

КОСИЦЯ О. О.,

кандидат юридичних наук,
викладач кафедри адміністративного,
господарського права
та фінансово-економічної безпеки
(Сумський державний університет)

УДК 342.922:351.74

КОМПАРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ТА ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (НА ОСНОВІ СУБ'ЄКТНОГО КРИТЕРІЮ)

У статті висвітлено підходи вітчизняних науковців до поняття поліцейської та правоохоронної діяльності. Обґрунтовано поліцейську діяльність як самостійну наукову та правову категорію. Висвітлено проблемні питання суб'єктного складу поліцейської діяльності.

Ключові слова: поліцейська діяльність, правоохоронна діяльність, правоохоронна політика, поліція, державний примус, суб'єкти поліцейської діяльності.

В статье освещены подходы отечественных ученых к понятию полицейской и правоохранительной деятельности. Обоснована полицейская деятельность как самостоятельная научная и правовая категория. Освещены проблемные вопросы субъектного состава полицейской деятельности.

Ключевые слова: полицейская деятельность, правоохранительная деятельность, правоохранительная политика, полиция, государственное принуждение, субъекты полицейской деятельности.

The article covers the approaches of national scientists to the concept of policing and law enforcement. Police activities are proved as an independent scientific and legal category. The article deals with issues of the subject composition of policing.

Key words: policing, law enforcement, law enforcement policy, police, government coercion, the subjects of policing.

Вступ. У сучасних умовах розвитку суспільних відносин в Україні особливе місце посідає поліцейська діяльність у контексті реалізації правоохоронної політики держави. Поліцейська діяльність у правовій державі забезпечує верховенство права, охорону, захист і поновлення порушених прав громадян, взаємну відповідальність держави та особи, контроль і нагляд за застосуванням норм права. Поліцейська діяльність є одним із головних напрямів діяльності новостворених та реформованих правоохоронних органів, ефективність яких залежить від правового та організаційного забезпечення, в тому числі від наукового осмислення та виваженого понятійно-категоріального апарату.

У зв'язку зі зміною суспільних відносин, публічної влади, інтересів людини і громадянина в науковій літературі тривалий час точаться дискусії щодо визначення сутності такого державно-правового явища, як поліцейська діяльність та її співвідношення з правоохоронною діяльністю.

Власні фундаментальні підходи до правоохоронної діяльності у своїх наукових роботах запропонували такі вчені, як: О.М. Бандурка, В.Т. Білоус, М.М. Бурбика, І.П. Голосніченко, Й.І. Горінецький, Р.А. Калюжний, О.М. Ключев, В.С. Ковальський, В.В. Ковальська, А.Т. Комзюк, А.М. Куліш, І.Є. Марочкіна, Н.В. Сібільова, О.Ф. Скакун, А.М. Подоляка, Г.О. Пономаренко, В.М. Плішкін, О.М. Толочко, Х.П. Ярмака та ін.



Категорія поліцейська діяльність аналізуються в дослідженнях Ю.Е. Аврутіна, К.С. Бельського, І.А. Горшенєвої, А.В. Губанова, Я.М. Когут, А.Т. Комзюка, П.С. Лютікова, М.П. Смирнова, Ю.П. Солов'я, Ю. М. Старилова, В.М. Шадріна, О.С. Проневича та ін.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз теоретико-методологічних засад правоохоронної діяльності та поліцейської діяльності, виділення спільних та відмінних ознак, обґрунтування самостійності вказаних категорій.

Результати дослідження. Розпочати дослідження слушно з наукової позиції О.Ф. Скакун [1], яка полягає в тому, що поняття та категорії юриспруденції не можна розглядати ізольовано одне від одного, оскільки вони є вузловими пунктами пізнання та одночасно слугують засобом практичного удосконалення права. Завдяки постійному розвитку вони відкривають можливість для осмислення динаміки конкретних державно-правових явищ, проникнення в їх сутність, глибинні процеси, що відбуваються в них. Тільки після опанування науковими поняттями і категоріями в галузі права можна розуміти процеси, що відбуваються в ньому, визначати закономірності і випадковості державно-правового розвитку, творчо розвивати, створювати моделі і пропонувати прогнози їх поступального руху.

Варто зазначити, що термін «правоохоронна діяльність», на відміну від «поліцейської діяльності», широко вживається в чинному законодавстві, науковій, навчальній та публіцистичній літературі.

