

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10.23>

Гуть Н.Ю.

к.ю.н.,

доцент кафедри конституційного права

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ОХОРОННА ФУНКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Постановка проблеми. У науковій літературі існує багато підходів до визначення понять «охорона», «правоохоронна діяльність», «охоронювані відносини», «охорона правопорядку», що суттєво ускладнює розуміння сутності охоронної функції, яку реалізують сьогодні як окремі суб'єкти права (прокуратура, поліція та ін.), так і окремі явища правової дійсності (норма права, правовідносини, юридичний процес та ін.). Ця проблема була актуальною і в середині ХХ ст., коли представники правоохоронної концепції адміністративного процесу намагалися розкрити зміст і сутність юридичного процесу шляхом виділення відокремленої групи охоронних правовідносин чи особливого виду діяльності державних органів – охоронної діяльності.

Це свідчить про те, що в основі багатьох досліджень у сфері адміністративного процесу лежить методологія, яка зумовлена досвідом і світоглядом дослідника, а тому дуже залежна від суб'єктивних факторів. Саме тому юридична наука, як і будь-яка наука, не вшановує категоричності суджень, а лише звертає увагу на аргументацію та доказову базу висловленого судження. Отже, виділяючи серед інших функцій адміністративного процесу охоронну функцію, хочемо запропонувати своє авторське бачення її змісту серед всіх інших функцій адміністративного процесу.

У зв'язку з цим важливим бачиться аналіз основних підходів до визначення поняття «охоронна функція» та розкриття її особливостей порівняно з іншими функціями адміністративного процесу.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Загальні підходи до визначення поняття «охоронна функція» й обґрунтування функцій адміністративного процесу розкриваються у працях С.С. Алексєєва, М.І. Байгіна, О.Г. Братко, С.М. Братуся, І.Я. Дюрягіна, Ю.О. Загуменної, О.М. Єщук, С.В. Краснокутського, М.І. Мельника, Т.Н. Радько, І.С. Самощенко, М.І. Хавронюка та інших вчених. Водночас у юридичній літературі представлені різні підходи до визначення змісту охоронної функції, а також до її співвідношення з захисною функцією. Специфічним є і той факт, що розкривається охоронна функція щодо держави, недержавних організацій, норм права чи окремих галузей права, тоді як особливості прояву охоронної функції юридичного процесу розкриваються лише в поодиноких працях, які представлені в періодичних виданнях.

Отже, розкриття змісту охоронної функції адміністративного процесу є важливим для розуміння його функціонального призначення у правовій системі України.

Формулювання завдання дослідження. Основні завдання, розв'язанню яких присвячена ця стаття:

- 1) означити основні наукові підходи до визначення поняття «охоронна функція»;
- 2) охарактеризувати особливості реалізації охоронної функції адміністративного процесу за сучасних умов державотворення.

Виклад основного матеріалу. Особливість адміністративного процесу як форми діяльності судів України полягає у тому, що він реалізує цілу низку зовнішніх функцій, серед яких

унікальне місце займає охоронна функція. Визначення змісту охоронної функції будь-якого державно-правового явища (держави, органу, права, правової норми тощо) є дискусійним і складним питанням сучасної юридичної науки. Пояснюється це тим, що поняттям «охорона» охоплюються різноманітні прояви державно-правових явищ, починаючи від факту закріплення заборони у нормах чинного законодавства і закінчуючи фактом виконання компетентними органами судових рішень чи рішень інших юрисдикційних органів щодо спірних питань чи вчинених правопорушень. Таким чином, охоронна функція може набувати різноманітного змістовного визначення залежно від предмету та методології дослідження, досвіду наукової діяльності дослідника, об'єму використаних наукових джерел та емпіричного матеріалу тощо.

У зв'язку з тим, що охоронна функція розглядається нами окремо від захисної функції адміністративного процесу, актуальним постає питання про уточнення її змісту й особливості її реалізації в реальному житті. Для цього звернемося до праць сучасних науковців, які розглядають проблему визначення поняття «охоронна діяльність» та «охоронна функція» [1–3].

