

**АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО,
ФІНАНСОВОГО ТА МОРСЬКОГО ПРАВА**

УДК 351.743(477)

Безпалова О. І., д.ю.н., доцент, начальник кафедри адміністративної діяльності ОВС факультету з підготовки фахівців для підрозділів міліції громадської безпеки та кримінальної міліції у справах дітей ХНУВС

**Методи реалізації правоохоронної функції держави:
адміністративно-правова характеристика**

Сформульовано основні характерні особливості методів реалізації правоохоронної функції держави. Як ключові методи реалізації цієї функції виокремлено адміністративні, економічні та соціально-психологічні. Проаналізовано зміст кожного методу. З'ясовано ознаки, що відрізняють адміністративні методи від інших методів реалізації правоохоронної функції держави, зокрема: субординація, єдиноначальність, централізація, імперативність та ієрархічність.

Ключові слова: метод, правоохоронна функція держави, ознаки, державне управління, ефективність.

Сформулированы основные характерные особенности методов реализации правоохранительной функции государства. В качестве ключевых методов реализации данной функции выделены административные, экономические и социально-психологические. Проанализировано содержание каждого метода. Выявлены признаки, которые отличают административные методы от других методов реализации правоохранительной функции государства, в частности: субординация, единоначалие, централизация, императивность и иерархичность.

Ключевые слова: метод, правоохранительная функция государства, признаки, государственное управление, эффективность.

The basic characteristics of methods of implementing the law enforcement functions of the state. The key methods of implementing this function are highlighted administrative, economic and socio-psychological. A content analysis of each method. Clarified features which distinguish administrative methods to other methods of implementation of the law enforcement functions of the state, in particular: subordination, unity of command, centralization, hierarchy and imperative.

Key words: method, the law enforcement function of the state, signs, public administration efficiency.

Актуальність теми. Реалізація правоохоронної функції держави здійснюється не лише у відповідних формах, а й за допомогою специфічних методів і засобів, тобто методів реалізації соціальної функції держави. Як правило, будь-який метод здійснюється у певних формах, а отже, форма є вираженням сутності і практичної реалізації методу [1, 122]. Ефективність діяльності відповідних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави багато в чому залежить і від правильного вибору методів, які мають використовуватися під час виконання покладених на них обов'язків. Зважаючи на це з'ясування сутності методів реалізації правоохоронної функції держави та їх переліку дозволить удосконалити сам процес реалізації правоохоронної функції держави. С.М. Олейников вважає, що методи здійснення функцій - це застосування організованого правом впливу на поведінку суб'єктів [2, 155].

Існує також точка зору (наприклад, В.В. Копейчикова), згідно з якою методами здійснення функцій держави є засоби і способи, за допомогою яких перетворюються в життя спеціальні види діяльності держави щодо реалізації її функцій [3, 39].

Стан наукового дослідження. Слід зазначити, що в сучасній юридичній науці недостатньо уваги приділено дослідженню змісту методів реалізації правоохоронної функції держави, у зв'язку з чим вважаємо за доцільне з'ясувати її зміст із використанням адміністративно-правового інструментарію, зокрема базуючись на сутності поняття «методи управління». Доцільність такого підходу зумовлена тим, що в процесі застосування методів реалізації функцій держави здійснюється цілеспрямований (управлінський) вплив на відповідні об'єкти.

Як зазначає О.М. Бандурка, методи державного управління — це різноманітні способи, засоби, прийоми безпосереднього впливу суб'єктів управління та їх посадових осіб на об'єкти управління з метою виконання поставлених перед цими суб'єктами завдань та функцій [4, 345]. Методи прийнято тлумачити як способи здійснення організуючого впливу в стосунках між суб'єктами та об'єктами управління [5, 75]. На думку В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко, методи державного управління — це різні способи, прийоми та засоби цілеспрямованого, організуючого впливу суб'єктів управління на об'єкти, які віднесені до їх ведення [6, 184]. Як зазначає Ю.П. Битяк, під методом слід розуміти спосіб або засіб досягнення поставленої мети, а під адміністративно-правовими методами — способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах та відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян [7, 146].

