

УДК 351.743(477)

*О. І. Безпалова***АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ
РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ:
СУТНІСТЬ І СТРУКТУРА**

Актуальність теми. Усі функції держави мають свій механізм реалізації, основою якого слугує сукупність правових, організаційних, економічних, матеріальних елементів. Система таких складових обов'язково має бути адекватною тим завданням, що стоять перед державою, та спрямованою на досягнення цілей реалізації відповідних функцій держави. У зв'язку з наведеним важливого значення набуває створення механізму реалізації правоохоронної функції держави.

Стан наукового дослідження. Проблема вивчення природи правоохоронної функції держави, у тому числі механізму реалізації правоохоронної функції держави, у своїх наукових роботах приділяли увагу такі вчені, як В.Б. Авер'янов, В.Г. Атаманчук, О.Г. Братко, І.П. Голосніченко, Ю.О. Загуменна, І.О. Ієрусалімова, І.В. Кріцак, В.Я. Малиновський, В.І. Московець, О.В. Негодченко, Н.Л. Омельченко, П.В. Онопенко, М.П. Орзіх, О.В. Рябова, І.В. Сажнев, Н.М. Скрипченко, В.В. Сухонос, П.П. Фатєєв, В.С. Четвериков, І.М. Шопіна та інші. Однак, незважаючи на наявність значної кількості наукових робіт у цій сфері, фактично відсутні комплексні дослідження, присвячені вивченню сутності адміністративно-правового механізму реалізації правоохоронної функції держави; переважно в наукових працях мова йде про адміністративно-правове забезпечення реалізації функцій або про механізм адміністративно-правового регулювання. Крім того, з огляду на специфіку правоохоронної функції держави, її забезпечувальний характер щодо інших функцій держави без належної реалізації правоохоронної функції держави неможлива реалізація низки інших функцій.

Виклад основного матеріалу. Таким чином, необхідність удосконалення механізму реалізації правоохоронної функції держави та відсутність сучасних наукових розробок із цієї тематики обумовлюють актуальність статті.

Перш ніж перейти безпосередньо до визначення ролі адміністративно-правового механізму реалізації правоохоронної функції держави, необхідно визначитися з термінологічною базою, зокрема з такими термінами, як «механізм», «механізм реалізації функцій держави», «адміністративно-правове забезпечення», «адміністративно-правовий механізм», «механізм адміністративно-правового регулювання». З'ясування сутності цих понять є необхідною передумовою на шляху до вдосконалення адміністративно-правового механізму реалізації правоохоронної функції держави.

Варто зазначити, що в юриспруденції переважно використовується термін «механізм правового регулювання». Якщо сукупність методів, форм, прийомів і способів, які можна використовувати для досягнення поставленої мети, визначено на рівні нормативно-правових актів, мова вже йде про правовий механізм (механізм правового регулювання). Серед учених сформувалася відносно стійка точка зору стосовно змісту механізму правового регулювання. Переважно під механізмом правового регулювання розуміється сукупність юридичних засобів, за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на суспільні відносини [1, с. 488]. На думку О.Ф. Скакун, механізм правового регулювання – це взята в єдності система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється й забезпечується правопорядок. Він є складовою частиною механізму соціального регулювання, збирає воедино всі явища правової дійсності: засоби (норми права, суб'єктивні права та юридичні обов'язки, рішення судів тощо, об'єктивовані в правових актах); способи (дозволяння, зобов'язування, заборона); форми (використання, виконання, дотримання, застосування) [1, с. 499].

Треба зазначити, що фактично будь-які суспільні відносини, що виникають у сучасному суспільстві, підпадають під правовий вплив із боку держави. Метою здійснення такого впливу, безумовно, є не прагнення держави в особі відповідних органів влади чинити тиск на процес виникнення й розвитку суспільних відносин, а спроби спрямувати їх у межах закону, своєчасно запобігти, виявити та припинити можливі спроби порушити (як умисно, так і ненавмисно) вимоги законодавства. Держава здійснює правовий вплив на суспільні відносини, які виникають і розвиваються в різних сферах життєдіяльності, за допомогою сукупності правил, закріплених у нормах відповідних правових актів.