Наприклад, С.В. Краснокутський, розкриваючи теоретико-правові аспекти юридичної природи недержавної правоохоронної діяльності в Україні, зазначає, що недержавна правоохоронна діяльність здійснюється для досягнення трьох груп цілей: 1) цілей, у яких відбивається призначення цієї діяльності в зовнішньому світі, тобто те, заради чого вона здійснюється, – для задоволення суспільних потреб, що диктуються попитом на ринку послуг у сфері безпеки, регламентуються і регулюються державою; 2) цілей, досягнення яких зумовлене міркуваннями економічного, комерційного характеру; 3) захисту економічних інтересів споживачів послуг охоронного характеру [3, с. 91–95]. Цілі другої та третьої груп неможливо застосовувати до охоронної функції адміністративного процесу, адже, по-перше, створення адміністративного про-

цесу як форми діяльності судів України не переслідувало цілей економічного чи комерційного характеру, а, по-друге, принципово розрізняємо охоронну та захисну функції адміністративного процесу. Саме захисна функція адміністративного процесу переслідує ціль захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

Зміст та особливості реалізації будь-якої функції адміністративного процесу розкривають, по-перше, через аналіз цілей, які стоять перед адміністративним процесом як формою діяльності судів України, по-друге, через характеристику правових засобів, спрямованих на реалізацію поставлених цілей, і, по-третє, через аналіз отриманого на практиці результату, що відображається, наприклад, у статистиці судової практики чи в результатах соціологічних опитувань. Тому підхід до цілей недержавної правоохоронної діяльності, який запропонував С.В. Краснокутський, цікавий тим, що дозволяє звернути увагу на цілі, які досягає адміністративний процес при реалізації охоронної функції.

Отже, основна ціль, що повинна виділятися при характеристиці охоронної функції адміністративного процесу, – це задоволення суспільних потреб, які диктуються попитом на ринку послуг у сфері забезпечення режиму законності та прав, свобод і законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин у загальнодержавних і регіональних масштабах. Суспільні потреби полягають:

- у створенні умов для реалізації кожною людиною конституційно закріпленого права на захист (у т. ч. судовий захист) та отримання професійної правничої допомоги (ч. 1 ст. 55 і ст. 59 Конституції України);
- у забезпеченні правопорядку в сфері публічно-правових відносин, а саме у відносинах, що виникають між органами публічної адміністрації та приватними особами, до яких належать фізичні особи, фізичні особи – підприємці, підприємства, установи й організації;

– у забезпеченні правильного (точного) застосування норм права суб'єктами владних повноважень;

– у попередженні та профілактиці порушень прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

Додаткова мета, яку можна було б виділити при характеристиці охоронної функції адміністративного процесу, – це ціль, досягнення якої зумовлене міркуваннями гуманізму. Взагалі переконані, що результатом бурхливого розквіту філософії гуманізму у ХІХ ст. якраз і стало створення в багатьох країнах західної Європи адміністративної юстиції. Гуманізм як система ідей і поглядів на людину як на найбільшу соціальну цінність, а також щодо створення умов для її повноцінного життя і фізичного та духовного розвитку, припускає існування додаткових правових гарантій забезпечення правопорядку у сфері публічно-правових відносин, а саме у відносинах, що виникають між органами публічної адміністрації та приватними особами.

Виконання визначених вище цілей адміністративного процесу, які реалізуються ним у межах охоронної функції, забезпечується самим фактом існування адміністративного процесу. Тобто сам факт наявності в Україні системи адміністративних судів, котрі розглядають і вирішують публічно-правові спори за правилами, передбаченими КАСУ, і є тим забезпечувальним механізмом щодо охорони правопорядку у сфері публічно-правових відносин. На практиці це працює таким чином. Публічний службовець, який надає адміністративні послуги приватним особам, знаючи про можливість оскарження його рішень, дій чи бездіяльності до адміністративного суду, намагатиметься не порушувати вимоги чинного законодавства, в т. ч. і для уникнення можливого оскарження його дій (бездіяльності) до суду.

Цікаві думки щодо охоронної функції висловлює Ю.О. Загуменна, котра при розкритті змісту та структури правоохоронної

функції держави зазначає: «Охоронна функція права – це зумовлений соціальним призначенням напрям правового впливу, націлений на охорону загальнозначущих, найважливіших суспільних відносин, їх недоторканність. Охоронну функцію права реалізує охоронна (правоохоронна) діяльність держави. Якщо охоронна функція права пов'язана з охороною суспільних відносин, то охоронна діяльність держави націлена на охорону самого права, тому без такої охорони право не зможе ефективно функціонувати» [1, с. 34].