Виклад основного матеріалу. З урахуванням наведених вище визначень методів реалізації функцій держави та методів управління пропонуємо під методами реалізації правоохоронної функції держави розуміти сукупність різноманітних засобів, прийомів та способів цілеспрямованого впливу суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави та їх посадових осіб на відповідні об'єкти з метою виконання поставлених перед цими суб'єктами завдань та функцій. Саме через зазначені методи здійснюється зв'язок суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави з об'єктом впливу, тобто взаємодія однієї людини з іншою або з колективом тощо.

Під час дослідження поняття методів управління слід звернути увагу на змістовну характеристику таких методів. На думку В.К. Колпакова, особливостями методів управління є такі: а) реалізуються у процесі державного управління; б) виражають керівний вплив суб'єктів управління на об'єкти управління; в) становлять зміст управлінського впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний); г) віддзеркалюють керівну волю держави, будучи державно-владними приписами органів управління; д) мають свою форму та своє зовнішнє вираження [8, 183].

Як зазначають Г.В. Атаманчук та О.Л. Коренєв, крім наведених вище особливостей методів управління, існують ще такі: офіційність, здійснення за дорученням держави; певний порядок застосування; об'єктивна організаційна форма; тактичний та стратегічний характер; здатність формувати і забезпечувати реалізацію керуючих впливів; часова визначеність; гнучкість [9, 174; 10, 64].

Зважаючи на наведені вище особливості методів управління спробуємо

навести основні характерні особливості методів реалізації правоохоронної функції держави:

- застосування безперервно в процесі реалізації правоохоронної функції держави, починаючи з етапу формування державної політики у правоохоронній сфері та завершуючи здійсненням контролю й нагляду за дотриманням уповноваженими суб'єктами усіх приписів нормативно-правових актів під час виконання покладених на них обов'язків;

- здійснення виключно в рамках владних повноважень суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави;

- наявність чітко визначеної мети (цільова спрямованість), зміст якої полягає у виробленні комплексу взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на вирішення найважливіших проблем, що виникають у ході реалізації правоохоронної функції держави;

- притаманність тактичного або стратегічного спрямування на досягнення поставлених цілей;

- опосередкованість у конкретній формі реалізації правоохоронної функції держави (правовій або організаційній);

- наявність часової ознаки, зміст якої полягає в чіткому визначенні часових рамок, у межах яких застосовується конкретний метод реалізації правоохоронної функції держави (короткострокові та довгострокові);

- здійснення керівного цілеспрямованого впливу суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави на відповідні об'єкти;

- притаманність певного способу впливу (колективний, колегіальний, одноосібний);

- наявність можливості використовуватися як окремо, так і в сукупності.

У сучасній науці адміністративного права існує значна кількість класифікацій методів здійснення функцій держави (або методів управління). Так, наприклад, В. Веклич звертає увагу на наявність таких груп методів:

- правові (норми права, за допомогою яких реалізуються ті чи інші види діяльності держави);

- організаційні (практична діяльність щодо забезпечення умов для реалізації різних видів діяльності держави);

- організаційно-правові (об'єктивуються в юридично регламентованій діяльності практичного характеру з подальшою реалізацією) [11].

Також, на думку В. Веклича, основними системоутворюючими методами є: метод нормативно-правового регулювання, примусу, методи рекомендацій та заохочень, контролю та нагляду за дотриманням законності, інформування громадян і сприяння утворенню інформаційного поля щодо забезпечення та захисту прав та свобод людини і громадянина, метод управлінської діяльності держави [11]. Схожої точки зору дотримується і В. Костюк, який виділяє такі методи: законності, інформаційного впливу на суспільство, переконання, рекомендації та заохочення, примусу [12, 111]. У результаті аналізу змісту, який В. Веклич та В. Костюк вкладають у кожен із наведених методів, для нас залишається незрозумілим таке упорядкування, оскільки в ньому відсутній комплексний підхід до систематизації даних методів, не виокремлено жодного чіткого критерію, за яким здійснюється запропонована класифікація. Більше

того, законність (або нормативно-правове регулювання) є принципами, відповідно до яких має здійснюватися реалізація будь-якої функції держави; отже, не можна вважати їх одночасно і методами, і принципами.

