

УДК 371.74

О.С. ПРОНЕВИЧ, канд. іст. наук, доц.,
Харківський національний університет внутрішніх справ

ПОЛІЦЕЙСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ВИД ДЕРЖАВНО- УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Ключові слова: поліцейська діяльність, державно-управлінська діяльність

Еволюційний розвиток держави обумовив виокремлення поліцейського аспекту її діяльності, що спричинено прагненням до упорядкування суспільних відносин з метою забезпечення правопорядку та безпеки громадян, створення належних умов для реалізації кожним з них суб'єктивних прав і свобод. Одним із найважливіших завдань держави донині залишається розбудова ефективної правоохоронної системи, суб'єкти якої наділені повноваженнями застосування легітимного примусу при охороні суспільного блага та протидії існуючим загрозам (небезпекам).

«Поліцейська діяльність» є однією з основоположних категорій у поліцейському праві. Традиції дослідження сутності поліцейської діяльності були закладені впродовж другої пол. XVIII - поч. XX ст. у роботах низки зарубіжних і вітчизняних поліцейстів. За радянських часів наукового аналізу сутності та значення поліцейської діяльності не здійснювалося, оскільки в юриспруденції існували обумовлені суто ідеологічними чинниками певні перестороги щодо проблем поліцейського права. Натомість у сучасній адміністративно-правовій науці проблема поліцейської діяльності є однією з основоположних. Так, окремі аспекти поліцейської діяльності держави аналізуються у дослідженнях Ю.Е. Аврутіна [1], К.С. Бельського [2], І.А. Горшеньової [3], А.В. Губанова [4], А.Т. Комзюка [5], М.П. Смирнова [6], Ю.П. Соловєя [7], Ю.М. Старилова [8], В.М. Шадріна [9] та ін. Не зважаючи на на-

явність досить широкого спектру присвячених цій проблемі наукових публікацій, слід констатувати відсутність цілісного уявлення щодо особливостей еволюції поглядів на сутність поліцейської діяльності та її значення для забезпечення життєдіяльності держави та суспільства. Тому метою статті є правовий аналіз сутності і значення поліцейської діяльності як специфічного різновиду державно-управлінської діяльності.

Поліцейсти дореволюційної доби уникали чіткого сутнісного визначення дефініції «поліцейська діяльність». Натомість особливу увагу вони акцентували на прикладному значенні поліцейської діяльності як державного інструменту забезпечення щастя і безпеки громадян, охорони публічного порядку, піклування про загальний добробут, забезпечення особистих і майнових благ. Водночас для правового визначення державного забезпечення необхідного порядку у суспільстві застосовувався термін «влада поліції» (тривалий час ототожнювався з внутрішнім управлінням), що охоплював нагляд, профілактичні заходи та поліцейську юрисдикцію. У XVIII ст. наукові праці мали переважно прикладно-інструментальний характер, оскільки були присвячені проблемі забезпечення загального благополуччя, підвищення ефективності державного управління фіскальною і господарською діяльністю. До початку XIX ст. призначення державної поліцейської діяльності вбачалося у забезпеченні «щастя громадян». Один із апологетів ідеї поліцейської держави Ф. Вольф підкреслював, що вдосконалення громадян має здійснюватися під безпосереднім керівництвом держави, уповноваженої застосовувати примус [10, с.24]. Підкреслюючи специфічність подібного підходу до тлумачення сутності поліцейської діяльності, І.Є. Андрієвський наголошував, що прибічники теорії Ф. Вольфа щодо примусового «насадження загального благополуччя» поділяли хибні уявлення меркантильних урядів, не вміли визначити межі поширення поліцейської діяльності держави [11, с.69].

Поняття «поліцейська діяльність» виокремлювалося патріархами юридичної поліцейстики Йоганном Генріхом Готлібом Юсті (Прусія) і Йозефом фон Зонненфельсом (Австрія). Так, Й.Г.Г. Юсті поліцейську діяльність ототожнював з «охороною, накопиченням і розумним використанням» загального майна держави, - основи загального щастя і суспільного добробуту [12, с.6].

Й. фон Зонненфельс предметом поліцейської діяльності вважав внутрішню безпеку, яку поділяв на публічну (державну) та приватну. Поліцейст стверджував, що існує два види поліцейської діяльності, а саме: піклування про публічну безпеку та піклування про приватну безпеку. Характерно, що Й. фон Зонненфельс одним з перших акцентував увагу на необхідності обмеження поліцейського втручання у приватне життя громадян, а також зважав на важливість профілактики правопорушень. Не обмежуючись необхідністю застосування традиційних заходів примусу, він наголошував на використанні заходів переконання, що мали передувати примусовому впливу [13, с.29-35].

