

ПРАВООХОРОННА СФЕРА ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

С.Г. Братель

*начальник кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент*

Постановка проблеми. Правоохоронна сфера як об'єкт адміністративно-правового регулювання займає ключову роль у механізмі державного регулювання. Правоохоронна сфера включає діяльність органів виконавчої влади, завданням яких є забезпечення правоохоронних функцій, які окреслюють існування правоохоронної сфери. На жаль, сьогодні діяльність цих органів в очах громадськості дискредитована, і тому державна політика активно впроваджує в практичну діяльність реформаторські ідеї та нововведення щодо покращення їх функціонування. Адміністративно-правове регулювання правоохоронної сфери є оптимальним варіантом вивчення та аналізу недоліків цієї системи. Правовим регулюванням зазвичай називають засіб державного впливу на правоохоронні відносини з метою впорядкування їх в інтересах держави і громадян.

Упорядкування адміністративно-правових аспектів функціонування правоохоронної сфери є одним із основних питань у процесі створення надійного механізму адміністративно-правового регулювання.

Мета статті. У процесі правового аналізу зрозуміти сутність і зміст адміністративно-правового регулювання правоохоронної сфери, розкрити шляхи підходу до правового розуміння складових елементів діяльності органів, які є ключовими елементами цієї сфери.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Розробкою проблем механізму правового регулювання правоохоронної сфери значну увагу приділяли такі вчені, як: С.С. Алексєєв, О.М. Бандурка, А.П. Головін, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, В.В. Копейчиков, О.В. Кузьменко, М.В. Лошицький, М.І. Матузов, О.Ф. Скакун, Ю.А. Тихомиров, Ю.С. Шемшученко та інші.

Основні результати дослідження. Адміністративно-правове регулювання правоохоронної сфери слід розглядати крізь призму адміністративно-правового регулювання та правоохоронної діяльності.

Правоохоронна сфера включає діяльність низки органів державної влади, відповідно до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», до яких відносяться органи прокуратури, внутріш-

ніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [1]. Більшість цих органів, на нашу думку, не повинно входити до переліку саме правоохоронних, оскільки їхні основні функції безпосередньо не пов'язані з охороною прав і свобод громадян.

Державні правоохоронні органи розглядають з теоретичної та законодавчої точки зору. У першому випадку – це суд, прокуратура і правоохоронні органи, які пов'язані з наданням допомоги у боротьбі зі злочинністю, а у другому – правоохоронні органи по боротьбі зі злочинністю. Правоохоронні структури з надання юридичних послуг, такі як адвокатура та приватний нотаріат, приватні детективні та охоронні організації, внутрішні служби безпеки є самостійними організаціями, які виконують правоохоронні функції у сфері приватного інтересу. Тому правоохоронну сферу слід розглядати з різних точок зору, але особливу увагу слід звертати саме на проблему державних органів з правоохоронними функціями.

У свою чергу, Закон України «Про основи національної безпеки України», визначає правоохоронні органи як органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій [2]. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» правоохоронними органами називає державні органи, які, відповідно до законодавства, здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [3].

В адміністративній сфері діяльність правоохоронних органів розглядається переважно як окремий елемент державного апарату. Відсутність демократичного фундаменту зумовлює необхідність систематизації знань про діяльність правоохоронних органів у їх кореляційному взаємозв'язку та координації.

О.М. Мельник вважає, що правове регулювання – це державно-владний вплив на суспільні відносини, які здійснює всією системою юридичних засобів з метою їх впорядкування, закріплення, охорони та розвитку [4].

Система правового регулювання складається з двох стадій: підзаконної адміністративної правотворчості, реалізації адміністративно-правових норм та правоохоронної діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Під адміністративною правотворчістю розуміється видання суб'єктами публічної адміністрації підзаконних адміністративно-правових норм щодо їх загального впливу на суспільні відносини. Втілюються в життя реалізації адміністративно-правових норм забезпечують суб'єктивні публічні права та юридичні обов'язки суб'єктів адміністративного права. Правоохоронна діяльність суб'єктів публічної адміністрації включає засоби адміністративного впливу до порушників прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [5, с. 323].