Як вважає І.П. Голосніченко, механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації державної виконавчої влади [2, с. 14]. Відповідно, до складу цього механізму включаються принципи адміністративного права, норми адміністративного права, акти офіційного тлумачення норм адміністративного права, акти застосування норм адміністративного права, адміністративно-правові відносини [2, с. 14].

М.В. Макарейко під механізмом адміністративно-правового регулювання пропонує розуміти сукупність адміністративно-правових засобів, які, здійснюючи вплив на управлінські відносини, організовують їх відповідно до завдань, поставлених перед суспільством і державою. На думку зазначеного науковця, елементний склад цього механізму включає принципи адміністративного права, адміністративно-правові норми, акти офіційного тлумачення адміністративно-правових норм, акти вживання адміністративно-правових норм, адміністративно-правові відносини [3, с. 27].

Цікавим із наукової точки зору є підхід до визначення поняття механізму адміністративно-правового регулювання в широкому й вузькому значеннях. У широкому сенсі механізм адміністративно-правового регулювання переважно розуміють як сукупність елементів і правових засобів, взаємопов'язаних і взаємозалежних, які утворюють інформаційно-правову єдність із метою здійснення впорядковуючого впливу та стабільного розвитку управлінських відносин у сфері діяльності органів виконавчої влади, державного управління, органів місцевого самоврядування, уповноважених посадових осіб та інших суб'єктів, урегульованих адміністративними правовими нормами управлінських відносин, що виникають у державі й суспільстві [4, с. 398]. Стосовно розуміння сутності механізму адміністративно-правового регулювання в більш вузькому сенсі необхідно відзначити, що в цьому випадку під таким механізмом розуміється сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин, які виникають щодо правовідносин у сфері реалізації виконавчої влади [5, с. 46].

Що стосується терміна «забезпечення», то під ним треба розуміти створення надійних умов для здійснення чого-небудь; гарантування чого-небудь; захист, охорону когось або чого-небудь від небезпеки [6, с. 85]; надання (постачання) чогось кимось у достатній кількості, створення всіх необхідних умов для здійснення чогось, гарантування чогось [7, с. 581].

У контексті нашого дослідження науковий інтерес становить виокремлення з усього арсеналу забезпечувальних заходів тих, що стосуються адміністративно-правових. Отже, спробуємо з'ясувати, що являє собою адміністративно-правове забезпечення. На думку І.О. Іерусалімової, адміністративно-правове забезпечення передбачає насамперед регулювання за допомогою норм адміністративного права суспільних відносин, що виникають у процесі реалізації прав і свобод людини та громадянина, вплив на них із допомогою передбачених у законодавстві елементів [8, с. 83]. Як вважає Я.В. Лазур, під адміністративно-правовим механізмом забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління треба розуміти процес діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов реалізації, охорони та захисту прав і свобод громадян від протиправних дій шляхом застосування матеріальних і процесуальних юридичних засобів і способів [9, с. 17]. Варто звернути увагу на те, що, на відміну від науковців, які вважають пріоритетною статичну складову під час характеристики адміністративно-правового ме-

ханізму, Я.В. Лазур наголошує на важливості динамічної складової, тобто дотримується діяльнісного підходу під час визначення змісту адміністративно-правового механізму.

У результаті аналізу існуючих підходів щодо визначення поняття механізму адміністративно-правового регулювання доходимо висновку, що в цьому випадку мова йде про застосування комплексу адміністративно-правових засобів із метою забезпечення ефективної реалізації виконавчої влади в різних сферах життєдіяльності суспільства й держави в цілому.

Процес реалізації правоохоронної функції держави, як і всіх інших функцій, безпосередньо пов'язаний з управлінським процесом. Отже, під час з'ясування сутності механізму реалізації правоохоронної функції держави (в адміністративно-правовому аспекті) необхідно визначитися зі змістом механізму державного управління. У науці адміністративного права дослідженню цього питання завжди приділялася значна увага, підтвердженням чого є численні праці науковців. На думку Г.В. Атаманчука, механізм державного управління треба розглядати як складну систему державних органів, організованих відповідно до певних принципів для виконання завдань державного управління [10, с. 153]. Як зазначає О.Ю. Оболенський, зазначений механізм має включати не лише органи державної влади: механізм управління – це просякнута єдиними, законодавчо закріпленими принципами, заснована на розподілі влади та наявності необхідних матеріальних додатків система органів державної влади й органів місцевого самоврядування [11, с. 153].

