

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.73>

М. О. Котелюх

кандидат педагогічних наук,
доцент кафедри тактичної та спеціальної
фізичної підготовки факультету № 3
Харківського національного університету
внутрішніх справ
ORCID ID: 0000-0003-3640-6793

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

В дослідженні йде мова про понятійно-категоріальні питання у сфері адміністративно-правової охорони правопорядку. Наголошується, що для будь-якої цивілізованої держави, яка прагне на побудову правової держави, де захищені права та свободи усіх суб'єктів права, забезпечується принцип верховенства права, пріоритетним питанням є саме охорона правопорядку. Охорону правопорядку можна розглядати як діяльність спеціально-уповноважених правоохоронних органів відповідно до покладених на них повноважень із підтримання такого стану суспільних відносин, за якого забезпечуються права і свободи усіх суб'єктів права. В статті також розкриваються погляди дослідників на поняття «правопорядок», охоронної функції держави. Наголошується, що наразі у науковій літературі відсутнє фундаментальне дослідження дисертаційного або монографічного рівня, яке б висвітлювало системно питання адміністративно-правової охорони. Наводяться різні погляди дослідників на розуміння такого явища, як адміністративно-правова охорона, акцентується увага на тому, що дослідники також розглядають адміністративно-правову охорону в контексті досліджень певних конкретних суспільних відносин (адміністративно-правова охорона податкових відносин, адміністративно-правова охорона права власності або безпеки дорожнього руху). Розглядається питання співвідношення понять адміністративно-правової охорони та адміністративно-правового захисту і вказується, що адміністративно-правова охорона є ширшим поняттям, до якого входить й «захист». Наводиться визначення адміністративно-правової охорони безпеки дорожнього руху Т. Гуржія, в якому дослідник слушно акцентує увагу на те, що така діяльність відбувається виключено із регулюванням нормами адміністративного права, а також, що це можуть бути не лише органи публічної влади, але й громадяни та їх об'єднання для профілактичної діяльності й щодо виявлення та припинення правопорушень. На основі проаналізованої літератури наводиться авторське розуміння поняття «адміністративно-правова охорона правопорядку».

Ключові слова: забезпечення правопорядку, адміністративно-правові засоби, публічні адміністрації, адміністративно-правовий захист, верховенство права.

Постановка проблеми. Охорона правопорядку для будь-якої успішної правової держави, де права громадян захищені, існує верховенство права (або суспільство та держава рухаються до того, щоб принцип верховенства права реально діяв, як і така конструкція існувала, як правова держава), є пріоритетним завданням. Відповідно, задля досягнення стану правопорядку в державі та суспільстві, повинні

існувати державні інституції та відповідна система нормативно-правових актів, які регулюватимуть їх повноваження та суспільні відносини у сфері адміністративно-правової охорони правопорядку. Побудова, розвиток державних інституцій потребує не лише реальних дій у сфері державотворення, це має ґрунтуватися на науковій теоретичній базі. Тому, на нашу думку, питання понятійно-категоріаль-

ного апарату адміністративно-правової охорони правопорядку є достатньо актуальним та заслуговує на висвітлення.

Стан опрацювання. У питання понятійно-категоріального апарату «правопорядку» у правовій науці здійснили внесок науковці: В. Гаращук, В. Галунько, М. Ковалів, І. Коросташева, В. Колпаков, А. Крижановський, Т. Подорожня, О. Правоторова, П. Рабінович, К. Рогозіннікова, О. Скаун, Ю. Шемшученко, та ін.

Метою статті є визначити поняття адміністративно-правової охорони правопорядку.

Виклад основного матеріалу. В контексті нашого дослідження необхідно розглянути декілька термінів, їх зміст, а саме поняття «охорони правопорядку», «правопорядок» та «адміністративно-правової охорони».