Із запропонованого визначення випливають такі висновки. По-перше, охоронна функція конкретного державно-правового явища (держави, права, адміністративного процесу та ін.) зумовлена соціальним призначенням цього правового явища. Як вже зазначалося вище, соціальне призначення адміністративного процесу – це задоволення суспільних потреб, які диктуються попитом на ринку послуг у сфері забезпечення режиму законності та прав, свобод і законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин у загальнодержавних і регіональних масштабах. По-друге, автор, хоч і робить ретельний порівняльний аналіз понять «правоохоронна функція», «правоохоронна діяльність», «захист», «охорона» [1, с. 35–39], не проводить порівняльну характеристику матеріальних і процесуальних норм із регулятивними й охоронними нормами. Складається враження, що Ю.О. Загуменна не всі процесуальні норми вважає охоронними нормами. Реалізація охоронної функції права полягає не тільки у закріпленні в нормативно-правових актах заборон, а й у передбаченні в законодавстві механізмів щодо вирішення на цій підставі спорів. Тому не погоджуємося з висновком про те, що охоронна функція права пов'язана з охороною суспільних відносин, тоді як охоронна діяльність держави націлена на охорону самого права. Охоронна функція права полягає не тільки в закріпленні видів правопорушень, санкцій та інших заборон, а й у закріпленні системи, наприклад,

правоохоронних органів, порядку вирішення спорів і розгляду правопорушень тощо. Отже, право пов'язане не тільки з охороною суспільних відносин, воно охороняє і себе як систему загальнообов'язкових правил, встановлених у державі.

Наприклад, Ю.О. Загуменна стверджує: «Правоохоронна функція держави – це забезпечений системою необхідних ресурсів комплексний напрям діяльності держави, який об'єднує низку заходів (у т. ч. примусових), що ґрунтуються на принципах справедливості й ефективності, спрямованих на безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, забезпечення соціальної злагоди, недопущення індивідуальних, колективних і масових порушень законності й правопорядку» [1, с. 9]. Такий висновок робиться на підставі того, що, по-перше, поняття «захист» розуміється вченим як частина більш об'ємного за змістом поняття «охорона» [1, с. 39], по-друге, поняття «охоронна функція» та «правоохоронна функція» розглядаються як тотожні [1, с. 34]. Саме тому до охоронної (правоохоронної) функції Ю.О. Загуменна відносить всі правові заходи, спрямовані на забезпечення безконфліктної реалізації прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, а також на недопущення індивідуальних, колективних і масових порушень законності та правопорядку. Переважно йдеться про заходи попередження, припинення та юридичної відповідальності.

Запропоновані Ю.О. Загуменною підходи до визначення охоронної функції держави не можливо повною мірою використати при аналізі та характеристиці охоронної функції адміністративного процесу. Охоронна функція не потребує для своєї реалізації комплексу «необхідних ресурсів», а іншими словами – комплексу специфічних правових засобів. Сам факт існування адміністративного процесу як форми діяльності судів України спонукає до реалізації цієї функції в реальному житті. До того ж, вважаємо, що «охорона права» закінчується, а «захист права» починається

тоді, коли виявляється факт порушення норм права чи прав і свобод фізичних і юридичних осіб. Тому чітко розрізняємо зміст охоронної та захисної функцій будь-якого державно-правового явища, адже саме захисна функція адміністративного процесу полягає у тому, що адміністративний процес після виникнення правового конфлікту захищає права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

Яскравим прикладом вузькоспеціалізованого розуміння понять «охорона» й «охоронна діяльність» є праця О.М. Єщук, присвячена особливостям адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні [2]. Так, автор зазначає: «Охоронна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання – це поведінка людей, визначені дії органів виконавчої влади щодо ліцензування охоронної діяльності, контролю за дотриманням ліцензійних умов, накладення на охоронні структури адміністративних санкцій, організації навчання охоронників і охоронців, прийом у них заліків і видання відповідних сертифікатів, участі у проведенні розслідувань про законність застосування фізичної сили, спеціальних засобів, вогнепальної зброї персоналом охорони» [2, с. 31].

Тому О.М. Єщук і робить висновок про те, що охоронні функції в Україні здійснюють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації та підприємства, які виконують делеговані державні функції щодо забезпечення охорони фізичних осіб та усіх форм власності, а також посадові та службові особи усіх зазначених суб'єктів [2, с. 35]. Водночас поняття «охоронні функції» не набуло в роботі якогось чіткого змісту. Також не було встановлено зв'язок охоронних функцій з іншими функціями, що реалізують органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації тощо.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

1. Основна ціль, яка повинна виділятися при характеристиці охоронної функції адміністративного процесу, – це задоволення суспільних потреб, що диктуються попитом на ринку послуг у сфері забезпечення режиму законності та прав, свобод і законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин у загальнодержавних і регіональних масштабах. Суспільні потреби полягають:

– у створенні умов для реалізації кожною людиною конституційно закріпленого права на захист (у т. ч. судовий захист) та отримання професійної правничої допомоги (ч. 1 ст. 55 і ст. 59 Конституції України);

– у забезпеченні правопорядку у сфері публічно-правових відносин, а саме у відносинах, що виникають між органами публічної адміністрації та приватними особами, до яких належать фізичні особи, фізичні особи – підприємці, підприємства, установи й організації;

– у забезпеченні правильного (точного) застосування норм права суб'єктами владних повноважень;

– у попередженні та профілактиці порушень прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

2. Охоронна функція адміністративного процесу, по-перше, полягає у цілеспрямованому підтриманні режиму законності та прав, свобод і законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин у загальнодержавних і регіональних масштабах, по-друге, її реалізація забезпечується самим фактом існування адміністративної юстиції в Україні.

