

УДК 351.743 (477)

*А. М. Сердюк
ад'юнкт**Харківського національного університету внутрішніх справ***ПАТРУЛЬНА ПОЛІЦІЯ ЯК СУБ'ЄКТ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ**

В умовах, коли держава стала на шлях демократичних реформ та інтеграції до європейської спільноти, особливо гостро постають питання належного забезпечення прав і свобод людини. Саме людина, її права та свободи є основою людиноцентристської концепції розвитку держави і, як наслідок, потребують свого законодавчого закріплення та механізму їх реалізації, а у випадку порушення – належного правового захисту. З метою виконання вищенаведеного держава створює систему органів, на які покладаються завдання щодо забезпечення безпеки осіб, захисту їх прав, свобод і законних інтересів, створення стану захищеності життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, нормальних умов життєдіяльності людини тощо. Тому, виходячи з цього, спробуємо визначити патрульну поліцію як суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави.

Відразу зазначимо, що нинішній стан забезпечення правоохоронної функції держави відповідними суб'єктами не дає змоги повною мірою забезпечити виконання останньої, оскільки триває процес реформування всієї правоохоронної системи в цілому та Національної поліції України зокрема; на деяких територіях нашої держави проходить антитерористична операція; стрімке погіршення економічної ситуації в державі та зубожіння простих громадян призводять до значних порушень публічної безпеки та порядку, що негативно впливає на встановлений порядок управління. Усі перераховані фактори обумовлюють необхідність проведення дослідження сутності правоохоронної функції держави в контексті її забезпечення патрульною поліцією.

На важливість дослідження питань функцій держави загалом і правоохоронної функції зокрема наголошують у своїй праці такі провідні вчені України, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, Р.А. Калужний, В.К. Колпаков, В.А. Ліпкан, М.І. Мельник, С.О. Шатрава, М.І. Хавронюк та інші. Водночас, незважаючи на широке висвітлення проблеми науковцями та практиками, багато питань щодо забезпечення органами Національної поліції в цілому та патрульною поліцією зокрема правоохоронної функції є фрагментарно дослідженими та потребують комплексного підходу.

З'ясування місця патрульної поліції в системі суб'єктів забезпечення правоохоронної функції держави неможливе без розгляду змісту категорій

більш загального порядку, якими є «функції держави» та «правоохоронна функція». Подальший хід дослідження побудуємо з урахуванням аналізу наявних у науковій літературі позицій щодо досліджуваних питань.

Як зазначає О.Ф. Скакун, функції держави – це головні напрями та види діяльності держави, які обумовлені її завданнями й цілями та характеризують її сутність [1, с. 51]. Одразу зауважимо, що такої ж думки дотримуються й інші вчені [2; 3].

Цікавою є позиція А.Б. Венгерова, який зазначає, що функції держави є такими, на які впливають не тільки зміни, що відбуваються в державі як такій, але і зміни умов існування самої держави, зміни зовнішніх умов, зовнішнього середовища, у якому діє держава, і саме вони є чинником еволюції держави [4, с. 179].

На думку А.Є. Краковської, функції держави є пов'язаними між собою обов'язковими напрямками цілеспрямованої правомірної діяльності держави регулятивно-управлінського характеру, що зумовлені рівнем і специфікою розвитку суспільних відносин (включаючи й ті відносини, на основі яких були конституційовані сама держава та державна влада). Система функцій держави є сукупністю усталених і стійких зв'язків між окремими функціями держави, які видозмінюються та розвиваються залежно від стану самого суспільства, а також трансформації держави та державної влади (зміна форми правління, державного режиму, державної ідеології) [5, с. 15].

У цілому погоджуючись із наведеними позиціями вчених, хочемо наголосити на дискусійності деяких моментів. Так, дійсно, саме динамічність характеризує сучасний стан існування суспільства, держави. Але в тому і полягає сенс сучасного розуміння сутності держави як субстанції, що забезпечує усталені істини існування людства. Людина, її права, свободи, безпека є найголовнішими цінностями в державі, і ці цінності не повинні змінюватися в процесі еволюції. Тому вважаємо, що функції держави, обумовлені її соціальним призначенням, відображають модель існування людства та повинні бути усталеними, а змінюватися може (повинен) механізм реалізації функцій сучасної соціальної держави із застосуванням різного правового інструментарію для досягнення найбільш ідеального та бажаного результату для людини.

Отже, зробимо проміжний висновок, що під функціями держави ми будемо розуміти основні напрями діяльності держави як найвищої форми

організації суспільства, яка забезпечує пріоритет прав і свобод людини, їх безпеку, охорону та погодження індивідуальних, групових і загальносуспільних інтересів за допомогою права на певній території.

