

*Беспалова Ольга Игоревна,
кандидат юридических наук, доцент,
начальник научно-исследовательской
лаборатории по проблемам профилактики
правонарушений и взаимодействия с
населением учебно-научного института
подготовки специалистов уголовной
милиции Харьковского национального
университета внутренних дел*

УДК 342.92

Роль административно-правового механизма в обеспечении реализации правоохранительной функции государства

В статье обоснована роль административно-правового механизма в обеспечении реализации правоохранительной функции государства. Определены и проанализированы основные элементы административно-правового механизма обеспечения реализации правоохранительной функции государства.

Ключевые слова: правовой механизм, административно-правовой механизм, правоохранительная функция государства, реализация, обеспечение

The role of administrative and law mechanism in providing the realization of law-enforcement function of the state is grounded in the article. The basic elements of administrative and law mechanism of providing the realization of law-enforcement function of the state is certain and analysed.

Key words: law mechanism, administrative and law mechanism, law-enforcement function of the state, realization, providing

Одной из основных гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина является обеспечение надлежащего уровня правопорядка в государстве. Достичь соответствующего уровня возможно в результате усовершенствования механизма реализации правоохранительной функции государства. В связи с этим чрезвычайно актуальными являются вопросы исследования сущности механизма реализации правоохранительной функции государства, определения содержания административно-правовой

составляющей данного механизма, а также разработки и реализации перспективных путей его усовершенствования.

Проблемам изучения природы правоохранительной функции государства, механизма реализации правоохранительной функции государства в своих научных работах уделяли внимание такие ученые как, например, В.Б. Аверьянов, А.Г. Братко, Ю.А. Загуменная, И.А. Иерусалимова, А.Т. Комзюк, И.В. Крицак, В.И. Московец, А.В. Негодченко, П.В. Онопенко, М.П. Орзих, И.В. Сажнев, И.Н. Шопина и другие. Однако необходимо обратить внимание, что, несмотря на наличие значительного количества научных работ в данной сфере, практически отсутствуют комплексные исследования, посвященные изучению сущности административно-правового механизма реализации правоохранительной функции государства. Таким образом, необходимость усовершенствования механизма реализации правоохранительной функции государства и отсутствие современных научных разработок по данной тематике обуславливают актуальность данного исследования.

Целью данной работы является исследование сущности правового механизма обеспечения реализации правоохранительной функции государства, определение роли административно-правового механизма как одной из наиболее действенных форм обеспечения реализации правоохранительной функции государства.

Научная новизна статьи заключается в том, что она является одним из первых комплексных научных исследований роли административно-правового механизма в обеспечении реализации правоохранительной функции государства; в работе определены и проанализированы основные элементы административно-правового механизма обеспечения реализации правоохранительной функции государства.

Прежде чем перейти непосредственно к определению роли административно-правового механизма в обеспечении реализации правоохранительной функции государства необходимо определиться с

терминологической базой (в частности с такими терминами как «механизм», «обеспечение», «правовой механизм», «административно-правовой механизм», «механизм административно-правового регулирования», «правоохранительная функция государства»). Выяснение сущности данных понятий является необходимой предпосылкой для усовершенствования административно-правового механизма реализации правоохранительной функции государства.

Под механизмом чаще всего понимают внутреннее построение, систему чего-нибудь, совокупность состояний и процессов, из которых формируется определенное физическое, химическое и другое явление [1, с. 523]; преимущественно понятие «механизм» используют в технике как устройство, которое передает или преобразовывает движение [2, с. 665]. Необходимо отметить, что данные определения понятия «механизм» достаточно сложно использовать в контексте обеспечения реализации правоохранительной функции, поскольку они не предусматривают возможность оказания влияния на общественные отношения посредством применения юридических средств.

В связи с этим разделяем точку зрения Ю.М. Тодыки, что использование в юридической литературе категории «механизм» связано с осознанием того, что недостаточно иметь материальные нормы, развитую систему законодательства, необходимы еще четкие механизмы их внедрения в жизнь, что в полной мере касается и административно-правовой сферы [3, с. 337]. Таким образом, в юридическом аспекте под термином «механизм» следует понимать совокупность методов, форм, приемов, способов, благодаря правильному использованию которых возможно будет достичь оптимальной организации всех элементов системы, их эффективного функционирования, что в результате должно привести к получению желаемого результата. Следует отметить, что в юриспруденции преимущественно используются термин «механизм правового регулирования».

