АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО, МОРСЬКОГО ТА ФІНАНСОВОГО ПРАВА

УДК 351.743(477)

Безпалова О. І., к.ю.н., доцент, начальник кафедри адміністративної діяльності ОВС ХНУВС

Специфіка правоохоронної функції держави: адміністративно-правовий аспект

Узагальнено теоретико-правові підходи до визначення функції держави. Визначено та проаналізовано ознаки функцій держави: системність; орієнтація на виконання головних історичних завдань, поставлених перед державою. З'ясовано, що необхідність існування функції держави зумовлюється наявністю конкретного об'єкта, тобто специфічної групи суспільних відносин, з метою впорядкування яких має здійснюватися цілеспрямований вплив держави.

Ключові слова: правоохоронна функція держави, об'єкт, ефективність, правоохоронна сфера, правопорядок, відносини, адміністративно-правове регулювання.

Обобщены теоретико-правовые подходы к определению функции государства. Определены и проанализированы признаки функций государства: системность; ориентация на выполнение главных исторических задач, поставленных перед государством. Выяснено, что необходимость существования функции государства обусловливается наличием конкретного объекта, то есть специфической группы общественных отношений, с целью упорядочения которых должно осуществляться целенаправленное воздействие государства.

Ключевые слова: правоохранительная функция государства, объект, эффективность, правоохранительная сфера, правопорядок, отношения, административно-правовое регулирование.

Summarizes the theoretical and legal approaches to the definition of the state. Identified and analyzed such important features of state functions, their consistency; focus on the implementation of major historical tasks of the state. It was found that the need for a function of the state is determined by the presence of a specific object, that is a particular group of public relations, with a view to streamlining that should be focused on the impact of the state.

Keywords: law enforcement function of the state, the object efficiency, the law enforcement sphere, the rule of law, relations, administrative and legal regulation.

Актуальність теми. Основною передумовою становлення України як дійсно правової держави є вироблення та впровадження з урахуванням відповідних європейських стандартів дієвого механізму дотримання принципу верховенства права в діяльності органів державної влади, забезпечення прав і свобод громадян, підтримання належного стану законності та правопорядку. Вирішення цієї проблеми потребує посилення правоохоронної функції держави, зокрема вдосконалення механізму її реалізації.

Незважаючи на наявність великої кількості наукових робіт в різних галузях права, присвячених дослідженню специфіки реалізації правоохоронної функції держави, особливостей забезпечення прав і свобод людини, різноманітним аспектам діяльності правоохоронних органів, вважаємо за необхідне звернути увагу на відсутність комплексних досліджень загальної характеристики право-

охоронної функції держави (поняття, сутності, форм та методів її реалізації). Таким чином, важливість вироблення ефективної комплексної стратегії реалізації правоохоронної функції держави (в адміністративно-правовому аспекті) та відсутність сучасних комплексних наукових пошуків із цієї тематики обумовлюють актуальність даного дослідження.

Вироблення ефективної комплексної стратегії реалізації правоохоронної функції держави вимагає, в першу чергу, з'ясування категоріального апарату правоохоронної функції держави. Тобто, насамперед, мова йде про дослідження питань, пов'язаних із поняттям «функція держави». Необхідність цього зумовлена тим, що з'ясування певних питань, які мають важливе методологічне значення для науки теорії держави та права (зокрема, йдеться про визначення теорії функцій держави), є важливою передумовою правильного розуміння системо-утворюючого характеру правоохоронної функції держави. З огляду на наведене слушною є позиція О.І. Миколенка щодо необхідності налагодження зв'язку між теорією держави та права і галузевими юридичними науками, оскільки неможливо забезпечити якісний розвиток галузевої науки без урахування напрацювань теорії держави та права [1, с. 135]. Відповідні теоретико-правові дослідження озброять суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави необхідними теоретичними напрацюваннями юридичної науки (наприклад, категоріальним апаратом, знаннями про особливості адміністративно-правового регулювання тощо) [2].

