

УДК 342.922:351.74

Ольга Косиця,

канд. юрид. наук,
викладач кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки
Сумського державного університету

ПОЛІЦЕЙСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК НАУКОВА КАТЕГОРІЯ

У статті проаналізовано підходи вітчизняних та зарубіжних науковців до поняття поліцейської діяльності, її ознак та елементів. Автором запропоновано власний підхід до поняття поліцейської діяльності та обгрунтовано її визначення як самостійної категорії права.

Ключові слова: поліцейська діяльність, елементи поліцейської діяльності, поліція, державний примус, громадська безпека та порядок.

Постановка проблеми. Підвищення добробуту кожного громадянина України – це європейська перспектива держави, та, як справедливо зазначає Президент України, для досягнення такої амбітної мети Україні потрібні три складники: мир, безпека та реформи. Метою реформи всіх сфер діяльності держави є досягнення добробуту, здоров'я та безпеки громадян України, забезпечення охорони яких є завданням органів поліції.

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

Метою роботи є аналіз теоретико-методологічних засад поліцейської діяльності, аналіз наукових підходів до категорії «поліцейська діяльність», виділення елементів та ознак поліцейської діяльності.

Стан дослідження. Науково-теоретичне підґрунтя для роботи в заданому напрямі склали наукові праці й розробки вітчизняних і зарубіжних фахівців, таких як Ю. Е. Аврутин, А. А. Андреевський, К. С. Бельський, В. Т. Білоус, Й. І. Горінецький, І. А. Горшенева, А. В. Губанов, Я. М. Когут, А. Т. Комзюк, М. П. Смирнов, Ю. М. Старілов та ін., адже наукова категорія «поліцейська діяльність» є частиною загальної теорії правової системи суспільства. Поліцейську діяльність як політико-правове явище в рамках історичного підходу розглядали А. В. Горожанін, С. П. Матвеев, М. М. Москаленко, І. І. Мушкет, О. С. Проневич, А. Г. Соломаха, Ю. П. Соловей, В. М. Шадрін та ін.

Виклад основного матеріалу. У зв'язку з реформою правоохоронної системи України, трансформацією міліції в поліцію, окресленням нових завдань і принципів діяльності органів поліції, реформуванням кримінальної юстиції, створенням якісно нових антикорупційних структур постає питання понятійно-категоріального апарату, яким варто користуватись у законодавчих актах, внутрішньовідомчих документах, навчальній та науковій літературі.

Обсяг і зміст поняття поліцейської діяльності держави визначається пануючими уявленнями про соціальне призначення держави, її функції, про співвідношення особистих, суспільних і державних інтересів. Таким чином, поліцейська діяльність є багатогранною, а сам термін є досить широким та потребує надання йому статусу адміністративно-правової категорії.

Повернення даної категорії у склад понятійного апарату адміністративного права принесе беззаперечну користь як правоохоронній практиці органів виконавчої влади, так і адміністративно-правовій науці [1, 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 до наших часів, і нині вона залишається предметом постійного наукового пошуку. 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 прийшло 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, оскільки дозволяє зрозуміти явища суспільного життя через призму їх функцій.

М. М. Москаленко визначає поліцейську діяльність як специфічну форму реалізації поліцейської функції держави, що припускає цілеспрямований вплив відповідних державних інститутів (органів) на соціальні відносини [4], а поліція виступає саме тією державною організацією, через яку держава забезпечує значну частину заходів щодо забезпечення власної безпеки та безпеки суспільства і його членів [2, с. 51-52]. У європейській юридичній науці поліцейську діяльність розуміють як «діяльність внутрішнього управління, через яку окремі особи захищаються від небезпеки, що їм загрожує, від оточуючих стихійних і особистісних сил, нейтралізуючи ці сили, встановлюючи їм межі» [7, с. 16]. Вдале і досить змістовне розуміння поліцейської діяльності пропонує В. М. Шадрін: це 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 [6, с. 112]. К. С. Бельський під поліцейською діяльністю в загальному плані розуміє особливий вид державно-управлінської діяльності, спрямованої на охорону громадського порядку, забезпечення громадської (і будь-якої іншої) безпеки та пов'язаної із застосуванням державного примусу [1, с. 34].

