

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35

Ростислав БОТВІНОВ

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: СУТНІСТЬ ТА ОЗНАКИ

Аналізуються зміст і особливості правоохоронної діяльності держави. Доводиться, що в умовах значних соціально-політичних змін актуалізується потреба розробки й реалізації принципово нових підходів до здійснення правоохоронної діяльності держави. Визначаються цілі, завдання і принципи правоохоронної діяльності як форми активно-владного ставлення правової держави до злочинів, адміністративних правопорушень, їх причин і наслідків, а також інших негативних протиправних явищ з метою забезпечення виконання вимог правових норм, неухильного дотримання принципів законності. Наводяться риси правоохоронної служби.

Ключові слова: правова держава, правоохоронна діяльність, правопорядок, правоохоронна служба.

Rostyslav Botvinov. The law enforcement activities of public authorities: essence and features

The content and features of the enforcement of the state are analyzed. It is proved that in terms of significant social and political change need updated development and implementation of innovative approaches to the law enforcement activities of the state. The goals, objectives and principles of law enforcement are defined as a form of active and imperious attitude of law to crimes and administrative offenses, their causes and consequences, as well as other negative unlawful phenomena in order to meet the requirements of the law, strict adherence to the principles of law. The features of law enforcement service are present.

Key words: rule of law, law enforcement, law, law enforcement service.

Головним принципом діяльності правової держави є забезпечення верховенства права, закріплене в ст. 8 Конституції України. Необхідність реалізації цього принципу зумовлює необхідність дослідження змісту та принципів правоохоронної діяльності держави. В умовах суспільних реформ в Україні актуалізується питання забезпечення державної безпеки і правопорядку, що потребує розробки осмислення змісту, принципів та цілей правоохоронної діяльності держави.

Проблема реалізації правоохоронної діяльності держави входить до предметної сфери досліджень Р. Шая, П. Онопенка, Й. Горинецького.

Мета статті – дослідити особливості здійснення правоохоронної діяльності органами державної влади в сучасному українському суспільстві.

У вітчизняній науці не вироблено загального розуміння правоохоронної діяльності. У нечисленних працях, в яких робиться спроба її визначення, автори обмежуються лише окремими її ознаками. Наприклад, одні вказують на юридичний

© Ботвінов Р. Г., 2016

Державне управління та місцеве самоврядування, 2016, вип. 4(31)

характер правоохоронної діяльності за формою і змістом, інші вважають її головною відмітною властивістю легальний примус, треті визначають її за суб'єктно-предметними характеристиками, вказуючи, що це діяльність уповноважених на те державних органів з охорони правових норм, громадських відносин, боротьби зі злочинністю та ін.

Розгляд правоохоронної діяльності в системі державної діяльності дозволяє запропонувати її визначення на основі виділення загального об'єкта охорони – правопорядку. Саме порядок громадських відносин, що відповідає правовим нормам, є загальним об'єктом правоохоронної діяльності. Так, предметом правоохоронної служби є не економіка, а відповідний правовий порядок економічних відносин, не життя, недоторканість і свобода людини, а правовий порядок, що гарантує ці громадські цінності. Таким чином, правоохоронна діяльність – це правова діяльність за змістом, а не тільки за формою.

Відповідно до виділеного загального об'єкта правоохоронна діяльність включає такі цілеспрямовані дії: 1) виявлення загроз існуючому правовому порядку; 2) попередження порушень правопорядку; 3) припинення порушень правопорядку; 4) відновлення правового порядку; 5) застосування заходів юридичної відповідальності до порушників правопорядку.

Правоохоронна діяльність має складні й різноманітні цілі, завдання і функції, обумовлені різноманітністю конкретних об'єктів правової охорони. Специфіка громадських відносин і конкретної форми охорони громадських відносин визначає конкретне функціональне навантаження суб'єктів правоохоронної діяльності. Це стає об'єктивною основою для утворення множинності суб'єктів (органів, установ і посадовців державної влади) правоохоронної діяльності.

Завдяки проведеному дослідженню ми маємо достатні підстави, щоб виділити й узагальнити ряд істотних характеристик, що дозволяють скласти уявлення про обраний різновид державної практики. Серед них особливу значущість мають владність правоохоронної діяльності, предметність, правова опосередкованість, багатосуб'єктність і законність. Така діяльність є способом існування і формою вираження соціального призначення правоохоронних органів [6].