У результаті аналізу праць науковців (В.Б. Авер'янова, О.М. Артєм'єва, О.М. Бандурки, І.П. Голосніченка, Й.І. Горінецького, В.К. Колпакова, Н.А. Карпової, О.В. Коломоєць, А.Т. Комзюка, В.Г. Лукашевича, М.І. Мельника, Л.Р. Наливайка, О.В. Негодченка, О.Г. Прокопенка, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, М.М. Тищенка, М. І. Хавронюка, В.Н Хропанюка, Ф.І. Шамхалова, В.К. Шкарупи) можна дійти висновку, що, незважаючи на численні наукові дослідження, формування понятійного апарату у сфері реалізації правоохоронної функції держави ще остаточно не завершено. Зокрема, існує значна кількість визначень понять «функція держави», «правоохоронна функція держави», що свідчить про дискусійність цих термінів у наукових колах та їх невизначеність на законодавчому рівні.

Функції держави безпосередньо пов'язані із самою сутністю держави. Отже, функції держави є основними напрямками діяльності держави щодо управління у пріоритетних сферах суспільного життя, задоволення суспільних потреб. У функціях держави реалізується державна воля, влада держави, її діяльність [3, с. 100].

Погоджуємося з точкою зору О.Ф. Скакун [4, с. 51], що функції держави не можна ототожнювати з функціями її окремих органів, що є частиною апарату держави та знаходять своє відображення в компетенції, у предметі відання, в правах та обов'язках (повноваженнях), закріплених за ними. Звісно, функції держави та функції органів державної влади є пов'язаними між собою понят-тями, оскільки основним призначенням органів державної влади є реалізація функцій держави. Отже, одна функція держави може одночасно реалізовуватися декількома органами державної влади, а функції конкретного органу державної влади можуть реалізовуватися виключно цим органом (або іншими органами у разі делегування їм таких повноважень).

Як зазначає О.М. Артєм'єв, для визнання конкретного напрямку діяльності держави функцією необхідно, щоб дана функція: 1) мала системний характер; 2) була орієнтована на вирішення головних історичних завдань, поставлених перед

державою; 3) здійснювалася усім державним механізмом в цілому [5, с. 72]. Зрозуміло, це не означає, що діяльність усіх органів державною влади має бути спрямована на реалізацію конкретної функції, але необхідно враховувати, що діяльність кожного органу державної влади тією чи іншою мірою має відношення до реалізації усіх функцій держави. Іншими словами, для одних органів реалізація цієї функції є головним завданням, для інших – другорядним (або допоміжним).

Зважаючи на те, що О.М. Артєм'єв як невід'ємну ознаку функції держави виділяє її орієнтацію на вирішення головних історичних завдань, поставлених перед державою, хотілося б пояснити, що для кожного історичного періоду характерні різні завдання, які ставляться перед державою. Тобто ті завдання держави, які є основними в конкретний історичний проміжок часу, можуть бути другорядними в інший період. Наприклад, правоохоронна функція держави не завжди визнавалася науковцями як така, що є основною для держави протягом усього часу її існування [5, с. 75]. У зв'язку з цим звернемо увагу на праці таких учених, як Н.Л. Гранат, Є.О. Лукашева, Р.З. Лівшиць [6, с. 29; 7, с. 10; 8, с. 150], в яких особлива увага акцентується на тому, що правоохоронна функція держави має стати головною. Така позиція вчених обґрунтовується тим, що на перше місце поступово має виходити соціальне призначення держави, яка за допомогою правового закону має захищати права і свободи особи.

Повертаючись до головних історичних завдань, поставлених перед державою, які зумовлюють актуальність тієї чи іншої функції держави, підкреслимо, що функції держави безпосередньо залежать від самих умов функціонування держави, тих подій, явищ та процесів, що відбуваються як у самому суспільстві, так і поза його межами. Зазначені процеси можуть здійснювати як позитивний, прогресивний, так і негативний, стримуючий вплив [9, с. 23-24]. Для визначення характеру такого впливу в науковий обіг введено поняття еволюції функцій держави.

