

4. Адміністративне право: [підручник] / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. — Х. : Право, 2010. — 624 с.
5. Лекарь С. І. Адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки держави: [монографія] / С. І. Лекарь. — Х. : Золота миля, 2013. — 478 с.
6. Про організацію діяльності підрозділів державної служби боротьби з економічною злочинністю : наказ МВС України від 03.09.2012 № 769 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 73. — ст. 71.
7. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 11.11.2010 № 550 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 95. — Ст. 120.
8. Писаренко В.В. адміністративно-правові засади діяльності державної служби боротьби з економічною злочинністю МВС України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Писаренко В'ячеслав Вікторович. — Х., 2012. — 199 с.

УДК 342.42.157

**Соколенко О. Л.**, завідувач кафедри адміністративного та кримінального права ДНУ ім. Олеса Гончара, д.ю.н., доцент

## Напрямки правоохоронної діяльності та її вплив на реалізацію прав громадян

Наукова стаття присвячена дослідженню напрямків правоохоронної діяльності та реалізації захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів України.

**Ключові слова:** права громадян, адміністративно-правовий захист, об'єкт захисту.

Научная статья посвящена исследованию направлений правоохранительной деятельности и реализации защиты прав граждан в деятельности правоохранительных органов Украины.

**Ключевые слова:** права граждан, административно-правовая защита, объект защиты.

The scientific article is devoted the necessity of administrativno-pravovogo mechanism of defence of rights for citizens for activity of law enforcement authorities of Ukraine.

**Keywords:** rights for citizens, administrativno-pravoviy defence, object of defence.

**Актуальність теми.** Як відомо, відповідно до ст. 1 Конституції Україна визначається в якості демократичної соціальної правової держави. Серед іншого, реалізація зазначених положень передбачає не лише проголошення й визнання (ст. 3 Основного Закону [1]) прав, свобод та інтересів людини і громадянина найвищою соціальною цінністю, але й державне гарантування та забезпечення їхньої реальності. Саме ця вихідна засада має як покладатись в основу організації, так і визначати зміст і спрямованість діяльності держави, її органів і посадових осіб. Вказане передбачає формування різнонаправленої багатоаспектної системи державної діяльності та створених з цією метою її інститутів щодо забезпечення інтересів людини, суспільства та держави в економічній, політичній, соціальній, духовно-культурній та інших сферах суспільних відносин. При цьому, окрему увагу необхідно звернути саме на правоохоронну діяльність, що має наскрізне значення й міжгалузевий характер, спрямовуючись на охорону й захист абсолютно усіх прав, свобод та інтересів людини і громадянина.

**Метою даної статті є** визначення напрямків правоохоронної діяльності та

реалізації захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів України.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких **завдань**:

- уточнити розуміння прав громадян як об'єкта адміністративно-правового захисту;
- охарактеризувати напрямки діяльності правоохоронних органів щодо реалізації прав громадян;

- визначити особливості нормативно-правових засад, поняття, значення та систему адміністративно-правових засобів захисту прав громадян.

Належне правове оформлення порядку, форм і способів захисту прав громадян виступає в якості обов'язкової першочергової умови формування й практичного функціонування такої системи захисту прав і свобод людини і громадянина. При цьому, особливого значення набувають саме адміністративно-правові засади, що комплексно визначають усю систему захисту прав громадян й охоплюють різні організаційні питання її забезпечення.

Зазначимо, що окремі аспекти нормативно-правового регулювання захисту прав громадян раніше вже розглядалися у роботах таких вчених як В. Б. Авер'янов, М. М. Антонович, Я. В. Лазур, Т. А. Плугатар, П. М. Рабінович і М. І. Хавронюк, В. В. Черней і І. В. Строков та ін. У той же час такі дослідження розкривають лише деякі сторони правового забезпечення певних форм або способів захисту прав і свобод людини і громадянина, не узагальнюючи їх вихідні засади та сутність, здебільшого залишаючи поза полем наукового пошуку адміністративно-правовий аспект правового регулювання такого захисту прав громадян.

Зазначимо, що теоретичні питання правоохоронної діяльності як явища правової дійсності раніше вже розглядалися такими вченими як І. В. Бондаренко, В. М. Дубінчак, В. М. Зінченко, В. М. Кардаш, А. М. Кучук, І. В. Солов'євич, В. Г. Фатхутдінов та інші. Разом із тим, наукові праці названих вчених присвячені вивченню лише окремих проявів та ознак правоохоронної діяльності, у той же час не приділяючи належної уваги її багатоаспектності, різноплановості та динамічності. З огляду на це й в контексті вдосконалення системи охорони та захисту прав громадян вбачаються актуальними питання поняття, напрямків та значення правоохоронної діяльності.