Правоохоронна діяльність є підсистемою юридичної діяльності. Вона має не лише складні й багатогранні цілі, завдання та функції, а й досить складну структуру. За особливостями методів, форм, порядку здійснення правоохоронної діяльності прийнято розрізняти профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, адміністративну діяльність [2].

Різні підходи до визначення правоохоронної діяльності мають як науковці, так і законодавці. Проведеним аналіз чинного законодавства встановлено, що термін «правоохоронні органи» згадується більше ніж у двадцяти законах України й численних нормативних актах Президента та Кабінету Міністрів. У різних правових актах поняття правоохоронної діяльності та правоохоронних органів тлумачаться по-різному, а часто навіть суперечать одне одному [3]. Так, у законодавстві України поняття «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи» визначаються одне через одного, відсутні нормативно визначені критерії, за якими певна діяльність чи органи можуть бути віднесені до правоохоронних [4].

Правоохоронну діяльність В.М. Гірич визначає як систему контрольно-ревізійних, оперативно-розшукових, кримінально-процесуальних та адміністративно-примусових заходів, які здійснюються в порядку, визначеному законодавством, із метою підтримання правопорядку, виявлення і безпосереднього припинення правопорушень, що підпадають під дію Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також виконання кримінальних й адміністративних санкцій щодо правопорушників [4].

Б.М. Гук констатує, що правоохоронна діяльність охоплює різні аспекти суспільних відносин і спрямована на попередження чи припинення правових конфліктів шляхом застосування правовстановлюючих, правозабезпечувальних, правопримушувальних і правовідновлювальних дій. Метою такої діяльності є охорона особи, її прав, свобод та інтересів, охорона суспільства і держави, їх матеріальних та духовних цінностей, дотримання правопорядку та законності в суспільстві [5, с. 192].

Й.І. Горінецький виділяє видову класифікацію правоохоронної діяльності на основі суб'єктно-об'єктного критерію та поділяє на такі види, як: правосуддя; забезпечення конституційної законності; прокурорська діяльність, у тому числі нагляд за додержанням законів; поліцейська діяльність (виявлення і розслідування злочинів, кримінальне переслідування); адміністративно-юрисдикційний контроль (контроль виконавчої влади); надання юридичної допомоги індивідам та організаціям; надання охоронних послуг населенню [6, с. 45]. А отже, вважає поліцейську діяльність частиною правоохоронної діяльності та зводить до виявлення і розслідування злочинів, що є виключно компетенцією державних органів.

Я.М. Когут здійснює характеристику співвідношення понять правоохоронної та поліцейської діяльності з метою визначення теоретичної дефініції та подальшого розгляду



питання класифікації поліцейської діяльності. Правоохоронну діяльність він пропонує розуміти як діяльність уповноважених державою органів щодо охорони права, відновлення порушеного права, припинення порушень права або розгляду порушень процедур такої діяльності, а суб'єктами правоохоронної діяльності виступають суд, прокуратура, які не є суб'єктами поліцейських правовідносин [7, с. 323].

Дослідником О.М. Ключевим [8] проаналізовано різні підходи науковців до визначення поняття «правоохоронна діяльність», які визначають її:

- 1) як діяльність компетентних органів щодо боротьби з правопорушеннями;
- 2) як забезпечення громадського порядку в громадських місцях;
- 3) як «правопримусова» діяльність, діяльність пов'язана із застосуванням заходів примусу органами примусового підтримання правопорядку;
- 4) як діяльність, яка здійснюється спеціально уповноваженими органами з метою охорони прав шляхом застосування юридичних засобів впливу;
- 5) як діяльність спеціальних державних органів та включає застосування передбачених законом примусових заходів до осіб, що вчиняють суспільно-небезпечні діяння, і заходів з відновлення порушених у результаті їх вчинення прав і законних інтересів юридичних і фізичних осіб;
- 6) як державно-владна діяльність, котра здійснюється в правовій формі і безпосередньо пов'язана з попередженням та профілактикою правопорушень.

Найбільш повним є визначення її як державної правомірної діяльності, що полягає у впливі на поведінку людини або групи людей із 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 [9, с. 12].

Перманентна наукова дискусія точиться навколо визначення місця поліцейської діяльності в управлінській діяльності держави. Так, переважною кількістю науковців поліцейська діяльність розглядається як вид правоохоронної діяльності або як тотожне поняття.