На думку А.Б. Венгерова, еволюція функцій держави включає розвиток та зміну функції як під впливом змістовних та формальних характеристик держави, так і під впливом зовнішнього середовища, що розвивається [10, с. 177]. Це жодним чином не означає необхідності внесення змін до самого розуміння функції держави; мова йде про те, що в ході історичного розвитку держави частина підфункцій (які існують в рамках основної функції) періодично зникає та з'являється знову. Тобто відбувається зміна цільових установок та завдань, що стоять перед державою в даний момент часу. Саме в результаті цих процесів відбувається виокремлення основних (на даний момент часу) функцій держави та неосновних.

Питання про доцільність виокремлення правоохоронної функції держави як самостійної функції поки що не знайшло своєї однозначної відповіді серед науковців. Так, для одних науковців це є фактом, який не повинен викликати жодних сумнівів, інші ж не виокремлюють цю функцію як самостійну, воліючи «розподілити» її між іншими функціями [11, с. 40]. Сьогодні існує багато різнопланових точок зору щодо змісту поняття «правоохоронна функція держави», які суттєво різняться між собою та навіть мають різну назву.

Особливу увагу звернемо на точку зору О.Ф. Черданцева, який вважає, що держава під час реалізації правоохоронної функції встановлює у суспільстві певний порядок, перелік порушень правопорядку, визначає міри відповідальності за правопорушення, за допомогою процесуального

законодавства визначає процедуру розслідування, розгляду справ, пов'язаних з правопорушеннями, визначає систему правоохоронних органів, їх компетенцію [12, с. 115—116]. Схожої позиції дотримуються В. К. Бабаєв та С. В. Бабаєв, що як зміст охоронної функції виокремлюють охоронну діяльність, тобто діяльність щодо припинення правопорушень та боротьби з ними [13, с. 42]. На нашу думку, таке трактування поняття «правоохоронна функція держави» є не зовсім повним, оскільки не враховує значну кількість інших напрямів реалізації правоохоронної функції держави, а стосується переважно діяльності органів внутрішніх справ та органів прокуратури. Зокрема, поза увагою науковців залишилися профілактична діяльність; дозвільна та реєстраційна діяльність тощо. Крім того, у наведених вище визначеннях чітко простежується каральний (репресивний) характер правоохоронної функції держави, що є помилковим, зважаючи на сучасний етап реформування системи правоохоронних органів в Україні та орієнтацію на сервісний характер діяльності держави за усіма напрямками, в першу чергу, щодо реалізації правоохоронної функції.

Як вважає Й.І. Горінецький, правоохоронна функція сучасної держави становить самостійний і пріоритетний напрям державної політики, котрий за допомогою юридичних засобів здійснюється для досягнення такого соціального ефекту, як захист права загалом, основ конституційного ладу, в тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина та інших об'єктів, зміцнення законності і правопорядку, і одночасно виступає правовою формою досягнення інших цілей суспільства і держави [14, с. 4]. Позитивним моментом даного визначення є його інтерпретація за допомогою застосування поняття «державна політика». Саме завдяки цілеспрямованій державній політиці щодо реалізації правоохоронної функції держави можливо досягти зниження рівня злочинності в суспільстві, зростання довіри громадянського суспільства до органів державної влади, підвищення рівня захищеності громадян від злочинних посягань, розширення та поглиблення діалогу між суспільством і владою та підвищення рівня правової культури населення.