Наприкінці XVIII - на поч. XIX ст. у західній юриспруденції здійснювалися перші спроби теоретичного обґрунтування необхідності обмеження «влади поліції». Так, ставлячи під сумнів доцільність збереження необмеженого поліцейського втручання держави в усі сфери суспільного життя, Г. Берг обґрунтовував необхідність застосування виключно дозволених засобів усунення перешкод і небезпек для спокою та добробуту громадян. Завдання поліції вбачав у забезпеченні умов безпеки та благоустрою, відносячи забезпечення безпеки до спільної компетенції поліції та юстиції, а благоустрою, - до виключної компетенції поліції, яку він поділяв на поліцію безпеки (поліцію у сучасному розумінні) та поліцію добробуту (сучасну державну адміністрацію). Діяльність поліції пропонував обмежити піклуванням верховної влади про попередження і усунення загроз (небезпек) усередині держави [14, с.10].

Всебічно ідея необхідності обмеження «влади поліції» була проаналізована прибічником концепції правової держави Р. фон Модем, який «захист від правопорушень» відніс до завдань юстиції, а «надання допомоги у подоланні перешкод» вважав предметом відання поліції. Йому вдалося обґрунтувати необхідність обмеження примусової діяльності держави у сфері внутрішнього управління завданнями поліції безпеки та чітко артикулювати основний принцип поліцейської діяльності: поліція не повинна діяти у випадках, якщо зовнішні перешкоди для розвитку можуть бути усунені зусиллями окремих осіб або легітимних союзів осіб [15, с.55-56].

Послідовники Р. фон Моля прагнули обмежити предмет поліцейської діяльності охороною внутрішньої безпеки, порядку і спокою, а поліцію розглядали як галузь державної діяльності, що передбачає у першу чергу охорону суспільства від небезпек і порушень [16, с.15-25].

Широке тлумачення поліцейського права об'єктивно спричинило невизначеність межі між поліцією як державним органом і поліцейською (примусовою) діяльністю виконавчої влади. Цей чинник негативно впливав на з'ясування завдань, функцій і повноважень поліцейських установ.

У країнах континентальної Європи ідея «поліцейської держави» була визнана неефективною, оскільки глобальна поліцейська турбота про «безпеку та добробут» негативно позначалася на економічному і політичному розвитку. Влада більшості держав намагалася уникнути якихось радикальних змін у поліцейській галузі, дотримуючись ідеологем початку XVIII ст., продовжуючи розглядати поліцію як універсальну контролюючу інстанцію. Водночас розуміння безперспективності спроб втілення ідеї «поліцейської держави» в умовах промислового перевороту і соціальної стратифікації тогочасного суспільства сприяло ствердженню протягом XIX - поч. XX ст. буржуазної правової держави, де тривала дискусія щодо ви-

значення меж поліцейської влади і перспектив інституалізації поліції.

У середині XIX ст. окремі європейські держави (Пруссія, Баварія, Вюртемберг, Баден) активізували законотворчу діяльність у галузі забезпечення внутрішньої безпеки шляхом створення так званих кримінальних кодексів поліції. З появою цих нормативно-правових актів фактично було визначено перші обриси сучасного розуміння поліції як «інструменту примусу, контролю і самостійної державної установи» [17, с.28]. Сутність поліції у «матеріальному» сенсі була визначена як функція публічного управління із захисту громадської безпеки та порядку, усунення загрозливих ситуацій як для суспільства у цілому, так й для кожного громадянина зокрема. Вплив на суспільство допускався лише на підставі закону та у порядку, визначеному законом. До поліції у «формальному» сенсі було віднесено державні завдання, для виконання яких встановлювалася компетенція поліцейських органів (розслідування кримінальних справ, переслідування злочинців, превентивна діяльність тощо).

