

DOI: [10.32702/2307-2156-2020.6.2](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.6.2)

УДК 351

*В. В. Євдокимов,
д. е. н., професор, Державний університет «Житомирська політехніка»
ORCID ID: 0000-0002-3577-081X*

ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*V. Ievdokymov
Doctor of Economic Sciences, Professor, Zhytomyr Polytechnic State University*

CONCEPTUAL AND CATEGORICAL APPARATUS OF STATE POLICY IN THE FIELD OF LAW ENFORCEMENT

Формування системи понятійно-категоріального апарату є важливою складовою наукового пошуку, що дозволить визначити напрями формування та реалізації державної політики. В процесі дослідження нами було здійснено наліз наукової літератури вітчизняних та зарубіжних вчених, які піднімали питання розвитку понятійно-категоріального апарату державного управління в сфері правоохоронної діяльності. Слід відмітити, що правоохоронна діяльність є особливою сферою державного управління, яка є чітко регламентованою та направлена на забезпечення відповідного рівня безпеки суспільних відносин на охорони громадського порядку. Специфіка правоохоронної функції визначає особливу роль правового механізму реалізації даної функції. Вивчивши наукову та довідкову літературу нами виділено декілька підходів до розуміння поняття правоохоронна діяльність, зокрема: правоохоронна діяльність як професійна діяльність, форма поведінки органів державної влади, правоохоронна діяльність як правозастосовна діяльність, діяльність спеціальних органів державної влади, правоохоронна діяльність як цілеспрямовані дії або заходи, правоохоронна діяльність як специфічний вид діяльності держави, правоохоронна діяльність як форма реалізації державних функцій. В свою чергу це дозволило визначити ознаки правоохоронної діяльності як об'єкту державної політики. В контексті зазначених підходів було запропоновано комплексний підхід до розуміння правоохоронної діяльності як об'єкту державної політики. Слід відмітити, що даний підхід має комплексний характер, адже враховує позиції більшості авторів та положення, що характеризують правоохоронну діяльність як об'єкт державної політики та державного управління в цілому. Вважаємо, що формування єдиного універсального визначення для правоохоронної діяльності як об'єкту державної політика та в цілях наукового дослідження, є не можливим. Тому в статті було запропоновано напрями ідентифікації змісту правоохоронної діяльності, а саме: правоохоронна діяльність як функція держави, правоохоронна діяльність як діяльність органів державної влади, правоохоронна діяльність як діяльність приватних установ, правоохоронна діяльність як об'єкт державної політики.

The formation of a system of conceptual and categorical apparatus is an important component of scientific research, which will determine the directions of formation and implementation of public policy. In the course of the research we analyzed the scientific literature of domestic and foreign scientists, who raised the issue of development of the conceptual and categorical apparatus of

public administration in the field of law enforcement. It should be noted that law enforcement is a special area of public administration, which is clearly regulated and aimed at ensuring an appropriate level of security of public relations for the protection of public order. The specifics of the law enforcement function determines the special role of the legal mechanism for implementing this function. Having studied the scientific and reference literature, we have identified several approaches to understanding the concept of law enforcement, in particular: law enforcement as a professional activity, the form of behavior of public authorities, law enforcement as law enforcement, special government, law enforcement as targeted actions or measures, law enforcement activity as a specific type of state activity, law enforcement activity as a form of realization of state functions. In turn, this allowed to identify the signs of law enforcement as an object of state policy. In the context of these approaches, a comprehensive approach to understanding law enforcement as an object of public policy was proposed. It should be noted that this approach is comprehensive, as it takes into account the positions of most authors and the provisions that characterize law enforcement as an object of public policy and public administration in general. We believe that the formation of a single universal definition for law enforcement as an object of public policy and for research purposes is not possible. Therefore, the article proposed ways to identify the content of law enforcement, namely: law enforcement as a function of the state, law enforcement as a public authority, law enforcement as a private institution, law enforcement as an object of public policy.

Ключові слова: правоохоронна діяльність; державна політика; правоохоронна діяльність як об'єкт державної політики; діяльність приватних правоохоронних установ; функції держави; діяльність органів державної влади.

Key words: law enforcement activity; state policy; law enforcement activity as an object of state policy; activity of private law enforcement institutions; functions of the state; activity of state authorities.

Постановка проблеми. Вагоме значення в розвитку теоретичних положень державного управління займає питання змістовного наповнення об'єкту дослідження. Необхідним є формування понятійно-категоріального апарату щодо правоохоронної діяльності та її складових як об'єкту державного управління, що направлено на забезпечення безпеки та охорони правопорядку.

Актуалізація дослідження питання понятійного апарату правоохоронної діяльності як об'єкту державної політики обумовлена також необхідністю врахування усіх можливих властивостей даного виду діяльності держави, а також окреслити напрями забезпечення правоохоронної функції іншими недержавними суб'єктами.

Мета статті – розглянути понятійно-категоріальний апарат державної політики в сфері правоохоронної діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання розвитку понятійно-категоріального апарату державного управління в сфері правоохоронної діяльності піднімалися вітчизняними та зарубіжними вченими, зокрема: А. Кучук, А. Комзюк, Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа, В.П. Карпунчев, В.Г. Фатхутдінова, В.М. Дубінчака, С.Ф. Денисюк, І. Самошенка, С.М. Гусаров, В.Ю. Шильник, О.М. Бандурка, В.М. Осадчий, Ю.С. Шемшученко, А.Б. Сахаров, І.В. Солов'євич, В.В. Дума, О.В. Негодченко, О.В. Тюріна, В.Є. Студенікин та інші. В працях вчених представлено тлумачення правоохоронної діяльності з позиції юридичних наук та власне правоохоронної діяльності як науки в сфері цивільної безпеки. Проте, питання правоохоронної діяльності як об'єкту державного управління значно розширює межі розуміння даного суспільного явища та функції держави.

Викладення основного матеріалу. “Національна безпека є найважливішою цінністю будь-якого сучасного держави. І саме захист національної безпеки присвячена правоохоронна діяльність. У той же час його правоохоронна функція, представляючи собою складний, комплексний феномен, зміст якого розкривається не тільки через формально-юридичну, а й через організаційно-інституційну, політичну, економічну, духовно культурну, виховну та іншу діяльність державних органів і установ, вимагає розгляду в умовах різних релігійно конфесійних і етнокультурних особливостей країн і їх регіонів. Очевидно, що правоохоронна діяльність включена в політичні процеси, які надають не тільки позитивний вплив на розвиток держав, а й привносять із собою низку нових викликів і загроз їх політико-правовому єдності, культурних і духовних цінностей національних товариств, національних режимів законності та правопорядку” [24].

