

## ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ: МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ

Сучасний етап розвитку загальної й спеціальної наукової теорії пізнання складних соціально-правових явищ характеризується високою динамікою і дає можливість стверджувати, що важливим завданням пізнання є визначення понятійно-категоріального апарату. Ця наукова проблема не втратила своєї актуальності й сьогодні. Підставами для такого висновку є недосконалість термінології, що застосовується вченими і практиками в наукових і навчальних виданнях, а це призводить до неоднозначності розуміння суттєвих і смислових характеристик явищ сучасної практики [3, с. 23, 24]. Це повністю можна віднести й до правової охорони – одного з найважливіших напрямків державної діяльності суверенної й незалежної України, спрямованої на забезпечення принципу верховенства права в суспільстві.

Як явище правової дійсності, правоохоронна діяльність, виникла досить давно, однак свого концептуального оформлення набувала лише в другій половині ХХ ст.

Після прийняття Конституції України питання сутності і змісту правової охорони стали одними з центральних у юриспруденції, хоча теоретичні проблеми цієї діяльності, її юридичних ознак, зв'язку з іншими видами суспільної й державної діяльності завжди були в центрі уваги представників юридичної науки. Окремі питання правоохоронної діяльності досліджувалися такими вченими-правознавцями, як М.Є. Андріанов, М.О. Будаков, Ю.А. Ведерніков, А.П. Гель, В.С. Ковальський, С.П. Кондракова, І.П. Козаченко, А.М. Кучук, В.Г. Лукашевич, М.І. Мельник, В.І. Осадчий, Г.С. Семаков, О.Ф. Скакун, О.В. Тюріна, М.І. Хавронюк, В.Г. Фатхутдінов, В.К. Шкарупа, О.В. Шмоткін та ін. [Див.: 2; 5; 9; 11; 12; 14; 18-20; 22].

Аналіз значної кількості наукових праць, присвячених правоохоронній діяльності й механізму її здійснення, дозволив зробити висновок, що їм притаманна певна фрагментарність, непослідовність, спеціалізованість, відсутність узгодженості, скоор-

динованості, що зумовлює існуючі недоліки й прогалини в науковому забезпеченні правової охорони [11, с. 72]. Насамперед це стосується визначення поняття «правоохоронна діяльність».

З розбудовою суспільства трансформувався зміст правоохоронної діяльності, змінювалися підходи до її дослідження, в результаті чого з'явилися різноманітні тлумачення цієї правової категорії, виокремилися також і різні ознаки, що її характеризують. Тому для отримання об'єктивних знань про правоохоронну діяльність, як справедливо зауважує А.М. Кучук, потрібно передусім проаналізувати наукові положення про цей вид державної й суспільної діяльності [11, с. 68], тим паче, що на законодавчому рівні це поняття не визначено.

Таке становище, як справедливо зауважує А.М. Кучук, не лише не сприяє розвитку теорії правоохоронної діяльності, а й негативно впливає на практичну діяльність відповідних органів та організацій, спрямовану на реалізацію правоохоронної функції держави [11, с. 70]. Правові поняття, безумовно, утворюють смислову частину юридичної науки. Вони, власне кажучи, є її першоосновою, опорними пунктами, відправними і складовими компонентами, носіями величезного обсягу правової та іншої інформації [15, с. 59]. Таким чином, актуальність

цього питання не викликає заперечень. Однозначне трактування категорії «правоохоронна діяльність» – проблема теоретичного і практичного характеру.