В том случае, если совокупность методов, форм, приемов и способов, которые можно использовать для достижения поставленных задач, определена на уровне нормативно-правовых актов, речь уже идет о правовом механизме

(механизме правового регулирования). Среди ученых сформировалась относительно устойчивая точка зрения касательно содержания механизма правового регулирования. Преимущественно под механизмом правового регулирования понимается совокупность юридических средств, с помощью которых государство осуществляет правовое влияние на общественные отношения [4, с. 488].

Следует отметить, что практически любые общественные отношения, которые возникают в современном обществе, подпадают под правовое влияние со стороны государства. Целью осуществления такого влияния, безусловно, является не стремление государства в лице соответствующих органов власти оказать давление на процесс возникновения и развития общественных отношений, а попытки направить их в рамках закона, своевременно предупредить, выявить и пресечь возможные попытки нарушить (как умышленно, так и неумышленно) требования законодательства. Государство осуществляет правовое влияние на общественные отношения, которые возникают и развиваются в различных сферах жизнедеятельности, с помощью совокупности правил, закрепленных в нормах соответствующих правовых актов.

Одной из основных форм, с помощью которых государство осуществляет влияние на общественные отношения, является административно-правовая форма. Именно благодаря административно-правовой составляющей механизма правового регулирования осуществляется правовое влияние на отношения, которые возникают в процессе реализации исполнительной власти в государстве в определенной сфере. Результатом применения административно-правового механизма должно быть, в первую очередь, упорядочивание (путем реализации предписаний нормативно-правовых актов) деятельности соответствующих субъектов, которые вступили между собой в правовые отношения; усовершенствование форм и методов управленческой деятельности; реальное соблюдение прав и свобод человека и гражданина, а также эффективная защита в случае их нарушения.

Разделяем точку зрения И.Н. Шопиной относительно положительных тенденций гуманистической переориентации понимания предмета административного права [5, с. 66], поскольку на данный момент основной задачей применения административно-правового механизма регулирования общественных отношений является охрана и защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а не установка каких-либо приоритетов для публичных интересов. Что касается органов исполнительной власти (публичной администрации), то на них возлагается обязанность с помощью норм административного права не допустить нарушения прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, предупредить либо пресечь выявленные нарушения, применить меры по восстановлению нарушенных прав и свобод, привлечь к ответственности виновных.

Таким образом, опираясь на приведенное выше определение понятия «механизм правового регулирования», можно сформулировать дефиницию «механизм административно-правового регулирования». Как считает И.П. Голосниченко, механизм административно-правового регулирования – это совокупность административно-правовых средств, с помощью которых осуществляется влияние на отношения, возникающие в процессе реализации государственной исполнительной власти [6, с. 14; 7, с. 36]. М.В. Макарейко под механизмом административно-правового регулирования предлагает понимать совокупность административно-правовых средств, которые, осуществляя влияние на управленческие отношения, организуют их в соответствии с задачами, поставленными перед обществом и государством [8, с. 27].

Интересным с научной точки зрения является подход к определению понятия механизм административно-правового регулирования в широком и узком смысле. У широком смысле механизм административно-правового регулирования преимущественно понимают как совокупность элементов и правовых средств, взаимосвязанных и взаимозависимых, которые образуют информационно-правовое единство с целью осуществления упорядочивающего влияния и стабильного развития управленческих отношений в сфере

деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, органов местного самоуправления, уполномоченных должностных лиц и других субъектов, урегулированных административными правовыми нормами управленческих отношений, которые возникают в государстве и обществе [9, с. 398].

Что касается понимания сущности механизма административно-правового регулирования в более узком смысле, то, необходимо отметить, что в данном случае под таким механизмом понимается совокупность административно-правовых средств, с помощью которых осуществляется регулирование общественных отношений, которые возникают по поводу правоотношений в сфере реализации исполнительной власти [10, с. 46].