Якщо говорити про загальне поняття правопорядку, то такий термін зустрічається у дослідженнях багатьох вчених, але немає, поки що, законодавчо-закріпленого визначення. Це, цілком зрозуміло, призводить до наявності багатьох різних трактувань цього терміну. Ми вважаємо, що найбільш широко й доцільно цей термін розкрив А. Крижановський у своїй дисертації: «Правовий порядок має визначатися як цілісний, внутрішньо узгоджений правовий результат, який утворюється масовою правозначущою поведінкою, правовими відносинами, реалізацією права, його належним правозастосуванням і створює той сприятливий суспільно-правовий стан (клімат), який є необхідним для цивілізованого існування людини в рамках сучасного суспільства. Разом із тим, сучасний правовий порядок – це стан упорядкованого, безпечного і передбачуваного правового буття індивідів, соціальних груп і всього суспільства, який формується, відновлюється і змінюється в соціальних рамках та на основі усталено-динамічної системи правових координат (ціннісно-нормативної системи, зразків і моделей поведінки, поширених у суспільстві видів правових відносин), забезпечується суспільною легітимацією та нормотворчою, правоохоронною діяльністю держави, функціонуванням системи правосуддя за активної підтримки грома-

дянського суспільства» [9, с. 30]. У світлі нашого дослідження виділимо, що у якості забезпечення правопорядку вчений згадує й про правоохоронну діяльність держави.

М. Ковалів, В. Боровікова пишуть, що охорона правопорядку обумовлена охоронною функцією держави й правової системи. А подібне розуміння правоохоронної функції та правоохоронної діяльності визначається на підставі того, що держава є елементом правової системи, правові норми виконують охоронну та регулятивну функції [7, с. 187].

В. Тацій розглядає особливості органів охорони правопорядку, відзначаючи, що від інших органів виконавчої влади, для них правоохоронна функція держави є основною, відповідно вони здійснюють повноваження задля захисту прав і свобод та охорону правопорядку (в науці застосовується ще поняття правоохоронної діяльності як діяльності спеціально-уповноважених органів у тому числі з метою охорони правопорядку). Задля виконання охорони правопорядку органи охорони правопорядку мають право на застосування примусу, що визначає особливості статусу працівників таких органів [14, с. 6]. Охороною правопорядку можна розуміти як діяльність спеціально-уповноважених правоохоронних органів відповідно до покладених на них повноважень із підтримання такого стану суспільних відносин, за якого забезпечуються права і свободи усіх суб'єктів права.

А. Колодій та А. Олійник вважають, що регулятивна функція держави стосується регулювання певних суспільних відносин завдяки закріпленню бажаної норми поведінки, натомість охоронна функція спрямована на охорону системи суспільних відносин і на забезпечення недоторканості таких суспільних відносин від правопорушників, також недопущення правопорушень (профілактична або превентивна діяльність), зменшення або усунення їх із життя суспільства [6, с. 29–30].

Більш детально варто зупинитися на понятті адміністративно-правової охорони, оскільки тут також в науковій літературі немає одностайності й зазначений термін є достатньо складним. О. Правото-

рова зауважує, що у науці адміністративного права відсутні спеціальні дослідження монографічного рівня, які дозволили системно висвітлити проблематику адміністративно-правової охорони, що у свою чергу призводить до відсутності у вітчизняній науці загальноновизнаного підходу до змісту та поняття адміністративно-правової охорони, адже це явище є важливим у науці адміністративного права, яке розкриває діяльність публічних адміністрацій в питанні відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [12, с. 155].

І. Коросташова зауважує, що під адміністративно-правовою охороною можна розглядати систему правових засобів, комплексом різних заходів та створення необхідних умов щодо закріплення, забезпечення реалізації та захисту прав і свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Також дослідниця пише: «Адміністративно-правову охорону слід розглядати в чотирьох аспектах, а саме, як: 1) одну з функцій держави (правоохоронна функція); 2) завдання адміністративного права; 3) функцію адміністративного права; 4) діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також осіб, що надають публічні послуги. Способами адміністративно-правової охорони є: а) власне адміністративно-правовий (здійснюється суб'єктами владних повноважень, що створені для виконання таких функцій у певних сферах суспільного життя – загальними та спеціальними правоохоронними органами); б) судовий (здійснюється судами). До традиційних форм адміністративно-правової охорони можна віднести: правотворчу, правозастосовну та правоохоронну. Серед новітніх форм можна виділити такі, як: адміністративно-правовий договір та адміністративні послуги [8, с. 72].