В.Б. Авер'янов вважає, що механізм державного управління – це сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, і масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. На думку зазначеного науковця, складовими елементами цього механізму є такі: 1) система органів виконавчої влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку [12, с. 40]. Позиція В.Б. Авер'янова стосовно структури механізму управління дещо відрізняється від позиції інших науковців. Як бачимо, крім відповідних державних органів, учений пропонує до структури механізму управління включити також правові норми. Повністю підтримуємо його точку зору, оскільки право, безумовно, займає важливе місце як у державному механізмі в цілому, так і в механізмі управління зокрема. Саме завдяки правовим нормам визначається вся специфіка діяльності відповідних державних органів, їх місце в механізмі управління, коло їх компетенції.

Таким чином, згадані науковці в узагальненому вигляді під механізмом управління розуміють сукупність державних органів, тобто мова йде про статичну складову механізму (або про структурно-організаційний підхід). Звісно, без наявності відповідної системи суб'єктів жоден механізм не буде реалізований, проте самих суб'єктів однозначно недостатньо для характеристики механізму управління. На нашу думку, такий підхід не

повною мірою відображає всю специфіку механізму управління, оскільки враховується лише структурно-організаційна основа самого механізму (система суб'єктів управління), а динаміка залишається поза увагою.

Існує інший підхід, відповідно до якого застосовується структурно-функціональне розуміння механізму управління. У межах структурно-функціонального підходу до трактування механізму управління акцент робиться не лише на організаційній основі його побудови, а й на динаміці, реальному функціонуванні [13, с. 65]. Серед науковців, які дотримуються такого підходу, можна назвати Л.П. Юзькова, В.Д. Бакуменка та В.М. Князева, І.П. Булеєва, А.Г. Гладішева, В.І. Патрушева, О.Б. Коротича, В.Я. Малиновського, Ю.О. Тихомирова. Зважаючи на позиції вказаних науковців щодо визначення змісту та структури механізму державного управління, можна дійти висновку, що вони мають фактично одностайну, без принципових відмінностей точку зору: на перше місце висувається діяльнісний аспект, тобто відбувається більш тісна прив'язка відповідних органів виконавчої влади до реалізації поставлених перед ними завдань.

Таким чином, у найбільш загальному вигляді під механізмом державного управління треба розуміти систему необхідних засобів (правових, організаційних, економічних, інформаційних, мотиваційних), за допомогою яких органи виконавчої влади виконують покладені на них завдання у сфері державного управління.

Механізм державного управління в жодному випадку не можна розглядати як процес, оскільки для процесу є характерною наявність певної послідовності дій (стадій або етапів). Інакше кажучи, процес – це діяльність. Що ж стосується самого механізму управління, то це більш об'ємне поняття, яке містить цілі та принципи управління, сукупність правових норм, інституційну складову, форми та методи діяльності відповідних суб'єктів управління, інструменти впливу, які застосовуються суб'єктами, ресурси (матеріальні, фінансові, інформаційні). У результаті взаємодії зазначених елементів починається процес управління.

Перейдемо безпосередньо до з'ясування сутності механізму реалізації функцій держави. У юридичній літературі, на жаль, це питання є малодослідженим. На нашу думку, це зумовлено різноманітними трансформаційними процесами, які мають місце в нашій державі останнім часом, відсутністю належної функціональної та несуперечливої системи органів державної влади України, складові якої б ефективно виконували покладені на них обов'язки щодо реалізації функцій держави. Усе це вимагає проведення ґрунтовних наукових досліджень у вказаній сфері.

Проведений аналіз змісту понять «механізм», «механізм реалізації (здійснення) функцій держави», «адміністративно-правове забезпечення», «адміністративно-правовий механізм», «механізм адміністративно-правового регулювання» дозволив дійти висновку, що ці поняття є взаємодоповнючими та взаємозалежними, проте все ж таки не абсолютно схожі за своїм змістом. Так, наприклад, під час характеристики механізму правового регулювання насамперед розглядається статична складова (тобто

відповідні правові норми); що ж стосується механізму реалізації функцій держави, то його особливістю є поєднання статичної та динамічної (наявність певних організаційних структур і реалізація ними покладених на них функцій у відповідних формах) складових.