Необходимо также обратить внимание на точку зрения В.В. Галушко относительно определения понятия механизм административно-правового регулирования: это средства функционирования единой системы административно-правового регулирования с целью обеспечения прав, свобод и публичных законных интересов физических и юридических лиц, функционирования гражданского общества и государства [11, с. 92-93].

Таким образом, в результате анализа существующих подходов к определению понятия механизм административно-правового регулирования можно сделать вывод, что в данном случае речь идет о применении целого комплекса административно-правовых средств с целью обеспечения эффективной реализации исполнительной власти в различных сферах жизнедеятельности общества и государства в целом.

Одной из важнейших сфер, которые нуждаются в надлежащем административно-правовом регулировании, является сфера реализации правоохранительной функции государства. Предлагаем под правоохранительной функцией государства понимать специфическое направление деятельности государства, которое реализуется системой уполномоченных на то органов исполнительной власти (правоохранительными органами), которые имеют право исключительно в рамках закона применять

юридические меры воздействия с целью обеспечения охраны законности и правопорядка, прав и свобод граждан, собственности, природных ресурсов и окружающей среды, борьбы с преступностью и их своевременной профилактики.

Что касается термина «обеспечение», то под ним следует понимать создание надежных условий для осуществления чего-нибудь; гарантирования чего-нибудь; защиту, охрану кого-нибудь или чего-нибудь от опасности [12, с. 85]. Данную точку зрения разделяет и А.В. Лавринович, который считает, что в структуру понятия «обеспечение» входят такие понятия как гарантирование, реализация, охрана, защита и восстановление [13]. Таким образом, учитывая разную смысловую нагрузку, которую несут в себе данные понятия, целесообразно разграничить термины «механизм обеспечения», «механизм реализации», «механизм осуществления» и т.д.

Учитывая вышеизложенное, считаем, что необходимо провести четкую грань между механизмом реализации правоохранительной функции государства и механизмом обеспечения реализации правоохранительной функции государства. Если в первом случае речь идет о внедрении в жизнь со стороны соответствующих органов исполнительной власти основных мер по обеспечению законности и правопорядка, защите прав и свобод граждан, то во втором случае речь идет уже о создании необходимых условий для применения данных мер.

На основании вышеизложенного под административно-правовым механизмом обеспечения реализации правоохранительной функции государства следует понимать совокупность административно-правовых средств, применение которых создает необходимые условия для эффективной деятельности соответствующих органов исполнительной власти по реализации правоохранительной функции государства, что в результате должно привести к надлежащему обеспечению охраны и защиты основных прав человека и гражданина, снижению уровня криминализации общества, повышению уровня доверия населения к правоохранительным органам.

В современной науке административного права существует значительное количество научных трудов, посвященных изучению элементов, которые составляют механизм административно-правового регулирования. Изучение разнообразных точек зрения на этот счет (например, В.В. Галушко, Я.В. Лазура, М.В. Макарейко, П.П. Фатеева, И.Н. Шопиной) позволило сформулировать перечень основных элементов административно-правового механизма обеспечения реализации правоохранительной функции государства:

1. Нормы административного права, которые регламентируют специфику реализации правоохранительной функции государства. В данном случае под нормами административного права, которые регламентируют специфику реализации правоохранительной функции государства, следует понимать определенные государством общеобязательные правила поведения участников общественных отношений в сфере реализации правоохранительной функции государства, с помощью которых данные субъекты могут реализовывать предоставленные им права и выполнять возложенные на них обязанности. Административно-правовые нормы являются первичным элементом механизма административно-правового регулирования, в связи с чем осуществляют кардинальное влияние на остальные элементы данного механизма [5, с. 152]. В современной юридической науке существует большое количество классификаций административно-правовых норм. С учетом существующих классификаций считаем, что нормы административного права, которые регламентируют специфику реализации правоохранительной функции государства, можно классифицировать таким образом:

- по предмету правового регулирования: материальные и процессуальные (определяют систему, прав и обязанностей субъектов реализации правоохранительной функции государства, а также порядок их реализации);

- по юридической силе: нормы законов и подзаконных нормативных актов (именно в них определяется правовой статус органов исполнительной

власти, на которых возложена обязанность по реализации правоохранительной функции государства, основные направления и специфика их деятельности);

- по действию в пространстве: общегосударственные, региональные и местные (определяют территорию, на которой осуществляется реализация правоохранительной функции государства);

- по юридическому содержанию: обязывающие, предписывающие, запрещающие (в зависимости от конкретной нормы соответствующие субъекты обязаны совершать определенные действия по реализации правоохранительной функции государства, имеют право выбора действий или для них устанавливается недопустимость совершения определенных действий в конкретных условиях).

