

УДК 342.9

Гриценко В. Г., професор кафедри
правознавства факультету історії та права,
к.ю.н., доцент, заслужений юрист України

Поняття правоохоронної діяльності

В статті досліджуються наукові підходи до розуміння поняття правоохоронної діяльності, охарактеризовуються її складові елементи, наводяться ознаки характерні правоохоронній діяльності.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, поняття, правоохоронні органи, правоохоронна система.

В статье исследуются научные подходы к пониманию понятия правоохранительной деятельности, охарактеризовываются ее составляющие элементы, приводятся признаки характерны правоохранительной деятельности.

Ключевые слова: правоохранительная деятельность, понятие, правоохранительные органы, правоохранительная система.

The paper investigates scientific approaches to understanding the concept of law enforcement activity, are given characteristic of features of law enforcement activity.

Keywords: law enforcement, concepts, law enforcement, law enforcement system.

Актуальність проблематики. Сьогодні ефективність правового регулювання у тій чи іншій сфері передбачає не тільки наявність законодавства, але й систему заходів для неухильного, точного здійснення виконання справедливих юридичних положень, які забезпечують реалізацію прав та свобод людини і громадянина. Враховуючи стрімкий розвиток адміністративного права в Україні, становлення адміністративно-судових інститутів, передусім, адміністративного судочинства, реформування системи правоохоронних органів, у тому числі, поняття, структури, форм і методів правоохоронної діяльності набуває як теоретичного, так і практичного значення.

Стан дослідження. Питаннями дослідження поняття правоохоронного органу та правоохоронної діяльності займалися такі науковці як: В.Б. Авер'янов, М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, І.П. Голосніченко, І.А. Григоренко, В.Л. Грохольський, В.П. Діхтієвський, А.Е. Жалінський, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, В.Ю. Кобринський, В.С. Ковальський, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.С. Лукомський, О.Р. Михайленко, Н.Р. Нижник та ін. Значний внесок у розвиток досліджень у сфері проблематики правоохоронної діяльності здійснили також такі зарубіжні вчені як: Е. Аннерс, Е. Бланкенбург, Р. Давид, К. Хессе, К. Цвайгерт тощо.

Метою статті є дослідження сутності правоохоронної діяльності, окреслення її важливих рис і особливостей, що вплинуть на формування принципово нової системи сучасної правоохоронної системи у нашій державі.

Виклад основного матеріалу. На думку В.М. Дубінчак, правоохоронна діяльність становить активну форму поведінки уповноважених спеціальних суб'єктів, яка передбачає можливість застосування встановлених законом примусових засобів, основною метою якої виступає охорона та захист (відновлення, профілактика порушень) прав, свобод і законних інтересів осіб та реалізує правоохоронну функцію держави [1, с. 18]. Однак, науковець допускає певний термінологічний недолік у формулюванні визначення, адже застосування примусових заходів є формою реалізації правоохоронної функції держави.

Натомість, у порівняльно-правовому аспекті І.А. Григоренко вказує, що, на відміну від Німеччини, у якій категорія «правоохоронна діяльність» має чітку наукову основу,

у правовій доктрині України це поняття не визначено. Така ситуація значною мірою ускладнює розв'язання більшості теоретико-практичних завдань. Важливість правоохоронної діяльності визначається її метою, яка полягає в охороні прав та свобод людини і громадянина, громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, підтримання правопорядку. Автор пропонує розглядати правоохоронну діяльність як різновид власне правової діяльності, що здійснюється з метою охорони прав і свобод людини і громадянина, інтересів громадянського суспільства та держави спеціально уповноваженими на те суб'єктами шляхом застосування юридичних заходів впливу в порядку та в межах, закріплених законом [2, с. 13].