Рухаючись далі та враховуючи мету нашого дослідження, зупинимось на розгляді сутності правоохоронної функції держави. Так, О.Л. Соколенко визначає правоохоронну функцію держави як комплексний цілісний пріоритетний напрямок державної політики, спрямований на забезпечення відповідно до засад верховенства права та пріоритету прав людини охорони права та правовідносин, а також захисту основ конституційного ладу, у тому числі прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, законності та правопорядку [6, с. 851].

Вважаємо цікавим запропоноване визначення, однак не позбавленим дискусійних моментів. Це пов'язано з тим, що категорія «правоохоронна функція» є більш об'ємною, а ніж державна політика, оскільки остання є похідною від функцій держави та передбачає правовий інструментарій, який застосовується державним апаратом для досягнення завдань, визначених тією чи іншою функцією держави.

На думку І.В. Крицака, правоохоронна функція держави – це забезпечений системою необхідних ресурсів комплексний напрямок діяльності держави, який об'єднує низку заходів (в тому числі примусових), оснований на принципах справедливості та ефективності, спрямованих на безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, забезпечення соціальної злагоди, недопущення індивідуальних, колективних і масових порушень законності та правопорядку [7, с. 369]. Як зазначає О.І. Безпалова, правоохоронна функція держави – це самостійний комплексний напрям діяльності держави, обумовлений її соціальним призначенням, який реалізується системою суб'єктів (державних і недержавних), що уповноважені в межах закону з використанням відповідних форм і методів вживати юридичних заходів впливу (у тому числі примусових) з метою досягнення бажаного соціального ефекту – охорони права в цілому та забезпечення охорони законності та правопорядку, прав і свобод громадян зокрема [8].

У цілому не заперечуючи проти такого підходу, вважаємо, що він дещо звужує сутність і масштаби правоохоронної функції держави. Якщо звернутись до етимології слова «правоохоронна», то останнє складається з двох самостійних за значенням категорій, а саме «право» і «охорона». Як зазначає С.П. Погребняк, право – це загальнообов'язковий соціальний регулятор, спрямований на забезпечення свободи, ефективна дія якого гарантується державою [9, с. 24]. Що стосується категорії «охорона», то слід звернутися до аналізу останньої в

контексті співвідношення з категорією «захист». Так, аналіз юридичної літератури показує, що сьогодні можна зустріти чимало суджень, висловлених з приводу сутності категорії «захист».

На думку Н.І. Матузова, охорона та захист суб'єктивного права або охоронюваного законом інтересу – не одне й те ж саме: охороняються вони постійно, а захищаються тільки тоді, коли порушуються. Захист є моментом охорони, однією з її форм, але ці поняття не збігаються [10, с. 130–131]. Водночас З.В. Ромовська вважає, що призначенням правової охорони є регулювання суспільних відносин на першому етапі та визначення заходів з охорони конкретного суб'єктивного права на другому етапі; сама можливість захисту цього права та конкретне його здійснення є одним із чинників правової охорони, а правовий захист – це лише результат реалізації особою права на захист [11, с. 6–48]. Я.М. Шевченко наголошує на тому, що поняття охорони містить у собі поряд із заходами економічного, політичного, ідеологічного характеру, що забезпечують нормальне регулювання суспільних відносин, попередження правопорушень, усунення причин, які їх породжують (регулятивні норми), також і заходи, спрямовані на поновлення чи визнання прав при порушенні чи оспорюванні їх, а саме захист (охоронні норми) [12, с. 130]. У цьому сенсі можна говорити, що правовий захист є складовою частиною правової охорони.

Слід зробити проміжний висновок, що охорона – це сукупність заходів, спрямованих на забезпечення нормальної реалізації прав, а також на захист прав у разі їх порушення або оспорювання. Тобто термін «охорона» є більш широким щодо терміну «захист», і саме з нього починається процес гарантування того або іншого права або законного інтересу. Тому захист необхідно розглядати як додатковий, допоміжний метод впливу на учасників суспільних відносин.

Виходячи з вищевказаного, спробуємо надати авторське визначення правоохоронної функції держави. Так, під нею слід розуміти діяльність держави, яка спрямована на охорону всіх суспільних відносин, що урегульовані за допомогою права, на певній території спеціально створеними суб'єктами (уповноваженими органами). Ми погоджуємося з О.Ф. Скакун у тому, що функції держави не можна ототожнювати з функціями його окремих органів, які є частиною державного апарату держави і знаходять своє відображення в компетенції, предметах відання, правах та обов'язках, які закріплені за ними [1, с. 51]. Зупинимось на суб'єктах реалізації правоохоронної функції держави та місця в них патрульної поліції як структурного елементу Національної поліції України.

