

## ДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ «ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ» ЧИ «ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ» НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

**МАЙОРОВ Володимир Володимирович - докторант МАУП**

*В статтє освещаются вопросы административно-правового регулирования «правоохранительной функции» или «правоохранительной деятельности» Национальной полиции Украины. Обосновывается, что правоохранительная функция Национальной полиции - это самостоятельное направление деятельности ее деятельности, реализуется уполномоченными на то ее службами и подразделениями и направлен на обеспечение законности и охраны правопорядка, противодействие правонарушений, охрану и защиту законных прав и интересов граждан, юридических лиц, общества и государства в целом.*

*Ключевые слова: правоохранительная функция, правоохранительная деятельность, правоохранительная система, правоохранительные органы, Национальная полиция, административно-правовое регулирование.*

### **Постановка проблеми**

Незалежно від форми державного правління, державного устрою чи режиму, держава виконує низку важливих функцій. Серед них правоохоронна, яка за своєю сутністю є необхідною для всього суспільства, входить у сферу публічних інтересів усіх членів суспільства.

Саме реалізація цієї функції покладена на правоохоронні органи, однією з них є Національна поліція. Інституціональна складова правоохоронної системи дуже тісно пов'язана з функціональною складо-

вою, адже саме правоохоронні органи реалізують правоохоронну функцію, здійснюючи правоохоронну діяльність, взаємодіючи один з одним, координуючи зусилля у сфері правопорядку, захисту прав та свобод людини.

Поряд з цим, незважаючи на значну кількість наукових праць та досліджень із названої тематики, у юридичній літературі відсутній усталений доктринальний підхід до розуміння сутності й поняття правоохоронних органів, який дозволив би визначити систему правоохоронних органів і встановити їх місце в системі органів держави [1].

Немає єдності у використанні цього поняття і в нормативних актах. Це також стосується таких понять, як «правоохоронна функція», «правоохоронна діяльність». Вказані поняття є базовими категоріями, які розкривають зміст правоохоронної системи, яка функціонує в державі задля створення та забезпечення правопорядку, функціонування системи охорони та захисту прав і свобод громадян, відновлення їх прав, протидії правопорушенням та загрозам внутрішній і зовнішній безпеці. На практиці така нормативна невизначеність призводить до правових колізій, дублювання функцій та серйозних непорозумінь при застосуванні норм того чи іншого нормативно-правового акта [1].

**Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми**

Дослідженню адміністративно-правового статусу особи присвячені праці М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, І. О. Ієрусалімової, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова, Ю. В. Корнєєва, Є. В. Курінного, М. М. Новікова, О. В. Негодченка, А. Ю. Олійника, В. І. Олефіра, Д. В. Приймаченка, О. В. Синьова, М. М. Тищенко, О. Н. Ярмиша та ін.

**Мета статті**

Тому вважаємо за необхідне на сторінках даної роботи проаналізувати та надати власну позицію стосовно таких понять, як «правоохоронна функція» та «правоохоронна діяльність» як інструментарій Національної поліції.

**Виклад основного матеріалу**

Конституцією України встановлено, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини, а також захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її державної, економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави. Належна реалізація цих функцій є основою для подальшої розбудови України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави [2, с.2]. Тобто ці напрямки держави реалізуються в її правоохоронній функції. Послаблення правоохоронної функції призводить до швидкого зростання рівня злочинності у суспільстві, а також зниження рівня правової культури, збільшення кількості конфліктів між громадянами, передусім у громадських місцях [2, с. 2].

У наукових джерелах зазначається, що функції держави – це взяті в комплексі основні напрямки або види внутрішньої і зовнішньої діяльності держави, що виражають і конкретизують її сутність та призначення в суспільстві, цілі й завдання державного управління. Головні завдання і цілі держави на тій чи іншій стадії розвитку визначаються економічними, політичними та соціальними умовами в суспільстві [3, с. 955].

Правоохоронну функцію держави можна впевнено віднести до головних функцій держави, яка реалізується у сфері внутрішніх справ держави. Тобто правоохоронна функція є також внутрішньою постійною функцією держави.

Якщо проаналізувати юридичні джерела, то можна дійти висновку про відсутність єдиної точки зору на зміст цієї функції. Наприклад, одні вчені вважають, що правоохоронна функція держави передбачає охорону кожного члена суспільства від несправедливого поводження з боку інших осіб [4]. Друга група вчених вважає, що це гарантування функціонування всіх суспільних відносин, що врегульовані правом [5]. Треті науковці зазначають, що правоохоронна функція держави – це комплексний напрям діяльності держави, який об'єднує низку заходів (у тому числі й примусових), заснованих на принципах справедливості та ефективності, спрямованих на безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина, забезпечення соціальної злагоди, недопущення індивідуальних, колективних та масових порушень законності та правопорядку [6]. Інші дослідники вважають, що правоохоронна функція 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 й правопорядку, і одночасно виступає правовою формою досягнення інших цілей суспільства і держави [7, с. 4].