У юридичній літературі в більшості випадків інтерпретація цього поняття відбувається через характеристику системи правоохоронних органів. Іншими словами, фактично правоохоронна діяльність тлумачиться як діяльність правоохоронних органів [11, с. 70]. Так, В.І. Осадчий вважає, що розкриття змісту цієї правової категорії в кримінально-правовій літературі й законодавчій практиці відбувалося шляхом окреслення кола правоохоронних органів чи їх працівників, діяльність яких визнавалася правоохоронною [14, с. 71]. Подібну позицію займає й В.Г. Фатхутдінов, який трактує це поняття як здійснювану на основі Конституції і в межах наданих повноважень нормативно й процесуально регламентовану охоронну діяльність спеціальних органів держави й посадових осіб, спрямовану на забезпечення виконання нормативно-правових актів, зміцнення законності та правопорядку, гарантування й забезпечення конституційних прав та інтересів громадян [22, с.7].

Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа, В.П. Карпунчев розглядають категорію «правоохоронна

діяльність» через призму основних завдань органів, здійснюючих таку діяльність, їх функцій і наданих законом повноважень для виконання покладених на них обов'язків [5, с. 104]. Вони пропонують розуміти її як «правозастосовчу діяльність з охорони права спеціально уповноважених на те органів за встановленою в законі процедурою, яка полягає в розгляді юридично значущих справ, виявленні правопорушень та обвинуваченні осіб, винних у їх вчиненні, у застосуванні до правопорушників примусових заходів, регламентованих законом, а також у представництві й захисті прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб» [5, с. 111]. На наш погляд, такий методологічний підхід не зовсім вдалий, оскільки до цього часу не існує чіткого (насамперед законодавчого) визначення поняття самого правоохоронного органу й переліку цих органів, на що неодноразово звертало увагу багато науковців, у тому числі й автор даної статті.

Інша група фахівців визначає поняття «правоохоронна діяльність» через таку сутнісну ознаку останньої, як здійснення заходів юридичного впливу уповноваженими державними органами на поведінку людей. Зокрема, А.П. Гель, Г.С. Семаков, С.П. Кондракова зазначають, що це діяльність, що здійснюється державою з метою охорони права

спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу із суворим дотриманням установленого законом порядку [18, с. 6]. Їх підтримує В.С. Ковальський, стверджуючи, що «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 установлених у законі процедур для цієї діяльності...» [19, с. 13].

Доволі цікаву позицію з приводу формулювання категорії «правоохоронна діяльність» займає І.П. Козаченко. Він вважає, що, як правова діяльність державних органів, вона є певною сукупністю врегульованих нормами права суспільних відносин у різних сферах політичного життя держави та громадян [9, с. 16].

Російські автори академічного курсу загальної теорії держави і права (1998 р.) наголошують, що правоохоронна діяльність – це форма здійснення функцій держави шляхом проведення владної оперативної роботи органами з охорони норм права щодо захисту наданих громадянам суб'єктивних прав і забезпечення виконання покладених на них юридичних

обов'язків [13, с. 210].

З нашого погляду, наведені тлумачення теж не безспірні, оскільки вони не відбивають усіх основних суттєвих ознак правоохоронної діяльності. Окрім того зазначені науковці схиляються до того, що остання здійснюється лише державними правоохоронними органами. Цю думку підтримують і деякі інші правники, зокрема В. Півненко, вважаючи, що в Україні згідно з чинним законодавством можлива лише державна правоохоронна діяльність. Позиція ж тих, хто обстоює недержавний вид правоохоронної діяльності є безпідставною [16, с. 42]. Як справедливо зауважує М.О. Будаков [2, с. 35], дивує категоричність цього вченого, оскільки останнім часом з'явилося доволі багато слушних розробок [10 с. 10-15; 8, с. 3-10], які доводять необхідність розвитку системи правоохоронних органів, зокрема, недержавної системи безпеки як обов'язкового складника національної безпеки України, що підтверджується відповідним досвідом зарубіжних країн [2 с. 35]. Про існування недержавних правоохоронних органів, а значить, і відповідної правоохоронної діяльності говорить і О.Ф. Скакун: «До недержавних правоохоронних органів належать адвокатури, адвокатські компанії, недержавні розшукові, охоронні і деякі інші

установи відповідного призначення. Недержавні організації створюються для охорони приватних, групових інтересів, а не для охорони публічних інтересів. У цьому полягає їх відмінність. Проте всі вони покликані служити інтересам особи та суспільства [17, с. 129]».