З огляду на викладене вище вважаємо за можливе підтримати позицію Ю.А. Лапутіної, яка називає правоохоронну функцію однією з невід'ємних функцій держави та зазначає, що від рівня її забезпеченості юридичними, інтелектуальними, матеріально-технічними ресурсами залежить як ступінь захищеності людини та суспільства, так, значною мірою, і перспективи розвитку самої держави [15]. Отже, від ефективності реалізації правоохоронної функції безпосередньо залежить сам стан існування держави та перспективи її розвитку, правоохоронна спрямованість держави є свідченням забезпечення балансу прав і свобод громадянина та інтересів держави.

Таким чином, вважаємо за можливе навести узагальнююче визначення поняття «правоохоронна функція держави». Так, правоохоронна функція держави — це самостійний комплексний напрямок діяльності держави, обумовлений її соціальним призначенням, який реалізується системою суб'єктів (державних та недержавних), що уповноважені виключно в рамках закону з використанням відповідних форм та методів вживати юридичних заходів впливу (в тому числі примусових) з метою досягнення бажаного соціального ефекту — охорони права в цілому, забезпечення охорони законності і правопорядку, прав і свобод громадян зокрема.

Необхідність існування будь-якої функції держави зумовлюється наявністю конкретного об'єкта, тобто специфічної групи суспільних відносин, з метою впоряд-

кування яких має здійснюватися цілеспрямований вплив держави. Що стосується правоохоронної функції держави, то, безумовно, її об'єктом є правоохоронна сфера, метою реалізації функції є належний рівень правопорядку. У результаті аналізу точок зору науковців щодо визначення сутності правопорядку (зокрема, Ю.Є. Аврутіна, О.М. Артем'єва, В.В. Борисова, В.В. Лазарєва, Д.А. Керімова, І.Ю, Козліхіна, Ю.С. Небеського та О.Ф. Скакун) можна дійти висновку, що на якість забезпечення правопорядку в державі здійснює безпосередній вплив та правова політика, що проводиться державою у відповідних сферах суспільного життя (як у кожній окремо, так і в їх сукупності). Відповідно до точки зору О.М. Артєм'єва, цілком доцільно в понятті «правопорядок» виокремлювати дві його складові: статичну та динамічну [5, с. 81]. Для статичної складової характерною є наявність вже сформованої системи відносин, які відповідають правовим вимогам, що до них ставляться; тобто статичну складову можна розглядати як результат реалізації правових норм. Динамічний аспект, під час характеристики правопорядку, полягає в самому процесі безпосередньої реалізації правових норм, який може відбуватися як із дотриманням вимог законодавства, так і з їх порушенням, у результаті чого може виникнути потреба в охороні правопорядку.

Існують точки зору (наприклад, М. Рісмана), відповідно до яких реалізація державою правоохоронної функції обмежується забезпеченням громадського порядку [16, с. 175—176]. На нашу думку, така позиція є помилковою, оскільки правоохоронна функція є комплексним поняттям, яке враховує різноманітні аспекти діяльності держави, одним із яких є і охорона громадського порядку.

Слід звернути увагу на те, що правоохоронні функції держави можна класифікувати за їх значенням на головні та допоміжні.

У сучасній юридичній науці існує декілька підходів до виокремлення видів головної правоохоронної функції держави. Так, на думку О.М. Артєм'єва, правоохоронна функція держави включає в себе такі підфункції: охорона державного ладу; охорона власності; охорона прав і свобод особи та інших суб'єктів права [5, с. 82]. Як вважають В. К. Бабаєв та С. В. Бабаєв, у системі правоохоронної функції держави існують три достатньо самостійні автономні підфункції: охорона правопорядку, охорона прав і свобод особи, охорона власності [13, с. 82]. На нашу думку, наведені вище точки зору вчених суттєво звужують змістовне наповнення правоохоронної функції держави, оскільки не враховують значну кількість важливих напрямів, які реалізуються в рамках правоохоронної діяльності.