Ботвінов Р. досліджуючи зміст правоохоронної функції та напрями державного управління в зазначеній сфері зазначає, що “зміст досліджуваної функції утворюють стійкі закономірні складові державного управлінського впливу на правову сферу суспільного життя. Державне управління в цій сфері не зводиться

тільки до боротьби з посяганнями на правопорядок і покарання винних у їх скоєнні, а втілюється в єдності різноманітних державних заходів щодо забезпечення, охорони, захисту та відновлення правового порядку. У єдності цих моментів і треба вбачати зміст правоохоронної функції” [1].

Поняття правоохоронної діяльності як об’єкт державного управління виходить за межі розуміння правоохоронної функції держави, правової категорії та діяльності правоохоронних органів. Відповідно правоохоронна діяльність в даному контексті має врахувати усі аспекти його прояву, що дозволить окреслити теоретичні положення та визначити практико орієнтований підхід.

Будь яка діяльність держави завжди має розглядатися як в контексті реалізації її відповідної функції так і в контексті власне професійної діяльності відповідних органів державної влади. “Одне з центральних місць у різноманітній та багатоплановій діяльності держави займає виконання завдань із захисту прав і свобод людини, охорони прав та законних інтересів держави і недержавних організацій, боротьби із злочинами та іншими правопорушеннями. Цей різновид державної діяльності в юридичному аспекті отримав найменування правоохоронна діяльність», а заклади, що її здійснюють – «правоохоронні органи». Дані поняття ще перебувають у стадії становлення і навколо них серед фахівців тривають активні дискусії. Неоднозначне розуміння цих правових категорій зумовлене, головним чином, відсутністю чіткого визначення поняття «правоохоронні органи» у законодавстві України. Правоохоронна діяльність як багатоаспектна діяльність спрямовується політичними й управлінськими засобами на блокування соціальних відхилень, локалізацію соціальної напруги або правових конфліктів” [14].

Пожарський Д.В. в контексті дослідження функцій держави та права зазначає: “Діяльність держави, складова, зміст тієї чи іншої його функції є нормативно регламентованою. У міру розвитку державно-правових інститутів в співвідношенні держави і права встановлювалося відносна рівність, відбувалося зростання ролі права в здійсненні державної влади. Сьогодні вже не здається дивним, що вся діяльність держави має чітко окреслені юридичні контури. Будь-який напрямок діяльності держави по досягненню тих чи інших цілей і завдань має закріплюватися на законодавчому рівні, при цьому нерідко нормативно визначаються і самі цілі і завдання. Правова основа, яка являє собою сукупність нормативних актів, що регламентують діяльність держави, є не тільки невід’ємною ознакою функцій держави, а й важливим елементом механізму їх реалізації. У нормативній регламентації держава знаходить найбільш раціональну та ефективну форму здійснення своїх функцій. У правовій регламентації здійснення функцій держави проявляється діалектика права і держави, їх єдність і відмінність, взаємодія і протиріччя, взаємозумовленість і відносна самостійність” [13]. Саме зазначенні протиріччя та взаємодія мають відобразитися в тлумаченні правоохоронної діяльності та ідентифікації її завдань з позиції формування та реалізації ефективної державної політики.

Правоохоронна функція в Україні реалізується через нормативно регламентовану правоохоронну діяльність, які приділяється вагоме значення як в теоретичному так і практичному ракурсі. Поняття правоохоронної діяльності відповідно має врахувати усі властивості та різні форми прояву.

Вивчаючи наукову та довідкову літературу нами виділено декілька підходів до розуміння поняття правоохоронна діяльність, зокрема:

1) Правоохоронна діяльність як професійна діяльність.

Дану позицію підтримує вітчизняний дослідник теорії розвитку правоохоронної діяльності А. Кучут, вказуючи, що “правоохоронна діяльність передбачає саме професійну діяльність спеціально уповноважених державою органів та організацій” [10]. Даний підхід має суб’єктний характер та має дискусійні положення, які стосуються в першу чергу потреби в тлумаченні поняття «правоохоронні органи». Варто зазначити, що чіткого переліку правоохоронних органів та критеріїв до їх визначення в науці не існує, а на практиці такий перелік досить часто є мінливим. Крім того, з ровиком ринкових відносин, децентралізації влади та передачі окремих функцій, що пов’язанні із безпекою, приватним установам, все частіше правоохоронні функції виконують корпоративні установи, на кшталт приватної охорони, детективних агентств та інше.

2) Форма поведінки органів державної влади.

Подібну позицію підтримує А. Комзюк, зазначаючи, що “професійна правоохоронна діяльність в системі управління державою і суспільством визначається як специфічна форма поведінки, в рамках якої встановлюються межі свободи поведінки суб’єктів правовідносин і реалізуються заходи державного впливу негативного характеру відносно осіб, які порушили правові приписи” [9]. Дискусійність такої позиції полягає в наступному:

- по-перше, розгляд, будь-яку діяльності суб’єктів корпоративного чи державного статусу, як поведінки значно звужує зміст такої діяльності та призводить до суб’єктивних трактувань;

- по-друге, поведінка чи діяльність держави, зокрема правоохоронна, не встановлює жодних меж свободи поведінки суб’єктів правовідносин, а повинна лише забезпечити дотримання правових норм суспільних відносин;

- по-третє, правоохоронна діяльність це не лише реалізація заходів державного впливу, а може проявлятися також як забезпечення громадського порядку, як державними так і приватними структурами.

Дубінчака В.М. вважає, що “правоохоронна діяльність являє собою активну форму поведінки уповноважених суб’єктів з можливістю застосування встановлених законом примусових засобів, що націлена на охорону та захист (відновлення, профілактику порушень) прав, свобод і законних інтересів осіб, та реалізує правоохоронну функцію держави” [7]. Знову ж таки, дискусійним є визначення даного поняття як форми поведінки. Звичайно при розгляді теоретичних положень правоохоронної діяльності як певного суспільного явища така позиція може мати місце, проте для цілей юриспруденції, державного управління та державної політики такий підхід є дискусійним.

