

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОСТІ, ПРАВА І БЕЗПЕКИ

УДК 342.951:351.82

В. І. МОСКОВЕЦЬ,*кандидат соціологічних наук, доцент,**проректор – директор навчально-наукового інституту**права та масових комунікацій**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Визначено поняття та здійснено характеристику правоохоронної функції держави шляхом аналізу точок зору науковців щодо розуміння правових категорій «функція держави», «правоохоронна функція держави», «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи». Сформульовано також пропозиції щодо удосконалення законодавства України.

Побудова України як демократичної, соціальної, правової держави передбачає утворення відповідного державного апарату, діяльність якого повною мірою забезпечувала б виконання завдань та функцій, що стоять перед сучасною державою. В наш час держава здійснює безліч різних внутрішніх і зовнішніх, основних і додаткових, постійних і тимчасових функцій, – економічну, соціальну, екологічну, культурну, інформаційну тощо, які становлять єдність змісту, форм і методів здійснення державної влади в певній сфері діяльності [1, с. 25]. Однією із найважливіших основних внутрішніх функцій слід визнати правоохоронну, сутність якої полягає в забезпеченні охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності і правопорядку, навколишнього природного середовища, всіх суспільних відносин, які встановлені і регулюються правом [2].

Проблеми правоохоронної діяльності держави вже давно привертають увагу багатьох вчених-адміністративістів. Зокрема, у працях В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурки, Ю. Битяка, А. Васильєва, І. Голосніченка, С. Гончарука, Є. Додіна, Л. Коваля, В. Колпакова, А. Комзюка, В. Петкова, В. Самсонова, М. Тищенко, В. Шкарупи та інших учених розкрито природу правоохоронної функції, висвітлено різні аспекти здійснення правоохоронної діяльності. Утім, сучасне теоретико-правове розуміння досліджуваної функції вимагає не стільки аналізу її конкретних форм і проявів, нормативного регулювання та інших аспектів, скільки глибокого проникнення в саму сутність явища, назва якого – функція держави. Не вироблено також єдиного підходу до визначення поняття правоохоронної функції держави, її сутності та ролі у здійсненні державної влади, що і становить **мету** даної статті.

Перед будь-якою державою постає певне коло завдань, на вирішення яких вона спрямовує свої матеріальні ресурси, ідеологічні та політичні зусилля. З усієї сукупності таких зусиль можна виділити певні їх види, в яких виявляється сутність держави і без яких вона не може повноцінно діяти як головний елемент політичної системи суспільства. Ці види або форми активності держави стосовно навколишнього середовища, суспільства, інших держав класифікуються як її функції.

Слово «функція» походить від лат. *functio* і означає виконання, обов'язок, коло діяльності, звернення. У широкому розумінні це обов'язок, роль, що її виконує відповідний інститут, чи процес стосовно цілого, характеристика напряму чи аспекту діяльності тощо. Держава на різних етапах свого розвитку виконує певні завдання, здійснює різноманітні обов'язки. Таке виконання завдань і обов'язків відображає сутність і соціальне призначення держави, а також її зміст.

Діяльність держави характеризується певними напрямками в економічній, політичній, екологічній, ідеологічній, гуманітарній та інших сферах суспільного розвитку. Це, врешті-решт, має привести до досягнення певної мети, що її ставить держава на коротку чи тривалу перспективу.

Головні завдання і цілі держави на тій чи іншій стадії її розвитку обумовлюються економічними, політичними, соціальними та іншими умовами її існування. Саме тому основні напрямки її діяльності, тобто функції держави, мають об'єктивний характер, обумовлений потребами суспільства.

Сутність держави показує, заради чого вона існує, інтересам яких соціальних груп, політичних сил служить. З'ясувати сутність держави, – означає встановити, якою мірою її воля,

зусилля спрямовані на задоволення потреб і інтересів всього суспільства, а якою – певної панівної групи.