3. Запропоновано серед зовнішніх функцій адміністративного процесу виділяти дві самостійні функції – охоронну та захисну. Охоронна функція адміністративного процесу проявляється у тому, що адміністративний процес охороняє суспільні відносини, які склалися в публічно-правовій сфері, від свавілля суб'єктів владних повноважень, а в окремих випадках – від недбалства фізичних і юридичних осіб, якщо йдеться про справи за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Захисна ж функція адміністративного процесу полягає у тому, що адміністративний процес після виникнення правового конфлікту захищає права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

Анотація

У роботі розкрито основні наукові підходи до визначення поняття «охоронна функція», а також визначено особливості реалізації охоронної функції адміністративного процесу за сучасних умов державотворення. Акцентовано увагу на тому, що визначення змісту охоронної функції адміністративного процесу є дискусійним і складним питанням сучасної юридичної науки. Пояснюється це тим, що поняттям «охорона» охоплюються різноманітні прояви державно-правових явищ, починаючи від факту закріплення заборони у нормах чинного законодавства і закінчуючи фактом виконання компетентними органами судових рішень чи рішень інших юрисдикційних органів щодо спірних питань чи вчинених правопорушень. Таким чином, охоронна функція може набувати різноманітного змістового визначення залежно від предмету та методології дослідження, досвіду наукової діяльності дослідника, об'єму використаних наукових джерел та емпіричного матеріалу тощо. Зроблено висновок, що охоронна функція адміністративного процесу, по-перше, полягає у цілеспрямованому підтриманні режиму законності та прав, свобод і законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин у загальнодержавних і регіональних масштабах, по-друге, її реалізація забезпечується самим фактом існування адміністративної юстиції в Україні. Запропоновано серед зовнішніх функцій адміністративного процесу виділяти дві самостійні функції – охоронну та захисну. Охоронна функція адміністративного процесу проявляється у тому, що адміністративний процес

охороняє суспільні відносини, які склалися в публічно-правовій сфері, від свавілля суб'єктів владних повноважень, а в окремих випадках – від недбалства фізичних і юридичних осіб, якщо йдеться про справи за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Захисна ж функція адміністративного процесу полягає у тому, що адміністративний процес після виникнення правового конфлікту захищає права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

Ключові слова: адміністративний процес, функції адміністративного процесу, зовнішні функції юридичного процесу, охоронна функція.

Hut N.Yu. Security function of administrative process

Summary

The research clarifies the basic scientific approaches to the definition of the concept “security function” and also determines the features of realization of the security function of administrative process under modern conditions of state building. It is emphasized that the defining security function of administrative process is a controversial and complex issue of modern legal science. The above is explained by the fact that the term “security” covers various manifestations of state and legal phenomena starting from the fact of consolidation of prohibition in the current legislation and ending with the implementation of the judgments or decisions of other authorities with jurisdictions concerning disputes or offenses by competent bodies. Thus, the security function can acquire various comprehensive definitions depending on the subject and methodology of research, the experience of the scholar's scientific activity, the volume of used scientific sources and empirical material, etc. The author concludes that the security function of administrative process, firstly, primarily intends to maintain the rule of law and the rights, freedoms and legitimate interests of the subjects of public relations on a nationwide and regional scale, and secondly, its implementation is ensured by the very existence of administrative justice in Ukraine. It is proposed to distinguish two independent functions among the external functions of administrative process – security and protective. The security function of administrative process is manifested in the fact that administrative process secures public relations developed in the public area from the arbitrariness of authorities and, in some cases, from the negligence of individuals and legal entities, if it refers to the cases initiated by authorities. The security function of administrative process consists in the fact that administrative process, after the legal conflict, protects the rights, freedoms and interests of individuals, the rights and interests of legal entities from violations by the authorities.

Key words: administrative process, functions of administrative process, external functions of legal process, security function.

Список використаних джерел:

1. Загуменна Ю.О. Реалізація правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2011. 230 с.
2. Єщук О.М. Адміністративно-правове регулювання охоронної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2011. 276 с.
3. Краснокутський С.В. Юридична природа недержавної правоохоронної діяльності в Україні (теоретико-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2004. 170 с.