Отже, правоохоронна діяльність виступає одним із ключових центральних напрямків державної діяльності, в рамках якого здійснюються запобігання й усунення порушень прав, свобод та інтересів людини і громадянина, а також інтересів суспільства і держави, забезпечуючи при цьому стабільність і сталість конституційного ладу, державного будівництва й суспільного розвитку. Адже саме за допомогою правоохоронної діяльності як певної системи інституцій та засобів можливо надати суспільним відносинам ознак стабільності, послідовності, динаміки та розвитку [4, с. 3]. Разом із тим, по відношенню до України наразі вже не є новою констатація відсутності узгодженої цілеспрямованої та послідовної державної політики у сфері правоохоронної діяльності, у тому числі через суперечливість її теоретико-методологічних засад, що виявляють неоднозначність розуміння сутності, напрямків й місця правоохоронної діяльності.

Передусім, відмітимо, що явище правоохоронної діяльності тісно пов'язане з іншими спорідненими поняттями, зокрема, такими як правоохоронна функція держави та правоохоронні органи. При цьому, визначення сутності та змісту феномену правоохоронної діяльності ускладнюється не лише відсутністю її комплексного законодавчого регулювання, але й правовою невизначеністю ані правоохоронної функції, ані поняття й системи правоохоронних органів. Більш того, у науковому плані

залишається остаточно не вирішеною низка принципів питань, наприклад, щодо прийнятності та доцільності співіснування і поєднання державної та недержавної правоохоронної діяльності, від вирішення чого безпосередньо залежатиме підхід до розуміння системи правоохоронних органів [5]. У свою чергу, вказане порушує не менш нагальне питання адекватності державної монополізації правоохоронної діяльності в умовах становлення демократичної соціальної правової держави та формування громадянського суспільства. Отже, вироблення узгодженої позиції з приводу сутності та значення правоохоронної діяльності неодмінно вимагає розкриття та співвідношення з нею суміжних явищ, у першу чергу, правоохоронної функції.

Перманентна потреба гарантування й забезпечення встановленого правопорядку, прав, свобод та інтересів людини і громадянина, безпеки суспільства і держави цілком логічно зумовлює формування окремого правоохоронного напрямку в діяльності держави в цілісну правоохоронну функцію. На сьогодні існування самостійної правоохоронної функції держави, на відміну від радянських часів [6], сумніву вже не піддається, однак, все ще зберігається проблематика неоднозначного розуміння її сутності.

Так, наприклад, В. І. Осадчий вважає, що правоохоронна функція «це гарантування функціонування суспільних відносин, врегульованих правом [7, с. 71]. У той же час, П. В. Онопенко правоохоронними функціями держави вважає об'єктивно зумовлені її охоронними правовими потребами і сутністю державної влади однорідні стійкі напрямки її діяльності із задоволення цих потреб [8, с. 5]. Інший вчений, І. П. Лавринчук зазначає, що правоохоронна функція передбачає охорону кожного члена суспільства від несправедливого поводження з боку інших осіб [9, с. 99]. З приводу усього вищевказаного маємо одразу констатувати недостатню конкретизацію у наведених визначеннях сутності правоохоронної функції, що майже не відображає специфіку правоохоронної діяльності як явища правової дійсності та наближається до загальнотеоретичного розуміння функції держави.

Доволі сумнівним виглядає характеристика В. І. Осадчим правоохоронної функції як гарантування функціонування правовідносин, що не розкриває ані змісту такого гарантування, ані сутності гарантованих правовідносин, внаслідок чого унеможливується позначення подібним надто абстрактним визначенням загалом будь-яких інших функцій держави. Так само й розкриття І. П. Лавринчуком поняття правоохоронної функції не вносить остаточної ясності у його розуміння, зокрема, потребує більшої деталізації сутність такої недостатньо юридично вивченої категорії як «несправедливе поводження», що, на нашу думку, більш логічно трансформувати у «неправомірні діяння». Крім цього, у розрізі правоохоронної функції держави видається коректнішим говорити про охорону прав не лише «члена суспільства», а загалом будь-якої особи, включно з апатридами та іноземцями. Тим більше, слід зважати, що порушення прав громадян може мати місце не тільки з боку інших осіб, але й з боку самої держави чи, наприклад, внаслідок дії природних чинників, забезпечення від чого теж належить до сфери правоохоронної функції держави.