Існує точка зору (зокрема М.І. Матузова), відповідно до якої юридичними засобами (методами) проведення правоохоронної діяльності виступають ті ж засоби, що і правової політики, а саме: а) виховання; б) покарання; в) відповідальність; г) санкції; е) превенції; є) заборони; ж) дозволи; з) юридична просвіта; и) втілення правової культури; і) підвищення правосвідомості [13, 7]. Як зазначає В.С. Чиркін, до числа правових методів (тих, які здійснюються на основі конституції, законів, інших правових актів, у межах і згідно з процедурами, встановленими ними) належать законотворення, державне управління, правосуддя та контроль [14, 76].

З урахуванням точок зору О.М. Бандурки та В.М. Плішкіна щодо класифікації методів управління залежно від характеру (змісту) [1, 145–151; 4, 347] можна виокремити такі методи реалізації правоохоронної функції держави, як адміністративні (організаційно-розпорядчі), економічні та соціально-психологічні.

Адміністративні методи пов'язані з підпорядкованістю, обов'язком виконання законних вказівок державних органів, посадових осіб, примусом, організаційною роботою [12, 113]. На думку О.М. Бандурки, адміністративні методи виражаються в прийнятті рішень, обов'язкових для об'єкта управління, недотримання яких тягне адміністративну або дисциплінарну відповідальність, тобто цим об'єктам безпосередньо приписується певна поведінка [4, 347].

Адміністративні методи реалізації правоохоронної функції держави слід розглядати як способи та засоби впливу відповідних суб'єктів на керовані об'єкти, які застосовуються під час розроблення та прийняття відповідних нормативно-правових актів, реалізації приписів, які містяться в нормативно-правових актах, безпосередньої організації діяльності окремих суб'єктів та здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства у правоохоронній сфері.

Основними ознаками даних методів є: а) пряма вплив державного органу або посадової особи на волю виконавців шляхом встановлення їх обов'язків, норм поведінки і видання конкретних вказівок; б) односторонній вибір способу вирішення існуючого наявного варіанта поведінки, однозначне розв'язання ситуації, яке підлягає обов'язковому виконанню; в) безумовна обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може потягти за собою різні види юридичної відповідальності [15, 105]. Вважаємо за доцільне додати ще кілька ознак, що відрізняють адміністративні методи від інших методів реалізації правоохоронної функції держави: субординація, єдиноначальність, централізація, імперативність та ієрархічність.

В адміністративно-правових дослідженнях значна увага приділяється методам переконання і примусу з притаманною їм діалектичною єдністю та залежністю їхнього застосування від розвитку суспільних відносин, які забезпечують належну поведінку учасників управлінських відносин [16, 165; 17, 226]. Отже, до числа основних методів реалізації правоохоронної функції держави, які існують в рамках адміністративного методу, належать переконання та примус.

Переконання становить систему заходів виховного і заохочувального характеру, спрямованих на формування у об'єктів управління звички добровільно виконувати вимоги правових норм [4, 346–347]. Переконання — це система заходів

правового і неправового характеру, які проводять державні та громадські органи, що виявляється у здійсненні виховних, роз'яснювальних і заохочувальних методів, спрямованих на формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання законів та інших правових актів [18, 158–159]. Цей вплив може відобразитися в моральному, правовому вихованні, здійсненні організаційно-масової роботи, агітаційно-пропагандистської діяльності, застосуванні заохочень тощо. Як слушно зазначає Є.Ю. Бараш, суть переконання полягає виключно у тлумаченні змісту встановлених державою норм і правил поведінки, а також наслідків, які може викликати дотримання або порушення цих норм [17, 228]. Головною метою переконання є формування у свідомості почуття переконання в необхідності дотримання встановлених норм [19, 28].

Ключовими ознаками, які відрізняють цей метод від примусу, є його добровільний характер та можливість застосування недержавними суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави. Основними заходами, що здійснюються в рамках реалізації даного методу, є роз'яснення, виховання, заохочення, критика тощо.

Належна реалізація методу переконання вимагає від працівників відповідних державних органів високого професіоналізму, компетентності у використанні практичних рекомендацій психології і соціології під час застосування різних форм переконання [20]. Саме завдяки методу переконання можливо досягти суттєвого зниження кількості випадків порушень правопорядку, прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, підвищити ефективність боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями та забезпечити їх належну профілактику.