3) *Правоохоронна діяльність як правозастосовна діяльність.*

Досить широке визначення правоохоронної діяльності наводять в праці вітчизняних вчених Ю.А. Ведерников, В.К. Шкарупа, В.П. Карпунчев. Так, автори під поняттям правоохоронна діяльність розуміють “правозастосовчу 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 примусових заходів, встановлених державою та регламентованих законом, а також у представництві й захисті прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб” [3]. Досить дискусійним є зазначене визначення в контексті сучасних норм кримінального права, в частині надання правоохоронним органам статусу представництва та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Тюріна О.В. вказує, що “правоохоронну діяльність слід розуміти як певний різновид правозастосовної діяльності, яка є однією із специфічних форм реалізації права та полягає в тому, що це одна із форм активної організаційно-владної діяльності компетентних органів, які діють від імені держави за її повноваженнями” [22]. В цілому зазначене визначення відповідає змісту правоохоронної діяльності, проте для цілей державного управління та державної політики зміст має мати набагато ширше значення, що дозволить в повній мірі врахувати усі властивості при формуванні державно-управлінських рішень.

Вітчизняний дослідник проблем державної влади в Україні І.В. Солов'євич вказує наступне: “правоохоронна діяльність – це різновид право-застосовної організаційно-правової державно-владної діяльності, що базується, в першу чергу, на примусі та здійснюється компетентними органами в спеціально встановлених формах, її зміст полягає у реалізації юридичних норм шляхом видання (прийняття) індивідуально-конкретних правових велінь (державно-владних приписів) з метою протидії виникненню та розвитку протиправних вчинків (провин і злочинів), нейтралізації та ліквідації шкідливого впливу (наслідків), правовій оцінці вчиненого, забезпеченні відповідного соціального результату тощо” [17]. Досить цікавим є визначення автора з позиції формування теоретичних положень, а саме в контексті виділення такого поняття як соціального результату, адже правоохоронна діяльність як і будь-яка інша діяльність держави чи інших суб'єктів суспільних відносин завжди має соціальний результат. Вважаємо, що соціальним результатом правоохоронної діяльності має стати відповідний рівень безпеки суспільних відносин та громадський порядок в країні.

4) *Діяльність спеціальних органів державної влади.*

Вітчизняний дослідник природи та соціального значення правоохоронної діяльності Фатхутдінова В. Г. вважає, що “правоохоронну діяльність слід визначити як здійснювану на основі Конституції та в межах наданих повноважень нормативно та процесуально регламентовану діяльність спеціальних органів держави та посадових осіб, спрямовану на забезпечення виконання нормативно-правових актів, зміцнення законності та правопорядку, гарантування і забезпечення конституційних прав та інтересів громадян” [23]. Щодо зазначеного визначення ми погоджуємося із більшістю положень, що умови, що наявні чіткі критерії визначення спеціальних органів держави та посадових осіб, які підпадають під правоохоронну діяльність.

Вітчизняний дослідник В.М. Осадчий зазначає, що “правоохоронна діяльність це діяльність державних органів щодо забезпечення законності і правопорядку боротьби зі злочинністю яким надані повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу й перевиховання правопорушників” [12]. Дискусійність даного підходу полягає в тому, що основна мета правоохоронної діяльності, в першу чергу полягає не в боротьбі із злочинністю, а запобіганні та протидії злочинам, а по-друге, правоохоронна діяльність має забезпечити виконання ще й профілактичної функції та забезпечення громадського порядку та відповідного рівня безпеки суспільних відносин.

Негодченка О.В. в своєму дослідженні під правоохоронною діяльністю розуміє “владна діяльність, яка здійснюється уповноваженими державою органами на підставі закону й у встановленому ним порядку з метою охорони й захисту прав та законних інтересів громадян, державних і громадських формувань шляхом застосування правових заходів впливу” [29]. Погоджуємося із автором в частині мети такої діяльності, але вважаємо, що дане визначення є вузьким з позиції суб'єктів здійснення правоохоронної діяльності.

Правоохоронну діяльність як форму діяльності органів державної влади розглядає В.В. Дума зазначаючи, що “правоохоронна діяльність – це форма діяльності державних органів та окремих недержавних організацій що спрямована на охорону законності й правопорядку, захист прав і свобод людини, боротьбу з правопорушеннями та розв'язання справ по ним” [8]. Дане визначення досить повно характеризує даний вид діяльності з позиції правових наук, але в контексті розвитку державного управління є необхідність в виокремленні окремих критеріїв як відповідних суб'єктів так і власне такого виду діяльності.

Дослідник проблем особи злочинця радянських часів А.Б. Сахаров вказує, що під правоохоронною діяльністю варто розуміти “діяльність спеціалізованих державних органів (прокуратури, органів внутрішніх справ, судів, виправно-трудових установ), що покликані здійснювати безпосередню боротьбу зі злочинністю” [16]. Не погоджуємо із даним підходом із наступних причин:

- по-перше, є необхідність заміни слова боротьби за запобігання та протидію;
- по-друге, наведений перелік спеціальних органів державної влади сьогодні втратив свою актуальність;
- по-третє, об'єктом правоохоронної діяльності є не лише злочинність, але й громадський порядок та безпека суспільних відносин.

Бандурко О.М. пропонує наступну дефініцію досліджуваного поняття: “правоохоронна діяльність – це державна діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом

застосування юридичних заходів впливу в точній відповідності із законом та при неухильному дотриманні встановленого ним порядку” [20]. Вважаємо, що правоохоронна діяльність не завжди має юридичну форму впливу, проте будь-які дії мають бути узгоджені із діючим законодавством.

5) Правоохоронна діяльність як цілеспрямовані дії або заходи.

Дослідник проблем залучення громадськості до реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності С.Ф. Денисюк пропонує “під правоохоронною діяльністю в широкому її розумінні розглядаються цілеспрямовані дії не тільки компетентних державних органів щодо захисту порушених прав, профілактики правопорушень, але і діяльність недержавних організацій, а також самих громадян з метою протидії протиправним посяганням і відновлення порушеного права. На думку науковця, широке трактування правоохоронної діяльності більшою мірою відображає існуючий порядок реалізації охоронної функції права і правоохоронної функції держави” [6]. Вважаємо, що в загальному розумінні таке визначення правоохоронної діяльності має право на існування та в більшій мірі показує сучасні підходи до забезпечення безпеки суспільних відносин в державі, налагодження громадського порядку, формування напрямів запобігання та протидії злочинності за різними видами.

Шемчушенко Ю.С. у своїй праці наводить наступну тезу: “сутність правоохоронної діяльності визначено у широкому розумінні, а саме як система заходів, спрямованих на забезпечення виконання конституції, законів та інших нормативно-правових актів держави” [26]. Дане визначення має широкий зміст, проте не в повній мірі визначає властивості та характеристики правоохоронної діяльності, як мають відобразитися при формуванні та реалізації державної політики в зазначеній сфері.