Аналізуючи особливості становлення інституту поліції у Європі, дослідники посилаються на прецедентне за характером «Кройцберг-рішення» (Kreuzberg-Urteil) Вищого адміністративного суду Пруссії від 14.06.1882 року. Суд встановив, що діяльність поліції повинна обмежуватися виключно сферою захисту від небезпеки, а основним її завданням має стати забезпечення громадської безпеки та порядку. При виконанні службових чинностей поліція позбавлялася права вживати спрямовані проти свободи та власності громадян заходи без наявності відповідних приписів закону. Згодом суд також визнав, що публічний порядок не означає турботи про публічне благо. Він констатував, що поліція може втручатися лише за умови наявності загрози нанесення реальної шкоди, а не просто негативних наслідків [8, с.271].

«Кройцберг-рішення» є визначальним у контексті еволюції розуміння категорій «по-

ліція» та «поліцейська діяльність». У другій половині XIX ст. державно-поліцейське розуміння поняття «поліція» зазнало краху, а завдання щодо «підкування про загальний добробут» з компетенції поліції було остаточно вилучено.

Сучасна зарубіжна поліцейсько-правова теорія ґрунтується на постулаті щодо наявності у держави як соціально-політичного інституту повноваження придушувати волю окремих осіб заради досягнення публічного інтересу. Регулятивний вплив держави на соціальні процеси здійснюється у межах реалізації поліцейської функції, що є напрямом державної діяльності, у рамках якої забезпечується захист суспільства від протиправних посягань. Вона полягає у встановленні і забезпеченні внутрідержавного порядку спеціально уповноваженими озброєними органами державної виконавчої влади (поліцією, спецслужбами, пенітенціарними установами тощо), наділеними спеціальною компетенцією застосування державного примусу, тобто здійснення впливу на свідомість, волю, поведінку суб'єктів суспільних відносин з метою приведення соціальної поведінки у відповідність до державної волі. Ці органи є своєрідними «матеріальними додатками», інструментами здійснення державою регулятивно-охоронної діяльності.

І.І. Мушкет цілком обґрунтовано акцентує увагу на необхідності розмежування категорій «поліцейська функція держави» і «функції поліції». Поліцейська функція держави охоплює реалізацію комплексу заходів регулятивного впливу держави на суспільні процеси. Натомість функції поліції є напрямками діяльності поліцейських органів як спеціалізованої системи у структурі органів виконавчо-розпорядчої влади [18, с.6-7].

Реалізація поліцейської функції держави здійснюється у рамках відносин, що складають предмет адміністративного права (адміністративної діяльності). Власне, поліцейська діяльність може бути кваліфікована як один з видів адміністративної діяльності.

Провідний російський поліцейст

К.С. Бельський наголошує, що під поліцейською діяльністю у широкому сенсі слід розуміти особливий вид державно-управлінської діяльності, спрямованої на охорону громадського порядку, забезпечення громадської (як й будь-якої іншої) безпеки та пов'язаний із застосуванням державного примусу [2, с.34]. На думку В.М. Шандріна, поліцейська діяльність є особливим видом соціальної, державно-управлінської діяльності, що здійснюється на основі закону та в інтересах суспільства, спрямована на охорону та підтримання громадського порядку, забезпечення громадської безпеки засобами примусу [9, с.112]. Б.П. Єлісеєв пропонує поліцейську діяльність розглядати як діяльність наглядово-примусову з наведення громадського порядку і забезпечення безпеки громадян [19]. Водночас існує розуміння поліцейської діяльності як специфічної форми реалізації поліцейської функції держави, що передбачає цілеспрямований вплив відповідних державних інститутів (органів) на соціальні відносини.

Поліцейська діяльність не може ототожнюватися з «правоохоронною діяльністю». К.С. Бельський підкреслює, що поняття «правоохоронна діяльність» поглинає категорію «поліцейська діяльність», однак зауважує, що не всі правоохоронні органи є поліцейськими [2, с.43]. Розмежовуючи вищезазначені види діяльності держави, варто у першу чергу зважити на множинність суб'єктів правоохоронної діяльності, наявність серед них недержавних суб'єктів. Натомість поліцейська діяльність здійснюється від імені держави уповноваженими органами виконавчої влади. З іншого боку, правоохоронна діяльність не обов'язково здійснюється у формі правозастосування, а поліцейська діяльність завжди пов'язана із застосуванням права, передбачає у тому числі й заходи адміністративного припинення спеціального призначення, - заходи фізичного впливу, спеціальні засоби, вогнепальну зброю. Примус у поліцейській діяльності є методом соціального управління, що охоплює сукуп-

ність способів і засобів безпосереднього або опосередкованого зовнішнього впливу суб'єкта управління на об'єкт управління і полягає у цілеспрямованому обмеженні (скасуванні) свободи його функціонування (розвитку) в інтересах усього суспільства або ж окремої соціальної групи [20, с.67].