Владність як властивість правоохоронної діяльності держави виявляється в здатності спрямовувати поведінку людей в державних інтересах. Найяскравіше вона розкривається у відносинах між суб'єктами правоохоронної діяльності та суб'єктами злочинів, адміністративних правопорушень, дисциплінарних проступків. Незалежно від власного бажання і волі будь-який правопорушник неодмінно повинен виконувати законні вимоги, що висувують йому суб'єкти правоохоронної діяльності.

Можна сказати, що в цілому правоохоронна діяльність є формою активно-владного ставлення правової держави до злочинів, адміністративних правопорушень, їх причин і наслідків, а також інших негативних протиправних явищ з метою забезпечення виконання вимог правових норм, неухильного дотримання принципів законності.

Істотною рисою правоохоронної діяльності є її предметність. Правоохоронна діяльність як будь-яка людська діяльність є ставленням суб'єктів до навколишнього соціального світу з метою його зміни і перетворення. Цей світ протистоїть суб'єктам як об'єкт (предмет) їх дії. Звичайно, учасникові охорони правопорядку протистоїть не весь навколишній світ, не вся політико-правова дійсність. У цьому виді правового регулювання громадських відносин активно-творче ставлення держави, його органів зорієнтоване передусім на боротьбу з різними порушеннями права. Саме сукупність негативних протиправних явищ насамперед протистоїть державі як предмет її правоохоронної дії, в процесі якої держава прагне до їх перетворення.

Однак слід мати на увазі, що зміст предмета правоохоронної діяльності держави не вичерпується порушеннями права, їх наслідками, насправді він значно

різноманітніший. Суб'єкти цієї діяльності разом з перетворенням вказаних явищ прагнуть проникнути углиб об'єкта, осмислити причинно-наслідкові зв'язки, аби, діючи на них, не допустити в соціальній дійсності зростання порушень законності, попереджувати, не допускати перетворення причини в наслідок. Цим і обумовлюється той факт, що невід'ємною частиною предмета правоохоронної діяльності є причини правопорушень і умови, які їм сприяють.

Іншою властивістю правоохоронної діяльності є її опосередкованість. Правоохоронна діяльність характеризується великою мірою правового опосередкування (врегулювання). Досить звернутися до таких правових актів, як Конституція України, а також до галузевого законодавства [2; 3], щоб переконатися у високому ступені опосередкування правом цілей і завдань правоохоронної діяльності держави, її суб'єктів і об'єктів, засобів і методів її здійснення. У сучасних умовах тенденція до правового опосередкування цієї діяльності поглиблюється, що служить однією з гарантій захисту від свавілля і беззаконня з боку державних органів, їх посадовців, у тому числі органів внутрішніх справ.

Проте право – не лише засіб регламентації правоохоронної діяльності, але й об'єкт її захисту. За такого підходу стають очевидними найбільш глибинні пласти соціальної дійсності, на захист яких спрямована правоохоронна діяльність.

Багатосуб'єктність як ознака правоохоронної діяльності пов'язана з тим, що до її здійснення залучається все більша кількість державних органів, громадських організацій, трудових колективів, окремих громадян.

В умовах сучасного громадянського суспільства великий обсяг правоохоронної діяльності виконують органи державної влади. Одним із дієвих методів здійснення правоохоронної діяльності найвищими органами державної влади є контроль за підтримкою законності. На своїх сесіях Верховна Рада розглядає, наприклад, питання, пов'язані з виконанням законів міністерствами, державними комітетами, охороною прав громадян, і приймає з цих питань відповідні рішення; здійснює контроль за тим, щоб їх рішення виконувалися неухильно.

Важливе місце правоохоронна діяльність займає у функціонуванні системи органів державної влади, велика частина яких реалізують правоохоронні функції як основні або предметні, а тому повинні вважатися правоохоронними органами. Законодавчі органи влади України, здійснюючи основну або предметну функцію законотворчості, регламентують і регулюють питання організації і змісту діяльності правоохоронних органів. Вони здійснюють постійний контроль за діяльністю правоохоронних органів країни. Виняток становлять судові органи, які, відповідно до Конституції України, є самостійною гілкою влади за предметами ведення і обсягом повноважень. Законодавчі органи влади є також гарантом правового і соціального захисту правоохоронних органів і їх державних службовців [4].