На думку К.Ф. Гуценка та М.А. Ковальова, до числа правоохоронних функцій держави відносяться: конституційний контроль; правосуддя; організаційне забезпечення діяльності судів; прокурорський нагляд; виявлення і розслідування злочинів; надання юридичної допомоги [17, с. 10]. С.Л. Лонь до числа правоохоронних функцій додає також забезпечення виконання судових рішень та надання юридичних послуг із захисту і забезпечення прав [18, с. 19]. Заслуговує на увагу також позиція Т.Н. Радько, яка в охоронній діяльності держави пропонує розрізняти: функціональну охоронну діяльність (правоохоронну, правотворчу та правозастосовну) та об'єктну охоронну діяльність (безпосередньо охорону власності, громадського порядку, прав і свобод громадян, навколишнього середовища та ін.) [19].

Існують точки зору науковців (зокрема, М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка та О.В. Петришина), в яких обстоюється позиція про існування двох функцій держави з правоохоронним змістом: функції по охороні прав і свобод людини та громадянина,

функції забезпечення режиму законності і правопорядку[20, с. 75, 78]. На нашу думку, виокремлення та розмежування цих двох функцій є недоцільним, на наш погляд, було б об'єднання цих двох функцій в одну — правоохоронну функцію держави. Звісно, в рамках цієї функції може здійснюватися її поділ на більш дрібні функції.

Вважаємо, що до числа головних правоохоронних функцій держави належать ті функції, що безпосередньо пов'язані з боротьбою зі злочинами та іншими правопорушеннями, їх своєчасною профілактикою.

Що стосується допоміжної правоохоронної функції держави, то необхідно підкреслити, що даний вид правоохоронної функції, безумовно, притаманний діяльності усіх правоохоронних органів. Але, на відміну від головної правоохоронної функції, яка безпосередньо стосується боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями, допоміжна функція виступає в ролі другорядної. Належна реалізація допоміжної правоохоронної функції держави забезпечує досягнення бажаного результату щодо захисту життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями, а також їх профілактику тощо. Так, до числа видів допоміжної правоохоронної функції держави належать такі: контрольна (наглядова); дозвільна; нормотворча; правороз'яснювальна; аналітична; інформаційна; координаційна.

В аналізі сутності правоохоронної функції держави вважаємо за можливе виокремити такі ознаки правоохоронної функції держави: а) стабільність (усталеність), що означає постійний характер даної функції протягом тривалого періоду часу; б) комплексність, що є свідченням наявності абсолютно різнопланових суспільних відносин, стосовно яких має здійснюватися правоохорона; в) цілеспрямованість та узгодженість (організованість); г) здійснення значною кількістю суб'єктів (органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськістю); д) пріоритет прав людини, який має бути загальним правовим орієнтиром діяльності держави, спрямованої на гарантування та забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, а також вироблення дієвого механізму їх реалізації; е) управлінський характер (правоохоронна функція держави конкретизує мету державного управління у правоохоронній сфері). Саме ці ознаки дозволяють вести мову про правоохоронну функцію держави як цілісну категорію.

Висновок. Підсумовуючи викладене вище та з урахуванням точок зору В.П. Сальникова, С.В. Степашина та А.Г. Хабібуліна [21, с.73] щодо системи ресурсів у правоохоронній сфері можна сформулювати основні вимоги, за умов дотримання яких можливо досягти найбільш ефективної реалізації правоохоронної функції держави: а) наявність збалансованої системи нормативно-правових актів, у яких визначаються основні напрями державної політики у цій сфері, закріплене коло суб'єктів, уповноважених цю політику реалізовувати, та особливості їх взаємодії один з одним; б) наявність дієвого механізму реалізації приписів відповідних нормативно-правових актів; в) наявність якісного кадрового забезпечення реалізації правоохоронної функції держави; г) запровадження програми правової освіти населення; д) належне фінансування, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення, що дозволить своєчасно та якісно відповідати на всі загрози, що перешкоджають належній реалізації правоохоронної функції держави; е) впровадження стандартів Європейського Союзу в організацію діяльності відповідних органів державної влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Миколенко О. Теорія адміністративного права: минуле, сучасність і майбутнє / Олександр Миколенко // Публічне право. — 2011. — № 2. — С. 136—142.