О. Правоторова, відштовхуючись від, власне, змісту терміну «поняття» вказує, що поняття «адміністративно-правової охорони» має охоплювати властивості, основні риси, характеристику явища, за допомогою яких його можна виокремити з поміж інших правових категорій. Також дослідниця слушно підіймає питання відмінності дефініцій «адміністративно-пра-

вової охорони» та «адміністративно-правового захисту, які часто ототожнюються й не мають чітких відмінностей під час наукових досліджень. Погоджуємося із думкою О. Правоторової, що поняття «охорона» є ширшим у порівнянні з поняттям «захист»; правову охорону слід розглядати не лише як установлення юридичних засобів, спрямованих на реалізацію суб'єктивного права та запобігання його порушенню, але і як правове регулювання правовідносин. Норми про захист прав становлять лише частину охоронних норм, до яких належать і запобігання правопорушенням, також й ті, що встановлюють імперативний механізм їх реалізації [12, с. 156; 10, с. 62].

Багато дослідників розглядають аспекти розуміння адміністративно-правової охорони в контексті дослідження певних конкретних суспільних відносин. Наприклад, В. Галунько пише, що: «адміністративно-правова охорона суб'єктів права власності – це позитивний статичний стан норм права, направлений на попередження правопорушень у сфері власності, забезпечення збереження майна та відновлення і усунення перешкод у його здійсненні. Адміністративно-правовий захист – це динамічні (активні) дії, спрямовані на відновлення порушеного права власності та усунення перешкод при його здійсненні засобами адміністративного права [3, с. 198]. Адміністративно-правова охорона, на думку дослідника, може здійснюватися у трьох формах: правотворчій (створення законів та підзаконних нормативно-правових актів; правозастосовній (коли адміністративно-правові норми втілюються у життя) та правоохоронній (засоби адміністративного впливу на порушників прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб [2, с. 242–247].

О. Правоторова наводить авторське бачення поняття адміністративно-правової охорони: «це інститут адміністративного права, який складається з однорідних норм адміністративного права, правовий вплив яких спрямовано на попередження правопорушень (профілактика злочинів) та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних

осіб, що здійснюються публічною адміністрацією на основі визначених засад і за допомогою адміністративного інструментарію» [8, с. 156]. Дослідниця, якщо розглядати в контексті наведеного тлумачення В. Галунька, відносить й відновлення порушених прав і свобод до адміністративно-правової охорони на відміну від В. Галунька, який це виокремлює у поняття адміністративно-правового захисту.

Повертаючись до розгляду проблематики адміністративно-правової охорони певних суспільних відносин, наведемо визначення Т. Гуржія: «адміністративно-правову охорону безпеки дорожнього руху як урегульовану нормами адміністративного права діяльність органів (посадових осіб) публічної влади, закладів, підприємств, установ, організацій, громадян та їхніх об'єднань, котра спрямовується на профілактику дорожньо-транспортної аварійності, виявлення та припинення порушень загальнообов'язкових правил, норм і стандартів у сфері БДР, а також притягнення до відповідальності винних осіб з метою забезпечення стабільного, безпечного й продуктивного функціонування вітчизняного автомобільного транспорту» [4, с. 18]. Дослідник слушно акцентує увагу на те, що така діяльність відбувається виключено із регулюванням нормами адміністративного права, а також, що це можуть бути не лише органи публічної влади, але й громадяни та їх об'єднання для профілактичної діяльності й щодо виявлення та припинення правопорушень, цілком слушно й вказано про такий аспект, як притягнення порушників до відповідальності (в нашому випадку до адміністративної відповідальності).