Ю.Н. Старілов до адміністративно-правового регулювання включає такі елементи: адміністративно-правові норми як елементи адміністративного регу-

лювання впливу на суспільні відносини; застосування норм адміністративного права суб'єктами права; адміністративно-правові відносини, які формують цю систему, а встановлення законних адміністративних відносин є головною метою процесу адміністративно-правового регулювання [6, с. 397-398].

Адміністративно-правове регулювання дозволяє описати специфічний механізм впливу на суб'єктів адміністративно-правових відносин. Адміністративно-правове регулювання відносин правоохоронної сфери передбачає відносини, що відображають потреби та інтереси громадян; відносини, які реалізують імперативно-владну компетенцію публічної адміністрації та учасників адміністративно-правих відносин; відносини, які виникають в результаті дотримання адміністративно-правових правил.

На думку С.С. Алексєєва, процес правового регулювання складається з трьох основних складових: регламентації суспільних відносин, яка потребує правового опосередкування; дії юридичних норм, у результаті яких виникають або змінюються правовідносини; реалізації суб'єктивних юридичних прав та обов'язків [7, с. 34].

Так, І.П. Голосніченко механізм адміністративно-правового регулювання розуміє як сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації державної виконавчої влади, а його структурні елементи – як норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права й акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [8, с. 14].

Таким чином, правоохоронна сфера як об'єкт адміністративно-правового регулювання передбачає чіткий встановлений порядок адміністративно-правових відносин, власне адміністративно-правові відносини, які виникають у результаті дії адміністративних норм, втілення в практичну діяльність адміністративних прав і обов'язків. У правоохоронній сфері в контексті адміністративно-правового регулювання діють адміністративно-правові норми, аналогічні правовідносини, адміністративні акти реалізації прав і обов'язків.

Адміністративно-правове регулювання правоохоронної сфери передбачає сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини.

Механізм адміністративно-правового регулювання охоплює адміністративно-правові засоби. Адміністративно-правове регулювання правоохоронної сфери включає регулювання суспільних відносин у судовій системі, органах внутрішніх справ, прокуратурі та інших органах, які складають правоохоронну сферу. Адміністративно-правове регулювання правоохоронної сфери передбачає застосування адміністративного впливу.

С.Т. Гончарук вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання – це система адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері державного управління. Структуру механізму адміністративно-правового регулювання, на його думку, складають адміністративно-правові норми, акти тлумачення, акти реалізації адміністративно-правових норм, адміністративно-правові відносини [9, с. 23].

Першою стадією механізму адміністративно-правового регулювання правоохоронної сфери є стадія формування та дії правових норм. Вона характеризується тим, що введені у правову систему норми загальним чином регламентують, спрямовують поведінку учасників суспільних відносин, встановлюють для них певний правовий режим. На першій стадії адміністративно-правового регулювання розробляються і приймаються у встановленому порядку норми, які регламентують суспільні відносини у правоохоронній сфері через надання їх учасникам суб'єктивних прав і покладання на них юридичних обов'язків.

Адміністративно-правові норми утворюють нормативну основу механізму адміністративно-правового регулювання, оскільки адміністративно-правовою нормою називають правило поведінки, встановлене державою з метою регулювання суспільних відносин у сфері державного управління [10, с. 32].

Правоохоронна сфера охоплює сукупність державно-правових засобів, методів і гарантій, які забезпечують захист прав і свобод людини та громадянина від протиправних посягань. Засоби адміністративно-правового регулювання визначаються як специфічні прийоми регулювання суспільних відносин, які зафіксовані в адміністративно-правовій нормі, та засоби впливу на поведінку осіб.

До засобів адміністративно-правового регулювання належить можливість надання суб'єктам правових відносин суб'єктивних прав, зобов'язання та заборона. Можливість надання суб'єктам правових відносин суб'єктивних прав – це уповноваження чи дозвіл, що виявляється в делегуванні певних дозволів уповноваженій особі на здійснення нею певних дій. Зобов'язання означає припис виконувати певні активні дії. Заборона передбачає покладання зобов'язання утримуватись від заборонених дій, зобов'язання пасивно поводитись у передбачених законом випадках. Всі способи адміністративно-правового регулювання обумовлені функціями права: регулятивно-динамічного (дозвіл і зобов'язання та регулятивно-статичного (заборона). У правоохоронній сфері переважає регулятивно-статична функція, що реалізується через систему заборон.

