий за допомогою юридичних засобів здійснюється для досягнення такого соціального ефекту як захист права загалом, основ конституційного ладу, в тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина та інших об'єктів, зміцнення законності і правопорядку, і одночасно виступає правовою формою досягнення інших цілей суспільства і держави [6, с.4]. При цьому, категорія «державна політика» розкривається вченими як дії органів державної влади з вирішення проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства [7, с.9] або ж як відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми, яка здійснюється ним безпосередньо чи опосередковано і впливає на життя суспільства [8, с.14]. Відтак, порівняно з «напрямком державної діяльності» визначення правоохоронної функції як «напрямку державної політики» додатково вказує на такі її ознаки як організованість та цілеспрямованість на вирішення актуальних питань суспільного життя, що істотно мірою доповнює характеристику правоохоронної функції держави.

На рівні із вищеозначеним маємо вказати ще й на деякі інші важливі ознаки та властивості правоохоронної функції держави. Забезпечення реальності прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в умовах демократичної соціальної правової держави вимагають не просто формування системи правоохоронної діяльності, але й її реалізації у відповідності із певними властивими такій державі та громадянському суспільству вихідними засадами і принципами. І, у першу чергу, маються на увазі принципи верховенства права і законності, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, а також самостійності, професійності, прозорості та дієвості.

Наголосимо, що вказані принципи характеризують не лише правоохоронну функцію держави, але у більшій мірі направлені саме на правоохоронну діяльність як її зовнішній вираз. Тут також слід погодитись із І.В. Зозулею [9], що для сучасної практики правоохоронної діяльності в Україні питання впровадження в неї названих демократичних концептуальних положень, їхнє перетворення із номінальної категорію у функціональну належним чином в результаті вже перманентного процесу реформування правоохоронної системи вирішено так і не було. Найбільшою мірою це стосується забезпечення законності в правоохоронній діяльності, її професійності та відкритості.

Зазначимо, що О.М. Полковніченком розглядає правоохоронну функцію держави як забезпечений системою необхідних ресурсів комплексний напрямок діяльності держави, який об'єднує низку заходів (у тому числі примусових), заснованих на принципах справедливості та ефективності, що спрямовані на безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, забезпечення соціальної злагоди, недопущення індивідуальних, колективних та масових порушень законності й правопорядку [10].

У нерозривному зв'язку з принципом верховенства права треба означити доповнюючу його та прямо визначену ст.3 Конституції України засаду пріоритету прав і свобод людини і громадянина. При цьому, пріоритет прав людини відносно правоохоронної функції виявляється одразу у кількох аспектах – це не тільки першопричина формування цілісної самостійної правоохоронної функції держави (державної політики), але й загально правовий орієнтир в процесі самого здійснення правоохоронної діяльності, що має спрямовуватись на гарантування та забезпечення дотримання й безперешкодної реалізації громадянами своїх прав.

Іншою важливою ознакою правоохоронної функції, як доречно відзначає О.М. Полковніченко, є її своєчасна забезпеченість необхідними і достатніми ресурсами [10], що виступає неодмінним чинником наступної правомірної й адекватної реалізації правоохоронної діяльності. З приводу цього маємо де-

що конкретизувати, що «забезпеченість ресурсами» слід розуміти у широкому значенні, включаючи до його змісту не лише матеріально-технічні, фінансові та кадрові ресурси, але й також і нормативно-правову та організаційну основу правоохоронної діяльності. Таким чином, здійснення захисту прав громадян у правоохоронній діяльності вимагає чіткої й узгодженої визначеності не лише правоохоронної функції держави як сегменту державної політики, але й усієї правоохоронної системи в цілому.

При цьому, також акцентуємо увагу, що вплив правоохоронної функції на реалізацію прав громадян виражається не лише у самій правоохоронній діяльності, але й у поєднанні з нею правотворенню. Вказане, на думку Й.І. Горінецького, зокрема виявляється у правовій регламентації основних прав, свобод і законних інтересів, людини і громадянина, конкретних видів забороненої поведінки, виду і міри застосовуваних заходів юридичної відповідальності, а також форм державного контролю, методів виявлення, попередження і припинення правопорушень [6, с.8]. Відтак, адекватне нормативно-правове забезпечення у сфері правоохорони є не тільки необхідною передумовою практичного здійснення правоохоронної діяльності, а також створює своєрідні правові межі поведінки громадян, їхньої реалізації належних прав, свобод і законних інтересів.

Комплексність як ознака правоохоронної функції держави безпосередньо пов'язана з різноплановістю підлягаючих правоохороні суспільних відносин і прав громадян. Відповідно до цього, розглядаючи сутність правоохоронної функції держави, вченими, як правило, в залежності від об'єкту державно-владного впливу виділяється одразу декілька основних завдань правоохоронної функції. У зв'язку із цим слід навести визначення правоохоронної функції І.В. Сажнева (яке було згодом дослівно відтворено В.В. Волоско [11] без посилання на першоджерело), за яким вона являє «напрямок діяльності держави, що виражає її сутність на даному історичному етапі, спрямований на вирішення основних завдань із забезпечення охорони конститу-

ційного ладу, прав та свобод громадян, законності і правопорядку, усіх встановлених та врегульованих правом суспільних відносин, і здійснюється у відповідних формах та особливими методами» [12].