Погоджуючись з такою точкою зору зазначимо, що поняття правоохоронної діяльності як діяльності виключно державних органів, спрямованих на застосування заходів примусу є недоліком сучасного стану розуміння понять у сфері адміністративно-правової думки України. Такий недолік зумовлений адміністративно-командним формулюванням визначення правоохоронної діяльності і повинен бути адаптований з німецького зразка, адже саме модель німецького адміністративного права трактується і сприймається вітчизняним адміністративним законодавством як зразкова.

В.С. Ковальський структурно до правоохоронної діяльності відносить такі напрями: 1) діяльність із забезпечення охорони учасників кримінального судочинства; 2) діяльність органів прокуратури; 3) діяльність із виявлення, запобігання і розслідування правопорушень; 4) діяльність із захисту державної (національної) безпеки, державного кордону і охорони правопорядку [3, с. 14].

На нашу думку, така діяльність має комплексний характер і не може сприйматися розрізнено за окремими напрями впливу на поведінку учасників суспільних правовідносин. На обґрунтування цього твердження С.М. Гусаров стверджує, що правоохоронна діяльність охоплює широке коло суспільних відносин, що охороняються в адміністративно-юрисдикційний спосіб, великий обсяг прав щодо накладання адміністративних стягнень порівняно з іншими суб'єктами юрисдикції; широке коло посадових осіб, які мають право застосовувати адміністративно-правові санкції; визначена нормативно-правовими актами спеціалізація щодо розгляду адміністративних справ; право накладати адміністративні стягнення на місці вчинення правопорушення [4, с. 17].

Аналізуючи визначене, очевидно у визначенні правоохоронної діяльності повинно бути відображено розуміння її як виду юрисдикційної, але в той же час не виключно примусової діяльності. Українське законодавство повинно бути спрямоване на створення саме механізмів врівноваження «поліцейської» та власне юрисдикційної складових досліджуваного поняття.

Однак, поряд із цим, на наш погляд, не варто ототожнювати поняття правоохоронної діяльності із адміністративно-юрисдикційною діяльністю. Так, Д.П. Калаянов визначає адміністративно-юрисдикційну діяльність правоохоронних органів як урегульований нормами адміністративного права спеціальний різновид адміністративної діяльності, який полягає у виявленні протиправних діянь, у збиранні і оцінці матеріалів (а також доказів), кваліфікації адміністративних правопорушень, а також у здійсненні адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення [5, с. 6]. Це означає, що правоохоронна діяльність охоплює лише окремі види юрисдикційної діяльності і становить собою окремий елемент предмету адміністративного права.

В.Ю. Шильник розглядає під правоохоронною діяльністю самостійний вид державної, підзаконної, правозастосовної та власне правоохоронної діяльності, що

полягає у розгляді і вирішенні в передбаченому нормативно-правовими актами порядку правових спорів з метою охорони громадських відносин у різних галузях управління [6, с. 77]. Але ми не погоджуємося з даним визначенням в частині логічної помилки, за якою правоохоронна діяльність визначається через тотожне поняття.

О.М. Бандурка під правоохоронною діяльністю розуміє специфічний тип саме державної діяльності, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу у суворій відповідності до закону та неухильному дотриманні встановленого ним правопорядку [7, с. 125]. Тож, автор розуміє під правоохоронними органами лише державні органи, основною метою діяльності яких є забезпечення законності, боротьба зі злочинністю та інші правопорушеннями.

В.М. Осадчий вказує на занадто широке розуміння правоохоронної діяльності іншими представниками науки адміністративного права, наводить цілий ряд переконливих аргументів на користь того, що правоохоронна діяльність — це діяльність державних органів щодо забезпечення законності і правопорядку, боротьби зі злочинністю, яким надані повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу й перевиховання правопорушників [8, с. 71-72]. Тож, на підставі вище викладеного, з врахуванням усіх наданих нами вище зауважень, пропонуємо наступним чином визначити правоохоронну діяльність — це врегульована нормами адміністративного права, юрисдикційна активна діяльність (активна поведінка) спеціально уповноважених суб'єктів (правоохоронних органів), яка спрямована на охорону прав та свобод людини і громадянина, інтересів суспільства і держави, забезпечення підтримання правопорядку, нагляду за додержанням законності, припинення порушень, запобігання їх вчиненню та відновлення неправомірно порушених прав із застосуванням засобів переконання, примусу і стимулювання.