Такою, що потребує деталізації, є й наведена вище позиція П. В. Онопенко [8, с. 5], що лише називає «охоронні правові потреби», але не розкриває їх, втім, так само як залишилось невизначеним, які ж саме властивості державної влади обумовлюють правоохоронну діяльність. З іншого боку, запропоноване вказаним вченим розуміння правоохоронної функції держави відображає щонайменше два її істотних аспекти – по-перше, їх характеристику як напрямків державної діяльності, по-друге, однорідність та

стійкість таких напрямків. Відзначимо, що саме стабільність та внутрішня узгодженість правоохоронної діяльності дозволяє говорити про її оформлення у цілісну функцію держави, а, на думку Й. І. Горінецького [10], саме постійність та різноплановість правоохорони виступає однією з ключових умов досягнення поставлених перед нею завдань.

Визначення правоохоронної функції саме як напрямку (напрямків) державної діяльності в цілому відповідає загальноприйнятому розумінню поняття «функція», якою, згідно з Великим тлумачним словником сучасної української мови, є «робота когось, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось» [3, с. 1552], а функцією права є соціальне призначення права та/або напрями правового впливу на суспільні відносини [11, с. 411]. У той же час, на думку Й. І. Горінецького, 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 [12, с. 4]. При цьому, категорія «державна політика» розкривається вченими як дії органів державної влади з вирішення проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства [13, с. 9], або ж як відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми, яка здійснюється ним безпосередньо чи опосередковано і впливає на життя суспільства [14, с. 14]. Відтак, порівняно з «напрямком державної діяльності» визначення правоохоронної функції як «напрямку державної політики» додатково вказує на такі її ознаки як організованість та спрямованість на вирішення актуальних питань суспільного життя, що істотною мірою доповнює характеристику правоохоронної функції держави.

На рівні із вищезазначеним, маємо вказати ще на деякі інші важливі ознаки та властивості правоохоронної функції держави. Забезпечення реальності прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в умовах демократичної соціальної правової держави вимагають не просто формування системи правоохоронної діяльності, але і її реалізації у відповідності до певних властивих такої державі та громадянському суспільству вихідних засад і принципів. І, у першу чергу, маються на увазі принципи верховенства права і законності, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, а також самостійності, професійності, прозорості та дієвості. Наголосимо, що вказані принципи не лише характеризують правоохоронну функцію держави, але у більшій мірі направлені саме на правоохоронну діяльність як її зовнішній вираз. Також слід погодитись із І. В. Зозулею, що для сучасної практики правоохоронної діяльності в Україні питання впровадження в неї названих демократичних концептуальних положень, їх перетворення із номінальної категорії у функціональну належним чином в результаті вже перманентного процесу реформування правоохоронної системи вирішене так і не було. Найбільшою мірою це стосується забезпечення законності в правоохоронній діяльності, її професійності та відкритості.

У нерозривному зв'язку з принципом верховенства права треба визначити доповнюючу його та прямо визначену ст. 3 Конституції України [1] засаду пріоритету прав і свобод людини і громадянина. При цьому, пріоритет прав людини відносно правоохоронної функції виявляється одразу у кількох аспектах “ це не тільки першопричина формування цілісної самостійної правоохоронної функції держави

(державної політики), але й загальноправовий орієнтир в процесі самого здійснення правоохоронної діяльності, що має спрямовуватись на гарантування та забезпечення дотримання й безперешкодної реалізації громадянами своїх прав.

Іншою важливою ознакою правоохоронної функції, як доречно відзначає О. М. Полковніченко, виступає її своєчасна забезпеченість необхідними і достатніми ресурсами [15], що є неодмінним чинником наступної правомірної й адекватної реалізації правоохоронної діяльності. З приводу цього маємо дещо конкретизувати, «забезпеченість ресурсами» слід розуміти у широкому значенні, включаючи до його змісту не лише матеріально-технічні, фінансові та кадрові ресурси, але також і нормативно-правову та організаційну основу правоохоронної діяльності. Таким чином, здійснення захисту прав громадян у правоохоронній діяльності вимагає чіткої й узгодженої визначеності не лише правоохоронної функції держави як сегменту державної політики, але й усієї правоохоронної системи в цілому.