6) Правоохоронна діяльність як специфічний вид діяльності держави.

Дослідник проблем адміністративного статусу державних органів влади В.Ю. Шильник вважає, що “під правоохоронною діяльністю розглядає самостійний вид державної підзаконної правозастосовної та власне правоохоронної діяльності що полягає у розгляді і вирішенні в передбаченому нормативними актами порядку правових спорів з метою охорони громадських відносин у різних галузях управління” [27]. Дискусійність такого підходу полягає в тому, що правоохоронна діяльність не може забезпечити вирішення правових спорів, а її основна мета забезпечення безпеки суспільних відносин та громадського порядку.

Терещук Г.А. пропонує наступний підхід до досліджуваного поняття: “правоохоронна діяльність – це державна правомірна діяльність, що полягає у впливі на поведінку людини або групи людей з боку уповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення або розгляду порушеного права, його виявлення або розслідування з обов’язковим додержанням встановлених у законі процедур для цієї діяльності” [21]. Досить дискусійним є думка автора, щодо впливу правоохоронної діяльності на людей та групу людей, адже це не в повній мірі характеризує усі завдання правоохоронної діяльності.

Бандурка О.М. “Під правоохоронною діяльністю розуміє специфічний тип саме державної діяльності яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу у суворій відповідності до закону та неухильному дотриманні встановленого ним правопорядку” [20]. Вважаємо, що правоохоронна діяльність не може реалізовуватися лише державними органами влади, а в окремих випадках може забезпечуватися приватними структурами. Крім того, коли мова йде про правоохоронну діяльність варто окреслити перелік юридичних заходів впливу.

Студенікин В.Є. пропонує наступне визначення “що правоохоронна діяльність представляє собою діяльність, яка спирається на підвалини законності та правопорядку, функції по охороні прав та свобод людини і громадянина, власності та суспільного порядку, конституційного ладу від злочинних посягань та правопорушень, а також попередження (профілактика) злочинів, де зазначені функції притаманні державним органам і громадським об’єднанням (організаціям)” [18]. Особливістю зазначеного визначення є те, що автор на відміну від інших вказує на досить особливий процес правоохоронної діяльності, а саме – профілактику злочинів.

Вітчизняні дослідники М.В. Ковалів, С.С. Єсімов, Ю.С. Назар, М.Т. Гаврильців, Г.Ю. Лук’янова, А.І. Годяк, М.М. Бліхар вважають, що “правоохоронна діяльність – це державна правомірна діяльність, що полягає у впливі на поведінку людини або групи людей з боку уповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення або розгляду порушення права, його виявлення або розслідування з обов’язковим додержанням встановлених у законі процедур для цієї діяльності” [19]. Вважаємо, що не правомірно визначати правоохоронну діяльність в контексті впливу на поведінку людей.

7) Правоохоронна діяльність як форма реалізації державних функцій.

Горінецький Й.І. досліджуючи функції держави зазначає, що “правоохоронна функція сучасної держави – це самостійний і пріоритетний напрям державної політики, який за допомогою юридичних засобів здійснюється для досягнення певного соціального ефекту, як захист права загалом, основ конституційного ладу, в тому числі прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, зміцнення законності та правопорядку, і одночасно виступає правовою формою досягнення інших цілей суспільства і держави” [5]. Даний підхід цікавим з позиції, що автор розглядає даний вид діяльності в контексті державної політики, а також результат який вона має досягти, а саме – соціальний ефект.

Сажнев І.В. “правоохоронна функція – це напрям діяльності держави, що виражає її сутність на певному історичному етапі, спрямований на вирішення основних завдань щодо забезпечення охорони конституційного ладу, прав та свобод громадян, законності та правопорядку, всіх врегульованих правом суспільних відносин, і здійснюється у відповідних формах та особливими методами” [15]. Дане визначення в

більшій мірі характеризує результат діяльності держави, а ніж особливості процесу, що має бути покладено в формування та реалізацію державної політики в сфері правоохоронної діяльності.

Юзікова Н.С. пропонує під правоохоронною діяльністю розуміти “форму реалізації функцій держави, що має владний характер і полягає у захисті інтересів держави, безпеки суспільства, прав та свобод фізичних та юридичних осіб шляхом застосування примусових заходів спеціально уповноваженими державою органами та службовими особами у регламентованих законодавством процедурних межах і процесуальному порядку” [28]. З позиції теорії розвитку державного управління

Важливе значення при формування комплексного уявлення про зміст та сутність правоохоронної діяльності набуває характеристика її ознак.

Шай Р.Я. пропонує виділяти наступні ознаки правоохоронної діяльності:

- це діяльність, спрямована на охорону права від будь-яких порушень;
- вона може здійснюватися не в будь-який спосіб, а лише через застосування нормативно-правових актів;

- ця діяльність має відповідати приписам матеріального закону, відхилення від цієї норми вважається незаконним;

- реалізується з дотриманням законодавчо встановлених процедур, порушення яких тягне за собою визнання рішення незаконним;

- безпосередньо пов'язана із застосуванням примусу стосовно осіб, які порушують право;

- реалізується спеціально уповноваженими на те органами, основу яких становлять професійно підготовлені службовці [25].

Гель А.П. пропонує іншу структуру та зміст ознак правоохоронної діяльності:

- владний характер, який полягає у реалізації від імені держави наданих нею повноважень відповідними органами та посадовими особами, їхні приписи є обов'язковими для адресатів;

- реалізація лише із застосуванням законних заходів впливу до правопорушників у встановленій формі;

- правозастосовчий характер, спрямування дій чи результатів дій на інших суб'єктів права шляхом створення, зміни або припинення прав та обов'язків останніх;

- реалізація спеціально уповноваженими органами, які для виконання правоохоронних функцій наділяються державою коштами та матеріальними ресурсами [4].

Лапкін А.В. вказує на існування наступних ознак правоохоронної діяльності:

- здійснюється відповідно до положень законодавства;

- реалізується з дотриманням визначених законом процедур;

- здійснюється спеціально уповноваженими органами, визначеними законом [11, с. 12].