У правоохоронній сфері спеціальні заходи адміністративно-правового регулювання тлумачаться як застосування заходів адміністративного примусу.

В адміністративному праві найчастіше використовують засоби заборон, зобов'язання та засоби адміністративного примусу. У процесі укладення адміністративних договорів і надання адміністративних послуг виникають диспозитивні правовідносини, за яких застосовується уповноваження (дозвіл) та його різновиди – взаємодія, узгодження, координація, угода, адміністративний договір.

Правоохоронна сфера у процесі адміністративно-правового регулювання включає цілі правоохоронної системи, які включають охорону прав, свобод та інтересів громадян, яка конкретизується стосовно різноманітних об'єктів правоохоронної системи.

Правоохоронні органи передбачають діяльність відповідних органів, яка здійснюється в межах охоронних правовідносин. У них інтегровані всі принци-

пи права, правового регулювання, принципи правосвідомості та законності стосовно цілей, завдань, засобів і методів правової охорони суспільних відносин.

Адміністративно-правове регулювання правоохоронної сфери, в свою чергу, охоплює такі сфери: соціально-економічну, політичну, ідеологічну та юридичну. Вони мають відповідний вид суспільних відносин, які разом утворюють об'єкти правоохоронної діяльності. Регулювання правоохоронної сфери не може існувати без нормативної підсистеми. Правоохоронні органи утворюють складову державного апарату, узгоджену за цілями, засобами і методами з підсистемою правоохоронних норм.

Правоохоронна сфера має складову, без якої неможливе існування об'єкта адміністративного регулювання. Правоохоронні відносини – це вид суспільних відносин, спрямований на охорону особи, її інтересів та держави, а також відновлення або захист їх суб'єктивних прав і свобод.

Суб'єктами правоохоронної сфери, в першу чергу є держава, державні органи, в тому числі правоохоронні органи, державні установи, підприємства та організації, фізичні особи.

Враховуючи викладене, можна зробити висновок про те, що адміністративно-правовому регулюванню правоохоронної сфери притаманні такі ознаки, як цілеспрямований характер, який є регулятором суспільних відносин, що упорядковується за допомогою адміністративно-правових норм; певний предмет і сфера правового впливу, який здійснюється на суб'єктів адміністративного права та мають для них певне значення; адміністративно-правове регулювання спрямовано на досягнення забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав, свобод і публічних законних інтересів громадян, координування інтересів держави та громадянського суспільства; забезпечується на основі реалізації адміністративно-правового методу правового регулювання; має організаційний та упорядкований характер, тобто здійснюється за допомогою певних адміністративно-правових елементів (методів, засобів, типів, елементів механізму адміністративно-правового регулювання та ефективності); має структуровані стадії, що передбачають правову регламентацію правоохоронних відносин, виникнення суб'єктивних публічних прав і юридичних адміністративних обов'язків та їх реалізацію.

Розвиток і вдосконалення правоохоронної сфери повинні представляти собою динамічний процес у контексті імплементації норм європейських моделей з відмежуванням тих органів, які безпосередньо відповідають за охорону прав, свобод і законних інтересів громадян.

Ключовим аспектом реформування та подальшого розвитку адміністративно-правового регулювання цієї сфери є перетворення їх у таку підсистему виконавчої сфери, яка мала б механізм реалізації діяльності правоохоронних органів. Не менш важливим аспектом правового регулювання цієї сфери, де основним механізмом реалізації внутрішньо організаційних правових та управлінських відносин, є принцип координації.

Отже, адміністративно-правове регулювання правоохоронної сфери полягає у цілеспрямованому впливі норм адміністративного права з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і

законних інтересів громадян та реалізації зворотнього зв'язку в процесі державного управління.

