

Бойко І.В.

Старший науковий співробітник
Державний науково-дослідний інститут МВС України

Суб'єкти здійснення поліцейської діяльності в Україні

На сучасному етапі розвитку нашого суспільства побудови правової держави, де роль і значення суб'єктів здійснення поліцейської діяльності в Україні набуває особливої актуальності, процес реформування виконавчої гілки влади досягнув етапу створення поліції. Так, було прийнято Закон України “Про Національну поліцію” від 02.07.2015 № 580-VIII [1], створено або реорганізовано різні суб'єкти, які наділені державою правом здійснення поліцейської діяльності. Тобто, до суб'єктів здійснення поліцейської діяльності належить не лише органи Національної поліції. Кількість суб'єктів, які є учасниками поліцейських правовідносин, дуже велика. На жаль, спроби класифікації таких суб'єктів науковцями в Україні є поодинокі. Для їх визначення необхідно з'ясувати основні дефініції, що зумовлюють таку класифікацію.

Стану дослідження наукової розробки проблем поліцейської діяльності присвятили свої праці такі вчені-адміністративісти М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. М. Білик, І. П. Голосніченко, І. В. Зозуля, Ю. І. Римаренко, А. Т. Комзюк, М. В. Лошицький, О. С. Проневич, О. П. Угровецький, М. Ю. Фролов та багато інших. Їхні праці мають важливе наукове та практичне значення. Проте, дослідження на нашу думку, були недостатніми або фрагментарними та не враховували сучасні передумови проведення адміністративної реформи в Україні.

Проблема визначення суб'єктів здійснення поліцейської діяльності достатньо складна. Вона полягає у необхідності чіткого визначення низки дефініцій. Зокрема, чималу кількість наукових праць присвячено визначенню понять “правоохоронні органи”. Останні дослідження у цій сфері доводять, що система правоохоронних органів в Україні є достатньо широкою, і кількість суб'єктів здійснення поліцейської діяльності у нормативно-правових актах не є вичерпною.

На нашу думку, поняття “правоохоронні органи” необхідно розглядати і в широкому, і у вузькому розумінні.

Правоохоронні органи у вузькому розумінні – це державні органи, які спеціально створені для забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини та громадянина, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, і яким з цією метою надані повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу і перевиховання щодо правопорушників. До них належать органи служби безпеки, юстиції (органи Державної виконавчої служби, установи виконання покарань тощо), суду, прокуратури, системи МВС, центральні органи виконавчої влади (органи Національної поліції, Державної прикордонної служби, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій тощо), діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. Отже, до правоохоронних органів у вузькому розумінні належать і органи, які володіють повнотою поліцейських повноважень і можуть застосовувати превентивні поліцейські заходи, такі як перевірка документів особи; поверхнева перевірка і огляд; зупинення транспортного засобу; а також застосовування поліцейських заходів примусу (затримання особи; тримання під вартою особи; вживання в установленому порядку фізичної сили; спеціальних засобів і вогнепальної зброї тощо).

У широкому розумінні правоохоронні органи – це всі державні органи, які наділені певними повноваженнями в галузі контролю за додержанням та виконанням законів, а також законності і правопорядку в цілому. До них належать спеціальні державні інспекції контролю чи охорони, та інші контролюючі органи, громадські організації, які беруть участь у правоохоронній діяльності, а також громадяни.

З іншого погляду, зазначена класифікація суб'єктів поліцейської діяльності потребує додаткового аналізу та критичної оцінки. Органом поліції, у вузькому розумінні, повинен виступати орган, уповноважений державою на самостійне здійснення усіх функцій поліції. І зокрема, на застосування заходів адміністративного примусу. Інші суб'єкти розглядаються нами як суб'єкти поліцейських правовідносин, наділені окремими поліцейськими функціями, наприклад, надання поліцейських послуг тощо.