Терещук Г.А. виділяє лише три ознаки, які визначають правоохоронну діяльність:

- основна ознака правоохоронної діяльності полягає в її властивості охороняти права фізичної або юридичної особи публічно встановленими процедурами. Вона впливає на поведінку людей за допомогою використання дозволів, приписів, заборон або реалізації юридичної відповідальності. Вона виступає своєрідним охоронним інструментом держави. Протидія правоохоронній діяльності є небажаною, а в певних випадках, не допустимою. Осіб, які перешкоджають правоохоронній діяльності, може бути притягнуто до юридичної відповідальності;

- другою ознакою правоохоронної діяльності є процедурний характер діяльності. Способи здійснення правоохоронної діяльності складаються із спеціально встановлених юридичних процедур, таких як подання позову, звернення, опитування, допит та ін. Порушення посадовими особами правоохоронних органів встановлених процедур визнають істотним порушення процесуального законодавства. Усі процедури правоохоронного призначення є формально визначеними і мають протокольну форму. Це означає, що будь-яка процесуальна дія (порушення кримінальної справи, затримання підозрюваного, допит, обшук) має протоколюватися з дотриманням вимог закону.

- третьою ознакою правоохоронної діяльності визнають професійну ознаку особи, яка є суб'єктом такої діяльності. Здійснювати таку діяльність має лише компетентна, фахово підготовлена, вповноважена державою посадова особа. За характером виконуваних повноважень слід розмежовувати прокурорські, слідчі, оперативні, дізнавельські, нотаріальні, виконавчі та контрольно – перевірочні правоохоронні дії. Право здійснювати такі дії не можуть делегуватися іншій посадовій особі [21].

Колектив авторів М.В. Ковалів, С.С. Єсімов, Ю.С. Назар, М.Т. Гаврильців, Г.Ю. Лук'янова, А.І. Годяк, М.М. Бліхар пропонують виділяти наступні ознаки правоохоронної діяльності:

- головна ознака правоохоронної діяльності полягає в її соціальній цінності охороняти права фізичної або юридичної особи певними юридичними процедурами. Позитивний вплив на соціальну поведінку людини (груп людей) за допомогою використання дозволів, приписів, заборон або реалізації юридичної відповідальності є своєрідним охоронним інструментом;

- другою ознакою правоохоронної діяльності є процедурна (процесуальна) ознака. Вона вказує на те, що способи здійснення правоохоронної діяльності складаються із спеціально встановлених юридичних процедур. Порушення посадовими особами правоохоронних органів встановлених процедур визнається істотним порушенням процесуального законодавства і, як правило, тягне за собою визнання дії правоохоронного органу неправомірною;

- третьою істотною ознакою правоохоронної діяльності визнається статусна (професійна) особа, яка є уповноважена державою суб'єктом такої діяльності. Здійснювати заходи з охорони права, відновлення порушеного права, виявлення та розслідування злочинів, підтримання правопорядку має лише компетентна,

процесуально уповноважена державою посадова особа, яка позбавлена права обіймати будь-яку іншу посаду або займатися іншою діяльністю (крім наукової та творчої діяльності) й делегувати свої повноваження іншій особі” [19].

Бублик Н.С. вказує на існування наступних ознак правоохоронної діяльності:

“- правоохоронна діяльність носить владний характер, який полягає у реалізації від імені держави та на підставі наданих нею повноважень, відповідними органами та посадовими особами, їх приписи є обов’язковими для адресатів;

- правоохоронна діяльність реалізується не в будь-якому порядку, не будь-яким способом, а лише із застосуванням законних заходів впливу до правопорушників у встановленій формі;

- правоохоронна діяльність має правозастосовчий характер, не приймаються нові юридичні норми, а застосовуються вже чинні.

- реалізація правоохоронної діяльності покладається на спеціально уповноважені органи, які, для виконання правоохоронних функцій, держава наділяє коштами та матеріальними ресурсами;

- може здійснюватися тільки із застосуванням юридичних заходів впливу, до яких належать заходи державного примусу і державного стягнення” [2].

Юзікова Н.С. виділяє наступні ознаки правоохоронної діяльності:

“- владний характер захисту суспільних відносин компетентними органами;

- визначеність діяльності у регламентованих законом процедурних межах і формах;

- можливість застосування заходів державного примусу;

- здійснення правоохоронної діяльності спеціально уповноваженими державою органами, які комплектуються кваліфікованими фахівцями, переважно юристами” [28].

Підводячи підсумок вважаємо за необхідне визначити наступні ознаки правоохоронної діяльності як об’єкту державної політики:

1) правозастосовчий характер правоохоронної діяльності як одного з напрямів державного управління;

2) невід’ємність правоохоронної діяльності від діючих правових норм, що регулюють суспільні відносини;

3) реалізація правоохоронної діяльності державними правоохоронними органами та недержавними суб’єктами з обмеженою сферою діяльності;

4) застосування лише законних засобів впливу на суспільні відносини;

5) забезпечення громадського порядку, безпеки суспільних відносин та безпеки держави за окремими сферами забезпечення та діяльності;

6) відповідність діяльності суб’єктів правоохоронної діяльності встановленим правовим нормам;

7) професійність суб’єктів правоохоронної діяльності.

В контексті зазначених підходів пропонуємо наступний комплексний підхід до розуміння правоохоронної діяльності як об’єкту державної політики (рис. 1.).