Результативність правоохоронної діяльності в умовах формування громадянського суспільства визначається як цілеспрямованою діяльністю державних органів і громадських організацій з охорони правопорядку, так і активною, зацікавленою участю в ній окремих громадян. Почуття високої громадянської відповідальності більшості громадян за забезпечення громадського порядку в країні, їх непримиренність до різних антигромадських проявів, активна участь у захисті громадських і державних інтересів визначають їх місце в правоохоронній діяльності правової держави. Беручи участь у розгляді трудових суперечок, чиненні правосуддя, зміцненні законності і правопорядку, викорінюванні правопорушень, їх причин і умов, що їм сприяють, громадськість виявляє себе як активний реалізатор правоохоронної функції.

Правоохоронна діяльність має своєю метою забезпечення суворого і неухильного дотримання і виконання всіма державними органами, громадськими організаціями, трудовими колективами, посадовцями і громадянами вимог правових

норм [6]. Діяльність суб'єктів правоохоронної діяльності ґрунтується на конституційних принципах і відповідає вимогам законності. Суть самої законності полягає в однаковому розумінні, усвідомленні і точному виконанні дій з дотримання норм і правил чинного законодавства передусім правоохоронними органами.

Тільки виявивши основні сутнісні характеристики правоохоронної діяльності, можна переходити до дослідження її структури, де підставами для виділення структурних елементів є види правоохоронної діяльності. Вид правоохоронної діяльності – це однорідна, відокремлена функція, здійснювана одним із спеціально уповноважених суб'єктів права на підставі закону і в порядку, передбаченому законом із захисту основних прав і свобод людини, громадянина, матеріальних і духовних цінностей суспільства, конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності і державної безпеки. Відповідно до видів правоохоронної діяльності формуються і групуються правоохоронні органи як її суб'єкти.

Отже, правоохоронна діяльність – це сукупність видів робіт, що виконуються різними уповноваженими суб'єктами права на основі і для виконання закону. У широкому розумінні правоохоронну діяльність здійснюють органи всіх гілок державної влади. Їх сукупна погоджена діяльність і є правоохоронною діяльністю держави, спрямованою на зміцнення правопорядку [5].

Основна особливість державної правоохоронної служби полягає в тому, що вона, з одного боку, є формою здійснення правоохоронної діяльності держави, а з іншого – елементом (видом) державної служби. Іншими словами, накладення на правоохоронну діяльність принципів державної служби визначає її специфіку як особливої організації правоохоронної діяльності держави. Це означає, що ця діяльність за змістом є правоохоронною, а за способом її організації і здійснення – службою, тобто службовою діяльністю професіоналів, яких наймає держава для виконання завдань правоохорони.

Таким чином, правоохоронна служба за своєю природою є виконавчою діяльністю. Вона не може здійснюватися в таких формах правоохоронної діяльності держави, як правотворчість і правосуддя, що є самостійними формами забезпечення правоохоронної функції держави і ґрунтуються на інших принципах формування і діяльності. Звідси її специфічні риси, характерні для виконавчої організації державної влади. Виконавча природа цього виду правоохоронної діяльності обумовлює її ознаки, характерні для виконавчої влади. Вони є взаємообумовленими характеристиками її діяльності і організації.

Підзаконність як специфічна ознака державної правоохоронної служби означає, що діяльність її службовців, по-перше, ґрунтується на законі, а по-друге, спрямована на реалізацію встановлених законом прав і обов'язків суб'єктів права. У цьому сенсі правоохоронні органи, в яких передбачено проходження державної служби, не можуть встановлювати матеріальні правоохоронні норми, а можуть лише забезпечувати їх реалізацію і вимагати їх виконання [6]. Нормотворча діяльність правоохоронних органів державної служби може бути спрямована виключно на регламентацію внутрішніх управлінських процесів і встановлення порядку здійснення окремих правоохоронних процедур.