Сформулювавши визначення правоохоронної діяльності, доцільним є аналіз ключових ознак такої активної поведінки правоохоронних органів. Стосовно першої ознаки, а саме — ознаки публічності, В.С. Ковальський зазначає, що така властивість полягає у властивості правоохоронної діяльності публічно встановленими процедурами охороняти права фізичної або юридичної особи. Соціальний характер такої діяльності полягає у позитивному впливі на правову поведінку людини (груп людей) за допомогою встановлення дозволів, приписів, заборон або реалізації юридичної відповідальності [3, с. 14].

З цієї ознаки випливає і наступна ознака правоохоронної діяльності, про яку вже частково згадувалося — юрисдикційний характер такої діяльності. Як зазначає В.І. Олефір, така діяльність завжди пов'язана з правопорушниками, оцінкою поведінки учасників громадських відносин, вжиттям заходів адміністративного примусу та видаються з метою покарання винних, запобігання, припинення правопорушень, що є особливостями поліцейських правовідносин [9, с. 278]. С.М. Гусаров стверджує, що адміністративна юрисдикція як процесуальна категорія слугує у кінцевому рахунку цілям правоохорони, забезпеченню стабільного правопорядку у сфері державного управління [4, с. 13]. На нашу думку, юрисдикційність такої діяльності охоплює специфічне коло суб'єктів її здійснення, особливість внутрішнього зв'язку між явищами, які виникають у зв'язку з такою діяльністю, процесуальним характером такої діяльності.

Отже, юрисдикційність правоохоронної діяльності як правова категорія створює правові можливості для необхідного виконання головного призначення правоохоронної діяльності — охорону прав і свобод людини та громадянина, забезпечення інтересів

суспільства та держави.

Третьою ознакою є процедурно-процесуальний характер такої діяльності. Така ознака, зокрема передбачає, що правоохоронна діяльність складається з певних взаємообумовлених та послідовних етапів, таких, які трактуються як юридичні процедури і процес. Це, зокрема, подання особами заяви про вчинення правопорушення, здійснення певних примусових заходів і т.д. В.С. Ковальський вказує, що всі процедури є формально визначеними. Наприклад, процедури звернення громадян до державних установ з питань захисту своїх прав, з питань притягнення інших осіб до адміністративної, кримінальної, дисциплінарної, інших видів відповідальності, складання юридично значимих документів, що носять процесуальний характер [3, с. 16].

Ми вважаємо, що формальна визначеність таких правових процедур в межах правоохоронної діяльності носить протокольну форму. Це означає, що будь-яка дія, яка вчиняється зі сторони правоохоронних органів має вноситися до відповідних актів, що ними видаються і для яких встановлюються правила їх складання, реєстрації і видачі зацікавленим особам.

Отже, процедурно-процесуальний характер такої діяльності виражається у формальній визначеності (протокольному характері) правових процедур, що здійснюються в межах правоохоронної діяльності та неприпустимість порушення такого документування, адже вчинення таких дій може потягнути порушення прав, свобод і законних інтересів різних суб'єктів.

Четвертою ознакою правоохоронної діяльності виступає професійність її здійснення. Така ознака дозволяє більш якісно і диференційовано підходити до аналізу і оцінки порушень правопорядку у державі, підходити до планування і організації здійснення правоохоронної діяльності в окремих службах та підрозділах внутрішніх справ, деталізувати аналітичну та профілактичну діяльність, у цілому підвищувати ефективність боротьби з різними адміністративними правопорушеннями, правильна юридична оцінка котрих вимагає спеціальної і професійної підготовки.