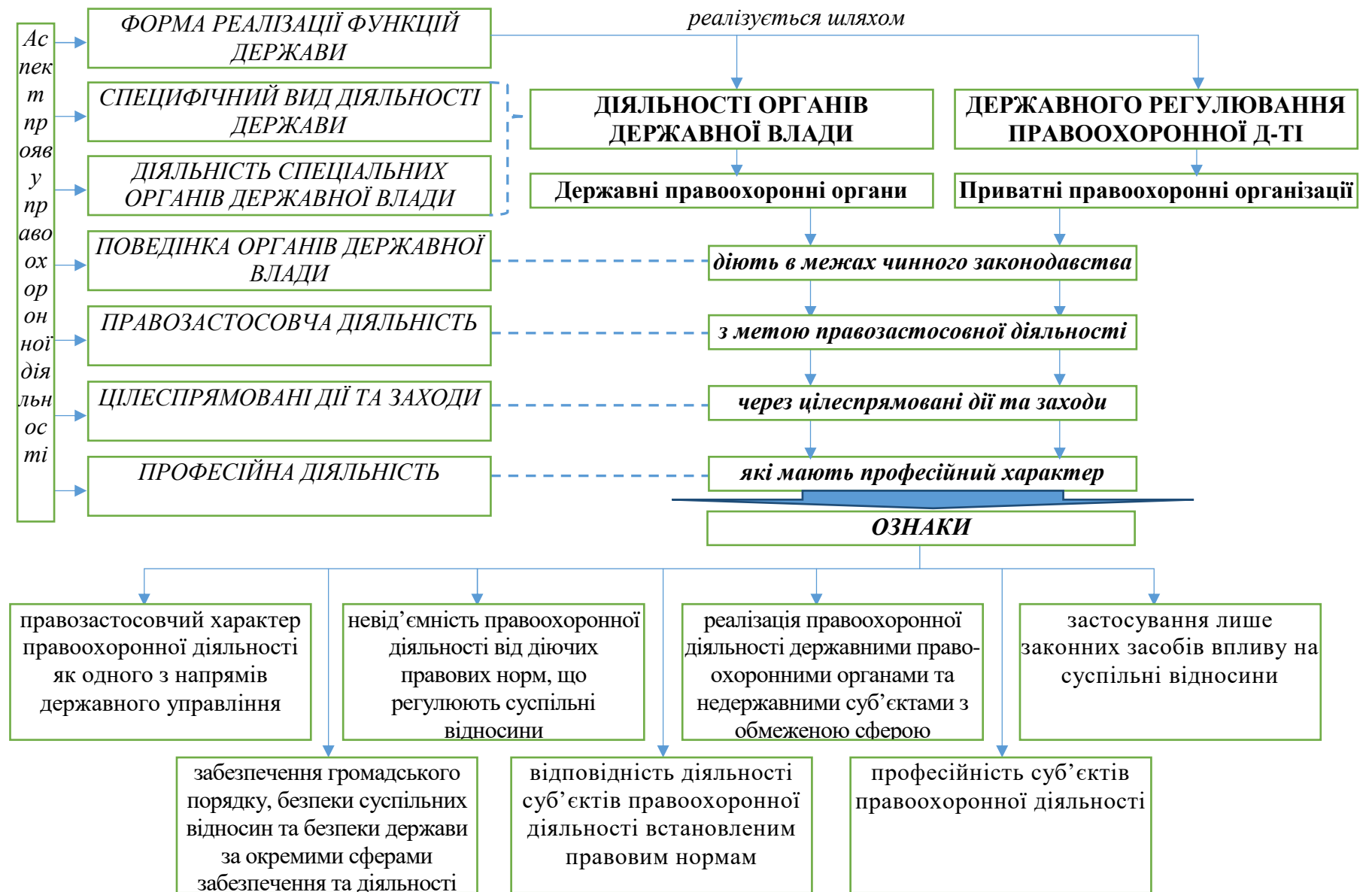


Рис. 1. Правоохоронна діяльність як об'єкт державної політики: змістовні характеристики

Відповідно до зазначеного у змісті правоохоронної діяльності як об'єкту державної політики мають бути закладі більшість підходів, що виділяться вченими а також вище ідентифіковані ознаки даного суспільного явища. Даний підхід має комплексний характер, адже враховує позиції більшості авторів та положення, що характеризують правоохоронну діяльність як об'єкт державної політики та державного управління в цілому.

Саме тому пропонуємо наступні напрями ідентифікації змісту правоохоронної діяльності:

1. *Правоохоронна діяльність як функція держави.* Правоохоронна діяльність – це форма реалізації функції держави, полягає в забезпеченні громадського порядку, законності, безпеки суспільних відносин, запобіганню та протидії різним видам злочинів через здійснення правозастосовної діяльності спеціально уповноваженими органами державної влади та / або приватними установами, що мають на те дозвіл держави, та використовують в своїй діяльності примусові та юридичні засоби впливу.

2. *Правоохоронна діяльність як діяльність органів державної влади.* Правоохоронна діяльність – це діяльність спеціально уповноважених органів державної влади щодо забезпечення громадського порядку, законності, безпеки суспільних відносин, запобіганню та протидії різним видам злочинів через здійснення правозастосовної діяльності із використанням примусових та юридичних засобів впливу.

3. *Правоохоронна діяльність як діяльність приватних установ.* Правоохоронна діяльність – вид економічної діяльності суб'єктів господарювання, що потребує спеціального дозволу на її здійснення, та полягає в забезпеченні громадського порядку, законності, безпеки суспільних відносин, запобіганню та протидії різним видам злочинів через здійснення правозастосовної діяльності із використанням примусових та юридичних засобів впливу.

4. *Правоохоронна діяльність як об'єкт державної політики.* Правоохоронна діяльність – є об'єктом державної політики, що полягає в формуванні та реалізації державно-управлінських рішень щодо правозастосовної діяльності спеціально уповноважених органів державної влади (правоохоронні органи) та регулювання діяльності правних правоохоронних установ, яка полягає в забезпеченні громадського порядку, законності, безпеки суспільних відносин, запобіганню та протидії різним видам злочинів, через примусові та юридичні засоби впливу.

Висновки. Таким чином, за результатами дослідження нами систематизовано підходи вітчизняних та зарубіжних вчених до розуміння правоохоронної діяльності. В результаті чого, запропоновано змістовні характеристики правоохоронної діяльності як об'єкту державної політики. Обґрунтовано, необхідність виділення наступних підходів до розуміння правоохоронної діяльності, за кожним із яких запропоновано визначення, як: функція держави, діяльність органів державної влади, діяльність приватних правоохоронних установ, об'єкт державної політики. Зокрема, як об'єкт державної політики під правоохоронною діяльністю варто розуміти процес формуванні та реалізації державно-управлінських рішень щодо правозастосовної діяльності спеціально уповноважених органів державної влади (правоохоронні органи) та регулювання діяльності правних правоохоронних установ, яка полягає в забезпеченні громадського порядку, законності, безпеки суспільних відносин, запобіганню та протидії різним видам злочинів, через примусові та юридичні засоби впливу. Запропоновано виділяти наступні ознаки правоохоронної діяльності: 1) правозастосовний характер правоохоронної діяльності як одного з напрямів державного управління; 2) невід'ємність правоохоронної діяльності від діючих правових норм, що регулюють суспільні відносини; 3) реалізація правоохоронної діяльності державними правоохоронними органами та недержавними суб'єктами з обмеженою сферою діяльності; 4) застосування лише законних засобів впливу на суспільні відносини; 5) забезпечення громадського порядку, безпеки суспільних відносин та безпеки держави за окремими сферами забезпечення та діяльності; 6) відповідність діяльності суб'єктів правоохоронної діяльності встановленим правовим нормам; 7) професійність суб'єктів правоохоронної діяльності.

