

УДК 342.924

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2024.3.25>**Присяжнюк О. А.,**кандидат юридичних наук, докторант
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Анотація. В статті розглядається та піддається науковому аналізу така правова конструкція як «адміністративна правоохоронна діяльність», визначається та характеризується її сутність, а також юридичні аспекти реалізації.

Зауважено, що реалізація таких флагманських конституційних принципів як законність та верховенство права має безпрецедентний вплив на суспільний правопорядок, що є непорушним базисом у функціонуванні сучасної демократичної, правової держави. Наголошено, що провідним шляхом втілення у життя охарактеризованого феномену, без сумнівів, може вважатися правоохоронна діяльність, функцію реалізації якої здійснює значний масив специфічних органів публічної влади, які мають назву правоохоронні.

Підкреслено, що адміністративна правоохоронна діяльність, на відміну від інших її напрямів, вбачається найменш дослідженою в сучасній правовій доктрині, більшість наукових розвідок стосується лише адміністративної діяльності органів внутрішніх справ та поліції, у той же час адміністративна правоохоронна діяльність не є однорідною, не всі правоохоронні органи однаковою мірою залучені до неї, напрями цієї діяльності у них різні, відрізняються також засоби її здійснення.

Наголошено, що ґенеза адміністративної правоохоронної діяльності полягає у специфічній виконавчо-розпорядча діяльності спеціально створених державних органів, їх апаратів, служб і підрозділів щодо організації та практичного здійснення завдань щодо правоохорони в межах наданих їм повноважень на основі і для виконання законів та інших нормативно-правових актів. Констатовано, що фундаментальні підвалини означеного процесу вкладаються у вектор механізму публічного управління, засадничим регулятором якого є положення адміністративного права.

Зауважено, що функціональне визначення правоохорони можна вважати квінтесенцією публічно-управлінського змісту діяльності правоохоронних органів щодо реалізації правоохоронної функції держави.

Key words: *правоохоронна діяльність, публічне управління, правоохоронні органи, адміністративне право, адміністративна правоохоронна діяльність.*

Prysiazhnyuk O. A. Concept and essence of administrative law enforcement activity and features of its implementation in modern conditions

Abstract. The article examines and subjects to scientific analysis such a legal construction as «administrative law enforcement activity», defines and characterizes its essence, as well as legal aspects of its implementation.

It is noted that the implementation of such flagship constitutional principles as legality and the rule of law has an unprecedented impact on public law and order, which is an inviolable basis for the functioning of a modern democratic, legal state.

It is emphasized that law enforcement activity, the function of which is carried out by a significant array of specific public authorities, which are called law enforcement, can be considered the leading way of implementing the characterized phenomenon.

It is emphasized that administrative law enforcement activity, in contrast to its other areas, is considered the least researched in modern legal doctrine, most scientific research concerns only the administrative activity of internal affairs bodies and the police, at the same time administrative law enforcement activity is not uniform, not all law enforcement agencies equally involved in it, the directions of this activity are different for them, the means of its implementation are also different.

It is emphasized that the genesis of administrative law enforcement activity lies in the specific executive order of the activities of specially created state bodies, their apparatuses, services and divisions regarding the organization and practical implementation of law enforcement tasks within the limits of the powers granted to them on the basis of and for the implementation of laws and other regulatory and legal acts. It has been

established that the fundamental foundations of this process are laid in the vector of the mechanism of public administration, the basic regulator of which is the provision of administrative law.

It is noted that the functional definition of law enforcement can be considered the quintessence of the public-administrative content of the activity of law enforcement agencies in relation to the implementation of the law enforcement function of the state.

Key words: *law enforcement activity, public administration, law enforcement agencies, administrative law, administrative law enforcement activity.*

Процеси розбудови правової держави на сучасному етапі та впорядкування суспільного життя формують предмет дослідження розробки теоретико-прикладних проблем, пов'язаних з визначенням місця та ролі державно-правових інститутів у розвитку сучасного суспільства. У той же час, найважливішим вектором наукового пошуку вбачається визначення форм та методів досягнення законності та правопорядку згідно із постулатами міжнародного права, що забезпечує нормальне функціонування як окремої держави, так і світового співтовариства в цілому [1, с. 9].

Вказана вище думка обумовлена тим, що реалізація таких флагманських конституційних принципів як законність та верховенство права має безпрецедентний вплив на суспільний правопорядок, що є непорушним базисом у функціонуванні сучасної демократичної, правової держави. Провідним шляхом втілення у життя охарактеризованого феномену, без сумнівів, може вважатися правоохоронна діяльність, функцію реалізації якої здійснює значний масив специфічних органів публічної влади, які мають назву правоохоронні. З огляду на вказане найважливішим завданням, що сьогодні постало перед нашою державою, є реформування правоохоронної системи, виведення діяльності державного апарату щодо виконання правоохоронної функції держави на якісно новий рівень [2, с. 4]. Особливої важливості вказане питання набуває в умовах збройної агресії з боку російської федерації та ведення повномасштабної війни на території нашої країни.