Підзаконний характер державної правоохоронної служби виражається в наявності чіткої системи нагляду за законністю в діяльності її службовців. Так, діяльність органів дізнання, попереднього слідства, виконання покарання виділяються як самостійні сфери нагляду за законністю з боку прокуратури. Дії службовців правоохоронної служби, пов'язані з обмеженням особистих прав і свобод (обшук, догляд, арешт та ін.), можуть бути здійснені на підставі попереднього судового контролю у вигляді отримання санкції. Контроль дотримання законності в діяльності службовців правоохоронної служби здійснюється і в межах внутрішньовідомчого контролю.

Оперативність як специфічна ознака державної правоохоронної служби означає, що основною сферою діяльності державних службовців правоохоронної служби є ранні стадії правоохорони, які охоплюють: забезпечувальну діяльність правореалізації (дозвільно-реєстраційна діяльність); попередження правопорушень (патрулювання, профілактика правопорушень); виявлення правопорушень і розшук осіб, які скоїли злочини (оперативно-розшукова діяльність); припинення правопорушень і припинення їх суспільно шкідливих наслідків (прийом заяв про правопорушення, виконання невідкладних слідчих дій, негайне реагування на відомості про правопорушення); діяльність з підготовки до розгляду судом або уповноваженим на те посадовцем або органом справ про адміністративні правопорушення і злочини.

Оперативність державної правоохоронної служби вимагає організації цілодобових чергувань, формування чергових частин, а за необхідності штабів оперативних і слідчих груп. Оперативність реагування на порушення встановленого правом порядку вимагає від службовців державної правоохоронної служби спеціальної фізичної і бойової підготовки, наявності у своєму арсеналі зброї і спеціальних засобів.

Правоохоронна державна служба є професійною діяльністю. З одного боку, професіоналізм є якісною характеристикою державних службовців, а з іншого – професійна діяльність означає її відшкодувальний характер у вигляді основного (єдиного) джерела доходу державного службовця. У першому значенні професіоналізм нерідко зводиться до компетенції і відповідної освіти. Проте в державній правоохоронній службі професіоналізм – поняття ширше. Більшість професій і посад державної правоохоронної служби вимагають високого рівня професіоналізму, що включає, окрім спеціальної (частіше юридичної) освіти, наявність високих моральних якостей, відповідної фізичної і бойової підготовки, життєвого і професійного досвіду. Такі високі вимоги до службовця державної правоохоронної служби пов'язані з її специфікою. Саме високий професіоналізм є головною вимогою до осіб, які обрали професією правоохоронну діяльність.

Специфіка правоохоронної діяльності полягає в тому, що її здійснення часто пов'язане з небезпекою для життя і здоров'я співробітника, необхідністю приймати рішення, що визначають правове положення громадян, умінням приймати складні рішення в мінімально короткі терміни. Це вимагає постійних зусиль з боку її співробітників стосовно підтримки професійних якостей. Тому в багатьох правоохоронних органах існують системи, які забезпечують професіоналізм, що відповідає займаній посаді. У цю систему включені: конкурсна система вступу на службу і призначення на посаду; система кваліфікаційних вимог фізичного, вікового, освітнього морально-етичного характеру; система періодичного підвищення кваліфікації у вигляді стажувань і додаткової професійної підготовки і перепідготовки; система стимулювання професійного і посадового кар'єрного зростання (спеціальні звання, класні чини, відповідні надбавки за вислугу років) [1]. Специфіка компетенції державних правоохоронних органів виявляється і в тому, що вона, на відміну від інших видів правоохоронної діяльності, має функціональний, предметний і територіальний аспекти.

Формальними особливостями державної правоохоронної служби як специфічної правоохоронної діяльності є: наявність форменого одягу, спеціальні звання, класні чини, відповідні службові посвідчення, в деяких органах спеціальні жетони з особистими номерами, право на постійне носіння табельної зброї та ін.