Д.П. Фіолевський, виходячи з конституційних положень про розбудову демократичної, соціальної і правової держави, наводить свою дефініцію розглядуваного поняття: «...Правоохоронна діяльність – це правомірна діяльність визначених державою органів і посадових осіб, спрямована на охорону, захист і відновлення конституційних прав і свобод громадянина і людини засобами й у порядку, передбаченому законом...» [23, с. 113]. Така інтерпретація правоохоронної діяльності, на нашу думку, є надто звуженою, оскільки остання спрямована не лише на охорону, захист і поновлення конституційних прав та свобод людини і громадянина, а й на захист громадського порядку, забезпечення суспільної й державної безпеки, захист і поновлення порушених законних прав та інтересів фізичних осіб.

Найбільш ґрунтовно, як вважається, підійшов до визначення категорії «правоохоронна діяльність» А.М. Кучук. За результатами свого дослідження він зро-

бив висновок, що це професійна діяльність спеціально уповноважених державою органів та організацій, що здійснюється на підставі й відповідно до чинного законодавства, а у випадках, установлених законом, – у відповідній процесуальній формі із застосуванням правових засобів, яка спрямована на охорону прав та свобод людини і громадянина, законності й правопорядку, всіх врегульованих правом суспільних відносин [12, с. 4, 5].

Кожен із зазначених поглядів на визначення досліджуваного поняття має право на життя, проте їх розмаїття ускладнює його тлумачення й подальше застосування в законотворчій діяльності й на практиці працівниками правоохоронних органів. Дати правильне визначення поняття будь-чого, у тому числі й правоохоронної діяльності, вважаємо, неможливо без окреслення її суттєвих, характерних лише їй рис та ознак. Таку позицію поділяє значна частина вітчизняних і зарубіжних науковців. Так, М.І. Панов стверджує, що зміст усякого поняття утворює сукупність основних ознак предмета, який мислиться в цьому понятті [15, с. 65]. О.І. Введенським поняття визначається як думка про розглядуваний предмет за його істотними ознаками, що пов'язуються з термінами, які виступають підметом і присудком у судженнях і розгля-

даються як їх зміст [4]. В.Ф. Асмус пише, що поняття – це «думка про предмет, що вирізняє в ньому істотні ознаки [1, с. 32]». Є.К. Войшило наголошує, що поняття, будучи формою (видом) думки або уявним утворенням, є результатом узагальнення предметів деякого класу й виокремлення останнього за певною сукупністю загального для предметів цього класу із сукупності відмінних ознак [6, с. 91].

З погляду Ю.А. Ведернікова, В.К. Шкарупи й В.П. Карпунчева, правоохоронній діяльності притаманні такі основні ознаки:

а) ця діяльність спрямована на охорону права від будь-яких порушень;

б) вона може здійснюватися не будь-яким способом, а лише шляхом застосування нормативно-правових актів;

в) ця діяльність повинна відповідати приписам матеріального закону, відхилення від яких під будь-яким приводом вважається актом незаконним, несумісним з охороною прав і свобод людини;

г) вона реалізується з дотриманням певних процедур, закріплених у процесуальному законі, порушення яких може бути наслідком визнання рішення незаконним, тобто таким, що не має юридичної сили;

д) правоохоронна діяльність прямо пов'язана із застосуванням

примусу щодо осіб, які порушують право;

е) вона реалізується спеціально уповноваженими на те органами, що комплектуються відповідними службовцями, в основному юристами, які наділяються особливими повноваженнями щодо застосування зброї і спецзасобів, права позбавлення волі, обмеження дієздатності тощо. У їх розпорядженні існують необхідні матеріальні й технічні засоби. Організація й діяльність таких органів докладно і всебічно регламентується в законодавчому порядку, в тому числі шляхом закріплення особливих процедурних (процесуальних) правил. Усе це в сукупності спрямовано на забезпечення законності, обґрунтованості, доцільності й справедливості рішень, що приймаються названими органами [5, с. 111].