Застосування зазначеного підходу дозволить в повній мірі врахувати усі властивості правоохоронної діяльності. Зокрема вагомим значення в сучасних умовах набуває потреба в трансформації системи державного управління державними правоохоронними органами та формування нормативно-правового регулювання діяльності приватних правоохоронних організацій. Визначенні нами положення розвивають наукове теоретичне знання державного управління та формують напрями трансформації його методології контексті формування та реалізації механізмів державної політики.

Список використаної літератури.

1. Ботвінов Р. Особливості реалізації правоохоронної функції держави в сучасному українському суспільстві / Р. Ботвінов // Ефективність державного управління. – 2016. – Вип. 4 (49). – Ч. 1. – С. 156-163.
2. Бублик Н.С. Судові та правоохоронні органи України: конспект лекцій з навчальної дисципліни / Н.С. Бублик. – Дніпро, 2019. URL: <https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/library/student/lectures/2020/kkp/18.pdf>
3. Ведерніков Ю.А. Правоохоронна діяльність в Україні: теоретико-правовий аспект / Ю.А. Ведерніков, А.М. Кучик. – К. ФОП О.С. Ліпкан, 2011. – 576 с.
4. Гель А.П. Судові та правоохоронні органи України: Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / А.П. Гель, Г.С. Семаков, С.П. Кондракова. – К.: МАУП, 2004. – 272 с.
5. Горінецький Й.І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні практичні аспекти : дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Й.І. Горінецький ; Нац. акад. внутр.справ України. – К., 2005. – 203 с.

6. Денисюк С.Ф. Громадська експертиза діяльності правоохоронних органів України: правові засади та організація проведення / С.Ф. Денисюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 2. – С. 326-333.
7. Дубінчак В.М. Сутність правоохоронної діяльності / В.М. Дубінчак // Правова держава. – 2007. – Вип.18. – С.577-583.
8. Дума В.В. Правозастосування та форми його здійснення / В.В. Дума // Правова інформатика.– 2006. – № 3(11). – С. 61-64.
9. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : автореф. дис. ...д-ра юрид. наук : 12.00.07 / А.Т. Комзюк; Нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2002. – 38 с.
10. Кучук А.М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні: автореферат. дис... канд.юрид.наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / А.М.Кучик; Інс.законод.Верх.Рада України. – К., 2007. – 22 с.
11. Лапкін А.В. Організація судових та правоохоронних органів України: навч. посіб. у схемах / А.В. Лапкін. – Вид. 5-те, змін. і допов. – Х. : Право, 2016. – 168 с.
12. Осадчий В. Правоохоронна діяльність / В. Осадчий // Міжнародна поліцейська енциклопедія. Понятійний апарат. Концептуальні підходи. Теорія та практика: У 10-ти т. – Т. 1. – К., 2003. – С. 826-827.
13. Пожарский Д.В. Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы): дис. на соискание уч. степени д-ра юр. наук спец.: 12.00.01 / Д.В. Пожарский. – Москва, 2014. – 418 с.
14. Прокопенко О.Ю. Поняття й ознаки правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні / О.Ю. Прокопенко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2015. № 16. – Том. 1. – С. 50-53.
15. Сажнев І.В. Деякі питання щодо визначення поняття «правоохоронна функція держави» / І.В. Сажнев // Вісник Запорізьк.юрид. ін-ту. – 2000. – № 4. – С. 62–71.
16. Сахаров А.Б. О личности преступника и причинах преступности в СССР / А.Б. Сахаров. – М.: Госюриздат, 1961. – 279 с.
17. Солов'євич І.В. Сутність державної влади в Україні (конституційно-правовий аспект) / І.В. Солов'євич // Право України. – 1997. – №11. – С. 15-17.
18. Студеникин В.Е. Понятие, признаки и основные виды правоохранительной деятельности / В.Е. Студеникин // Право: теория и практика. – 2003. – № 13. – С. 54–58
19. Судові та правоохоронні органи: навчальний посібник / М.В. Ковалів, С.С. Єсімов, Ю.С. Назар, М.Т. Гаврильців, Г.Ю. Лук'янова, А.І. Годяк, М.М. Бліхар. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2016. – 388 с.
20. Теорія держави та права України: підручник для курсантів та студентів вищих навч. закл. / О.М. Бандурка, М.Ю. Бурдін, О.М. Головка та ін.; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків: Майдан, 2018. – 436 с.
21. Терещук Г.А. Судові та правоохоронні органи України. Конспект лекцій для студентів спеціальності 081 – «Право» денної та заочної форм навчання / Г.А. Терещук. – Луцьк: ЛНТУ, 2017. – 109 с.
22. Тюріна О.В. Сучасні системи судових та правоохоронних органів (понятійно-правова характеристика): навч.посіб. / О.В. Тюріна. – К.:Скіф, 2008. – 96 с.
23. Фатхутдінова В.Г. Правоохоронна діяльність: природа та гуманістичний вимір: монографія / В.Г. Фатхутдінова; Харківський університет внутрішніх справ. – Х., 2008. – 197 с.
24. Хажіроков В.А. Особенности реализации правоохранительной функции государства в условиях полиэтничности общества в Северо-Кавказском регионе: дис. на соискание уч. степени канд. юр. наук спец.:12.00.11 / В.А. Хажіроков. – Ростов-на-Дону, 2018. – 210 с.
25. Шай Р.Я. Природа та сутність правоохоронної діяльності / Р.Я. Шай // Наше право. – 2014. – № 5. – С. 10-16.
26. Шемчушенко Ю.С. Правоохоронна діяльність / Ю.С. Шемчушенко // Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол.: Ю.С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. Т.5. – К.: «Укр.Енцикл.», 2001. – С. 47.
27. Шильник В.Ю. Сутність та особливості адміністративної юрисдикції органів внутрішніх справ / В.Ю. Шильник // Право і Безпека. – 2002. – № 4. – С. 159-163.
28. Юзікова Н.С. Судові та правоохоронні органи України: Навчальний посібник. – Вид. четверте, перероб. і допов. – К.: Істина, 2006. – 320 с.
29. Юридична наука та правоохоронна діяльність / за ред. Негодченка О.В. –Дніпропетровськ: ДДУВС, 2007. – 228 с.

References.