Я. М. Когут висловлює думку, що поліцейська діяльність є видом правоохоронної діяльності уповноважених державою суб'єктів публічної адміністрації, що спрямована на встановлення та забезпечення правопорядку, з можливістю застосування заходів адміністративного примусу в передбачених законом випадках [8]. При цьому він поділяє поліцейську діяльність на загальну (адміністративну), яка охоплює профілактичну та охоронну діяльність уповноважених суб'єктів, та спеціальну (оперативно-розшукову та кримінальну процесуальну діяльність).

Й. І. Горінецький сутність поліцейської діяльності зводить до виявлення і розслідування злочинів, кримінального переслідування [2, с. 45], проте розгляд поліцейської діяльності лише як діяльності з виявлення і розслідування злочинів та кримінального переслідування є вузьким та неповним. Поліцейська діяльність передбачає більш ши-

рокий обсяг завдань і повноважень, є інститутом забезпечення прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави.

Державний примус та озброєність покладено в основу визначення поліцейської діяльності, яка надається О. С. Проневичем [3], 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. 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 у наданні державних послуг залежно від профілю правоохоронної діяльності [17].

Кожне з авторських визначень поліцейської діяльності містить елементи, які дозволяють віднести цей вид до загальної юридичної державно-управлінської діяльності та поряд із тим виділити її специфічні риси, які відрізняють її від інших видів соціальної діяльності.

Виділення напрямів, ознак та елементів поліцейської діяльності дасть змогу більш повно обґрунтувати її як самостійну категорію права.

Поліцейська діяльність є одним з основоположних аспектів функціонування публічної влади та виконує превентивну, репресивну та соціальну функції.

Серед ознак поліцейської діяльності правознавці [6; 10; 15] виділяють такі:

1. Поліцейська діяльність являє собою один із видів соціальної діяльності і характеризується всіма її основними ознаками.
2. Поліцейська діяльність – це керівництво спеціальними структурами публічної влади, як правило, виконавчої її ланки, спрямоване на охорону громадського порядку, забезпечення безпеки (громадської, державної, економічної та ін.).
3. Розуміється як усвідомлений і цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт.
4. Цілеспрямованість поліцейської діяльності задається тим, що держава в нормативно-правовому порядку встановлює компетенцію суб'єктів цієї діяльності, засоби і способи здійснення юридично значущих дій.
5. Коло суб'єктів поліцейської діяльності є широким і не обмежується тільки поліцією.

6. Зміст і основу поліцейської діяльності становить поняття «охорона», що зумовлює і особливий характер цієї діяльності. «Охороняти» означає стежити за збереженням, безпекою, недоторканністю, захищати когось або щось від нападів, посягань. У широкому сенсі це захист від небезпек соціального, природного, біологічного або техногенного характеру.

7. Для даної діяльності характерний специфічний набір методів (способів) її здійснення. Перш за все, до них належать адміністративний нагляд і адміністративний примус.

8. Поліцейська діяльність за своєю природою є професійною, публічною, здійснюється виключно на правовій основі. Крім матеріального права, значну роль в її здійсненні відіграють норми процесуальні.

Зазначені основні ознаки В. М. Шадрін доповнює низкою особливостей, що відрізняють поліцейську діяльність від іншої соціальної діяльності, а саме: умови роботи пов'язані з ризиком; особливі службові обов'язки (захист життя і здоров'я людей, безпеки громадян і встановленого порядку управління, забезпечення прав і публічних інтересів громадян, охорона громадського порядку та правопорядку); наявність спеціальних дисциплінарних статутів, положень про дисципліну; особливий статус зі встановленим колом прав і обов'язків [6].

Для розуміння суті поліцейської діяльності як наукової категорії вважаємо за необхідне розглянути такі її змістові елементи: мету, засоби, об'єкт і суб'єкт. Елементи структури поліцейської діяльності виступають певною мірою критеріями виділення поліцейської діяльності як окремого виду державно-управлінської діяльності та самостійної правової категорії.