І.А. Григоренко вказує, що відповідно до наукової доктрини Німеччини, передбачається удосконалення професійної підготовки персоналу з одночасним скороченням його чисельності, професійну етику [10, с. 9]. Ми вважаємо, що визначення структури, чисельності, фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового та кадрового забезпечення з урахування основних тенденцій моніторингу, впровадження професійних стандартів (включаючи етичні) службової діяльності персоналу правоохоронних органів в Україні.

Отже, ознака професійності в правоохоронній діяльності носить системоутворююче значення, адже становить собою підґрунтя для створення концепції реформування правоохоронних органів в Україні. Формулювання основних функцій, завдань, принципів їх діяльності. Видається важливим створення належного правового регулювання в цій частині і відповідних кваліфікаційно-дисциплінарних органів для кожного правоохоронного органу.

Останнім принципом правоохоронної діяльності можна визначити чіткий її нормативний характер. Такий характер, на думку О.Л. Макаренкова, полягає у чіткій регламентованості законодавством послідовності, складу і властивостей, юридичних наслідків дій, які вчиняються під здійснення досліджуваного виду правової діяльності [11, с. 7]. Відносини у правоохоронній сфері регулюються на засадах імперативності приписів норм законодавчих актів та ініціативи (або обов'язку) їх застосування тими учасниками

правоохоронної діяльності, які наділені відповідними владними функціями або правом ініціативи порушення процесу відповідного адміністративного або кримінального провадження (наприклад, право звернутися із заявою про вчинення злочину). Відтак, головною підставою для виникнення конкретного правового зв'язку між суб'єктами правоохоронної діяльності є акт управління або специфічні спеціальні правомірні дії. Абстрактну конструкцію правоохоронних дій містить у собі відповідна норма, а сутність такої конструкції полягає в тому, що норма від імені держави визначає належну поведінку кожного зі своїх адресатів. Одних вона наділяє правоохоронними та правозастосовними функціями, а інших — виконувати волю владного суб'єкта. Вона встановлює особливі правила взаємодії людини і держави у відносинах правоохоронної діяльності. Ці правила виражаються в межах чіткого регламентування взаємних прав та обов'язків.

Отже, ознака високого рівня нормативності характерна для правоохоронної діяльності в частині чіткого визначення її формально виражених проявів у відповідності до норм чинного законодавства. Конструкції, які втілюються в нормах забезпечують належний стан правової регламентації відносин, які виражають ставлення держави до суспільства, окремої людини і громадянина та навпаки.

Таким чином, до ознак правоохоронної діяльності належать: 1) публічність; 2) юрисдикційний характер; 3) процедурно-процесуальний характер; 4) професійність; 5) висока нормативність.

Отже, підсумовуючи все вище зазначене, зауважимо, що здійснення правоохоронними органами правоохоронної діяльності потребує термінологічної визначеності в частині покладення на ці уповноважені суб'єкти правоохоронних та правозахисних функцій, створення правових механізмів взаємодії із кожною окремою людиною цих органів, підвищення їх професійної підготовки, створення правових можливостей для реального та ефективного досягнення мети правоохоронної діяльності — охорону прав людини і громадянина, забезпечення інтересів суспільства і держави, підтримання правопорядку. Тому на законодавчому рівні пропонується закріпити чітке визначення правоохоронного органу не шляхом встановлення переліку таких органів (хоча і він потрібен більш розширений). А шляхом вказівки на загальні ознаки такого органу. Також необхідно на законодавчому рівні визначити поняття правоохоронної діяльності для встановлення межі компетенцій різноманітних суб'єктів у цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дубінчак В.М. Правоохоронна діяльність: сутність, суб'єкти, засоби забезпечення (теоретико-правовий аспект): Автореф. дис.. канд.. юрид. наук за спец. 12.00.01 - теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / В. М. Дубінчак ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. — К., 2010. — 20 с. — укр.
2. Григоренко І.А. Правоохоронна діяльність в Україні та Німеччині (порівняльно-правове дослідження) : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ірина Анатоліївна Григоренко. — К., 2014. — 19 с.
3. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: Підручник / О.С. Захарова, В.С. Ковальський, В.С. Лукомський та ін.; Відп.ред. В. Маляренко. — 3-є вид., перероб. і доп. — К.: Юрінком Інтер, 2007. — 352 с.
4. Гусаров С.М. Організаційно-правові засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ України. — Х.: ТД «Золота миля», 2009. — 408 с.
5. Калайанов Д.П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел Украины: учебн.пособие. — Одесса: АО БАХВА, 2000. — 128 с.
6. Шильник В.Ю. Адміністративні юрисдикційні повноваження та їх здійснення органами внутрішніх справ: дис.. канд.. юрид. наук. — Х., 2004. — 198 с.
7. Адміністративне право України : Підручник для вищ. навч. закл. МВС України / МВС України;