Для адміністративно-правового механізму забезпечення правоохоронної функції характерна наявність великої кількості суб'єктів із різними

повноваженнями, структурою та правовими якостями. Сьогодні існує багато наукових позицій щодо виділення системи органів, які забезпечують виконання правоохоронної функції держави, але всі вони одноставно до останніх відносять органи виконавчої влади, до яких належить і патрульна поліція як структурний елемент Національної поліції України. Слід зауважити, що ухвалений у 2011 році Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» не дає визначення, а лише містить поняття системи та принципів діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади [13].

Дотримуючись концептуальних положень загального визначення виконавчої влади, у сучасній правовій науковій літературі науковці неодноразово намагалися дати визначення поняттю «органи виконавчої влади». Незважаючи на певну близькість поглядів багатьох науковців, сталого пояснення поняття «органи виконавчої влади» та єдиного підходу у визначенні його складових елементів у юридичній управлінській науці сучасного періоду не напрацьовано. Про це свідчить аналіз відповідної літератури. Як наголошує Н.Р. Нижник, органи виконавчої влади – це сукупність хоча в цілому й однорідних державних органів, але таких, що суттєво відрізняються один від одного характером компетенції та організаційної структури, специфікою форм діяльності [14, с. 168]. В.Я. Малиновський визначає органи виконавчої влади як самостійний вид органів державної влади, які відповідно до конституційного принципу поділу державної влади покликані здійснювати функції, покладені на виконавчу гілку влади, і наділені для цього відповідною компетенцією [15, с. 381].

Отже, з урахуванням мети дослідження, а саме визначення патрульної поліції як суб'єкта реалізації правоохоронної функції держави, слід зауважити, що на останню покладено основні повноваження і відповідальність за практичну реалізацію цієї функції, що є необхідною умовою нормального функціонування держави.

Як зазначалося, патрульна поліція як структурний елемент Національної поліції є перш за все державним органом, а тому їй притаманні всі ознаки останнього. Однак специфіка виконання правоохоронної функції передбачає наявність певних особливих рис, які допомагають відрізнити її від інших видів державних органів, які задіяні у виконанні зазначеної функції.

Характеризуючи основні ознаки патрульної поліції як суб'єкта реалізації правоохоронної функції держави, слід підкреслити, що остання є структурним елементом Національної поліції України, яка, у свою чергу, є частиною державного апарату. Ще однією ознакою патрульної поліції як суб'єкта реалізації правоохоронної функції держави є наявність державно-владних повноважень, оскільки

останні діють з метою виконання завдань і функцій держави щодо охорони суспільних відносин, що урегульовані правом від її імені та за її дорученням (представляє державу в суспільних відносинах). Нарешті, правомірні дії цього органу забезпечуються всіма засобами, які є не лише у його розпорядженні, а й у розпорядженні всієї держави, і в разі необхідності також можуть використовуватись для забезпечення реалізації завдань, що впливають з компетенції останньої. Державно-владні повноваження патрульної поліції закріплені на рівні Закону України «Про Національну поліцію» та деталізовані у підзаконних нормативно-правових актах.

Зазначимо, що найбільш значущою ознакою є те, що патрульна поліція як структурний елемент Національної поліції України існує як спеціальний вид державних органів, покликаний забезпечувати безпеку осіб, захист їх прав, свобод та законних інтересів, створення стану захищеності життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, забезпечення нормальних умов життєдіяльності людини шляхом здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності.

Таким чином, першою ознакою патрульної поліції як суб'єкта реалізації правоохоронної функції держави є те, що вона здійснює виконавчо-розпорядчу діяльність.

По-друге, виконавчий характер діяльності патрульної поліції свідчить про те, що вона діє на підставі та на виконання закону та інших нормативно-правових актів. Що стосується розпорядчого характеру діяльності цих органів, то слід зазначити, що вони не тільки виконують приписи нормативно-правових актів, а й можуть самостійно встановлювати підзаконні загальнообов'язкові правила поведінки. Предметом правового регулювання таких норм є суспільні відносини в усіх сферах публічної безпеки та порядку.

По-третє, з попередніх ознак випливає і така, як можливість патрульною поліцією вчиняти лише ті дії, які або прямо вказані в законі, або пов'язані з необхідністю його виконання. Законом та іншими нормативно-правовими актами встановлюються обсяг компетенції, основні завдання, форми діяльності цих органів.

По-четверте, діяльність патрульної поліції як суб'єкта реалізації правоохоронної функції держави на підставі та на виконання закону зумовлює її вторинний, похідний характер стосовно діяльності органу законодавчої влади – Верховної Ради України. Адже спочатку в процесі законодавчої діяльності ухвалюється закон, який стає підставою діяльності всіх правоохоронних органів і, зокрема, патрульної поліції як складника Національної поліції.