З цього приводу можна зазначити відсутність конкретизації у наведених вище визначеннях змісту досліджуваної нами функції. Такі визначення, на нашу думку, є загальнотеоретичними і такими, що не відображають змісту цієї функції.

У ст. 3 Конституції України зазначено, що людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, утвердження і забезпечення прав і свобод

людини є головним обов'язком держави. Основні принципи прав і свобод людини викладено в розділі 2 Конституції. Крім того, у ст. 1 Основного Закону України проголошено, що Україна є правовою державою. Однією з найважливіших основ цієї держави є верховенство права, яке закріплене у ст. 8 Конституції України.

Будь-яке посягання на життя, здоров'я людини, її права та інтереси тощо передбачає покарання і має забезпечуватися та охоронятися державою. Підтримання порядку і безпеки в країні є завданням держави, яке реалізується системою відповідних органів. Охороняти права та свободи можливо лише завдяки забезпеченню правопорядку, який, у свою чергу, може існувати тільки через охорону прав і свобод особи [8]. Тому правоохоронну функцію держави можна вважати напрямком діяльності держави, який складається із системи правотворчих, організаційних, управлінських, матеріально-технічних та інших заходів, спрямованих на охорону та захист прав і свобод людини, забезпечення законності та правопорядку в державі.

Правоохоронна функція як напрямок діяльності держави реалізується у межах законодавчої, виконавчої і судової влади. Принцип поділу влади в межах забезпечення та здійснення правоохоронної функції виявляється в тому, що органи законодавчої влади за допомогою законодавства створюють правову основу, на якій базується правопорядок; легалізують учасників суспільних відносин як суб'єктів права і визначають їх правовий статус; закріплюють систему органів держави, які спеціалізуються на охороні правопорядку, та визначають їх компетенцію. Органи судової влади беруть на себе, зокрема, завдання з визнання та поновлення суб'єктивного права; виступають гарантом захисту від свавілля виконавчої влади, від прийняття та виконання нормативно-правових актів, які порушують конституційні права і свободи громадян. Органи виконавчої влади здійснюють безпосереднє державне управління у сфері правоохоронної діяльності, реалізуючи найбільший обсяг роботи із забезпечення та охорони правопорядку [9].

Правоохоронна функція реалізується законодавчою, виконавчою та судовою владою. До її особливостей відносимо такі: є самостійним напрямком державної діяльності; здійснюється під час правотворчої, правозастосовної та правоохоронної діяльності компетентними суб'єктами виключно на основі чинного законодавства та в межах, визначених ним; передбачає застосування державного примусу; реалізовується у правоохоронній системі держави, елементами якої є мета та завдання правоохорони, об'єкти правоохорони, охоронні правові норми, суб'єкти правоохорони; правоохоронну діяльність; правоохоронні відносини; реалізується переважно в правових формах; її основними завданнями є: охорона та захист основ конституційного устрою, прав, свобод і законних інтересів людини, боротьба з правопорушеннями, зміцнення законності та правопорядку» [10]

Таким чином, можна зазначити, що правоохоронна функція дуже тісно пов'язана із зобов'язаннями держави у сфері прав людини, і тому є дуже важливою, адже спрямована на охорону прав і свобод людини, їх захист, забезпечення правопорядку в державі.

Правоохоронну функцію держави не слід ототожнювати з правоохоронними функціями державних органів. Функція держави — це основний напрямок її діяльності, яким забезпечується робота всього державного апарату і кожного окремого його органу. Функції ж окремого органу держави свідчать про соціальне призначення цього органу як особливої частини механізму держави. Вони виявляються і конкретизуються у компетенції державних органів, у закріпленні за кожним органом прав і обов'язках» [11]. У нашій державі правоохоронна функція реалізується через правоохоронну, правозахисну діяльність та правосуддя. Ці види діяльності реалізуються в державі відповідними органами — як державної влади, так і місцевого самоврядування. У системі державних органів можна виокремити ті, основні функції яких є правоохоронними. Тобто можна зазначити, що в державі для ви-

конання правоохоронної функції як основної створені та функціонують спеціальні органи.

