

**Когут Я. М.**

*кандидат юридичних наук,  
Львівський державний університет внутрішніх справ,  
професор кафедри адміністративного права  
та адміністративного процесу*

## **ЗМІСТ, СУТНІСТЬ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ ПРАВООХОРОННОЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**Ключові слова:** *міліція, органи внутрішніх справ, поліцейська держава, поліцейська діяльність, поліція, принципи.*

**Keywords:** *militia, the organs of domestic affairs, police country, police activity, police, principles.*

**Постановка проблеми.** Розвиток демократичних процесів вимагає дослідження відповідності діяльності поліцейських органів демократичним принципам. У зв'язку з цим існує потреба аналізу сутності понять, правових дефініцій, що використовуються в науці та у нормах вітчизняного законодавства, і характеризують важливий напрям публічного управління – управління сферою забезпечення правопорядку. З розвитком науки поліцейського права в Україні виникає потреба визначення поняття та формування чіткої класифікації видів поліцейської діяльності.

**Метою даної статті** є визначення теоретичної дефініції (поняття) “адміністративна поліцейська діяльність”, для подальшого його використання у наукових дослідженнях, зокрема задля вдосконалення класифікації напрямів (видів) поліцейської діяльності.

**Аналіз досліджень даної проблеми.** В Україні відбувається процес формування (“відновлення”) поліцейського права як галузі адміністративного права. Цей процес базується на теоретичних

напрацюваннях, насамперед, російських вчених-поліцейстів. Це – праці таких вчених як К. Бельский, С. Зирянов, Ю. Соловей, Ю. Старілов, О. Бекетов, І. Мушкет тощо. Їх праці базуються на основі досліджень вчених кінця ХІХ – початку ХХ століття, які, у тому числі, працювали на теренах сучасної України (зокрема А. Антонович).

В Україні питаннями розвитку науки поліцейстики активно займався Ю.Римаренко, під керівництвом якого було започатковано та в подальшому авторським колективом, до складу якого увійшли такі відомі вчені-адміністративісти як В. Авер'янов, В. Олефір, Ю. Битяк, О. Негодченко, С. Петков та інші, підготовлено серію підручників “Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ” [1-3]. Останнім часом з'явилося достатньо праць у цій сфері вітчизняних вчених, серед яких над зазначеною тематикою активно працюють такі науковці як М. Лошицький, О. Проневич, І. Зозуля, Д. Калянов тощо.

Зазначені праці відображають усталені поняття у галузі поліцейського права. Проте, залишаються дискусійними окремі положення щодо класифікації напрямів (видів) поліцейської діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Проблематиці визначення поняття “правоохоронна діяльність” присвячено чималу кількість наукових праць. У кожній з них зазначається про актуальність визначення цієї правової дефініції на рівні нормативного акту, щоб в подальшому керуватись чітким переліком суб'єктів, уповноважених застосовувати заходи примусу. У нашій статті ми теж зішлемось на нині діюче законодавство, яке визначило перелік правоохоронних органів. Ряд нормативно-правових актів вказує на правоохоронні органи, їх перелік тощо. В теорії їх перелік впливає із поняття правоохорони та правоохоронної діяльності. Зокрема в Законі України “Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів” подано перелік правоохоронних органів, до яких, зокрема, належать: органи прокуратури; органи внутрішніх справ; органи служби безпеки; органи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; органи охорони державного кордону; органи доходів і зборів; органи і установи виконання покарань; слідчі ізолятори; органи державного фінансового контролю; органи рибоохорони; органи

державної лісової охорони; інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [4].

Як зазначає А. Комзюк, складну систему правоохоронної діяльності реалізують у різних видах правозастосовних дій, а саме: правостановлюючих, правозабезпечувальних, правопримувальних і правовідновлювальних. А структурно, на його думку, до системи правоохоронної діяльності належать такі напрями:

- а) діяльність із забезпечення охорони учасників кримінального судочинства;
- б) діяльність органів прокуратури;
- в) діяльність із виявлення, запобігання та розслідування злочинів;
- г) діяльність із захисту державної (національної) безпеки, державного кордону й охорони правопорядку [5].