Крім цього, система органів поліції як суб'єктів здійснення поліцейської діяльності доволі широка. Вона охоплює різні владні структури. Характеризуючи органи поліції, необхідно зазначити, що вони є органом виконавчої влади, з усіма ознаками цих органів. Національна поліція України діє в межах певної території, і, відповідно, є підзвітною і підконтрольною органам виконавчої влади і насамперед, Кабінету Міністрів України. Національна поліція як суб'єкт здійснення поліцейської діяльності вирізняється низкою особливостей. Насамперед, *по-перше*, це орган, який здійснює контрольно-наглядові функції; *по-друге*, вона безперервно виконує особливі державно-владні повноваження щодо непідпорядкованих їй суб'єктів, які зобов'язані виконувати рішення, прийняті органами Національної поліції, у межах своєї компетенції. Тобто, йдеться про надвідомчий характер повноважень. Треба розуміти, що цей орган знаходиться у вертикальних взаємозв'язках, зокрема, існують внутрішньосубординаційні відносини всередині органу, а також контрольні функції щодо його діяльності у інших суб'єктів, наділених владними повноваженнями.

За характером компетенції суб'єкти поліцейської діяльності поділяються на загальну поліцію і поліцію спеціалізовану. Такий розподіл має місце у багатьох країнах світу, зокрема у Франції поліція поділяється на *поліцію загального призначення (до якої входить адміністративна поліція), і спеціальну поліцію* [2].

Слід зазначити, **щодо загальнодержавних спеціалізованих суб'єктів поліцейської діяльності в Україні належать:** *органи Національної поліції, Служби безпеки України, Державної митної служби України, Державної контрольно-ревізійної служби в Україні, Державної податкової (фіскальної) служби України та податкової міліції, Державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки тощо, й інші структури, діяльність яких має галузеву спрямованість.* При виконанні своїх завдань і функцій ці структури мають виступати від імені і на користь всієї держави, всупереч відомчим інтересам і тенденціям. Це структури державного рівня і їх поліцейський нагляд має “загальнодержавне значення”. У зв'язку з цим їх надвідомчі повноваження розповсюджуються на всі об'єкти і на всіх громадян (наприклад, при введенні карантину тощо).

До відомчих спеціалізованих поліцейських органів належать органи: *державного ветеринарного контролю, які структурно входять до складу Міністерства аграрної політики та продовольства України; спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України, що входять до складу Міністерства екології та природних ресурсів України; державної інспекції з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії, що є складовою частиною Міністерства енергетики та вугільної промисловості України;*

державної лісової охорони Державного агентства лісових ресурсів України; державної інспекції України з безпеки на морському та річковому транспорті, що входить до складу Міністерства інфраструктури України тощо. Отже, у системі суб'єктів поліцейської діяльності є група органів виконавчої влади, що не є органами поліції, вони здійснюють державне управління (фінансами, освітою, охороною здоров'я, економікою тощо), але наділені окремими повноваженнями поліцейського характеру: правом здійснювати у межах своєї компетенції ліцензійно-дозвільну і реєстраційно-дозвільну діяльність. Так, *Міністерство охорони здоров'я України* проводить ліцензування певних видів діяльності (наприклад, з виробництва й оптової реалізації лікарських засобів) і державну реєстрацію потенційно небезпечних з медичної точки зору речовин. До цього списку установ належать і *Національний банк України*, який у своїй діяльності застосовує заходи поліцейського характеру: здійснює банківський (адміністративний) нагляд за роботою державних та комерційних банків, кредитних організацій, накладає штрафи, вводить заборони на здійснення кредитною організацією окремих банківських операцій, відкликає ліцензію тощо. Наприклад, відповідно до статті 234-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення Національний банк України розглядає справи про адміністративні правопорушення, зокрема, пов'язані з порушенням порядку здійснення операцій з електронними грошима (ст. 163-14); порушенням банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку України або здійсненням ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку (ст. 166-5); порушенням порядку припинення юридичної особи (ч. 3, 4 ст. 166-6); порушенням законів України та нормативно-правових актів Національного банку України щодо здійснення нагляду (оверсайту) платіжних систем (ст. 166-20 КУпАП) тощо [3].

Слід наголосити, що на сьогодні в Україні законодавчим органом влади не створено нового складу Рахункової Палати України, на яку покладається контрольна-наглядова функція щодо використання коштів державного бюджету України. Крім того, у складі Кабінету Міністрів України постановою Уряду України від 04.06.2015 № 358 [4] ліквідовано Контрольно-ревізійну комісію з питань використання коштів міністерств та відомств Уряду України, а новим урядом вона до цього часу не створена.