Правоохоронні функції державних органів, як слушно вважає С.Г. Братель, пов'язані з боротьбою зі злочинністю та правопорушеннями, зумовлюють юридичну відповідальність у сфері публічного права. До них відносять такі функції: профілактичну (профілактика правопорушень, які зумовлюють юридичну відповідальність у сфері публічного права); захисну; охоронну (охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та власності); ресоціалізаційну; оперативно-розшукову; розслідування злочинів; розгляду справ про фінансові та адміністративні правопорушення [10, с.65].

Практичний інтерес має саме правильне розуміння визначення поняття «правоохоронна діяльність» у вузькому розумінні. Поняття «правоохоронна діяльність» є як у юридичній науці, так і у законодавстві неоднозначним поняттям. Сьогодні як юридична наука, так і законодавець не виробили єдиного підходу до його розуміння. У наукових джерелах зміст поняття «правоохоронна діяльність» розкривається по-різному.

Одні вчені зводять це поняття до діяльності, пов'язаної з боротьбою зі злочинністю (А.Б. Сахаров [11]), інші – з припиненням та запобіганням правопорушенням, притягненням до відповідальності (А.Ф. Гранін [12]). Наприклад, О.М. Бандурка [13] та О.Ф. Скакун [14] під правоохоронною діяльністю розуміють державну діяльність, що здійснюється з метою охорони та захисту права із застосуванням відповідних юридичних заходів впливу. Не можна погодитися з запропонованими вище розуміннями правоохоронної діяльності як діяльності із застосування заходів впливу та протидії правопорушенням.

Ю.А. Ведерніков, В.К. Карпунчев, В.К. Шкарупа та інші розглядають правоохоронну діяльність як різновид правозастосовної діяльності, особливістю якої є виявлення правопорушень та розгляд справ. Так, ці автори вважають, що під правоохоронною діяльністю слід розуміти

правозастосовну діяльність з охорони права спеціально уповноважених на те органів за встановленою в законі процедурою, що полягає в розгляді юридично значущих справ, виявленні правопорушень та обвинуваченні осіб, винних у їх вчиненні, у застосуванні до правопорушників регламентованих законом примусових заходів, а також у представництві й захисті прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [15, с. 111].

На нашу думку, розглядати правоохоронну діяльність саме у такому розумінні є недоцільним, адже представництво й захист прав та інтересів особи не можна вважати головним призначенням спеціально створених правоохоронних органів. Головним призначенням правоохоронних органів є здійснення правозастосовних та правозахисних функцій. Функції представництва не можна вважати складовою правоохоронної діяльності у вузькому розумінні змісту цього поняття.

Ми вважаємо, що при з'ясуванні змісту поняття «правоохоронна діяльність» потрібно виходити з конкретних основних напрямків реалізації правоохоронної функції держави, які безпосередньо стосуються охорони і захисту прав, свобод та інтересів громадян, суспільства і держави від протиправних посягань. На нашу думку, такими правоохоронними функціями слід вважати: охорону прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави від протиправних посягань; забезпечення публічного порядку і безпеки; протидію злочинності та правопорушенням, розшук осіб, які їх вчинили; досудове розслідування кримінальних справ; розвідувальна, контррозвідувальна та оперативно-розшукова діяльність. Наведені функції органу державної влади повинні бути основними в їх правоохоронній діяльності. Крім того, для належного виконання цих функцій державний орган (його посадові особи) повинні бути наділені повноваженнями застосовувати заходи державного примусу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю.

У зв'язку з цим правоохоронною діяльністю у вузькому розумінні ми пропонуємо вважати діяльність, яка здійснюється по-

стійно, як основна, державними органами, що виконують такі функції: охорону прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави від протиправних посягань; забезпечення порядку і безпеки у державі; протидію злочинності та правопорушенням, розшук осіб, які їх вчинили; досудове розслідування кримінальних справ; розвідувальну, контррозвідувальну та оперативно-розшукову діяльність.

На нашу думку, саме таке визначення правоохоронної діяльності та критерії віднесення тих чи інших органів до правоохоронних мають бути закріплені у законодавстві.

Висновки. Отже, враховуючи викладене, слід зазначити, що правоохоронна функція Національної поліції – це самостійний напрямок діяльності її діяльності, який реалізується уповноваженими на те її службами та підрозділами і спрямований на забезпечення законності та охорони правопорядку, протидією правопорушенням, охорону та захист законних прав та інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства й держави в цілому. Правоохоронна функція як напрямок діяльності держави реалізується в діяльності державних органів. На нашу думку, саме напрямок діяльності державних органів з реалізації правоохоронної функції держави слід вважати правоохоронною діяльністю у широкому розумінні. Розуміння правоохоронної діяльності у широкому значенні як діяльності з охорони й захисту законних прав та інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства й держави в цілому не має жодного практичного значення, адже таку діяльність здійснюють не тільки органи виконавчої влади, але й органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, суди. Легше не назвати ті органи та організації, які не здійснюють діяльність із захисту прав та свобод громадян і держави.