У правоохоронній діяльності за функціональним критерієм виділяються попереджувальний, охоронний (захисний), регулятивний і контроль-наглядовий напрямки. В свою чергу, правоохоронна діяльність за суб'єктно-об'єктним критерієм складається з таких напрямків: попередження правопорушення,

охорона громадського порядку, громадської безпеки і власності, оперативно-розшукова та розвідувальна діяльність, контроль-наглядова діяльність, досудове розслідування в кримінальних справах та адміністративне провадження, правосуддя, виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів розслідування і прокурорів, надання правової допомоги [3].

У розрізі поточного дослідження вкрай слушним буде думка А.Т. Комзюка, який систематизував та конкретизував всі вищевказані види правоохоронної діяльності зазначаючи, що її складну систему реалізують у різних видах правозастосовних дій, а саме: правостановлюючих, правозабезпечувальних, правопримушувальних та правовідновлювальних.

У той же час структурно вчений запропонував віднести до напрямів правоохоронної діяльності:

- 1) діяльність із забезпечення охорони учасників кримінального судочинства;
- 2) діяльність органів прокуратури;
- 3) діяльність із виявлення, запобігання та розслідування злочинів;
- 4) діяльність із захисту національно безпеки, державного кордону і охорони правопорядку;
- 5) адміністративна правоохоронна діяльність [4].

Зауважимо, що останній напрямок правоохоронної діяльності, на відміну від попередніх перерахованих, вбачається найменш дослідженим в сучасній правовій доктрині, більшість наукових розвідок стосується лише адміністративної діяльності органів внутрішніх справ та поліції, у той же час адміністративна правоохоронна діяльність не є однорідною, не всі правоохоронні органи однаковою мірою залучені до неї, напрями цієї діяльності у них різні, відрізняються також засоби її здійснення.

Розмірковуючи над ґенезою адміністративної діяльності взагалі, та адміністративної правоохоронної зокрема, слід підкреслити, що за своєю суттю – це специфічна виконавчорозпорядча діяльність спеціально створених державних органів, їх апаратів, служб і підрозділів щодо організації та практичного здійснення завдань щодо правоохорони в межах наданих їм повноважень на основі і для виконання законів та інших нормативно-правових актів. Зважаючи на це фундаментальні підвалини означеного процесу вкладаються у вектор механізму публічного управління, засадничим регулятором якого, як відомо, є положення адміністративного права.

Не вдаючись до деталізації сутності публічного управління, оскільки означена тема вже є об'єктом численних досліджень багатьох провідних вчених, зауважимо, що функціональне визначення правоохорони, як вбачається, можна вважати квінтесенцією публічно-управлінського змісту діяльності досліджених у попередніх підрозділах державних органів щодо реалізації правоохоронної функції.

Як слушно зазначає Р. Ботвінов, адміністративно-правове регулювання публічно-управлінської діяльності – це політико-юридичний засіб управління поведінкою людей у організованому суспільстві. Воно є базовим, формуючим компонентом управління. Право виступає мірилом людських вчинків, забезпечує соціально-політичну, психологічну й організаційну спрямованість управлінського діяння, закріплює нормативне оформлену директивну основу управління, визначає права і обов'язки (компетенцію) державних органів, їхніх структурних підрозділів та службових осіб, встановлює правильне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління, закріплює найбільш раціональний варіант управлінської діяльності, підтримує належну організованість учасників управлінського процесу [5].

В свою чергу В.В. Баштанник підтверджує домінуючу роль адміністративно – правового аспекту реалізації правоохоронної діяльності та зазначає, що основною особливістю служби в правоохоронних органах є те, що вона, «з одного боку, являє собою форму здійснення правоохоронної діяльності дер-

жави, а з іншого – елемент (вид) публічної служби. Накладення на правоохоронну діяльність принципів публічної служби визначає її специфіку як особливої організації правоохоронної діяльності держави. Це означає, що ця діяльність за змістом є правоохоронною, а за способом її організації і здійснення – службовою діяльністю професіоналів, найманих державою для реалізації правоохоронної функції. Служба в правоохоронних органах за своєю природою є виконавчою діяльністю. Вона не може здійснюватися в таких формах правоохоронної діяльності держави, як правотворчість і правосуддя, що є самостійними формами забезпечення правоохоронної функції держави, заснованими на інших принципах формування і діяльності. Звідси її специфічні риси, характерні для виконавчої організації державної влади. Виконавча природа цього виду правоохоронної діяльності обумовлює її ознаки, характерні для виконавчої влади. Вони являють собою взаємообумовлені характеристики діяльності та організації правоохоронних органів, які, в свою чергу, є суб'єктами публічного управління [6].