У той самий час якщо аналізувати точне законодавче визначення державної правоохоронної служби, то її можуть здійснювати не лише спеціальні правоохоронні органи, але й окремі структурні підрозділи і посадовці неспеціалізованих органів і установ. Аналіз визначення державної служби, наведеного в Законі України «Про

державну службу», дає основу для таких суджень про специфіку цього виду правоохоронної діяльності:

1) суб'єктом цього виду правоохоронної діяльності може бути тільки фізична особа, що має громадянство України;

2) ця діяльність є видом державної служби, а отже, повинна відповідати загальним ознакам державної служби, тобто бути професійною і службовою;

3) правоохоронна державна служба має супідрядну ієрархічну організацію, властиву всім управлінським і виконавчим органам;

4) змістом державної служби є діяльність на посаді правоохоронної служби в державних органах, службах і установах, що виконує функції із забезпечення безпеки, законності і правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод людини і громадянина. Таким чином, ця посада, по-перше, має бути визначена як посада правоохоронної служби, а по-друге, не в будь-яких державних органах, службах і установах, а тільки в тих, які виконують відповідні функції;

5) зміст діяльності у вигляді державної служби визначається займаною посадою і функціональною характеристикою державного відомства, де визначена ця посада;

6) характер виконуваної правоохоронної діяльності на правоохоронній посаді визначає специфіку правового регулювання порядку проходження конкретного виду державної правоохоронної служби.

Характеристика правоохоронної діяльності як службової дозволяє говорити про неї як про діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, яка здійснюється на умовах призначення або найму на службу на певний термін.

Це означає, що правоохоронна діяльність як вид державної служби, по-перше, не може здійснюватися в правотворчій (законодавчій) або судовій формі, а по-друге, не може вважатися державною правоохоронною службою виконання правоохоронної діяльності в окремих випадках особами, що не заміщають правоохоронні посади.

Перераховані характеристики дозволяють зробити певні висновки:

1. Правоохоронна служба, будучи за змістом специфічною правоохоронною діяльністю, лежить в основі організаційно відособленої підсистеми правоохоронної системи держави.

2. Розуміння характеру і специфіки державної правоохоронної служби як діяльності залежить не просто від певної сукупності принципів, закладених в її основу, а від особливостей поєднання їх основних типів – організаційних, ідейних і формальних. В умовах утворення правоохоронної діяльності як особливого виду державної служби первинними є принципи організаційно-змістовного характеру, а не формально-організаційного плану.

Список використаних джерел / List of references

1. **Державна служба** : навч. посіб. / за ред. С. М. Серьогіна, Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ : ІФТУНГ, 2012. – 542 с. [Derzhavna sluzhba : navch. posib. / za red. S. M. Serohina, D. I. Dzvinchuka. – Ivano-Frankivsk : IFTUNH, 2012. – 542 s.].

2. **Про затвердження** Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України від 25 серп. 2015 р. № 501/2015. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/501/2015> [Pro zatverdzhennia Natsionalnoi stratehii u sferi prav liudyny : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 25 serp. 2015 r. № 501/2015. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>].

3. **Про Комітет** з питань реформування правоохоронних органів : Указ Президента України від 6 квіт. 2012 р. № 252/2012. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14672.html> [Pro Komitet z pytan reformuvannia pravookhoronnykh orhaniv : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 6 kvit. 2012 r. № 252/2012. – Rezhym dostupu : <http://www.president.gov.ua/documents/14672.html>].

4. **Скакун О. Ф.** Теорія права і держави : підручник : пер. з рос. / О. Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с. [Skakun O. F. Teoriia prava i derzhavy : pidruchnyk : per. z ros. / O. F. Skakun. – Kharkiv : Konsum, 2001. – 656 s.].

5. **Шай Р. Я.** Правоохоронна функція правової держави: теоретико-практичні аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шай Роман Ярославович ; Нац. ун-т «Львів. політехніка», М-во освіти і науки, молоді та спорту України. – Львів, 2012. – 20 с. [Shai R. Ya. Pravookhoronna funktsiia pravovoi derzhavy: teoretyko-praktychni aspekty : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.01 / Shai Roman Yaroslavovych ; Nats. un-t «Lviv. politekhnika», M-vo osvity i nauky, molodi ta sportu Ukrainy. – Lviv, 2012. – 20 s.].

6. **Щодо здійснення** правозахисної функції організаціями громадянського суспільства : аналіт. зап. // Нац. ін-т стратег. дослідж. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1283> [Shchodo zdiisnennia pravozakhysnoi funktsii orhanizatsiiamy hromadianskoho suspilstva : analit. zap. // Nats. in-t strateh. doslidzh. – Rezhym dostupu : <http://www.niss.gov.ua/articles/1283>].

Надійшла до редколегії 24.11.16