Дозволимо собі не погодитись з окремими твердженнями зазначених дослідників. Зокрема, не всі правоохоронці наділяються такими особливими повноваженнями, як застосування зброї, спецзасобів та ін. Не всі організації, особливо тактичні засади діяльності окремих правоохоронних органів (наприклад, СБ України, щодо оперативного-розшукової й контррозвідувальної діяльності, МВС і податкової міліції стосовно ОРД) детально і всебічно регламентуються в за-

коні.

І.П. Козаченко вважає, що правоохоронна діяльність, як специфічний феномен правової дійсності, має потрібні й достатні ознаки і властивості, що відбивають її своєрідність. Така діяльність, зокрема, повинна:

а) бути спрямованою на охорону права, що полягає в забезпеченні передбачених законом попереджувальних і припиняючих заходів з метою недопущення і припинення правопорушень;

б) здійснюватися за допомогою юридичних заходів впливу, які мають відповідати закону та іншим правовим приписам, реалізація яких можлива лише в межах установленої законом процедури;

в) виконувати регулятивну або охоронну функцію. Тому одну з головних вимог правоохоронної діяльності виконує нормативно-правова база, яка: (а) забезпечує діяльність нормативно; (б) регулює взаємовідносини між правоохоронними органами; (в) визначає їх компетенцію; (г) установлює порядок застосування сил і засобів [9, с. 16].

А.М. Кучук називає 4 ознаки правоохоронної діяльності: а) спрямованість на охорону прав і свобод людини, законності і правопорядку, усіх урегульованих правом суспільних відносин; б) реалізація на підставі закону і згідно з ним переважно у відповідній

процесуальній формі; в) як правило, застосування при виконанні цієї діяльності правових заходів; г) здійснення її спеціально уповноваженими суб'єктами на професійній основі [12, с. 10].

Автори навчального посібника «Суд, правоохоронні органи та правозахисні органи України» виокремлюють 3 головні риси правоохоронної діяльності:

а) *соціальна цінність охорони права фізичної або юридичної особи відповідними юридичними процедурами;*

б) *процедурна (процесуальна) ознака, яка вказує на те, що способи правоохоронної діяльності становлять собою спеціально встановлені юридичні процедури. Недотримання посадовцями правоохоронних органів установлених процедур визнається суттєвим порушенням процесуального законодавства і, як правило, тягне за собою визнання дій правоохоронних органів неправомірними. Усі ж процедури останніх формально визначені;*

в) *статусна (професійна) ознака особи, яка є уповноваженим державою суб'єктом правоохоронної діяльності. Здійснювати правоохоронні заходи має право лише компетентна посадова особа, підготовлена і процесуально уповноважена державою. Сутність цієї риси полягає в тому, що рішення, які приймає уповноважена особа, підлягають пере-*

гляду за особливими обставинами, названими в законі [19, с. 10-12].

Автори іншого навчального посібника – «Судові і правоохоронні органи України» – вважають, що правоохоронна діяльність характеризується низкою таких специфічних ознак:

а) вона може здійснюватися тільки із застосуванням юридичних заходів впливу, до яких належать заходи державного примусу й державного стягнення;

б) юридичні заходи впливу, якими оперують при її здійсненні, повинні суворо відповідати вимогам законів, що регламентують їх застосування;

в) реалізується у закріпленому законом порядку з дотриманням певної процедури. Рішення про застосування чи незастосування юридичних заходів впливу приймаються за встановленими законом правилами, дотримання яких є обов'язковим;

г) здійснення цього виду діяльності покладається на органи, які, як правило, спеціально створюються державою з цією метою й комплектуються фахівцями [18, с.6].