Отже, узагальнюючи всі вищевикладені позиції вчених, до змісту правоохоронної функції зазвичай відносять охорону або захист: конституційного ладу [6, с.4; 12; 13; 14, с.51–53]; законності [6, с.4; 10; 12; 13; 14, с.51–53]; правопорядку [6, с.4; 10; 12; 13; 14, с.51–53]; прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина [6, с.4; 10; 12; 13; 14, с.51–53]; форм власності [15, с.64]; а також інших об'єктів [6, с.4]. При цьому, одразу маємо означити потребу утриматися від визначення сутності правоохоронної функції через категорію «захист інших об'єктів», що не вносить жодної ясності з приводу змісту правоохоронної діяльності, який і так вже включає у себе досить складні інтегративні явища – конституційний лад та права людини. Натомість на подібному абстрактному рівні більш доречним вбачається визначення генерального завдання правоохоронної функції/діяльності, що логічно впливає з її самої суті, а саме це охорона права, або ж як за Й.І. Горінецьким – захист права загалом [6, с.4] чи за І.В. Сажневим та О.М. Ключевим – охорона усіх правовідносин [12; 13]. Поза цим, також лише частково можна погодитись з О.М. Полковніченком у тому, що змістом правоохоронної функції є «забезпечення соціальної злагоди» [10], що характеризує скоріше політико-соціальний, аніж суто правовий аспект правоохоронної діяльності держави.

Так само необхідно висловити й певні зауваження щодо прийнятності та доцільності одночасного виокремлення у структурі правоохоронної функції держави охорони й захисту конституційного ладу та прав людини. Відзначимо, що конституційний лад є багатостороннім явищем, що у тому числі вбирає у себе й права, свободи та законні інтереси людини і громадянина (втім так само як і інститут власності), а відповідно захист прав людини виступає одним із елементів захисту самого конституційного ладу. Зокрема, як за В.В. Кравченко, «поняття конституційного ла-

ду... має характеризувати... гарантованість прав і свобод людини і громадянина» [16, с.74]. Відтак, більш виваженою видається позиція Й.І. Горінецького [6, с.4], що визначає спрямованість правоохоронної функції/діяльності держави на захист прав громадян саме як однієї з основ конституційного ладу.

Разом із тим, не можна погодитись із П.В. Онопенко у тому, що «охорона правопорядку поглинає охорону конституційного ладу і, відповідно, охорону прав та свобод особистості» [15, с.65]. Не заглиблюючись у детальне вивчення специфіки зазначених правових категорій, що не входить до поля нашого дослідження, все ж таки варто розмежувати правопорядок, як стан упорядкованості суспільних відносин відповідно до приписів правових норм, та конституційний лад – як таку впорядкованість правом суспільних відносин, що ґрунтується на відповідних конституційних засадах, принципах і цінностях, зокрема й пріоритеті прав і свобод людини і громадянина (що апріорі правопорядок не характеризує). До того ж конституційний лад, правопорядок і законність саме як однопорядкові категорії захисту на конституційному рівні закріплюються ч.3 ст.1 Конституції Республіки Білорусія від 15.03.1994 р. Тому і конституційний лад, і правопорядок, і законність (що як специфічний режим правомірної діяльності органів держави також потребує окремої правової охорони й захисту) повинні мислитись в якості самостійних об'єктів правоохоронної функції та діяльності держави.

Поза цим, вважаємо, що додатковим об'єктом правоохоронної функції (а відповідно й правоохоронної діяльності) може виступати також і навколишнє природне середовище. Серед вітчизняних вчених такого підходу дотримуються, наприклад, О.Ф. Скакун і О.М. Ключев. Так, О.М. Ключев [13], визначаючи суть правоохоронної функції держави, дещо доповнює позицію І.В. Сажнева [12], включаючи до неї охорону на рівні з конституційним ладом, правами і свободами громадян, законністю і правопорядком й системою правовідносин ще й навколишнє природне середовище. При цьому, на нашу думку, у даному разі має йтися не стільки про захист прав

громадян на об'єкти навколишнього природного середовища, як про його збереження як одну з ключових суспільних цінностей, а відповідно й забезпечення громадян від можливої несприятливої дії певних природних факторів.

Як на нас, досить неоднозначним є запропонований П.М. Рабіновичем, а також Н.І. Матузовим і А.В. Малько поділ правоохоронних функцій на внутрішні і зовнішні, в результаті чого до числа правоохоронних (зовнішніх) функцій держави включається участь у міжнародному забезпеченні і захисті прав людини та участь у боротьбі з порушеннями міжнародного правопорядку [14, с.51–53]. З одного боку, на сьогодні є цілком логічним, що захист прав громадян з метою забезпечення його повноти й адекватності повинен мати транснаціональний характер, допускаючи використання не тільки національних, але й міжнародних засобів правового захисту. З іншого боку, на міжнародному рівні держава (зокрема й в особі відповідних правоохоронних органів) безпосередньо не вирішує питання захисту прав громадян, лише сприяючи його здійсненню міжнародними установами. Так само й участь України у забезпеченні міжнародного правопорядку матиме правоохоронне значення у тій частині, що пов'язана, передусім, саме з національним правопорядком і правами громадян України. Інакше кажучи, зважаючи на щільний зв'язок і субсидіарний характер такої «міжнародної» правоохоронної діяльності щодо внутрішньодержавних напрямків правоохорони, зазначений поділ правоохоронної функції вирішального значення у характеристиці правоохоронної діяльності не має.