Доцільно зазначити, що така діяльність відбувається із використанням адміністративно-правових засобів забезпечення правопорядку, які можна поділити на три групи, а саме: позитивні, негативні та судові. До позитивних адміністративно-правових засобів відносять контроль і нагляд, реалізацію права на доступ до публічної інформації, адміністративне оскарження; серед негативних виділяються адміністративний та дисциплінарний види юридичної відповідальності, застосування адміністративного примусу.

До судових адміністративно-правових засобів відносять реалізацію права на звернення до адміністративного суду [11, с. 82].

К. Рогозіннікова розглядає питання адміністративно-правової охорони податкових відносин, й називає її як: «як діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, що спрямована на попередження (профілактику) вчинення правопорушень у сфері оподаткування, недопущення зловживань посадовими особами контролюючих органів (органів доходів і зборів), виявлення порушень чинного податкового законодавства, притягнення порушників до адміністративної відповідальності та забезпечення виконання податкових обов'язків, відновлення порушених прав платників податків та здійснюється за допомогою адміністративно-правових засобів сервісного, контрольного та примусового характеру» [13, с. 33]. Дослідниця також акцентує увагу не лише на профілактичну діяльність публічних адміністрацій, але й контролюючих або наглядових функцій, притягнення порушників до відповідальності.

О. Єщук під адміністративно-правовою охороною в інформаційному суспільстві розуміє систему впорядкованої адміністративно-правовими нормами діяльності публічних адміністрацій, яка направлена на попередження правопорушень і відновлення порушеного права в сучасній інтернет-мережі, що здійснюється засобами адміністративного права з можливістю застосування адміністративного примусу та притягнення винних до відповідальності [5].

Серед усіх дослідників можна умовно виділити загалом п'ять груп поглядів на явище адміністративно-правової охорони. У найбільш вузькому розуміння її розуміють як виконавчо-розпорядчу діяльність із виявлення адміністративних правопорушень та застосування заходів впливу щодо винних [1, с. 32–33]. Друга група дослідників до основної функції адміністративно-правової охорони додають протидію завдяки засобів адміністративного права протиправним посяганням, незалежно від їх типу або характеру; треті вважають, що це не тільки профілактична або юрисдикційна (або правозастосовна), але й

нормотворча діяльність, яка має за мету створення оптимальних умов для функціонування відповідної сфери суспільного життя, всебічної реалізації прав і свобод; четверта група вважає, що така охорона є системою юридичних норм, якими визначаються реєстраційні, дозвільні, ліцензійні, контрольно-наглядові та юрисдикційні повноваження органів виконавчої влади; представники п'ятої групи розуміють під такою охороною організуючий вплив адміністративного права на суспільні відносини, метою чого є забезпечення функціонування різних сфер життєдіяльності, реалізації прав і свобод, формування в суспільстві правосвідомості, попередження та припинення правопорушень, притягнення винних до відповідальності [4, с. 13].

Висновки. В ході дослідження ми прийшли ряду висновків:

1) Через відсутність закріпленого у нормативно-правових актах визначення терміну адміністративно-правової охорони, існує значна кількість різних трактувань і поглядів на це визначення. Через складну конструкцію поняття «адміністративно-правової охорони правопорядку» внаслідок того, що й на поняття «правопорядок», «охорона правопорядку», «адміністративно-правового захисту», «адміністративно-правової охорони» немає єдиного консолідуючого погляду, може знаходити різні погляди на зміст поняття у науковій літературі;

2) Ми вважаємо, що під адміністративно-правовою охороною правопорядку варто розуміти діяльність (із використанням адміністративно-правових засобів забезпечення правопорядку) публічних адміністрацій відповідно до норм адміністративного права щодо профілактики правопорушень, відновлення порушених прав та притягнення до адміністративної відповідальності правопорушників задля охорони правопорядку як такого стану суспільних відносин, за якого забезпечуються права і свободи усіх суб'єктів права.