Следует отметить, что любая норма административного права, которая регламентирует специфику реализации правоохранительной функции государства, должна быть закреплена на уровне соответствующего нормативно-правового акта, только в таком случае она будет признана действующей, т.е. такой, которую необходимо соблюдать.

2. Субъекты реализации правоохранительной функции государства. Преимущественно к числу таких субъектов относятся органы исполнительной власти, органы местного самоуправления и общественность. Данные субъекты в рамках предоставленных на законодательном уровне полномочий имеют право принимать участие в формировании государственной политики в правоохранительной сфере, а также реализовывать приоритетные направления данной политики.

3. Принципы реализации правоохранительной функции государства, т.е. закономерности и нормы поведения, которые устанавливают основные требования к деятельности соответствующих органов исполнительной власти в сфере реализации правоохранительной функции государства. К числу таких принципов, в первую очередь, следует отнести принципы: законности, объективности, компетентности и профессионализма, систематичности, сочетания единоначалия и коллегиальности, прозрачности и гласности,

ответственности, доверия и уважения к сотрудникам правоохранительных органов, доверия и уважения сотрудников правоохранительных органов к гражданам, этичности и т.д. Соблюдение данных принципов позволит соответствующим органам исполнительной власти создать необходимые условия для реализации правоохранительной функции государства, направить свою деятельность на предоставление качественных социально-сервисных услуг населению. Ключевые принципы реализации правоохранительной функции государства должны быть обязательно закреплены на уровне соответствующих нормативно-правовых актах, т.е. они проявляются в определенных административно-правовых нормах.

Следует отметить, что чем больше деятельность органов исполнительной власти будет соответствовать приведенным выше принципам, тем на более высоком уровне будет реализована правоохранительная функция государства, что в результате должно привести к поддержанию надлежащего правопорядка в стране, эффективной охране и защите прав и свобод человека и гражданина. Принципы реализации правоохранительной функции государства должны обязательно учитываться при формировании государственной политики в правоохранительной сфере.

4. Правоотношения, которые возникают в связи с реализацией правоохранительной функции государства. В результате изучения точки зрения О.И. Харитоновой касаясь сущности и структуры административно-правовых отношений [14] можно выделить те правоотношения, которые возникают в связи с реализацией правоохранительной функции государства:

- отношения, которые возникают в связи с формированием государственной политики в правоохранительной сфере (в них принимают участие практически все органы государственной власти);

- отношения, которые возникают в связи с реализацией соответствующими органами исполнительной власти основных направлений государственной политики в правоохранительной сфере;

- отношения, которые возникают в связи с реализацией правоохранительной функции государства органами местного самоуправления;
- отношения, которые возникают в связи с участием общественных формирований и отдельных представителей общественности в реализации правоохранительной функции государства (для данного вида отношений преимущественно характерно взаимодействие общественности с местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления).

Таким образом, под правоотношениями, которые возникают в связи с реализацией правоохранительной функции государства, следует понимать общественные отношения, урегулированные нормами административного права, субъекты которых наделены правами и обязанностями в сфере формирования и реализации государственной политики в правоохранительной сфере, т.е. в сфере реализации правоохранительной функции государства. Целью данных общественных отношений является поддержание надлежащего правопорядка в стране, эффективная охрана и защита основных прав и свобод человека и гражданина.

5. Правовое сознание и правовая культура населения как неотъемлемый атрибут эффективной реализации правоохранительной функции государства. В данном контексте особое внимание следует обратить на формирование необходимых профессионально-правовых качеств сотрудников органов исполнительной власти, на которые возложена обязанность по реализации правоохранительной функции государства. В первую очередь, речь идет о таких личностных правовых качествах сотрудников правоохранительных органов как правовое сознание, правовая активность, правовое поведение. Только в результате формирования данных качеств у сотрудников правоохранительных органов можно будет достичь надлежащей реализации правоохранительной функции государства, повышения эффективности деятельности правоохранительных органов в целом, их ориентации на получение не количественных, а качественных показателей работы.