Серед основних ознак функцій держави, що виділяються в юридичній літературі, можна назвати такі: вони (тобто функції) є основними соціально значущими напрямками її внутрішньої або зовнішньої діяльності; у функціях держави знаходять свій вираз і конкретизацію її історична сутність і соціальне призначення¹; здійснення функцій держави має постійний, систематичний характер і відбувається протягом усього часу існування об'єктивно обумовлених завдань, що постають перед державою; функції держави не є поняттям статичним, тобто раз і назавжди даним і незмінним. Вони виникають, здійснюються, розвиваються і зникають відповідно до тих завдань, які постають перед державою в конкретних історичних умовах; функції держави мають об'єктивний характер, обумовлений потребами суспільства, оскільки головні завдання і цілі держави на тій чи іншій стадії її розвитку обумовлюються економічними, політичними, соціальними та іншими умовами її існування; вони перебувають у тісному зв'язку між собою і з тими суспільними відносинами, на які держава намагається активно впливати, відповідно до своїх потреб, всією своєю політикою; характеризують саму сутність державного впливу на суспільні відносини; реалізація функцій здійснюється властивими їм методами і у властивих їм формах залежно від змісту окремих функцій [1, с. 30].

Таким чином, функції держави – це основні напрями її діяльності, у яких відображаються й конкретизуються завдання і мета держави, виявляються її сутність, зміст і соціальне призначення в соціально неоднорідному суспільстві.

Функції держави не слід ототожнювати з функціями її окремих органів. Функції держави – це основні напрями її діяльності, якими зумовлена робота всього державного апарату і кожного з його окремих органів. Функції ж окремого державного органу визначаються соціальним призначенням цього конкретного органу як особливої частини механізму держави і знаходять своє вираження і конкретизацію в компетенції державних органів, закріплених за кожним органом правах та обов'язках.

¹ Соціальне призначення держави полягає у виконанні певних функцій. Вади в їх виконанні призводять до виникнення негативних наслідків у суспільному житті, таких, як встановлення тоталітарного режиму, революції тощо.

Функції держави необхідно також відрізняти й від окремих видів державної діяльності, які здійснюються або спеціально уповноваженими на те органами держави, або структурними підрозділами певної кількості органів (планування, статистична діяльність тощо).

У юридичній літературі існує багато підходів до класифікації функцій держави. Перш за все загальноприйнятою є класифікація функцій держави на внутрішні та зовнішні (основна увага приділяється функціям сучасної держави).

До внутрішніх функцій зараховують: 1) політичну – держава регулює сферу політичних відносин, визначає «правила гри» суб'єктів політичної системи суспільства, забезпечує здійснення народовладдя; 2) економічну – держава регулює сферу економічних відносин, але її втручання обмежене ринковими відносинами, які розвиваються на основі саморегулювання; 3) соціальну – держава забезпечує соціальну захищеність особи, її діяльність спрямована на зняття та пом'якшення соціальних суперечностей; 4) культурно-виховну – держава займається організацією освіти, виховання, підтримкою та розвитком науки, культури; 5) екологічну – держава забезпечує екологічну безпеку особи, видає та впроваджує в життя відповідні природоохоронні закони; 6) функцію охорони правопорядку – держава забезпечує охорону й відновлення порушеного правопорядку внаслідок державно-правового регулювання суспільних відносин; 7) фінансового контролю – держава контролює легальність прибутків фізичних та юридичних осіб, частина з яких спрямовується до бюджету для задоволення загально-соціальних інтересів, утримання державного апарату.

Основними зовнішніми функціями вважають: 1) економічну співпрацю – держава сприяє інтеграції національної економіки у світову; 2) співпрацю в забезпеченні світового правопорядку – держава бере участь у збереженні миру, у боротьбі з наркобізнесом, тероризмом тощо; 3) співпрацю у вирішенні глобальних проблем сучасності; 4) оборону – держава захищає незалежність і територіальну цілісність країни, виконує міжнародні зобов'язання [1–6].

По-друге, за соціальним значенням державної діяльності виокремлюють такі функції: основні – найбільш загальні та важливі комплексні напрями діяльності держави щодо здійснення завдань і цілей, які постають перед державою в конкретний історичний період (оборонна, соціальна функції, охорона правопорядку тощо); неосновні – напрями діяльності держави щодо здійснення конкретних завдань у другорядних сферах суспільного життя

(управління персоналом, матеріально-технічне забезпечення та управління майном тощо).

По-третє, за часом виконання функції класифікують на: постійні (здійснюються на всіх етапах розвитку та існування держави); тимчасові (напрями діяльності, зумовлені конкретним етапом історичного розвитку суспільства).

Серед основних постійних внутрішніх функцій держави одне з центральних місць посідає правоохоронна. У юридичній науці, як і в законодавстві, не вироблено єдиного підходу до визначення поняття зазначеної функції держави. Деякі вчені виокремлюють функцію охорони прав і свобод громадян, забезпечення законності й правопорядку. В. Лазарєв визначає функцію охорони правового порядку та охорони прав власності, інших прав і свобод громадян [3, с. 14], М. Кельман – охорону прав і свобод громадян, забезпечення законності та правопорядку [4, с. 17], В. Корельський та В. Перевалов – охорону правопорядку та охорону існуючих форм власності [5, с. 15].