Правоохоронною діяльністю Національної поліції (у вузькому розумінні) ми пропонуємо вважати діяльність, яка безпосередньо реалізується у таких напрямках: охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави від протиправних посягань; забезпечення пу-

бличного порядку і безпеки у державі; протидія злочинності та правопорушенням, розшук осіб, які їх вчинили; досудове розслідування кримінальних справ.

### Література

1. Хамула П. І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади Дис. к.ю.н. Харків 2015
2. Загуменна Ю. О. Реалізація правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Харків, 2011.
3. Ковбасюк Ю. В., Михненко А. М. Функції держави // Енциклопедія державного управління : у 8-и т. Київ, 2011. Т. 1.
4. Лаврінчук І. Обставини встановлення правового статусу державного службовця // Право України. 1999. №9. С. 98-102.
5. Осадчий В. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового ахисту // Право України. 1997. №11. С. 71-75.
6. Кріцак І. В. Правоохоронна функція держави і її вплив на формування функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України // Форум права. 2009. №3. С. 365-372.
7. Горінецький Й. І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні : практичні аспекти: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.01. Київ, 2005.
8. Онопенко П. В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.01. Київ, 2005.
9. Ромашов Р. А. Государство (предпосылки возникновения, механизм функционирования, критерии классификации). СПб., 1998.
10. Братель С. Г. Функції правоохоронної сфери // Право і суспільство. 2015. №4. С. 63-66.
11. Сахаров А. Б. Правоохранительная деятельность и преступность // Советское государство и право. 1986. № 1. С. 159
12. Гранин А.Ф. Особенности правоохранительной деятельности органов внутренних дел в условиях социального прогресса: теоритические аспекты: учеб.посobie. Киев,1987.

**АНОТАЦІЯ**

*У статті висвітлюються питання адміністративно-правового регулювання «правоохоронної функції» чи «правоохоронної діяльності» Національної поліції України. Обґрунтовується, що правоохоронна функція Національної поліції – це самостійний напрямок діяльності її діяльності, який реалізується уповноваженими на те її службами та підрозділами і спрямований на забезпечення законності та охорони правопорядку, протидію правопорушенням, охорону та захист законних прав та інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства й держави в цілому.*

*Ключові слова: правоохоронна функція, правоохоронна діяльність, правоохоронна система, правоохоронні органи, Національна поліція, адміністративно-правове регулювання.*

13. Бандурка О.М. Судебные и правоохранительные органы: ученик. Харьков, 1999

14. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків, 2001.

15. Ведерніков. Ю.А., Карпунчев В.К., Шкарупа В.К. Щодо визначення поняття правоохоронної діяльності // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. 2011. № 3. С. 102-111.

**SUMMARY**

*The article covers the issues of administrative and legal regulation of the «law enforcement function» or «law enforcement activity» of the National Police of Ukraine. It is substantiated that the law enforcement function of the National Police is an independent line of activity of its activity, which is implemented by its authorized services and units and aims at ensuring the law and security of law and order, counteracting the offense, protecting and protecting the legal rights and interests of citizens, legal entities and the public, public the state as a whole.*

*Law enforcement function as a direction of activity of the state is realized in the activity of state bodies. In our opinion, the direction of the activity of state bodies in the implementation of the law enforcement function of the state should be considered as law enforcement activity in the broad sense. Understanding law enforcement activities in a broad sense as activities for the protection and protection of the legal rights and interests of citizens, legal entities, society and the state as a whole is of no practical importance, since such activity is carried out not only by executive bodies, but also by local self-government bodies, public and public bodies. associations, courts. It is easier not to name those bodies and organizations that do not carry out activities to protect the rights and freedoms of citizens and the state.*

*Law enforcement activities of the National Police (in the narrow sense) we propose to consider activities that are directly implemented in the following areas: protection of human rights and freedoms, as well as the interests of society and the state against unlawful encroachment; ensuring public order and security in the state; countering crime and crime, searching for the perpetrators; pre-trial investigation of criminal cases.*

*Keywords: law enforcement function, law enforcement activity, law enforcement system, law enforcement agencies, National Police, administrative and legal regulation.*