Особливо відзначимо, що переконання як метод реалізації правоохоронної функції держави безпосередньо пов'язаний зі здійсненням правовиховної (освітньої) діяльності, спрямованої на формування правової свідомості та правової культури населення, а також позитивного іміджу правоохоронних органів. До числа заходів, що мають здійснюватися в рамках даного методу, можна віднести такі: поширення серед населення інформації про основні способи та засоби захисту (правового, технічного, фізичного, інформаційного характеру) від найбільш розповсюджених агресивно-насильницьких, загальнокримінальних корисливих злочинів; поширення серед населення інформації про правові способи захисту від насильства в сім'ї, а також мережу спеціалізованих закладів, зорієнтованих на надання допомоги особам, які стали жертвами такого насильства; розроблення та видання методичних посібників, буклетів, інформаційних листів з актуальних правових питань, проблем протидії правопорушенням та корупції, взаємодії правоохоронних органів з населенням; проведення циклу занять з навчання дітей та учнів загальноосвітніх навчальних закладів Правилам дорожнього руху; висвітлення в засобах масової інформації актуальних правових питань із залученням учених та фахівців-практиків у галузі права тощо.

Зважаючи на те, що на стан криміногенної ситуації в країні впливає рівень професійної підготовки працівників правоохоронних органів, вважаємо, що під час вироблення державної політики у правоохоронній сфері необхідно на законодавчому рівні розробити та впровадити дієві заходи кадрового характеру, спрямовані на: а) посилення внутрішнього контролю за станом роботи з кадрами правоохоронних та контролюючих органів з метою недопущення протиправної

поведінки таких кадрів; б) здійснення підготовки кадрів, які беруть безпосередню участь у боротьбі зі злочинністю, зокрема з питань викриття організованих злочинних угруповань у сфері паливно-енергетичного комплексу, приватизації, зовнішньоекономічної, банківської та фінансової діяльності; в) зміцнення психологічної стійкості та формування навичок роботи у стресових ситуаціях; г) створення між-відомчих та відомчих центрів з підготовки та перепідготовки фахівців вузьких спеціальностей, залучених до такої діяльності, тощо. Реалізація зазначених заходів дозволить налагодити якісно новий механізм підготовки працівників органів державної влади та місцевого самоврядування нової формації, готових творчо діяти в сучасній політико-правовій ситуації.

Як зазначає А.Т. Комзюк, правовий примус виявляється, перш за все, у різних формах відповідальності: кримінальній, адміністративній, дисциплінарній і майновій, яку несуть громадяни, посадові і юридичні особи, що допустили правопорушення, а також у застосуванні уповноваженими державними органами та посадовими особами інших заходів примусового впливу щодо осіб, які добровільно не виконують вимоги правових норм [21, 28–29].

Основним призначенням примусу є створення необхідних умов для максимально ефективної реалізації правоохоронної функції держави шляхом локалізації, нейтралізації та ліквідації правопорушень. З огляду на сучасний етап реформування системи правоохоронних органів України вважаємо, що застосування примусу як методу реалізації правоохоронної функції держави повинно мати переважно винятковий характер та поставати засобом забезпечення законності й правопорядку в тому випадку, коли всі інші виявилися неефективними.

Застосування відповідних адміністративних методів під час реалізації правоохоронної функції держави залежить від суб'єкта, на який покладено обов'язок щодо реалізації даної функції, його завдань і повноважень, місця, яке посідає правоохоронна функція в його діяльності. В рамках адміністративних методів реалізації правоохоронної функції держави окремі суб'єкти можуть застосовувати такі методи: прогнозування та планування, вироблення рішень, координації, субординації, колегіальності, одноосібності, перевірки, заслуховування та аналізу інформації, узагальнення матеріалів, статистичні та соціологічні, інформаційного забезпечення тощо.

Економічні методи управління виражаються у створенні таких умов для об'єктів управління, за яких вони самі обирають належний варіант поведінки під впливом економічних (матеріальних) стимулів [4, 347]. Як зазначає В.М. Плішкін, економічні методи — це сукупність способів впливу шляхом створення економічних умов, спонукаючих працівників організації діяти в потрібному напрямі та добиватися вирішення поставлених перед ними завдань [1, 147]. Економічні методи спрямовані на створення економічних умов і стимулів, які спонукають виконавців до реалізації поставлених завдань [17, 224].