І. Марочкін та Н. Сибільова вважають, що «правоохоронна функція тією чи іншою мірою властива всім органам державної влади і є складовим елементом діяльності інших органів, організацій, установ та посадових осіб, що обумовлено конституційними вимогами дотримання законності, забезпечення охорони правопорядку, інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Однак ця діяльність у більшості органів та організацій не є основною, вона вторинна, постає з основної, забезпечуючи реалізацію їх організаційно-управлінської функції у галузі економіки, фінансів, науки, освіти та інше» [7, с. 25].

Реалізація державою правоохоронної функції пов'язується насамперед із забезпеченням громадського порядку у його широкому розумінні, яке складається з низки пов'язаних між собою завдань.

Наприклад, М. Рісман виділяє сім окремих цільових програм реалізації правоохоронної функції: 1) запобігання окремим порушенням громадського порядку, які можуть статися; 2) припинення поточних порушень громадського порядку; 3) стримування в цілому потенційних порушень громадського порядку в майбутньому; 4) відновлення громадського порядку після того, як він був порушений; 5) коригування поведінки, яке породжує порушення громадського порядку; 6) реабілітація потерпілих від порушень громадського порядку; 7) відновлення в більш широкому соціальному сенсі з метою усунення умов, які можуть викликати порушення громадського порядку [8, с. 15–16].

Утім, правоохоронну функцію можна також розглядати як комплексний напрямок діяльності держави, який не обмежується охороною громадського порядку. Так, І. Горшенєва виділяє у її структурі наступні підфункції: охорону конституційного (державного) ладу; охорону прав і свобод людини; охорону власності; охорону громадського порядку; охорону природних ресурсів і навколишнього природного середовища; боротьбу зі злочинністю [9, с. 22].

На думку І. Кріцака, правоохоронна функція держави – це забезпечений системою необхідних ресурсів комплексний напрямок діяльності держави, який об'єднує низку заходів (у тому числі примусових), оснований на принципах справедливості та ефективності, спрямованих на безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, забезпечення соціальної злагоди, недопущення індивідуальних, колективних та масових порушень законності і правопорядку [10, с. 15].

І. Лавринчук вважає, що правоохоронна функція передбачає охорону кожного члена суспільства від несправедливого поводження з боку інших осіб [11, с. 23]. В. Осадчий під правоохоронною функцією розуміє гарантування функціонування суспільних відносин, врегульованих правом [12, с. 14].

П. Онопенко класифікує правоохоронні функції держави на внутрішні та зовнішні. До перших він відносить функцію охорони прав та свобод особи та функцію забезпечення правопорядку (яка, у свою чергу, диференціюється на функцію боротьби з корупцією, функцію боротьби з організованою злочинністю, функцію боротьби з тероризмом); до других – участь України в охороні прав і свобод особи на міжнародній арені; участь України у підтримці міжнародного правопорядку [13, с. 21].

М. Мельник, М. Хавронюк вважають, що функціональний критерій треба визнати основним при визначенні діяльності того чи іншого державного органу як правоохоронної діяльності. Але при цьому важливо провести класифікацію правоохоронних функцій. Так, за їх значенням усі правоохоронні функції слід поділити на:

1) головні – профілактична (профілактика правопорушень, які тягнуть за собою юридичну відповідальність у сфері публічного права); захисна (захисту життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб); охоронна (охорони громадського порядку, громадської безпеки і власності); ресоціалізаційна (ця функція є найбільш характерною для органів і служб у справах неповнолітніх, служб, що здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі);

оперативно-розшукова; розслідування злочинів; судовий розгляд справ; розгляд справ про адміністративні, фінансові та господарські правопорушення; виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів;

2) другорядні та допоміжні – контрольна (наглядова); дозвільна (надання дозволів на здійснення певної діяльності, у тому числі підприємницької, або вчинення певних дій); правороз'яснювальна (у тому числі функція подання правової допомоги); аналітична та/або методична; інформаційна (інформування інших державних органів, у т. ч. правоохоронних); нормотворча (з правом видання актів міжвідомчого характеру); координаційна [14, с. 15–20].