Серед вітчизняних науковців, які обґрунтовують поліцейську діяльність як самостійну адміністративно-правову категорію: В.М. Білик [12], Я.М. Когут [9], М.В. Лошицький [20], С.П. Матвеев [15], О.С. Проневич [14], Х.В. Солнцева. Ідею відновлення науки поліцейської підтримують також В.Д. Гвоздецький [19], П.С. Лютіков [17], М.Н. Курко, А.Г. Соломаха [18].

Повернення даної категорії в склад адміністративно-правового понятійного апарату принесе беззаперечну користь як правоохоронній практиці органів виконавчої влади, так і адміністративно-правовій науці [10, с. 186].

Поняття поліцейської діяльності нерозривно пов'язується з розумінням таких категорій, як поліція та діяльність. Дефініція поліції представлена численними варіантами в працях науковців, починаючи з античної епохи та залишаючись предметом постійного наукового пошуку до наших часів. Під поліцією, як правило, розуміється система органів з охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю, але такий підхід є досить однозначним. Слово «поліція» до європейських мов перейшло з грецької та латинської та означало державу, державний устрій, управління державою та поступово змінювало своє значення.

Натомість термін «діяльність» є загальноживаним та має фундаментальне значення для широкого кола гуманітарних наук, у тому числі правових, дозволяє зрозуміти явища суспільного життя через призму їх функцій.

Поліцейська діяльність визначена як особливий вид державно управлінської діяльності, спрямованої на охорону громадського порядку, забезпечення громадської (і будь-якої іншої) безпеки і пов'язаної із застосуванням державного примусу органами, які мають у своєму розпорядженні власний апарат для застосування державного примусу [11, с. 115].

Я.М. Когут ототожнює поліцейську діяльність з адміністративною діяльністю поліції та поділяє її на загальну (адміністративну) та спеціальну (оперативно-розшукову та кримінальну процесуальну) [9, с. 325].

Відомий зарубіжний поліцейст К.С. Бельський [10, с. 40] вбачає відмінність поліцейської діяльності від правоохоронної насамперед у тому, що правоохоронна діяльність – це



не завжди діяльність державних органів, а поліцейська діяльність завжди здійснюється від імені держави. Якщо правоохоронна діяльність не обов'язково повинна здійснюватися у формі правозастосування, то поліцейська діяльність завжди пов'язана із застосуванням права, більше того, вона пов'язана із застосуванням заходів офіційного фізичного примусу.

На особливу увагу заслуговує вищенаведена позиція К.С. Бельського [10]. Виходячи із законодавчого переліку правоохоронних органів (ст. 2 Закон України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»), правоохоронна діяльність – це як раз завжди діяльність державних органів. Адже правоохоронні органи – це державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

У свою чергу, поліцейська діяльність не завжди здійснюється від імені держави. У науці адміністративного права відсутня єдина позиція науковців щодо суб'єктного складу поліцейської діяльності, а саме чи входять до неї громадяни, органи місцевого самоврядування, громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону та інші суб'єкти.

Так, наприклад, В.М. Білик [12, с. 15] поділяє суб'єктів за юридичною природою на державні і недержавні, а Я.М. Когут [9, с. 178] піддає такий підхід критичній оцінці та додатковому аналізу та все ж виділяє серед інших суб'єктів поліцейської діяльності – цивільних.

Виходячи з принципу поділу влади, органами здійснення поліцейської діяльності (в широкому сенсі, як форми реалізації поліцейської функції) є органи законодавчої, судової та виконавчої влади залежно від цільового призначення і ступенів пріоритетності. Спроби знайти універсальну підставу для виділення серед суб'єктів здійснення поліцейської діяльності спеціальних поліцейських структур, включення до їх складу одних державних органів і виключення інших корисні в методичному і дидактичному відношенні, але поки малопродуктивні з наукової точки зору, як зазначає М.М. Москаленко. Пов'язано це з двома основними причинами: 1) якщо поліцейська діяльність як специфічний вид соціальної діяльності носить об'єктивний інтернаціональний характер, то інституціалізація (організаційно-правова, організаційно-структурна, лексична) тих чи інших суб'єктів її здійснення – явище суб'єктивне, зумовлене національною культурою та традиціями, в тому числі правовими; 2) «привласнення» законодавчим актом тому чи іншому суб'єкту здійснення поліцейської діяльності назви «правоохоронний орган» в юридико-правовому відношенні нічого не змінює ні в його адміністративно-правовому статусі, ні в характері повноважень, ні в службових правах і обов'язках персоналу [13].