Список використаної літератури:

1. Аміністративно-правова охорона природи Української РСР / Шемшученко Ю.С., Погорілко В.Ф. Київ, 1973. 128 с.
2. Галунько В. В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні: дис. ... доктора юрид. наук. Х., 2009. 486 с.
3. Галунько В. В. Адміністративно-правова охорона та захист права власності. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. - 2007. № 38. С. 192-198. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2007_38_34.
4. Гуржій Т. О. Адміністративно-правова охорона безпеки дорожнього руху. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2012. № 1. С. 11-19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2012_1_4.
5. Єщук О. М. Адміністративно-правова охорона в інформаційному суспільстві. Інформація і право. 2014. № 2. С. 30-33. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Infpr_2014_2_8.
6. Зінченко В. До питання про сутність і значення охоронної функції права. Часопис Київського університету права. 2012. № 3. С. 44-48.
7. Ковалів М.В., Боровікова В.С. Охорона правопорядку як одне із завдань діяльності поліції. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. Випуск 2. 2018. С. 192-184.
8. Коросташова І. М. Адміністративно-правова охорона: загальнотеоретичні аспекти/ І. М. Коросташова // Вісник Академії митної служби України. Серія : Право. - 2015. - № 2. - С. 66-72. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2015_2_12.
9. Крижановський А. Ф. Правовий порядок суверенної України: становлення та тенденції розвитку (загальнотеоретичне дослідження) : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.01; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2009. 40 с.
10. Легенченко М. Поняття охорони й захисту права та їх співвідношення. Актуальні проблеми держави і права. 2014. Вип. 72. С. 59-65.
11. Ленівський Р. В. Сутність адміністративно-правових засобів забезпечення законності і правопорядку в Україні та їх систематизація. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. Вип. 6(2). С. 79-82. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvu_2016_6\(2\)_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvu_2016_6(2)_21).
12. Правоторова О. М. Поняття та зміст адміністративно-правової охорони. Юридичний науковий електронний журнал. 2019. № 4. С. 154-158. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2019/44.pdf
13. Рогозіннікова К. С. Поняття та сутність адміністративно-правової охорони подат-

кових відносин. Право і безпека. 2019. № 3 (74). С. 30–34

14. Тацій В. Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних

змін до Конституції України. Вісник Академії правових наук України. 2012. № 4. С. 3-17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/varnyu_2012_4_3.

Koteliukh M. O. The concept of administrative and legal protection of law

The study deals with conceptual and categorical issues in the field of administrative and legal protection of law and order. It is emphasized that for any civilized state that strives to build a rule of law, where the rights and freedoms of all subjects of law are protected, the principle of the rule of law is ensured, the priority issue is the protection of law and order. Protection of law and order can be considered as the activity of specially authorized law enforcement bodies in accordance with the powers assigned to them to maintain such a state of social relations, which ensures the rights and freedoms of all subjects of law. The article also reveals the views of researchers on the concept of "law and order", the protective function of the state. It is emphasized that currently there is no fundamental research of the dissertation or monographic level in the scientific literature, which would systematically highlight the issue of administrative and legal protection. Different views of researchers on the understanding of such a phenomenon as administrative-legal protection are given, attention is emphasized to the fact that researchers also consider administrative-legal protection in the context of research on certain specific social relations (administrative-legal protection of tax relations, administrative-legal protection of property rights or traffic safety). The question of the relationship between the concepts of administrative-legal protection and administrative-legal protection is considered, and it is indicated that administrative-legal protection is a broader concept, which also includes "protection". The definition of administrative-legal protection of road traffic safety by T. Gurzhii is given, in which the researcher rightly emphasizes the fact that such activity is excluded from regulation by the norms of administrative law, as well as that it can be not only public authorities, but also citizens and their association for preventive activities and regarding the detection and termination of offenses. On the basis of the analyzed literature, the author's understanding of the concept of "administrative and legal protection of law and order" is presented.

Keywords: ensuring law and order, administrative and legal means, public administrations, administrative and legal protection, rule of law.