Таким чином, узагальнюючи вищезазначені риси й властивості правоохоронної функції держави, можна виокремити такі її основні ознаки:

- правоохоронна функція становить комплексний пріоритетний напрямок державної політики;

- зміст правоохоронної функції складає забезпечення охорони права і правовідносин, а також захисту основ конституційного ладу, у тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, законності та правопорядку;

- правоохоронну функцію характеризує цілісність і внутрішня узгодженість, організованість і цілеспрямованість, стабільність і постійність, однорідність і різноплановість;

- правоохоронна функція ґрунтується на принципах верховенства права, законності, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, самостійності, професійності, прозорості та ефективності;

- правоохоронна функція реалізується у відповідних правових і організаційних формах за допомогою державно-владних методів переконання та примусу;

- реалізація правоохоронної функції вимагає її своєчасного забезпечення достатніми матеріально-технічними, фінансовими та кадровими ресурси, формування адекватної нормативно-правової та організаційної основи правоохоронної діяльності.

Відповідно до цього, виходячи з наведених нами ознак правоохоронної функції держави, пропонуємо наступну її дефініцію. Правоохоронна функція держави – це комплексний цілісний пріоритетний напрямок державної політики, спрямований на забезпечення відповідно до засад верховенства права та пріоритету прав людини охорони права і правовідносин, а також захисту основ конституційного ладу, у тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, законності та правопорядку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Осадчий В. І. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту / В. Осадчий // Право України. – 1997. – № 11. – С. 71–75.

2. Онопенко П. В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / П. В. Онопенко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2005. – 18 с.

3. Лавринчук І. Обставини встановлення правового статусу державного службовця / І. Лавринчук // Право України. – 1999. – № 9. – С. 98–102.

4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і

голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун» – 2005. – 1728 с.

5. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. Хрестоматия : учеб. пособие / под. ред. В. Н. Хропанюка. – М. : Интерстиль, 1998, – 944 с.

6. Горінецький Й. І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Й. І. Горінецький ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2005. – 20 с.

7. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія / О. Л. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.

8. Вступ до аналізу державної політики : навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К. : Основи, 2001. – 238 с.

9. Зозуля І. В. Теорія і практика реформування системи МВС України : монографія / І. В. Зозуля. – Х. : Харків юрид., 2008. – 480 с.

10. Полковніченко О. М. Сутність та зміст правоохоронної функції держави / О. М. Полковніченко // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2011. – № 3 (54). – С. 39–43.

11. Волоско В. В. Функції правоохоронних органів у демократичній державі / В. В. Волоско / Науковий вісник Львівськ. держ. ун-ту внутр. справ. Серія юридична. – 2008. – № 2. – С. 101–110.

12. Сажнев І. В. Деякі питання щодо визначення поняття «правоохоронна функція держави» / І. В. Сажнев // Вісник Запорізьк. юрид. ін-ту. – 2000. – № 4. – С. 62–71.

13. Ключев О. М. Загальна характеристика правоохоронної діяльності в Україні / О. М. Ключев // Митна справа. – 2011. – № 3 (75). – Ч. 2. – С. 31–33.

14. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – Вид. 5-е. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.

15. Онопенко П. В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація: дис. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.01 / П. В. Онопенко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2005. – 204 с.

16. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. – Вид. 4-е, випр. та доп. – К. : Атіка, 2007. – 568 с.

Соколенко О. Л. Поняття та ознаки правоохоронної функції держави як основи правоохоронної діяльності / О. Л. Соколенко // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 847–852 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12colopd.pdf>

Виконано аналіз теоретико-методологічних засад правоохоронної функції держави як основи правоохоронної діяльності, визначено її поняття та значення, охарактеризовано основні ознаки й властивості, а також встановлено взаємозв'язок правоохоронної функції держави із правоохоронною діяльністю.

Соколенко А.Л. Понятие и признаки правоохранительной функции государства как основы правоохранительной деятельности

Выполнен анализ теоретико-методологических основ правоохранительной функции государства как основы правоохранительной деятельности, определено ее понятия и значения, охарактеризованы основные признаки и свойства, а также установлена взаимосвязь правоохранительной функции государства с правоохранительной деятельностью.

Sokolenko A.L. Concept and Features of Law Enforcement Function of the State as the Basis for Law Enforcement Activities

The analysis of the theoretical and methodological basis of the law enforcement function of the state as a basis for law enforcement activities is made; also it was defined its concept and values, characterized the main features and properties, as well as described correlation law enforcement function of the state with law enforcement activities.