Науковці вважають метою поліцейської діяльності реалізацію поліцейської функції держави – встановлення та забезпечення внутрішньодержавного порядку спеціально уповноваженими державними органами: поліцією, армією, службою безпеки, виправними установами – шляхом застосування заходів фізичного державного примусу з метою охорони правопорядку і забезпечення внутрішньої безпеки [4; 16]. Крім того, уявлення про поліцію в суспільній свідомості асоціювалося виключно з примусовою діяльністю держави з метою забезпечення громадської безпеки та порядку, нині ж ідеться про важливість соціальної місії поліції, що полягає у «служінні суспільству», налагодженні партнерства з населенням, пріоритетності профілактичної (превентивної) діяльності [3, с. 354].

Таким чином, можна констатувати, що метою поліцейської діяльності є забезпечення охорони прав і свобод людини, протидія злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також створення умов безпеки та благополуччя. Основою такої діяльності є дотримання принципів діяльності поліції (верховенство права, дотримання прав і свобод людини, законність, відкритість та прозорість, політична нейтральність, взаємодія з населенням на засадах партнерства, безперервність).

Мета поліцейської діяльності досягається шляхом застосування спеціальних методів. Засобами та методами поліцейської діяльності є заходи державного примусу [4; 16]. Метод діяльності поліції О. С. Проневич визначає як спосіб організаційного та правового впливу на суспільні відносини з боку органів (посадових осіб) поліції у процесі охорони суспільного блага, запобігання і припинення протиправних посягань, надання допомоги населенню в усуненні загроз [15, с. 15]. На законодавчому рівні закріплено поняття поліцейських заходів: це дія або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень (ст. 29 Закону України «Про національну поліцію»). В указаному законі використовується поняття «спеціальні засоби» як поліцейські заходи примусу (сукупність пристроїв, приладів і предметів). Порушення термінології тут полягає у тому, що засоби не можуть бути заходами, оскільки засоби – це предмети, а заходи – це дії. Спеціальні методи поліцейської діяльності превентивного та примусового характеру відрізняють «поліцейські структури» від інших державних правоохоронних органів.

Важливим є питання про те, на що або на кого спрямована поліцейська діяльність. Об'єктом будь-якої діяльності є те, на що вона спрямована для реалізації мети. Залежно від конкретного виду діяльності її об'єктом можуть бути природа, продукти діяльності людини, майно, система суспільних відносин, особа тощо.

До об'єктів поліцейської діяльності науковці відносять поведінку суб'єктів суспільних відносин, на яких спрямовані заходи державного примусу [4, с. 16; 16], тільки осіб, що порушують публічну безпеку, спокій і порядок [18, с. 324], поліційній охороні підлягає і безпека загалом, і безпека поодиноких осіб [18 с. 322], особистість, її права, свободи та обов'язки; суспільство, його матеріальні та духовні цінності; держава, її конституційний лад, суверенітет і територіальна цілісність [19].

Суб'єкти поліцейської діяльності – це наділені особливою компетенцією спеціальні органи, уповноважені державою застосовувати заходи примусу [4, с. 16] з метою встановлення та підтримання внутрішньої безпеки держави та правопорядку [16, с. 14]. Суб'єктами поліцейської діяльності є органи, уповноважені діяти від імені держави, завданням яких є служіння суспільству, охорона прав і свобод людини, протидія злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку шляхом застосування превентивних та примусових поліцейських заходів.

Системне уявлення про поліцейську діяльність дозволяє розглядати її як частину правоохоронної діяльності. Ситуація, яка склалася в адміністративному праві щодо сутності поняття поліцейської діяльності, основних ознак та елементів, його співвідношення з правоохоронною діяльністю, створює передумови для наукового пошуку, переосмислення вказаної категорії та приведення її у відповідність до задекларованих законодавчих норм та викликів суспільства. Уведення в правовий обіг вказаної наукової категорії обґрунтовується сучасною правоохоронною діяльністю як України, так і Європейських країн.

Враховуючи вищевикладене, пропонуємо поліцейську діяльність розглядати як вид державно-управлінської діяльності у правоохоронній сфері, мета якої полягає у служінні суспільству та яка реалізується спеціальними органами, уповноваженими від імені держави здійснювати охорону прав і свобод людини, протидіяти злочинності, підтримувати публічну безпеку і порядок, із застосуванням превентивних поліцейських заходів та поліцейських заходів примусу.