Визнаючи полісемантичність терміну «поліцейська діяльність», поліцейські єдині у виокремленні ознак поліцейської діяльності, а саме: це один з видів соціальної діяльності; пов'язана з управлінням органами виконавчої влади щодо забезпечення правопорядку; реалізується як усвідомлений і цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт, не пов'язаний з ним відносинами підпорядкування; є професійною за природою та публічною за характером; її основу і зміст складає поняття «охорона», що передбачає захист суспільства від небезпек соціального, природного, біологічного, техногенного характеру; є наглядово-примусовою діяльністю, якій властиві специфічні методи (засоби), а саме: адміністративний нагляд, адміністративний примус [13, с.34-40; 14, с.112-113].

На нашу думку, вищезазначений перелік притаманних поліцейській діяльності ознак не є вичерпним. Зокрема, варто звернути увагу на наявність процедурної (процесуальної) ознаки поліцейської діяльності, що обумовлює її формальну визначеність і неприпустимість порушення законних процедур. Порушення суб'єктами поліцейської діяльності встановлених процедур тягне за собою визнання дії неправомірною.

Водночас доцільно виокремити статусну ознаку посадової особи як суб'єкта поліцейської діяльності. Рішення посадової особи можуть переглядатися відповідно до чинної процедури на визначених законом підставах. Вважаємо, що можна стверджувати щодо поширення на поліцейську діяльність правила преюдиційності. Встановлені посадовою особою правовідносини (юридичні факти) апріорно є істинними. Їх перегляд судовими або правоохоронними органами (наприклад, прокуратурою) може здійснюватися виклю-

чно за умов наявності ознак їх неправомірності з обов'язковим дотриманням існуючих процедур.

Структуру поліцейської діяльності складають мета, засоби, об'єкт і суб'єкт. Метою поліцейської діяльності є реалізація поліцейської функції держави з метою охорони правопорядку і забезпечення внутрішньої безпеки. Засобами та методами (засобами досягнення мети) є заходи державного примусу. Суб'єкти поліцейської діяльності - це наділені особливою компетенцією спеціальні органи, уповноважені державою застосовувати заходи примусу. Об'єктом поліцейської діяльності є поведінка суб'єктів суспільних відносин, на які спрямовані заходи державного примусу [21, с.16-19].

В умовах перманентної наукової дискусії, об'єктивно обумовленої відсутністю усталеного догматичного (доктринального) розуміння сутності поліцейської діяльності, вона водночас розглядається як вид державно-управлінської діяльності та форма реалізації поліцейської функції держави, що полягає у можливості застосування уповноваженими органами державної влади легітимних заходів примусу (поліцейських заходів). Такий підхід цілком виправданий у контексті тлумачення природи держави як соціального інституту, покликаною придушувати волю окремих осіб заради досягнення публічного інтересу (забезпечення суспільного блага), а також визнання примусу як методу соціального управління. Визначальним є те, що державний примус як метод реалізації поліцейської функції держави має здійснюватися уповноваженими спеціальними органами (формаціями) виконавчої влади, наділеними законодавцем відповідними повноваженнями та засобами, - поліцією (міліцією). Особливістю нинішнього етапу суспільного розвитку є переосмислення ролі та місця поліції (міліції) у системі органів державної влади. Якщо раніше уявлення про поліцію в суспільній свідомості асоціювалося виключно з примусовою діяльністю держави з метою забезпечення громадської безпеки та поряд-

ку, то нині йдеться про важливість соціальної місії поліції (міліції), що полягає у «служінні суспільству», налагодженні партнерства з населенням, пріоритетності профілактичної (превентивної) діяльності.

Вважаємо, що можна говорити про наявність міжнародних стандартів поліцейської діяльності. Так, у Декларації про поліцію, ухваленій рішенням Асамблеї Ради Європи від 08.05.1979 р., сенс діяльності поліцейських вбачається у захисті громадян та суспільства від насилля, пограбування та інших суспільно небезпечних дій. Особлива увага звертається на пріоритетності поглибленої професійної підготовки персоналу поліції із соціальних проблем, демократичних прав і свобод людини [22, с.77-78].

Резюмуючи вищесказане, зазначимо, 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 у цілому.