Нац. ун-т внутрішніх справ; За заг. ред. О.М. Бандурки; Авт.: О.М. Бандурка, К.Л. Бугайчук, В.А. Гуменюк, Г.В. Джагулов, І.Д. Казанчук та ін. — Харків, 2004. — 480с.

8. Осадчий В.М. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту // Право України. — 1997. - № 11. — С. 71-76.

9. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ: Загальна частина / [Ю.І. Римаренко, Є.М. Мойсєєв, В.І. Олєфір та ін.]. — К., 2008. — 816 с.

10. Григоренко І.А. Правоохоронна діяльність в Україні та Німеччині (порівняльно-правове дослідження): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ірина Анатоліївна Григоренко. — К., 2014. — 19 с.

11. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України: навч.-метод. посіб. / Городовенко В.В., Ганзенко О.О., Макарєнков О.Л. — Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2012. — 182 с.

УДК 349.2

Пусан К. Б., помічник судді
Апеляційного суду Полтавської обл

Зарубіжний досвід удосконалення адаптації трудового законодавства у сфері праці суддів до законодавства Європейського Союзу

В статті розглядається зарубіжний досвід врегулювання праці суддів у сфері трудового законодавства, пропонуються пріоритетні шляхи вдосконалення вітчизняного законодавства в цій сфері.

Ключові слова: адаптація трудового законодавства, законодавство ЄС, праця суддів, зарубіжний досвід.

В статье рассматривается зарубежный опыт урегулирования труда судей в сфере трудового законодательства, предлагаются приоритетные пути совершенствования отечественного законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: адаптация трудового законодательства, законодательство ЕС, работа судей, зарубежный опыт.

The article deals with settlement of international experience of work of judges in labor legislation, are offered ways to improve priority national legislation in this area.

Keywords: adaptation of employment law, EU law, the work of judges, foreign experience.

Актуальність проблематики. З 1 листопада 2014 р. набрали чинності окремі розділи Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами. Це розділи договору про безпеку, юстицію, боротьбу проти шахрайства, гармонізацію стандартів, ряд протоколів та ін. [1]. Україна взяла на себе зобов'язання здійснювати відповідні кроки для підготовки до інтеграції з іншими державами-членами ЄС. Обов'язковою передумовою вступу до ЄС та одним з етапів інтеграції є гармонізація національних правових стандартів з законодавством ЄС.

Стан дослідження. Вивченням зарубіжного досвіду удосконалення адаптації трудового законодавства у сфері праці суддів до законодавства Європейського Союзу займалися такі вчені як Н.Б. Болотіна, В.П. Горбатенко, Г.В. Друзенко, Ю.Ю. Івчук, В. Кернз, Н.М. Мужикова, В. Опришко, Н.М. Пархоменко, В.Ф. Пузирний, О.П. Рудницька, О. Саленко, Л.А. Семенов, Н.В. Сюр, Г.І. Чанишева, Т.В. Шелпякова,