Тобто, правоохоронна діяльність – це діяльність уповноважених державою органів, щодо охорони права, відновлення порушеного права, припинення порушень права або розгляду порушень процедур такої діяльності.

Поліцейська діяльність в теорії права розглядається як складова частина правоохоронної діяльності. Тому суб'єктами правоохоронної діяльності виступають суд, прокуратура, які у свою чергу не є суб'єктами поліцейських правовідносин.

Не заглиблюючись в історію виникнення поняття “поліція”, відомо, що вчення про державний устрій, що походило від Аристотеля, трансформувалось в управління державними справами, а згодом в стан безпеки чи діяльність з охорони громадського порядку. Отже, ця діяльність, яку ми іменуємо “поліцейською”, по своїй суті здійснюється широким колом суб'єктів. Відповідальними за стан безпеки є насамперед владні органи держави, які мають за обов'язок створити відповідні структури, що займатимуться на належному рівні поліцейською діяльністю.

У Загальній частині підручника “Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ” поліцейська діяльність визначена як особливий вид державно-управлінської діяльності, спрямованої на охорону громадського порядку, забезпечення громадської (і будь-якої іншої) безпеки і пов'язаної з застосуванням державного примусу [1, 115]. А також як правоохоронна діяльність,

що здійснюється органами виконавчої влади й, що досить важливо, органами, які мають у своєму розпорядженні власний апарат для застосування державного примусу [1, 116]. Погоджуючись із цими трактуваннями поліцейської діяльності, хотілось би наголосити, що виникає ряд питань щодо суб'єктного складу такої діяльності. Зокрема, чи можемо ми говорити про органи місцевого самоврядування, про громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону та деякі інші суб'єкти, що не відносяться до категорії “органи виконавчої влади”, як про суб'єкти поліцейської діяльності?

Зважаючи на особливості системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні статус цих суб'єктів у системі поліцейських правовідносин не визначено. Наразі адміністративна реформа в нашій державі не призвела до ототожнення повноважень органів самоорганізації населення із органами державного управління на місцях, лише визначила окремі контрольні повноваження, та повноваження щодо сприяння відповідним суб'єктам в організації охорони громадського порядку [6]. Зазнали невдачі спроби сформувані підрозділи місцевої міліції.

Поліцейські правовідносини реалізуються за допомогою відповідних методів, тому називаються наглядовими, примусовими, деліктними, оперативно-розшуковими тощо.

Під поліцейською діяльністю слід розуміти форму реалізації поліцейської функції держави, публічну правоохоронну діяльність, яка здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади, які мають у своєму розпорядженні власний апарат для застосування заходів державного примусу [7].

Термін “поліцейська діяльність” фактично є аналогічним поняттю “адміністративна діяльність”. Зокрема, під адміністративною діяльністю органів внутрішніх справ, розуміють урегульовану нормами адміністративного права їх виконавчо-владну діяльність, спрямовану на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, громадського порядку, громадської безпеки та боротьбу з правопорушеннями [8, 7].

Тобто, адміністративна діяльність органів внутрішніх справ є різновидом поліцейської діяльності одного із її суб'єктів. Отже,

критерієм класифікації видів поліцейської діяльності є саме суб'єктний склад.

Як вважає В.Білик, у результаті здійснення поліцейської діяльності виникають поліцейські правовідносини, які у свою чергу прийнято вважати такими, що виникають з приводу охорони громадського порядку. Одним із суб'єктів таких правовідносин виступає, на його думку, наглядовий (поліцейський) орган виконавчої влади. Іншим суб'єктом можуть виступати органи виконавчої влади, громадяни, підприємства, установи та організації будь-якої форми власності, громадські об'єднання [9].