Таким чином, зараз в державі органи, які виконують поліцейську діяльність щодо контролю використання коштів державного бюджету України не працюють. *Тому, це створює загрозу зловживанню та корупції посадових осіб держави щодо використання коштів державного бюджету України.*

Крім того зважаючи, що поліція превенції Національної поліції покликана забезпечувати публічну безпеку і порядок, безпеку дорожнього руху тощо. Проте патрульна поліція на сьогодні не підпорядкована поліції превенції, а також територіальним органам Національної поліції України, є повністю самостійним органом поліції і не координує із зазначеними органами поліції свою діяльність, що створює прогалини у забезпеченні належної публічної безпеки і порядку, а також безпеки дорожнього руху транспортних засобів у державі.

На необхідність спеціалізованих (галузевих) поліцейських структур вказував відомий вчений-адміністративіст у першій третині ХХ ст. М.Д. Загряцков, який вважав, що "поліція як організаційна сила примусу необхідна у всіх галузях управління, де може йтися про примусові заходи" [5].

Відомчі органи поліції (державні інспекції та органи контролю чи охорони) функціонують як органи кваліфікованого вузькоспеціалізованого нагляду в певній галузі

промисловості, сільського та лісового господарства, продовольства, торгівлі, у сфері банківсько-кредитної діяльності тощо. Цим і пояснюється своєрідність їх повноважень. З одного боку, кожна відомча поліція (інспекція, орган контролю чи охорони) є складовою частиною відповідного відомства (міністерства, державного агентства, відомства тощо) і здійснює поліцейську діяльність, у тому числі поліцейський нагляд, за об'єктами, що знаходяться з ними в одній відомчій системі. З іншого боку, наділені надвідомчими повноваженнями відомчі поліцейські структури володіють відомим організаційним відособленням, мають своє Положення і можуть здійснювати нагляд за всіма іншими об'єктами з визначених питань, за які вони відповідають.

Слід зазначити, що *сучасна поліцейська діяльність в Україні характеризується такими ознаками:*

- заснована на Основному Законі та законах України;
- спрямована на об'єкти, склад яких залежить від конкретного етапу історичного розвитку суспільства і, від політичних факторів;
- її зміст у нашому суспільстві органічно пов'язані з правом та праворозумінням, у найнайчіткіше виражається нерозривний зв'язок держави і права, їх взаємовплив;
- є державною політикою;
- формується і реалізується під впливом цілого комплексу об'єктивних і суб'єктивних факторів (правосвідомість людини і громадянина та суспільства в цілому, стан злочинності, економічний розвиток держави, кадрова політика (підбір і розстановка), політичне керівництво державою, його відношення до цього питання);
- реалізується за допомогою управлінсько-організаційних та юридичних засобів і через застосування превентивних заходів, а також застосування поліцейських заходів державного примусу, та надання поліцейських послуг фізичним та юридичним особам тощо.

Таким чином, ми дійшли **висновку**, що *поліцейська діяльність* – це урегульована нормами адміністративного права розпорядчо-владна діяльність органів державної влади у правоохоронній сфері, метою якої є забезпечення внутрішньої безпеки в державі, яка реалізується спеціальними органами, уповноваженими від імені держави здійснювати охорону прав і свобод людини та громадянина, забезпечувати публічну безпеку і порядок, протидію злочинності, виконувати від імені держави контрольні-наглядові функції та застосовувати превентивні поліцейські заходи та поліцейські заходи примусу.

Отже, органи Національної поліції покликані забезпечувати публічну безпеку і порядок, тобто правопорядок в державі в цілому, тоді як державна інспекція чи охорона – тільки у своїй, відведеній їй законом сфері.

Список використаних джерел

1. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
2. Dictionnaire de droit administratif / Van Lang Agathe, Gondouin Geneviève, Inserguet-Brisset Véronique. – 5e édition. – Paris: Sirey, 1997. – 440 p.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
4. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2015 р. № 358 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 46. – Ст. 1476.

5. Энциклопедический словарь института Гранат: в 52 т. / Т. 32: Персия-Поляне. – 11-е изд., стереотип. – М.: Редакция и экспедиция “Русского библиографического института Гранат”, Б. г. – 672 с.