Державний примус та озброєність покладено в основу визначення поліцейської діяльності, яка надається сучасним поліцейством О.С. Проневичем [14, с. 354], який пропонує розглядати її як один із видів державно-управлінської (адміністративної) діяльності, що реалізується наділеними спеціальною компетенцією застосування державного примусу озброєними органами державної виконавчої влади (формаціями), уповноваженими здійснювати охорону правопорядку, забезпечувати внутрішню безпеку, особисті та майнові права громадян.

Крім того, О.С. Проневич [14] узагальнив підходи науковців до поняття поліцейської діяльності та слушно зауважив, що поліцейсько-правова теорія пройшла тривалу еволюцію і залишається однією з важливих складових адміністративно-правової науки. Поліцейська функція держави реалізується у формі поліцейської діяльності за допомогою вузькоспеціалізованих юридичних засобів і методів (поліцейських заходів). Поліцейська діяльність є політико-правовим феноменом, одним з основоположних аспектів функціонування державного апарату та публічної влади в цілому.

Також поліцейська діяльність може бути представлена як різновид державної діяльності, спрямованої на охорону громадського порядку, забезпечення громадської безпеки як внутрішньої, так і за межами держави на основі міжнародних договорів, що пов'язана з можливістю застосування державного примусу, а також яка полягає в наданні державних послуг в залежності від профілю правоохоронної діяльності [15].



З позиції адміністративного права, під поліцейською діяльністю в даний час прийнято розуміти особливий вид соціальної, державно-управлінської діяльності, що здійснюється на основі закону і в інтересах суспільства, спрямованої на охорону і підтримку громадського порядку, забезпечення громадської безпеки заходами примусу. В.М. Шадрін здійснив аналіз поняття поліцейської діяльності з історико-філософської та етимологічної точки зору та все ж дійшов висновку про потребу надання їй статусу державно-правової, адміністративно-правової категорії і є самостійним об'єктом цілісного дослідження, в тому числі і в історико-правовому плані [16]. Історичний аналіз поліцейської діяльності як предмета адміністративного права, здійснений С.П. Лютіковим, свідчить, що діяльність цілої держави (окремих осіб, союзів, суспільства та уряду) для створення умов безпеки та благополуччя є діяльністю поліцейською в широкому розумінні цього слова. Поліцейська діяльність у вузькому розумінні є поліцейською діяльністю держави та полягає в спостереженні за підприємствами приватних осіб, союзів та спілок, які мають на меті забезпечити умови безпеки та благополуччя з прийняттям зі свого боку заходів для забезпечення цих умов [17].

Найбільш логічним видається ототожнювати поліцейську діяльність з діяльністю правоохоронних органів. Такий підхід буде, по-перше, відповідати етимології терміну «поліція», тобто «управління», а не тільки «примус»; по-друге, створить перспективу для розвитку науки поліцейського права (враховуючи, що нормативна база, яка регламентує діяльність правоохоронних органів, стрімко розширюється), що, у свою чергу, надасть позитивний вплив на розвиток законодавства та створення теоретичного чеський основи модернізації правоохоронних органів. Безперспективним бачиться і розуміння поліцейської діяльності тільки як діяльності новостворених органів поліції. Таке сприйняття вкрай звужує соціальне призначення поліцейської діяльності, оскільки починаючи ще з часів буржуазно-демократичних революцій і становлення буржуазного правової держави, намітилась стійка тенденція публічного управління, в рамках якого забезпечувався захист суспільства, надання публічних послуг, у тому числі за допомогою поліцейських органів. Поліцейська діяльність може бути представлена як різновид державної діяльності, спрямованої на охорону громадського порядку, забезпечення громадської безпеки як внутрішньої, так і за межами держави на основі міжнародних договорів, що пов'язана з можливістю застосування державного примусу, а також яка полягає в наданні державних послуг у залежності від профілю правоохоронної діяльності [15, с. 105].

Під час визначення природи поліцейської діяльності необхідно вирішити концептуально важливе питання: чи повинна поліцейська діяльність сприйматися як функція публічного управління держави (тобто виходити з розуміння поліції в широкому сенсі цього слова), чи слід розуміти поліцейську діяльність як здійснення повноважень правоохоронних органів (розуміння поліції в вузькому сенсі слова) або вважати поліцейською тільки діяльність органів, що мають найменування «поліція» [15, с. 105].