У той же час в системі суб'єктів публічного управління відносини виникають в межах зовнішнього і внутрішньоорганізаційного напрямків адміністративної діяльності.

До зовнішнього напрямку відноситься та адміністративна діяльність, яка здійснюється поза межами окремого державного органу, а внутрішньоорганізаційній напрямком пов'язаний з упорядкуванням відносин усередині державного органу. Зокрема, до зовнішнього напрямку адміністративної діяльності правоохоронних органів належать відносини, що виникають із приводу профілактики здійснення правопорушень, притягнення службовця до відповідальності за корупційні дії та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, охорони громадського порядку і безпеки тощо [7, с. 35].

Нагадаємо, що до внутрішньоорганізаційного напрямку адміністративної правоохоронної діяльності зазвичай відносять кадрову роботу, фінансове забезпечення, інформаційне забезпечення між окремими органами (підрозділами) у межах державного органу, діловодство тощо.

Як вже зазначалося вище питання визначення сутнісних характеристик адміністративної правоохоронної діяльності є не досить розробленим у наукових колах, тож приведемо основні позиції вчених з цього приводу.

Так Н.І. Золотарьова, яка, розмірковуючи над сутністю адміністративної правоохоронної діяльності у сфері екологічної безпеки, зазначала, що вона реалізується через відповідні форми і функції, а також через конкретні дії, що знаходять зовнішнє вираження в певних формах управлінської діяльності. Отже, форма є об'єктивованим вираженням сутності діяльності органів і посадових осіб, які здійснюють адміністративну правоохоронну діяльність. Тому що за допомогою форм практично реалізуються завдання й функції правоохоронних органів, від використання тих або інших форм значною мірою залежить успіх їхньої діяльності. Форми покликано забезпечувати найбільш доцільне виконання функцій адміністративної діяльності [8].

Вчена зауважувала, що недотримання обов'язкової форми тягне за собою втрату легітимності дій правоохоронного органу, що стає правовим фундаментом для їх оскарження з боку громадян та інших осіб приватного права до вищестоящих органів або до адміністративного суду. Вид конкретної форми адміністративної діяльності правоохоронних органів так само як і виконавчої управлінської діяльності в цілому визначається характером дій цих органів щодо здійснення покладених на них правоохоронних функцій. В одних випадках дані дії спричиняють юридичні наслідки, в інших їх немає. Відповідно до цього форми діяльності таких органів прийнято розмежовувати на правові й неправові [8].

Натомість В.М. Норов, аналізуючи адміністративну правоохоронну діяльність в області охорони довкілля, визначав її як специфічну, виконавчо-розпорядчу, підзаконну, державно-владну діяльність з організації та здійснення охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень. При цьому зміст адміністративної правоохоронної діяльності в означеній сфері розглядається через призму встановлення базових критеріїв такої

діяльності, а саме: 1) підзаконність; 2) державно-владна діяльність; 3) виконавчо-розпорядча діяльність; 4) нормотворча діяльність; 5) профілактична діяльність; 6) професійна діяльність; 7) діяльність з організації та забезпечення екологічної безпеки та здійснення охорони довкілля [9, с. 205].

В свою чергу Д.В. Белих, аналізуючи сутнісні характеристики адміністративної правоохоронної діяльності, яку реалізовувала Державна автомобільна інспекція МВС України (наразі її функції виконує Патрульна поліція України), охарактеризував її як регламентовану переважно нормами адміністративного права цілеспрямовану, специфічну, організуючу, виконавчо-розпорядчу, підзаконну, професійну, державно-владну діяльність, що полягає в безпосередньому, повсякденному, практичному і поточному розв'язанні в межах наданих адміністративних повноважень завдань щодо організації та забезпечення безпеки дорожнього руху [10, с. 164].

При цьому О.Ф. Кобзар підкреслював, що адміністративна правоохоронна діяльність органів поліції має на меті задоволення потреб суспільства, які полягають у дотриманні законності та правовій охороні суспільних відносин, крім того даний вид державної діяльності доповнює інші сфери державного впливу. Це пов'язано з тим, що поліція виникла в межах функціонування держави як суспільної організації людей, де всі сфери життєдіяльності забезпечуються органами державної влади, що діють від імені та в інтересах суспільства та здійснюють свій вплив на правове регулювання суспільних відносин. Таке соціальне регулювання може бути здійснено в разі крайньої необхідності шляхом застосування заходів примусу. Вчений зауважував, що тандем легітимної влади із застосуванням заходів примусу дає можливість управляти суспільством та втілювати в життя нормативні приписи [11, с. 18].