Поліцейська діяльність держави виявилася необхідною умовою існування в нових реаліях, а разом із нею відроджується сукупність правових норм, що регламентують поліцейську діяльність, – поліцейське право, яке не може бути цілком замінено правом адміністративним. Поліцейське право як узагальнений досвід минулого не вичерпало себе, швидше – оновилося, знайшло свою нішу в адміністративному праві, постійно розвивається та має безумовні перспективи [12].

Список використаних джерел:

1. *Поліцейское право. Лекционный курс* / К. С. Бельский; под ред. А. В. Куракина. – М.: Дело и Сервис, 2004. – 816 с.
2. Горінецький Й. І. *Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти*: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Й. І. Горінецький; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2005. – 203 с.

3. Проневич С. О. *Поліцейська діяльність як вид державно-управлінської діяльності* [Електронний ресурс] / О. С. Проневич // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 350–356. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.

4. Москаленко М. М. *Концепция «полицейского права» как идейно-теоретическое основание организации и деятельности полиции дореволюционной России (историко-теоретический аспект)*: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; История правовых учений» / Москаленко Михаил Михайлович. – Санкт-Петербург, 2004. – 22 с.

5. Андреевский И. Е. *Поліцейское право*: в 2-х т. / И. Е. Андреевский. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб., 1874-1876. – Т. 2.

6. Шадрин В. М. *Поліцейская деятельность как объект исследования (историко-правовой аспект)* / В. М. Шадрин // Вестник Челябинского государственного университета. – 2003. – № 1. – том 9. – С. 111–117.

7. Губанов А. В. *Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности* / А. В. Губанов. – М., 1999. – 288 с.

8. Когут Я. М. *Щодо поняття адміністративно-поліцейської діяльності* / Я. М. Когут // Митна справа. – 2013. – № 5(2.2). – С. 321–326.

9. Комзюк А. Т. *Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні*: дис... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. Т. Комзюк; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2002. – 408 с.

10. Бельский К. С. *Поліцейское право как подотрасль административного права* / К. С. Бельский, Б. П. Елисеев, И. И. Кучеров // Государство и право. – 2001. – № 12. – С. 45–53.

11. Доценко О. С. *Організація управління міліцією громадської безпеки в сучасних умовах*: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Доценко Олександр Сергійович; Нац. акад. держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2003. – 206 с.

12. 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.

13. Горшенева И. А. *Полиция в механизме современного государства (теоретико-правовые аспекты)*: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. А. Горшенева. – М., 2002. – 27 с.

14. Білоус В. Т. *Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект)*: дис... д-ра наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Білоус Віктор Тарасович; Нац. акад. держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2004. – 444 с.

15. Проневич О. С. *Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз*: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Проневич; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 36 с.

16. Мушкет И. И. *Генезис «полицейского права» в контексте эволюции правовой системы Рос-*

сии: Историко-теоретический анализ : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства ; История правовых учений» / И. И. Мушкет; МВД России. Санкт-Петербургский университет. – СПб., 2003. – 58 с.

17. Матвеев С. П. Эволюция полицейской деятельности: теоретико-правовой анализ / С. П. Матвеев // Правопорядок: история, теория, практика. – № 1(4). – 2015. – С. 99–112.

18. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. – Київ : ВД «Дакор», 2016. – 464 с.

19. Фомін Ю. В. Поліцейське право та поліцейське законодавство як правова основа діяльності органів внутрішніх справ [Електронний ресурс] / Ю. В. Фомін // Право і Безпека. – 2011. – № 4. – С. 90–95. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2011_4_22.

20. Про національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

21. Лютіков П. С. Трансформація предмету адміністративного права та його складових: аналіз адміністративно-правової літератури кін. XIX-1917 р. / П. С. Лютіков // Публічне право. – 2016. – № 1. – С. 59–67. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_1_9

В статті проаналізовані підходи отечественних и зарубіжних учених к поняттю полицейской деятельности, ее признаков и элементов. Автором предложен собственный подход к поняттю полицейской деятельности и обосновано ее определение как самостоятельной категории права.

Ключевые слова: полицейская деятельность, элементы полицейской деятельности, полиция, государственное принуждение, общественная безопасность и порядок.

The article analyzes the approaches of domestic and foreign scientists to the notion of policing, its attributes and elements. The author proposed his own approach to the concept of policing and grounded as a separate category of law.

Key words: policing elements of policing, police, state enforcement, public safety and order.