2. Миколенко О.І. Формування фундаментальних положень науки адміністративного права / О.І. Миколенко // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. — 2012. — № 1, ч. 1. — С. 219—225.

3. Чиркин В. Е. Государствоведение : учебник / В. Е. Чиркин. — М. : Юристъ, 1999. — 398 с.

4. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. — Харьков : Консум, 2000. — 704 с.

5. Артемьев А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.14, 12.00.01 / Артемьев Александр Михайлович. — М., 2008. — 417 с.

6. Гранат Н.Л. Современный подход к происхождению, понятию, сущности и функциям государства / Гранат Н.Л. // Исследования теоретических проблем правового государства. Труды Академии. — М. : Изд-во Акад. МВД России, 1996. — С. 23—30.

7. Общая теория прав человека / Карташкин И.А., Колесова Н.С., Ларин А.М. и др. ; отв. ред.: Лукашева Е.А. — М. : Норма, 1996. — 520 с.

8. Лившиц Р.З. Теория права : учебник / Р.З. Лившиц. — М. : БЕК, 1994. — 224 с.

9. Бычек Т.В. Значение и проблемы реализации социальной функции Российского государства / Т.В. Бычек // Новая правовая мысль. — 2013. — № 4 (59). — С. 23—27.

10. Венгеров А.Б. Теория государства и права / А.Б. Венгеров. — 3-е изд. — М. : Юриспруденция, 2000. — 528 с.

11. Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы / Ю.Е. Аврутин. — СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. — 501 с.

12. Черданцев А.Ф. Теория государства и права / А.Ф. Черданцев. — М., 1998.

13. Бабаев В.К. Функции современного российского государства : учеб. пособие / В.К. Бабаев, С.В. Бабаев. — Н. Новгород : Нижегород. прав. акад., 2001. — 100 с.

14. Горінецький Й.І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / Горінецький Йосип Іванович. — Київ, 2005. — 22 с.

15. Лапутіна Ю.А. Законодавче забезпечення правоохоронної функції держави: методологічні аспекти вдосконалення [Електронний ресурс] / Ю.А. Лапутіна // Стратегічна панорама. — 2003. — № 1. — С. 199—205.

16. Reisman M.W. Institutions and Practices for Restoring and Maintaining Public Order / W. Michael Reisman // Duke Journal of Comparative & International Law. — 1995. — Vol. 6:175. — P. 175—186.

17. Гуценко К.Ф. Правоохранительные органы : учеб. [для юрид. вузов и фак.] / К.Ф. Гуценко, М.А. Ковалев ; под ред. К.Ф. Гуценко. — Изд. 5-е. — М. : Зерцало, 2000. — 400 с.

18. Правоохранительные органы : учеб. пособие / [О. И. Андреева, О. В. Воронин, С. Л. Лонь и др.] ; отв. ред. С. Л. Лонь ; Томский гос. ун-т, юрид. ин-т. — 4-е изд., испр. и доп. — Томск : Изд-во науч.-техн. лит., 2010. — 552 с.

19. Радько Т. Н. Теория государства и права : учеб. для вузов / Т.Н. Радько. — М. : Юнити-Дана ; Закон и право, 2004. — 576 с.

20. Загальна теорія держави і права : підруч. для студентів юрид. спец. ВНЗ / [М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін.] ; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина ; МОНУ ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Харків : Право, 2002. — 432 с.

21. Сальников В.П. Государственность как феномен и объект типологии: теоретико-методологический анализ / В.П. Сальников, С.В. Степашин, А. Г. Хабибуллин. — СПб. : Фонд «Университет», 2001. — 208 с.