1. Botvinov, R. (2016) “ Features of realization of law enforcement function of the state in the modern Ukrainian society”, *Efektivnist' derzhavnogo upravlinnja*. Vol. 4 (49). Ch. 1. PP. 156-163.
2. Bublik, N.S. (2019) *Sudovi ta pravoohoronni organy Ukrainy* [Judicial and law enforcement agencies of Ukraine]. Dnipro, Ukraine, available at: <https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/library/student/lectures/2020/kkp/18.pdf>
3. Vedjernikov, Ju.A. and Kuchyk, A.M. (2011) *Pravoohoronna dijial'nist' v Ukraini: teoretyko-pravovyj aspekt* [Law enforcement activity in Ukraine: theoretical and legal aspect]. FOP O.S. Lipkan, Kyiv, Ukraine. 576 p.
4. Gel', A.P., Semakov, G.S. and Kondrakova, S.P. (2004) *Sudovi ta pravoohoronni organy Ukrainy* [Judicial and law enforcement agencies of Ukraine], MAUP, Kyiv, Ukraine, 272 p.

5. Gorinec'kyj, J.I. (2005) "Law enforcement function of Central European states: theoretical and practical aspects", Abstract of PhD dissertation; Nac. akad. vnutr.sprav Ukraïny, Kyiv, Ukraine, 203 p.
6. Denysjuk, S.F. (2009) "Public examination of the activities of law enforcement agencies of Ukraine: legal principles and organization", *Aktual'ni problemy derzhavnogo upravlinnja*, Vol. 2, PP. 326-333.
7. Dubinchak, V.M. (2007) "The essence of law enforcement", *Pravova derzhava*, Vol.18, PP. 577-583.
8. Duma, V.V. (2006) "Law enforcement and forms of its implementation", *Pravova informatyka*, Vol. 3(11), P. 61-64.
9. Komzjuk, A.T. (2002) "Administrative coercion in law enforcement activities of the police in Ukraine", doctors Thesis, Nac. un-t vnutr. sprav, Harkiv, Ukraine, 38 p.
10. Kuchuk, A.M. (2007) "Theoretical and legal bases of law enforcement activity in Ukraine", Phd Thesis, Ins.zakonod.Verh.Rada Ukraïny, Kyiv, Ukraine, 22 p.
11. Lapkin, A.V. (2016) *Organizacija sudovyh ta pravoohoronnyh organiv Ukraïny* [Organization of judicial and law enforcement agencies of Ukraine], Pravo, Harkiv, Ukraine, 168 p.
12. Osadchij, V. (2003) "Law enforcement activities", *Mizhnarodna policejs'ka encyklopedija. Ponjatijnyj apparat. Konceptual'ni pidhody. Teorija ta praktyka: U 10-ty t. T. 1.* Kyiv, Ukraine, PP. 826-827.
13. Pozharskij, D.V. (2014) "Protection function of the state (theoretical and methodological problems)", Abstract of doctors dissertation, Moskva, Russian, 418 p.
14. Prokopenko, O.Ju. (2015) "Concepts and signs of law enforcement activity of law-enforcement bodies as subjects of maintenance of a law and order in region", *Naukovyj visnyk Mizhnarodnogo humanitarnogo universytetu*, № 16, Tom. 1, PP. 50-53.
15. Sazhnev, I.V. (2000) "Some questions regarding the definition of "law enforcement function of the state"" *Visnyk Zaporiz'k.juryd. in-tu*, Vol. 4. PP. 62-71.
16. Saharov, A.B. (1961) *O lichnosti prestupnika i prichinah prestupnosti v SSSR* [On the personality of the criminal and the causes of crime in the USSR], Gosjurizdat, Moscow, Ukraine, 279 p.
17. Solov'jevych, I.V. (1997) "The essence of state power in Ukraine (constitutional and legal aspect)" *Pravo Ukraïna*, Vol. 11, PP. 15-17.
18. Studenikin, V.E. (2003) "Concept, signs and main types of law enforcement", *Pravo: teorija i praktika*, Vol. 13, PP. 54-58.
19. Kovaliv, M.V., Jesimov, S.S., Nazar, Ju.S., Gavryl'civ, M.T., Luk'janova, G.Ju., Godjak, A.I. and Blihar, M.M. (2016) *Sudovi ta pravoohoronni organy* [Judicial and law enforcement agencies]. L'vivskij derzhavnyj universytet vnutrishnih sprav, L'viv, Ukraine, 388 p.
20. Bandurka, O.M., Burdin, M.Ju., Golovko, O.M. and other (2018) *Teorija derzhavy ta prava Ukraïny* [Theory of State and Law of Ukraine], Majdan, Harkiv, Ukraine, 436 p.
21. Tereshhuk, G.A. (2017) *Sudovi ta pravoohoronni organy Ukraïny* [Judicial and law enforcement agencies of Ukraine], LNTU, Luc'k, Ukraine, 109 p.
22. Tjurina, O.V. (2008) *Suchasni systemy sudovyh ta pravoohoronnyh organiv (ponjatijno-pravova harakterystyka)* [Modern systems of judicial and law enforcement agencies (conceptual and legal characteristics)], Skif, Kuiv, Ukraine, 96 p.
23. Fathutdinova, V.G. (2008) *Pravoohoronna dijial'nist': pryroda ta humanistychnyj vymir* [Law enforcement: nature and the humanistic dimension]; Harkivskij universytet vnutrishnih sprav, Harkiv, Ukraine, 197 p.
24. Hazhirokov, V.A. 2018 "Features of realization of law enforcement function of the state in the conditions of polyethnicity of a society in the North Caucasus region": Abstract of PhD dissertation, Rostov-na-Donu, Russian, 210 p.
25. Shaj, R.Ja. (2014) "The nature and essence of law enforcement", *Nashe pravo*, Vol. 5, PP. 10-16.
26. Shemchushenko, Ju.S. (2001) *Pravoohoronna dijial'nist'* [Law enforcement activities]. Jurydychna encyklopedija: V 6 t. Ukr.Encykl. Kyiv, Ukraine, p. 47.
27. Shyl'nyk, V.Ju. (2002) "The essence and features of the administrative jurisdiction of internal affairs bodies", *Pravo i Bezpeka*, Vol. № 4, P. 159-163.
28. Juzikova, N.S. (2006) *Sudovi ta pravoohoronni organy Ukraïny* [Judicial and law enforcement agencies of Ukraine], Istyna, Kyiv, Ukraine, 320 p.
29. Negodchenko, O.V. (2007) *Jurydychna nauka ta pravoohoronna dijial'nist'* [Legal science and law enforcement], DDUVS, Dnipropetrovs'k, Ukraine, 228 p.

Стаття надійшла до редакції 20.06.2020 р.