По-п'яте, характерна ознака реалізації правоохоронної функції саме патрульною поліцією по-

лягає в тому, що вона охоплює сферу публічної безпеки та порядку, що містить найширший спектр суспільних відносин. Це говорить про те, що патрульна поліція як складова Національної поліції забезпечує реалізацію правоохоронної функції держави майже в усіх сферах державного життя – економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній тощо.

Підсумовуючи, зазначимо, що сьогодні назріла потреба законодавчого закріплення чіткої, виваженої, науково обґрунтованої системи суб'єктів забезпечення правоохоронної функції держави, особливе місце в якій повинно бути відведено органам Національної поліції. Аналізу та більш детальному розкриттю повноважень Національної поліції в цілому та патрульної поліції зокрема щодо забезпечення реалізації правоохоронної функції держави будуть присвячені наші наступні публікації.

Література

1. Скакун О.Ф. Теория государства и права : [учебник] / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
2. Кириченко В.М. Політичні системи світу : кредитно-модульний курс : [навч. посіб.] / В.М. Кириченко. – К. : Центр учбової літератури, 2013. – 218 с.
3. Прокопенко О.Г. Функції сучасної держави : загальнотеоретична характеристика / О.Г. Прокопенко // Держава і право. – 2002. – Вип. 15 – С. 41–48.
4. Венгеров А.Б. Теория государства и права : [учеб. для юрид. вузов] / А.Б. Венгеров. – М. : Юриспруденция, 2000. – 376 с.
5. Краковська А.Є. Поняття соціальної функції держави в сучасній юридичній науці / А.Є. Краковська // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія: «Право». – Вип. 32. – Т. 1. – 2015. – С. 14–19.
6. Соколенко О.Л. Поняття та ознаки правоохоронної функції держави як основи правоохоронної діяльності / О.Л. Соколенко // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 847–852. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_4_140.
7. Кріцак І.В. Правоохоронна функція держави та її вплив на формування функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ / І.В. Кріцак // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 365–372. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2009_3_54.
8. Безпалова О.І. Специфіка правоохоронної функції держави: адміністративно-правовий аспект / О.І. Безпалова // Митна справа. – 2015. – № 3(99). – С. 68–74.
9. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : [моногр.] / С.П. Погребняк. – Х. : Право, 2008. – 240 с.
10. Матузов Н.И. Правовая система и личность / Н.И. Матузов. – Саратов : СГУ, 1987. – 224 с.
11. Ромовская З.В. Защита в советском семейном праве / З.В. Ромовская. – Л. : Вища школа, 1985. – 180 с.
12. Шевченко Я.М. Власник і право власності / Я.М. Шевченко, М.В. Венецька, І.М. Кучеренко та ін. – К. : Наукова думка, 1994. – 162 с.
13. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1123.
14. Нижник Н.Р. Природа та зміст адміністративної реформи в Україні / Н.Р. Нижник // Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.
15. Малиновський В.Я. Державне управління : [навч. посіб.] / В.Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, В-во Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.

Анотація

Сердюк А. М. Патрульна поліція як суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави. – Стаття.

У статті розглянуто патрульну поліцію як суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави. З'ясування місця патрульної поліції в системі суб'єктів забезпечення правоохоронної функції держави здійснено шляхом аналізу змісту категорій більш загального порядку, якими є «функції держави» та «правоохоронна функція». Виокремлено основні ознаки патрульної поліції як суб'єкта реалізації правоохоронної функції держави через розуміння її як структурного елемента Національної поліції України, яка, у свою чергу, є частиною державного апарату.

Ключові слова: Національна поліція, патрульна поліція, правоохоронна функція, функція держави, орган виконавчої влади.

Аннотация

Сердюк А. М. Патрульная полиция как субъект реализации правоохранительной функции государства. – Статья.

В статье исследована патрульная полиция как субъект реализации правоохранительной функции государства. Выяснение места патрульной полиции в системе субъектов обеспечения правоохранительной функции государства осуществлено путем анализа содержания категорий более общего порядка, каковыми являются «функции государства» и «правоохранительная функция». Выделены основные признаки патрульной полиции как субъекта реализации правоохранительной функции государства через понимание ее как структурного элемента Национальной полиции Украины, которая, в свою очередь, является частью государственного аппарата.

Ключевые слова: Национальная полиция, патрульная полиция, правоохранительная функция, функция государства, орган исполнительной власти.

Summary

Serdyuk A. M. The patrol police as the subject of the implementation of the law enforcement functions of the state. – Article.

In the article the patrol police as an implementation of the law enforcement function of the state. Figuring space patrol police in the system of state support of law enforcement functions performed by content analysis categories more general manner, what is «public functions» and «law enforcement function». Thesis there is determined basic features of patrol police as bearers of state law enforcement function through understanding the latter as a structural element of the National Police of Ukraine, which in turn is part of the state apparatus.

Key words: National police, patrol police, law enforcement function, function of state, executive authority.