При цьому, також акцентуємо увагу, що вплив правоохоронної функції на реалізацію прав громадян виражається не лише у самій правоохоронній діяльності, але й у поєднаному з нею правотворенні. Вказане, на думку Й. І. Горінецького, виявляється у правовій регламентації основних прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, конкретних видів забороненої поведінки, виду і міри застосовуваних заходів юридичної відповідальності, а також форм державного контролю, методів виявлення, попередження і припинення правопорушень [12, с. 8]. Відтак, адекватне нормативно-правове забезпечення у сфері правоохорони не тільки є необхідною передумовою практичного здійснення правоохоронної діяльності, але також створює своєрідні правові межі поведінки громадян, реалізації належних прав, свобод і законних інтересів.

Комплексність, як ознака правоохоронної функції держави, безпосередньо пов'язана з різноплановістю підлягаючих правоохороні суспільних відносин і прав громадян. Відповідно до цього, розглядаючи сутність правоохоронної функції держави, вчені, як правило, в залежності від об'єкту державно-владного впливу виділяють одразу декілька основних завдань правоохоронної функції. У зв'язку із цим, слід навести визначення правоохоронної функції І. В. Сажнева (яке було згодом дослівно відтворене В. В. Волоско [16] без посилання на першоджерело), за яким вона являє «напрямок діяльності держави, що виражає її сутність на даному історичному етапі, спрямований на вирішення основних завдань із забезпечення охорони конституційного ладу, прав та свобод громадян, законності і правопорядку, усіх встановлених та врегульованих правом суспільних відносин, і здійснюється у відповідних формах та особливими методами» [17].

**Таким чином,** адміністративно-правове регулювання виявляється щодо усіх форм й засобів захисту прав громадян в Україні, визначаючи організацію та встановлюючи правові процедури системи адміністративного судочинства, діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, виконання рішень міжнародних судових установ, оскарження у зверненнях громадян, а також діяльності прокуратури, органів внутрішніх справ та інших правоохоронних органів. На сьогодні нагальним залишається забезпечення взаємної узгодженості нормативно-правових основ захисту прав громадян й приведення їх у відповідність до існуючих потреб реалізації прав громадян в Україні. При цьому, ключовим напрямком вдосконалення адміністративно-правових засад захисту прав громадян має стати впорядкування статусу, мережі та організації діяльності правоохоронних органів, у тому числі забезпечуючи нагляд за їхньою діяльністю й гарантуючи право на оскарження.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. — 668 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. — К.; Ірпінь: ВТФ «Перун» — 2005. — 1728 с.
4. Дубінчак В.М. Правоохоронна діяльність: сутність, суб'єкти, засоби забезпечення (теоретико-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / В.М. Дубінчак; Київ: нац. ун-т внутр. справ. — К., 2010. — 20 с.
5. Соколенко О.Л. Поняття та ознаки правоохоронної функції держави як основи правоохоронної діяльності / О.Л. Соколенко // Форум права. — 2012. — № 4 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12colopd.pdf>
6. Социалистическое государство. Сущность, функции и формы: монография / ЦК КПСС. Академия общественных наук АОН; редкол.: И.П. Ильинский, Д.А. Керимов, Н.В. Черноголовкин. — М.: Мысль, 1976. — 167 с.
7. Осадчий В.І. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту / В. Осадчий // Право України. — 1997. — № 11. — С. 71-75.
8. Онопенко П.В. Правоохоронні функції Української держави: зміст і реалізація: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / П.В. Онопенко; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. — К., 2005. — 18 с.
9. Лавринчук І. Обставини встановлення правового статусу державного службовця / І. Лавринчук // Право України. — 1999. — № 9. — С. 98-102.
10. Горінецький Й.І. Правоохоронна функція держави: поняття і ознаки / Й.І. Горінецький // Держава і право. — 2004. — Вип. 24. — С. 44-48.
11. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Хрестоматия: учебное пособие / под. ред. В.Н. Хропанюка. — М.: Интерстиль, 1998, — 944 с.
12. Горінецький Й.І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Й.І. Горінецький; Нац. акад. внутр. справ України. — К., 2005. — 20 с.
13. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: монографія / О.Л. Валевський. — К.: НІСД, 2001. — 242 с.
14. Вступ до аналізу державної політики: навч. посіб. / В. Романов, О.Рудік, Т. Брус. — К.: Основи, 2001. — 238 с.
15. Полковніченко О.М. Сутність та зміст правоохоронної функції держави / О.М. Полковніченко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. — 2011. — № 3 (54).
16. Волоско В.В. Функції правоохоронних органів у демократичній державі / В.В. Волоско // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. — 2008. — № 2. — С. 101-110.
17. Сажнев І.В. Деякі питання щодо визначення поняття «правоохоронна функція держави» / І.В. Сажнев // Вісник Запорізького юридичного інституту. — 2000. — № 4. — С. 62-71.