З нашої точки зору, сутнісними ознаками правоохоронної діяльності є наступні:

1) *суб'єктна* – цю діяльність здійснюють спеціальні суб'єкти – державні й недержавні органи, установи й організації, уповнова-

жені на це законом;

2) *об'єктна* – об'єктом правоохоронної діяльності є суспільні відносини, врегульовані, охоронювані правом, яке захищає останні (правопорядком у державі);

3) *предметна* – предметом цієї діяльності є порушення чи його загроза чинних правових норм, що регламентують суспільні відносини у всіх сферах життєдіяльності суспільства й громадян;

4) *соціальна* – наявність суспільної потреби у здійсненні правоохоронної діяльності з урахуванням порушення чи його загрози чинних правових норм;

5) *законодавча* – визначеність законодавством суб'єктів, їх компетенції й організаційних засад здійснення досліджуваної діяльності;

6) *функціональна* – правоохоронна діяльність виступає інструментом виконання правоохоронної функції держави;

7) *цільова* – спрямованість розглядуваної діяльності на забезпечення виконання всіма суб'єктами суспільних відносин чинних правових норм, їх захист та охорону від порушень;

8) *процедурна* – мета й завдання цієї діяльності досягається шляхом застосування суб'єктами відповідних процедур, проведення заходів, а також використання сил і засобів, форм і методів передбачених законом;

9) *статутна* – той чи інший правоохоронний органи, його працівники, здійснюючи правоохоронну діяльність, мають відповідний правовий статус і діють у межах своєї компетенції, визначеної законодавством;

10) *професійна* – працівникам правоохоронних органів, які здійснюють таку діяльність, належить мати відповідну правову й фахову підготовку й відповідати певним вимогам;

Сутністю правоохоронної діяльності, як вбачається, є забезпечення дотримання всіма суб'єктами суспільних відносин у різних царинах життєдіяльності суспільства, держави та громадян чинних правових норм та їх охорона й захист від порушень. Таким чином, виходячи із сутності досліджуваної діяльності і властивих їй ознак, можемо дати наступне визначення категорії «*правоохоронна діяльність*»: *це діяльність державних і недержавних органів, установ та організацій у межах своєї компетенції, визначеної національним законодавством, по забезпеченню виконання всіма суб'єктами суспільних відносин чинних правових норм у різних сферах життя суспільства, держави і громадян та їх захисту й охорони шляхом застосування відповідних процедур, проведення заходів, а також використання сил і засобів, форм і методів,*



*передбачених законом.*

Запропоноване визначення не претендує на всеосяжність і науково-теоретичну досконалість. Проте, з його погляду, воно може бути використано для подальшого дослідження, а зміст статті – для продовження розгорнутої плідної дискусії з цього питання. Адже розвиток наукового поняття – це глибоке пізнання його змісту, основних суттєвих ознак, заміна старих класичних понять новими, що принципово відрізняються своїм змістом від існуючих, це складна якісна зміна всіх істотних ознак у певному понятті, що розвивається. Однак (і це закономірно) всі історичні зміни в суспільстві відбуваються раніше, ніж вони відбиваються в системі понять [7, с. 24].

Проблема єдності, стійкості й мінливості наукових понять є цен-

тральною в діалектичній концепції їх розбудови й руху. «Це, безсумнівно, одне з найскладніших питань, над яким працює філософська думка» [21, с. 230]. Правові поняття завжди характеризуються відносною статичністю, завершеністю, тому що вони з огляду на їх обсяг і зміст досить чітко фіксують точно окреслений рівень (зріз) знань про найбільш загальні й істотні риси і властивості державно-правових явищ певного виду (типу, класу). У той же час статичність правових понять не абсолютна, оскільки поглиблення знань – це безперервний процес. Як і всі наукові поняття, вони рухливі, відрізняються динамізмом, мають тенденцію до розбудови й удосконалення відповідно до поглиблення знань про об'єктивну дійсність, що динамічно розвивається [15, с. 57].