Висновки. Адміністративно-правове регулювання правоохоронної сфери дозволяє краще розкрити сутність юридичного змісту цього явища, проаналізувати єдність усіх правових явищ і одночасно визначити місце кожного з них у системі правового регулювання. До правоохоронної сфери як об'єкта адміністративно-правового регулювання державних правоохоронних органів можна віднести лише такі, які поряд з допоміжними виконують правоохоронні функції, що є визначальними в їхній діяльності. До таких відносять суд, прокуратуру, міліцію, Службу безпеки України, Управління державної охорони, Державну прикордонну службу, Військову службу правопорядку у Збройних силах України та Державну пенітенціарну службу.

Правові категорії адміністративно-правового регулювання окремо визначають такі явища, як предмет адміністративно-правового регулювання та метод адміністративно-правового регулювання правоохоронної сфери.

В юридичній літературі спостерігається майже одноставне розуміння адміністративно-правового регулювання як сукупності різних форм і засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників правоохоронних відносин, що здійснюється в інтересах всього суспільства або окремих громадян з метою підпорядкування поведінки окремих суб'єктів встановленому в суспільстві правопорядку. Однак у процесі активного реформування правоохоронної сфери постала потреба відокремити органи, які безпосередньо виконують правоохоронні функції, і на які покладена роль контролю, нагляду, та ті, які не мають відношення до правоохоронних функцій.

Для ефективнішої діяльності цих структур слід зробити такі першочергові кроки: здійснити аналіз організації та практики діяльності правоохоронних органів в Україні та зарубіжних державах; визначити пропозиції щодо вдосконалення та оптимізації системи правоохоронних органів, структури, організації діяльності з урахуванням загальноєвропейських міжнародних стандартів і європейських моделей; підготувати проекти законів, програм і заходів з питань удосконалення організації та діяльності органів правоохоронної сфери та координації їхньої діяльності. Сьогодні дуже важливо будувати якісно нову правоохоронну систему, засновану на демократичних європейських цінностях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

2. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

3. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

4. Мельник О. Сфера правового регулювання: поняття, ознаки, види / О. Мельник // Право України. – 2010. – № 9. – С. 132-138.

5. Адміністративне право України: у 2-х т.: [підруч.]. – Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс / В.В. Галунько, В.І. Олєфір, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук, С.О. Короед. – Херсон : ХМД, 2013. – 396 с.

6. *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права / Ю. Н. Старилов. – Т. 1. – М. : НОРМА, 2002. – 728 с.

7. *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 187 с.

8. *Голосніченко І.П.* Адміністративне право України (основні категорії і поняття): [посіб.] / І.П. Голосніченко. – Ірпінь, 1998. – 108 с.

9. *Гончарук С.Т.* Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини : [навч. посіб.] / С.Т. Гончарук. – К. : НАВС, 2000. – 240 с.

10. Адміністративне право України: [підруч.] / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, – 2000. – 520 с.

11. Правоохоронна діяльність: сутність, суб'єкти, засоби забезпечення (теоретико-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / В.М. Дубінчак. – К., 2010. – 20 с.

12. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування: автореф. дис...д-ра юрид. наук спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.М. Куліш. – Х., 2009. – 31 с.

Братель С.Г. Правоохоронна сфера як об'єкт адміністративно-правового регулювання

У статті проаналізовано правоохоронну сферу як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Систематизовано концептуальні підходи до визначення правоохоронної діяльності, окреслено основні підходи до розуміння правоохоронних органів і системних чинників адміністративно-правового регулювання.

Ключові слова: правоохоронна сфера, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правові відносини, об'єкт.

Братель С.Г. Правоохранительная сфера как объект административно-правового регулирования

В статье проанализирована правоохранительная сфера как объект административно-правового регулирования. Систематизированы концептуальные подходы к определению правоохранительной деятельности, обозначены основные подходы к пониманию правоохранительных органов и системных факторов административно-правового регулирования.

Ключевые слова: правоохранительная сфера, административно-правовое регулирование, административно-правовые отношения, объект.

Bratel S.G. Law enforcement as an object of administrative regulations

In the article the law enforcement as an object of administrative regulations is examined. The conceptual approaches to the definition of law enforcement are systematized, the main approaches to understanding law enforcement and administrative regulation of systemic factors are outlined.

Keywords: law enforcement, administrative regulation, administrative relations, subject.

Стаття надійшла до редакції 21.02.2015.