Розбіжності в поглядах різних учених стосовно правоохоронної функції держави ґрунтуються на різних підходах до розуміння поняття функціонування держави у сфері правоохоронної діяльності й зумовлені відсутністю законодавчого визначення правоохоронної функції держави.

За логікою законодавчої техніки поняття «правоохоронні функції» мало б визначатися в Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» [15], у ст. 2 якого міститься посилання на те, що правоохоронними можуть визнаватися інші органи, які здійснюють правоохоронні функції. Однак під час підготовки і прийняття вказаного Закону, як і інших законодавчих актів, цього зроблено не було.

Правоохоронна функція держави визначає зміст правоохоронної діяльності. Така діяльність здійснюється відповідними правоохоронними органами у межах правоохоронних

відносин та має відповідати їх принципам. Державно-владна діяльність правоохоронних органів виражається в тому, що вони як частина механізму держави володіють компетенцією розгляду різних юридичних справ та спираються на можливість застосування державного примусу.

Наведене вище дає підстави визначити правоохоронну функцію держави як основний напрям внутрішньої діяльності держави, спрямований на забезпечення охорони від будь-яких порушень конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності і правопорядку, довкілля, встановлених і регульованих правом усіх суспільних відносин.

Єдине розуміння та правове визначення понять «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи» та «правоохоронна функція держави», які разом становлять правоохоронну систему держави, мають не тільки теоретичне, а й практичне значення, адже відсутність його породжує нечіткість у розмежуванні компетенції і повноважень різних правоохоронних органів, дублювання їхніх функцій, паралелізм у завданнях та цілях діяльності й конфліктність у відносинах.

Вказані прогалини у правоохоронній системі держави необхідно усунути шляхом прийняття спеціального Закону України «Про правоохоронну діяльність» або внесення змін до Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» [15], де слід визначити поняття та зміст правоохоронної функції держави, поняття та перелік правоохоронних органів, цілі й завдання їхньої діяльності.

Список використаної літератури

1. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 1997. – 312 с.
2. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 691 с.
3. Лазарев В. В. Теория государства и права : учебник / В. В. Лазарев. – М. : Юрист, 1996. – 472 с.
4. Кельман М. С. Теория держави : навч. посіб. / М. С. Кельман. – Л. : Львів. ін-т внутр. справ, 1997. – 330 с.
5. Теория государства и права : учебник / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Первалова. – М. : Норма, 1997. – 570 с.
6. Теория держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
7. Марочкін І. Є. Організація судових та правоохоронних органів : навч. посіб. / І. Є. Марочкін, Н. В. Сібільова та ін. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1996. – 138 с.
8. Reisman M. W. Institutions and Practices for Restoring and Maintaining Public Order / M. W. Reisman // Duke Journal of Comparative & International Law. – 1995. – Vol. 6. – № 1. – P. 175–176.
9. Горшенева И. А. Полиция в механизме современного государства (теоретико-правовые аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Горшенева Ирина Аркадьевна. – М., 2002. – 237 с.
10. Кріцак І. В. Правоохоронна функція держави та її вплив на формування функцій надання послуг населенню органами внутрішніх справ України [Електронний ресурс] // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 365–372. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_qum/pib/2009_4/PB-4/PB-4_5.pdf.

11. Лаврінчук І. Обставини встановлення правового статусу державного службовця / І. Лаврінчук // Право України. – 1999. – № 9. – С. 98–102.
12. Осадчий В. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту / В. Осадчий // Право України. – 1997. – № 11. – С. 71–75.
13. Онопенко П. В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / П. В. Онопенко. – К., 2005. – 193 с.
14. Мельник М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : навч. посіб. / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2002. – 576 с.
15. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : закон України від 23 груд. 1993 р. № 3781-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

Надійшла до редколегії 19.05.2011

**МОСКОВЕЦ В. И. ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ
ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА**

Определено понятие и дана характеристика правоохранительной функции государства путем анализа точек зрения ученых по поводу правовых категорий «функция государства», «правоохранительная функция государства», «правоохранительная деятельность», «правоохранительные органы». Сформулированы также предложения по совершенствованию законодательства Украины.

**MOSKOVETS V. DEFINITION AND MEANING OF LAW ENFORCEMENT
FUNCTIONS OF THE STATE**

Definition and characteristics of state law enforcement function by analyzing the views of scientists on understanding the legal categories of «state function», «law enforcement function of the state», «law enforcement», «law enforcement» are given. The suggestions for improvement of the legislation of Ukraine are formulated.