Та на наше переконання, важливим питанням, яке підлягає вирішенню на концептуальному, науковому та практичному рівні, є співвідношення поліцейської діяльності з правоохоронною діяльністю, виділення суб'єктів поліцейської діяльності, їх завдань та функцій.

Висновок. Правоохоронна та поліцейська діяльність – це не зовсім співвідношення загального та спеціального. Поліцейській діяльності притаманні основні ознаки правоохоронної та юридичної діяльності. Безумовно, правоохоронна діяльність охоплює поліцейську діяльність, але не всі правоохоронні органи є поліцейськими. Обидва поняття мають спільні ознаки та предмет впливу, суттєвою спільною ознакою є можливість застосування заходів примусу та надання сервісних послуг, а відмінністю – суб'єктний склад.

Список використаних джерел:

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс) / О.Ф. Скакун. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.
2. Шапірко П. Юридична, правоохоронна та оперативно-розшукова діяльність: аспекти співвідношення / П. Шапірко // Юридичний Вісник. – 2014. – № 6. – С. 153.



3. Подоляка А.М. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи / А.М. Подоляка // Віче. – 2009. – № 18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1643/>.
4. Гірич В.М. До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів. Аналітична записка / В.М. Гірич // Офіційний сайт Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1153/>.
5. Гук Б.М. Правоохоронна спрямованість діяльності Державної виконавчої служби України / Б.М. Гук // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 190–195. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
6. Горінецький Й.І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти : дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Й.І. Горінецький ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2005. – 203 с.
7. Когут Я.М. Щодо поняття адміністративно поліцейської діяльності / Я.М. Когут // Митна справа. – 2013. – № 5(2.2). – С. 321–326.
8. Ключев О.М. Загальна характеристика правоохоронної діяльності в Україні / О.М. Ключев // Митна справа. – 2011. – № 3(75). – Ч. 2. – С. 31.
9. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України / В.С. Ковальський (кер. авт. кол.), В.Т. Білоус, С.Е. Демський та ін. ; відп. ред. Я. Кондратьєв. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 320 с.
10. Полицейское право. Лекционный курс / К.С. Бельский ; под ред. : А.В. Куракина. – М. : Дело и Сервис, 2004. – 816 с.
11. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник. Видання друге / За загальною редакцією Коваленка В.В., Римаренка Ю.І., Олефіра В.І., Константінов, С.Ф., Кузьмич Г.Б. та ін. – К. : «Директ Лайн», 2012. – 816 с.
12. Білик В.М. Організаційно-правові засади реалізації поліцейської функції в Україні : автореф..дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.М. Білик ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2008. – 23 с.
13. Москаленко М.М. Концепция «полицейского права» как идейно-теоретическое основание организации и деятельности полиции дореволюционной России (историко-теоретический аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / М.М. Москаленко. – Санкт-Петербург, 2004. – 22 с.
14. Проневич О.С. Поліцейська діяльність як вид державно-управлінської діяльності / О.С. Проневич // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 350–356 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09pocdud.pdf>.
15. Матвеев С.П. Эволюция полицейской деятельности: теоретико-правовой анализ / С.П. Матвеев // Правопорядок: история, теория, практика. – № 1(4). – 2015. – С. 99.
16. Шадрин В.М. Полицейская деятельность как объект исследования (историко-правовой аспект) / В.М. Шадрин // Вестник Челябинского государственного университета. – 2003. – № 1. – Том 9. – С. 111.
17. Лютіков П.С. Трансформація предмету адміністративного права та його складових: аналіз адміністративно-правової літератури кін. XIX-1917 рр. / П.С. Лютіков // Публічне право. – 2016. – № 1. – С. 59–67.
18. Соломаха А.Г. Ретроспектива та перспективи поліцейського права в Україні / А.Г. Соломаха // Історія вітчизняного права. Адміністративне право і процес. – 2015. – № 1(11). – С. 283–295.
19. Гвоздецький В. Становлення поліцейстики як науки про поліцейське право / В. Гвоздецький // Вісник Академії управління МВС. – 2010. – № 4(16). – С. 7. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ucnavs_2010_4\(16\)1](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ucnavs_2010_4(16)1).
20. Лошицький М.В. Реабілітація поліцейського права / М.В. Лошицький // Право України. – 2002. – № 7. – С. 95–99.