Тобто поліцейська діяльність здійснюється різними суб'єктами: органами поліцейської влади, громадськими організаціями, приватними підприємствами, окремими громадянами. У сукупності вони утворюють систему суб'єктів поліцейської діяльності, головне місце в якій займають поліцейські органи як особливі органи виконавчої влади. Сутність виконавчої гілки державної влади простежується насамперед в існуванні самостійних органів, які виконують її функції.

Поліцейську функцію виконавчої влади здійснюють поліцейські органи. Запобігання адміністративним правопорушенням і злочинам, їх профілактика, можливість використовувати заходи адміністративного примусу й оперативно-розшукові заходи – можливі за наявності у держави системи органів виконавчої влади, що здійснюють поліцейську діяльність [9].

Усвідомлюючи адміністративно-правову природу поліцейської діяльності, на нашу думку, існують певні відмінності в її структурі.

На прикладі адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, яку інколи ототожнюють з поліцейською діяльністю підрозділів міліції, слід виокремити два основних її напрями. Так, адміністративна діяльність поділяється на внутрішньо-організаційну та зовнішню адміністративну.

Внутрішньоорганізаційна діяльність здійснюється за допомогою адміністративно-правових форм і методів, охоплює усі служби і підрозділи органів внутрішніх справ, включаючи і ті, які здійснюють досудове слідство, дізнання, оперативно-розшукову діяльність. Вона полягає в управлінні вищестоящих органів роботою підпоряд-

кованих їм підрозділів і безпосередньому оперативному управлінні, що здійснюється начальниками й іншими посадовими особами у внутрішній діяльності кожного органу внутрішніх справ. Внутрішньоорганізаційна адміністративна діяльність охоплює лише службові відносини між співпрацівниками, підрозділами і службами органів внутрішніх справ. Цей напрям адміністративної діяльності, не дивлячись на всю його важливість і необхідність, є допоміжним і покликаний забезпечити правильну організацію зовнішньої роботи органів внутрішніх справ щодо виконання покладених на них завдань.

Основним напрямом діяльності виступає зовнішня адміністративна діяльність, яка виходить за межі внутрішньо-організаційних відносин, поширюється на непідпорядковані по службі державні та громадські організації, а також на громадян.

Напрямами зовнішньої адміністративної діяльності органів внутрішніх справ можуть виступати охорона громадського порядку; забезпечення громадської безпеки, правил дозвільної системи, безпеки дорожнього руху; охорона власності; забезпечення правил паспортної системи; функціонування спеціальних установ міліції тощо.

Власне, зовнішній напрям адміністративної діяльності відповідає сутності поліцейської діяльності органів внутрішніх справ.

Структуру та природу (сутність) поліцейської діяльності можна визначити через характеристику напрямів (функцій) такої діяльності.

Наприклад, вважають, що напрямами адміністративної (поліцейської) діяльності міліції є:

- 1) охорона громадського порядку і забезпечення громадської безпеки;
- 2) боротьба зі злочинністю;
- 3) охорона власності;
- 4) профілактика правопорушень [1, 271].

Найкраще визначити напрями діяльності міліції через її функції, визначені у Законі України “Про міліцію”. Адміністративна функція міліції – це виконавчо-розпорядча діяльність її апаратів, служб і підрозділів щодо організації і практичного здійснення охо-

рони громадського порядку і громадської безпеки в межах наданих їй повноважень на основі і для виконання законів та інших нормативних актів. За адміністративним законодавством працівники вступають у адміністративно-правові відносини з підприємствами, установами, організаціями їх посадовими особами і громадянами. Тому більша частина особового складу міліції виконує саме адміністративні функції.

- Профілактична – виконання обов’язків щодо попередження злочинів та інших правопорушень, виявлення причин, що породжують злочинність і порушення громадського порядку, а також причин і умов, які сприяють їх вчиненню, вжиття заходів щодо усунення тих причин і умов; профілактична робота здійснюється практично всіма службами та підрозділами ОВС.
- Оперативно-розшукова – здійснення відповідно до Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” від 18 лютого 1992 року заходів щодо виявлення інформації: про злочини, які готуються або вчинені; осіб, які переховуються від органів слідства або ухиляються від відбування кримінального покарання; осіб, які готують або вчинили злочини; осіб, які зникли безвісти; про розвідувально-підривною діяльність іноземних спецслужб іноземних держав, організацій, окремих осіб проти України;
- Кримінальна процесуальна – вирішення заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення, здійснення кримінального провадження в межах компетенції.
- Виконавча – виконання в межах своєї компетенції адміністративних стягнень і кримінальних покарань.
- Охоронна – охорона на договірних засадах майна всіх видів власності.