Таким чином, адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави – це система взаємопов'язаних і взаємозалежних адміністративно-правових засобів, за допомогою яких уповноважені на те суб'єкти здійснюють цілеспрямований вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації правоохоронної функції держави.

Дослідження сутності адміністративно-правового механізму реалізації правоохоронної функції держави дозволяє більш детально з'ясувати специфіку функціонування окремих суб'єктів реалізації цієї функції держави, особливості досягнення поставлених перед ними цілей, визначити взаємозв'язок і взаємодетермінованість суб'єктів, що зумовлюються єдністю цілей і принципів діяльності. Наявність дієвого адміністративно-правового механізму реалізації правоохоронної функції держави дозволить, по-перше, визначити, хто цю функцію реалізує, по-друге, з'ясувати ключові ідеї, які мають забезпечити єдність механізму, по-третє, визначити, яким чином увесь цей механізм має працювати.

До характерних для адміністративно-правового механізму ознак варто віднести такі: а) системність; б) виконання кожним елементом механізму своєї специфічної функції; в) особливий склад суб'єктів, на які покладено обов'язок реалізації правоохоронної функції держави; г) зв'язок суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави між собою (єдині цілі й засади діяльності); д) застосування цього механізму за допомогою адміністративно-правових норм; е) плановий характер; є) безперервність функціонування цього механізму; ж) підконтрольний характер; з) здійснення взаємодії між суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави на засадах субординації та координації; и) домінування одних елементів механізму над іншими.

Усі складові елементи механізму реалізації правоохоронної функції держави знаходяться у відносинах субординації між собою. У такій системі є певні системоутворюючі елементи, які, так би мовити, домінують над іншими. Взаємозв'язки системоутворюючих елементів визначають інваріантність цієї системи, тобто її відносну стійкість, незмінність, самостійність. Основними системоутворюючими елементами є інституційна (наявність відповідної системи суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави) та правова складові (наявність відповідної нормативно-правової бази, нормами якої визначається сам процес реалізації функції). Звісно, усі інші елементи механізму реалізації правоохоронної функції держави в жодному разі не можна назвати другорядними: без них характеристика самого механізму не була б змістовною та повною, що в результаті призвело б до реалізації правоохоронної функції держави на недостатньо якісному рівні.

Зважаючи на викладене вище, визначимо перелік елементів, що входять до механізму реалізації правоохоронної функції держави. Так, до їх числа належать такі:

- інституційна складова (суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави);
- адміністративно-правові норми, які регламентують специфіку реалізації правоохоронної функції держави;
- принципи реалізації правоохоронної функції держави;
- форми та методи реалізації правоохоронної функції держави;
- правовідносини, у яких відбувається переведення приписів, що містяться в нормативно-правових актах, у практичну площину;
- ресурсна складова (кадрове, інформаційне, матеріальне, технічне забезпечення тощо).

Треба зазначити, що адміністративно-правові норми, які регламентують специфіку реалізації правоохоронної функції держави, у цьому випадку виступають статичною складовою механізму, інші ж елементи відіграють роль динамічної складової. Ефективність усього адміністративно-правового механізму реалізації правоохоронної функції держави залежить від грамотного поєднання статичної й динамічної складової, налагодження їх дієвої взаємодії.

Налагодження ефективної взаємодії всіх елементів адміністративно-правового механізму реалізації правоохоронної функції держави дозволить забезпечити його дієвість, прозорість і відкритість.

Можна виокремити декілька класифікацій адміністративно-правового механізму реалізації правоохоронної функції держави. Пропонуємо здійснити класифікації за такими ознаками: за суб'єктним складом (механізми, які реалізуються на рівні різних суб'єктів: органів законодавчої, виконавчої, судової влади, окремо правоохоронних органів, недержавних суб'єктів тощо, винятково в межах наданої їм компетенції відповідно до законодавства); за територіальною ознакою (механізми загальнодержавного, регіонального, місцевого й локального характеру). На нашу думку, більш доцільним є застосування класифікації адміністративно-правового механізму реалізації правоохоронної функції держави за суб'єктним складом, оскільки така класифікація найбільш повно та змістовно відображає специфіку цього механізму.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, вважаємо, що створення та функціонування дієвого адміністративно-правового механізму сприяє забезпеченню належної реалізації правоохоронної функції держави, здійсненню дієвого впливу на суспільні відносини, які виникають у правоохоронній сфері, налагодженню ефективної взаємодії між державою та громадянами, що є загальноприйнятим стандартом публічного адміністрування в усіх демократичних країнах. Важливим кроком у напрямі забезпечення ефективного функціонування адміністративно-правового механізму реалізації правоохоронної функції держави, вважаємо, має стати: а) наявність чітких і неупереджених механізмів контролю з боку громадськості за дотриманням вимог законності під час реалізації цієї функції; б) запровадження процедури притягнення до відповідальності суб'єктів владних повноважень у разі порушення вимог законодавства;