Характерною відзнакою, яка відрізняє цю групу методів від адміністративних, є відсутність адміністративної складової. У результаті використання даних методів можливо отримати економічну оцінку управлінських рішень, що приймаються суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави; це дозволить виробити більш обґрунтований підхід до матеріально-технічного забезпечення відповідних суб'єктів, визначити оптимальні засоби діяльності для задоволення їх матеріальних

інтересів. Особливу увагу слід звернути на необхідність поєднання адміністративних та економічних методів, що дозволить створити найбільш оптимальний та ефективний механізм реалізації правоохоронної функції держави, яким буде не лише передбачено порядок виконання розпоряджень, а й запроваджено економічні стимули та умови, які зможуть спонукати безпосередніх виконавців до якісної роботи.

Висновок. Необхідно підкреслити, що методи управління не можуть застосовуватися відокремлено один від одного, оскільки вони тісно пов'язані та утворюють цілісну систему. Застосування конкретного набору методів реалізації правоохоронної функції держави залежить від багатьох чинників, а саме: мети, кола суб'єктів, що беруть безпосередню участь у процесі реалізації, особливостей їх адміністративно-правового статусу. Це дозволяє дійти висновку про нерозривний зв'язок методів реалізації правоохоронної функції держави з компетенцією відповідних суб'єктів, у якій визначаються можливі способи впливу на керовані системи або конкретні об'єкти.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. — Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. — 702 с.
2. Олейников С.М. Функції держави і правові форми її діяльності / С.М. Олейников // Державне будівництво та місцеве самоврядування. — 2012. — Вип. 23. — С. 150–161.
3. Правоведение: учебник / С.Э. Демский, В.С. Ковальчук, А.Н. Колодий ; под ред. В.В. Колейникова. — Киев : ЮрикомИнтер, 2002. — 752 с.
4. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: [підручник] / за заг. ред. О.М. Бандурки. — Харків : Золота миля, 2011. — 584 с.
5. Державне управління в Україні: навч. посіб. / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. — Київ : СОМІ, 1999. — 265 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. — Київ : Юриком Інтер, 2003. — 544 с.
7. Адміністративне право України / за ред. Ю.П. Битяка. — Харків : Право, 2001. — 528 с.
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. — Київ : Юриком Інтер, 1999. — 736 с.
9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. — М. : Юрид. лит., 1997. — 400 с.
10. Основы управления в органах внутренних дел : учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.Л. Коренева. — М. : МЮИ МВД России ; Щит-М, 1999. — 356 с.
11. Веклич В. Форми й методи реалізації функцій держави щодо забезпечення, захисту прав та свобод людини і громадянина / Владислав Веклич // Віче. — 2011. — № 4. — С. 10–13.
12. Джураєва О.О. Функції сучасної держави : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Джураєва Олена Олексіївна. — Одеса, 2006. — 190 с.
13. Матузов Н.И. Актуальные проблемы российской правовой политики / Н.И. Матузов // Государство и право. — 2001. — № 10. — С. 5–12.
14. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс / В.Е. Чиркин. — М. : Юристъ, 2003. — 320 с.
15. Державне управління : навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко ; за ред. А.Ф. Мельник. — Київ : Знання-Прес, 2003. — 343 с.
16. Административное право Украины : учеб. [для студентов вузов юрид. спец.] / под ред. Ю. П. Битяка. — 2-е изд., перераб. и доп. — Харьков : Право, 2003. — 576 с.

17. Бараш Є.Ю. Організаційно-правові засади діяльності установ виконання покарань : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бараш Євген Юхимович. — Харків, 2006. — 232 с.
 18. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. — Харків : Право, 2010. — 624 с.
 19. Стрельченко О.Г. Заохочення як метод управління у сфері охорони здоров'я : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Стрельченко Оксана Григорівна. — Київ, 2008. — 244 с.
 20. Мотиль І.І. Функція забезпечення законності та правопорядку в діяльності міліції України: поняття і значення / Мотиль І.І. // Право та управління. — 2011. — № 1. — С. 289–296 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/prtup/2011_1/pdf/11miipiz.pdf
 21. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / А.Т. Комзюк ; за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. — Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. — 336 с.
- 