**Висновки.** Отже, можемо вказати на багатоаспектність поліцейської діяльності органів внутрішніх справ України. Тобто, вказані вище напрями адміністративної діяльності міліції можуть розглядатись нами як напрями її поліцейської діяльності загалом.

На нашу думку, поліцейську діяльність можна поділити на загальну (адміністративну) та спеціальну (оперативно-розшукову та кримінальну процесуальну). При цьому адміністративна полі-

цейська діяльність буде охоплювати профілактичну та охоронну діяльність уповноважених суб'єктів.

Отже, під адміністративною поліцейською діяльністю слід розуміти правоохоронну діяльність уповноважених державою суб'єктів публічної адміністрації, спрямовану на встановлення та забезпечення правопорядку, з можливістю застосування заходів адміністративного примусу, у передбачених законом випадках.

Під спеціальною поліцейською діяльністю необхідно розуміти діяльність уповноважених державою спеціальних суб'єктів поліцейської діяльності щодо здійснення оперативно-розшукової або кримінальної процесуальної діяльності, передбаченої нормами права, що визначають специфічний порядок її здійснення.

### Список використаних джерел

1. **Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ.** Загальна частина: Підручник. Видання друге / За загальною редакцією Коваленка В. В., Римаренка Ю. І. Олефіра В. І., / Константинов С. Ф., Кузьмінін Г. Б. та ін. – К.: “Директ Лайн”, 2012. – 816 с.
2. **Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ.** Особлива частина: Підручник. Видання друге / За загальною редакцією Коваленка В. В., Римаренка Ю. І. Олефіра В. І., / Константинов С. Ф., Кузьмінін Г. Б. та ін. – К.: “Директ Лайн”, 2012. – 642 с.
3. **Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ.** Спеціальна частина: Підручник. Видання друге / За загальною редакцією Коваленка В. В., Римаренка Ю. І. Олефіра В. І., / Константинов С. Ф., Кузьмінін Г. Б. та ін. – К.: “Директ Лайн”, 2012. – 504 с.
4. **Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів в Законі України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ:** [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>
5. **Комзюк А. Т.** Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації [Текст] / А. Т. Комзюк; заг. ред. О. М. Бандурка; МВС України, Національний ун-т внутрішніх справ. – Х.: Видавництво Національного ун-ту внутрішніх справ, 2002. – 355 с.
6. **Про місцеве самоврядування в Україні:** Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
7. **Фомін Ю. В.** Поліцейське право та поліцейське законодавство як правова основа діяльності органів внутрішніх справ [Текст] / Ю. В. Фомін // Право і безпека: Науковий журнал. – 2011. – Н 4. – С. 90-95.



8. **Адміністративна діяльність:** навч. пос. [для студ. вищ. навч.закл.] / М. В. Ковалів, З. Р. Кісіль, Д. П. Каляянов та ін.]. – К.: Правова єдність, 2009. – 432 с.
9. **Білик В. М.** Організаційно-правові засади реалізації поліцейської функції в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Білик В. М. – К., 2008. – 240 с.

### **Анотація**

У статті здійснюється характеристика співвідношення понять правоохоронної та поліцейської діяльності, з метою визначення теоретичної дефініції та подальшого розгляду питання класифікації поліцейської діяльності. Зокрема здійснюється теоретичний аналіз та дається визначення поняття адміністративної поліцейської діяльності.

### **Annotation**

In this article is characteristic of correlation between law enforcement and policing, in order to determine the theoretical definitions and further review of the classification of policing. In particular, by theoretical analysis and defines the concept of administrative policing.