в) вироблення та втілення в життя системи оцінювання ефективності реалізації правоохоронної функції держави (зокрема, відповідних критеріїв і показників).

Література

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2000. – 704 с.
2. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : [підручник] / І.П. Голосніченко ; Держ. подат. адмін. України ; Укр. фінанс.-екон. ін-т. – Ірпінь : УФЕУ, 1998. – 108 с.
3. Макарейко Н.В. Административное право : [пособие для подгот. к экзаменам] / Н.В. Макарейко. – М. : Юрайт-Издат, 2003. – 223 с.
4. Цыбулевская О.И. Основы теории публичного права / О.И. Цыбулевская // Введение в публичное право : [учебное пособие] : в 2 т. / под ред. Г.Н. Комковой. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1996– . – Ч. 1. – 1996. – С. 4–20.
5. Четвериков В.С. Административное право : [учебник] / В.С. Четвериков. – М. : Форум ; Инфра-М, 2005. – 320 с.
6. Чуйко З.Д. Конституційно-правовий механізм забезпечення національної безпеки України / З.Д. Чуйко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 8(58). – С. 81–89.
7. Словарь русского языка : в 4 т. / Ин-т рус. яз. ; АН СССР. – 3-е изд. стер. – М. : Русский язык, 1986– . – Т. 2. – 1986. – 700 с.
8. Іерусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.О. Іерусалімова ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2006. – 205 с.
9. Лазур Я.В. Забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Я.В. Лазур ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2011. – 454 с.
10. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г.В. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1975. – 240 с.
11. Оболенський О.Ю. Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування : [монографія] / О.Ю. Оболенський. – Хмельницький : Поділля, 1998. – 294 с.
12. Державне управління в Україні : [навчальний посібник] / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : СОМІ, 1999. – 265 с.
13. Приходченко Л.Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання / Л.Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – Вип. 3(35). – С. 269–274.

А н о т а ц і я

Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: сутність і структура – Стаття.

Розкрито сутність адміністративно-правового механізму реалізації правоохоронної функції держави. З'ясовано основні ознаки, характерні для адміністративно-правового механізму реалізації правоохоронної функції держави. Визначено перелік елементів, що входять до цього механізму. Обгрунтовано, що основними системоутворюючими елементами є інституційна та правова складові. Визначено основні кроки в напрямі забезпечення ефективного функціонування адміністративно-правового механізму реалізації правоохоронної функції держави.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, правоохоронна функція держави, реалізація, елементи, ефективність.

А н н о т а ц и я

Беспалова О. И. Административно-правовой механизм реализации правоохранительной функции государства: сущность и структура. – Статья.

Раскрыта сущность административно-правового механизма реализации правоохранительной функции государства. Выявлены основные признаки, характерные для административно-правового механизма реализации правоохранительной функции государства. Определен перечень элементов, входящих в данный механизм. Обосновано, что основными системообразующими элементами является институциональная и правовая составляющие. Определены основные шаги в направлении обеспечения эффективного функционирования административно-правового механизма реализации правоохранительной функции государства.

Ключевые слова: административно-правовой механизм, правоохранительная функция государства, реализация, элементы, эффективность.

S u m m a r y

Bezpalova O. I. Administrative and legal mechanism for the implementation of law enforcement functions of the state: the nature and structure. – Article.

The essence of the administrative and legal mechanism for the implementation of the law enforcement functions of the state. Find out the main characteristics of an administrative and legal mechanism for the implementation of the law enforcement functions of the state. The list of items included in this mechanism. It is proved that the main elements of the backbone is the institutional and legal components. The basic steps to ensure the effective functioning of the administrative and legal mechanism for the implementation of the law enforcement functions of the state.

Key words: administrative and legal framework, law enforcement function of the state, implementation of elements of efficiency.