**Список літератури:** 1. Асмус В.Ф. Логика: Учебник. – М., 1947. 2. Будаков М.О. Проблеми визначення терміна «правоохоронні органи держави» // Державна безпека України: Наук.-практ. зб. – К.: Нац. акад. наук України; Служба безпеки України. – 2004. – 2(2). – С. 34-38. 3. Гордієнко С.Г. Молодому науковцю коротко про необхідне: Наук.-практ. посіб. – К.: КНТ, 2007. – 92 с. 4. Введенский А.И. Логика как часть теории познания. – М.-Пг., 1923. 5. Ведерников Ю.А., Шкарлупа В.К., Карлунчев В.П. Що до визначення поняття правоохоронної діяльності // Наук. вісн. Дніпропетр. юрид. ін-ту МВС України. – 2001. – № 3 (6). – С. 102-111. 6. Войшило Е.К. Понятие как форма мышления: логико-гносологический анализ. – М.: Изд.-во МГУ, 1989. – 239 с. 7. Карабанов М.В. Проблемы развития социальных понятий. – М.: Наука, 1985. – 159 с. 8. Кинах А.К. Безопасность предпринимательства как неотъемлемая составляющая национальной безопасности Украины // Недржавна система безпеки підприємства як складова національної безпеки України: Зб. наук. матер. Всеукр. наук.-практ. конф., Київ, 9-10 квіт. 2003 р. – К. Вид-во Європ. ун-ту, 2004. – С. 3-10. 9. Козаченко І.П. Теоретичні аспекти визначення понять «правоохоронна діяльність» та «правоохоронний орган» // ОРД СБ України: Методологічні проблеми, визначення поняття, сутності, змісту та класифікації: Матер. міжкафедр. методолог. семінару (19 лют. 2001 р.). – К., 2001. – С. 16. 10. Крутов В.В. Проблемы формирования негосударственной системы безопасности как составной части национальной безопасности // Недржав-

на система безпеки підприємства як складова національної безпеки України: Зб. наук. матер. Всеукр. наук.-практ. конф., Київ, 9-10 квіт. 2003 р. – К. Вид-во Європ. ун-ту, 2004. – С. 10-15. 11. Кучук А. Правоохоронна діяльність: стан наукової розробки проблеми // Підпр-во, госп-во і право. – 2005. – № 2. – С. 68-72. 12. Кучук А.М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 2007. – 20 с. 13. Общая теория государства и права: Акад. курс: В 2-х т. – Т. 1.: Теория государства / Ответ. ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 1998. – 416 с. 14. *Осадчий В.І.* Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту // Право України. – 1997. – № 11. – С. 71-75. 15. *Панов М.* Проблеми формування понятійного апарату юридичної науки: методологічні аспекти // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2003. – С. 55-67. 16. *Півненко В.* Правоохоронна система України, визначення і функціонування // Вісн. прокуратури. – 2003. – № 2. – С. 39-42. 17. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права: Підручник. – 2-е вид. – Х.: Консум, 2005. – 656 с. 18. Судові і правоохоронні органи України: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / *А.П. Гель, Г.С. Семаков, С.П. Кондракова.* – К.: МАУП, 2004. – 272 с. 19. Суд, правоохоронні органи та правозахисні органи України: Навч. посіб. / Відп. ред. *Я. Кондратьєв.* – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 320 с. 20. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: Підручник / Відп. ред. *В. Малярєнко.* – 3-е вид. перероб. і доп. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 352 с. 21. *Розенталь М.М.* Принципы диалектической логики. – М., 1960. – 230 с. 22. *Фатхутдінов В.Г.* Правоохоронна діяльність: природа, сутність, гуманізм (теоретико-правові та методологічні аспекти) // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 2006. – 16 с. 23. *Фіолєвський Д.П.* Судова влада і правоохоронна система в Україні: Навч. посіб. – К.: Кондор, 2006. – 322 с.

*Надійшла до редакції 01.11.2007 р.*