Эффективная реализация правоохранительной функции государства также требует осуществления соответствующими органами исполнительной власти Украины образовательной и правовоспитательной деятельности, направленной на формирование правового сознания и правовой культуры населения, формирование положительного имиджа правоохранительных органов. Надлежащее использование данного элемента административно-правового механизма обеспечения реализации правоохранительной функции государства будет способствовать повышению доверия населения к органам исполнительной власти, установлению и поддержанию отношений правоохранительных органов с населением на принципах доверия и взаимопонимания.

Хотелось бы отметить, что нами приведен далеко не полный перечень элементов административно-правового механизма обеспечения реализации правоохранительной функции государства. Наличие перечисленных элементов является обязательным, поскольку они существенно влияют на обеспечение надлежащей реализации правоохранительной функции государства.

Таким образом, создание и функционирование действенного административно-правового механизма способствует обеспечению надлежащей реализации правоохранительной функции государства, осуществлению действенного влияния на общественные отношения, которые возникают в правоохранительной сфере, налаживанию эффективного взаимодействия между государством и гражданами, что является общепринятым стандартом публичного администрирования во всех демократических странах.

Литература

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. - К. : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. - 1440 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [голов. ред. В. Т. Бусел]. - К. : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. - 1728 с.
3. Тодыка Ю.М. Конституция Украины – основной закон государства и общества : учебное пособие / Ю.М. Тодыка. – Х.: Факт, 2001. – 382 с.

4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.
5. Шопіна І. М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Ірина Миколаївна Шопіна. – К., 2012. – 514 с.
6. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : посібник / І.П. Голосніченко. – Ірпінь, 1998. – 108 с.
7. Административное право : учебник / Е.А. Котельникова, И.А. Семенцова, М.Б. Смоленский – Ростов–на–Дону: Феникс, 2002. – 352 с.
8. Макарейко Н.В. Административное право : пособие для подготовки к экзаменам / Н.В. Макарейко –М.: Юрайт–Издат, 2003. – 223 с.
9. Цыбулевская О.И. Основы теории публичного права // Введение в публичное право. / О.И. Цыбулевская. – Саратов, 1996. – 452 с.
10. Четвериков В.С. Административное право : учебник / В.С. Четвериков. – М.: Форум: Инфра–М, 2005. – 320 с.
11. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / [В.В. Галуцько, В.І. Олефір, М.Л. Пихтін, О.О. Опищук, Ю.В. Гридасов, М.М. Новіков, У.О. Палієнко, І.А. Дьомін, О.М. Єщук,]; за заг. ред. В.В. Галуцька. – Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – 376 с.
12. Чуйко З. Д. Конституційно-правовий механізм забезпечення національної безпеки України / З. Д. Чуйко // Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2006. - № 8. - С. 81-89.
13. Лавринович О. В. Державно-правовий механізм забезпечення конституційного права людини і громадянина на судовий захист та місце органів юстиції України у здійсненні правосуддя [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/9254>
14. Харитоновна О.І. Адміністративно–правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис... д–ра юрид. наук: 12.00.07 / О.І. Харитоновна; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2004. – 435 с.

Автор (Беспалова Ольга Игоревна) безвозмездно предоставляет редакции журнала «Проблемы правоохранительной деятельности» неисключительные права на использование данной статьи (Роль административно-правового механизма в обеспечении реализации правоохранительной функции государства), в том числе на неограниченное ее распространение любым способом, включая создание ее электронного варианта для размещения в локальной сети БелЮИ МВД России, а также в сети Интернет (на сайте института, в интегрированном научном ресурсе – электронной библиотеке РУ НЭБ и т.д.) с целью доведения статьи до всеобщего сведения и выполнения требований ВАК Минобрнауки РФ об информационной открытости научной периодики.

Цифры, факты, цитаты сверил с первоисточниками.

Беспалова Ольга Игоревна