В свою чергу О.П. Рябченко зовнішню адміністративну правоохоронну діяльність органів внутрішніх справ за змістом поділяла на управлінську та юрисдикційну. Управлінська за обсягом повноважень і сферою впливу є ширшою за юрисдикційну. Вона пов'язана із організацією правоохоронної діяльності

органів внутрішніх справ. Юрисдикційна адміністративна діяльність стосується питань притягнення до адміністративної і дисциплінарної відповідальності, розгляду скарг громадян [12, с. 21].

На погляд автора досить вдалими та універсальними для застосування визначення сутності та особливостей реалізації адміністративної правоохоронної діяльності інших правоохоронних є визначення, сформульоване Д.В. Приймаченком, який зазначав, що адміністративна правоохоронна діяльність митних органів – це врегульована переважно нормами адміністративного права підзаконна, цілеспрямована, державно – владна, виконавчо-розпорядча діяльність, пов'язана з практичним здійсненням заходів, спрямованих на безпосередню реалізацію митної політики держави та організацією й функціонуванням системи митних органів [13, с. 418].

Доречною можна вважати позицію О.Г. Мартинюка, який наголошував, що правовий аналіз сутності адміністративної правоохоронної діяльності дає підстави вважати, що згаданий вид діяльності притаманний не усім без винятку правоохоронним інституціям, хоча за своїм змістом в тих чи інших формах вона здійснюється в них усіх. Вчений наголошує, що адміністративна діяльність в правоохоронній сфері за своїм змістом не ідентична

управлінню, а є категорією за змістом ширшою і передбачає інші (неуправлінські) напрямки. У той же час відмічається застосування методів адміністративної діяльності в правоохоронній сфері, які були розроблені, апробовані та постійно використовуються в діяльності інших державних та неурядових інституцій. Отже, адміністративна правоохоронна діяльність, в першу чергу є характерною для тих її суб'єктів, що мають власні особливі форми її здійснення, функції та завдання [14, с. 40].

Висновки. Підсумовуючи вищевказані наукові дослідження щодо сутності адміністративної правоохоронної діяльності можна виокремити низку специфічних ознак, які відмежовують вказаний напрямок правоохоронної діяльності від інших, та у той же час є загальними для всіх суб'єктів вказаної діяльності:

- 1) Державно-владний характер.
- 2) Підзаконність.
- 3) Виконавчо-розпорядчий характер.
- 4) Профілактична спрямованість.
- 5) Підзвітність та підконтрольність [15].

При цьому слід враховувати той факт, що правоохоронні органи як суб'єкти адміністративної правоохоронної діяльності не всі однаковою мірою залучені до неї, напрями цієї діяльності у них різні, відрізняються також засоби її здійснення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект: монографія / О. Ф. Кобзар. Харків ; Дніпропетровськ : Панов, 2015. 316 с.
2. Ведерніков Ю. А. Правоохоронна діяльність в Україні: теоретико-правовий аспект / Ю. А. Ведерніков, А. М. Кучук. К. : Знання України, 2009. 219 с.
3. Соколенко О. Напрямки правоохоронної діяльності: особливості теоретичного розуміння. Вісник Київськ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. Сер.: Юридичні науки. 2012. № 93. С. 69–72.
4. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 408 с.
5. Ботвінов Р. Правоохоронна функція держави: сутність та форми реалізації. Публічне управління: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. 2016. № 1(15). 14 с. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/4.pdf)
6. Баштанник В.В. Публічно-управлінська діяльність правоохоронних органів в системі забезпечення національної безпеки. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. № 2. 2022. С. 22–27.
7. Мартинюк О. Г. Адміністративна діяльність органів прокуратури: дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / Тернопіль : ТНЕУ, 2017. 216 с. URL: <http://dSPACE.wunu.edu.ua/handle/316497/28241>
8. Н. І. Золотарьова. Форми адміністративної діяльності правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки. Вісник НТУУ «КПІ» Політологія. Соціологія. Право. № 3(15) (2012). С. 156–161.
9. Норов В.М. Адміністративна діяльність органів державної влади щодо охорони довкілля: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 233 с.

10. Бєлих Д. В. Адміністративна діяльність Державної автомобільної інспекції МВС України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 254 с.
11. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія / О. Ф. Кобзар. Харків ; Дніпропетровськ : Панов, 2015. 316 с.
12. Рябченко О. П. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник. Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. 256 с.
13. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 Ірпінь, 2007. 477 с.
14. Мартинюк О. Г. Адміністративна діяльність органів прокуратури: дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / Тернопіль : ТНЕУ, 2017. 216 с. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/28241>
15. Джафарова О.В. Сутність та напрямки адміністративної діяльності правоохоронних органів України. Право і Безпека. 2009. № 4. С. 75–79. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2009_4_17