У юридичній поліцейській донині відсутнє уніфіковане визначення категорії «поліцейська діяльність». На нашу думку, поліцейську діяльність узагальнено можна розглядати як один з 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 прав громадян.

ЛІТЕРАТУРА

1. Аврутин Ю. Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел: опыт

- системного исследования / Ю. Е. Аврутин. - СПб. : Санкт-Петербургская академия МВД России, 1998. - 412 с.
2. Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / К. С. Бельский ; под ред. А. В. Куракина. - М. : Изд-во «Дело и Сервис», 2004. - 816 с.
3. Горшенева И. А. Полиция в механизме современного государства: Теоретико-правовые аспекты : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : 12.00.01 / И. А. Горшенева ; Юрид. ин-т МВД России. - М., 2002. - 28 с.
4. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран: организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности / А. В. Губанов. - М. : МАЭП, 1999 - 288 с.
5. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : моногр. / А. Т. Комзюк ; за заг. ред. О. М. Бандурки. - Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. - 336 с.
6. Смирнов М. П. Полиция зарубежных стран и ее оперативно-розыскная деятельность / М. П. Смирнов. - М. : Акад. упр. МВД России, 1995. - 128 с.
7. Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации / Ю. П. Соловей. - Омск : ВШМ МВД РФ, 1993. - 504 с.
8. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. / Ю.Н. Стариков. - М. : Изд-во НОРМА, 2002– . – Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – 2002. - 673 с.
9. Шадрин В. М. Полицейская деятельность как объект исследования (историко-правовой аспект) / В. М. Шадрин // Вестник Челябинск. гос. ун-та. - 2003. - № 1. - С. 111-117.
10. Вольф Х. Разумные мысли о силах человеческого разума и их исправном употреблении в познании правды / Х. Вольф. - СПб. : Типография Артиллерийского и Инженерного Шляхетского кадетского корпуса, 1765. - 357 с.
11. Андреевский И. Е. Полицейское право. В 2 т. Т.1. Полиция безопасности / И. Е. Андреевский. - СПб., 1865. - 666 с.
12. Юсти И. Г. Г. Основание силы и благополучия царств или подробное начертания всех знаний, касающихся до государственного благочиния. В 4 т. Т. I / Юсти И. Г. Г. - СПб., 1772. - 515 с.
13. Зоннефельс И. Начальные основания полиции или благочиния / И. Зоннефельс. - М. : Универ. тип., 1787. - 318 с.
14. Платонов И. В. Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном / И. В. Платонов. - Х. : Универ. тип., 1856. - 143 с.
15. Р. фон Моль. Наука полиции по началам юридического государства. Пер. с 3-го нем. изд. Вып.1 / Р. фон Моль ; пер.: Сементковский Р. - СПб. : Печ. В.И. Головина, 1871. - 356 с.
16. Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнениями литературы и законодательств Франции, Англии и Германии / Л. Штейн. - СПб. : Изд. А. С. Гиероглифова, 1874. - 594 с.
17. Jessen R. Polizei, Wohlfahrt und die Anfänge des modernen Sozialstaats während des Kaiserreichs / R. Jessen // Geschichte und Gesellschaft. - 1994. - 29. - S. 23-31.
18. Мушкет И. И. Полиция в механизме Российского государства: историко-теоретическое исследование: дис. ... кандидата юрид. наук / Мушкет И. И. - СПб., 1997. - 180 с.
19. Елисеев Б. Полицейское государство? Не надо его бояться! / Б. Елисеев // Российская газета. – 26.02.2000.
20. Сальников В. П. Убеждение и принуждение в деятельности органов внутренних дел : пособие / В. П. Сальников, В. П. Федоров. - Л. : ВПУ, 1989. - 90 с.
21. Москаленко М. М. Концепция «полицейского права» как идейно-теоретическое основание организации и деятельности полиции дореволюционной России: Историко-теоретический аспект: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 «Теория государства и права; история учений о праве и государст-

ве» / Москаленко М. М. ; Санкт-Петербургск. ун-т МВД России. - СПб., 2004. - 22 с.

22. О полиции / резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы : от

08.05.1979 г. // Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью / сост. Т. И. Москалькова и др. - М. : Спарк, 1998. - 388 с.

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>

Здійснюється правовий аналіз сутності та значення поліцейської діяльності як специфічного різновиду державно-управлінської діяльності. Особливу увагу приділено з'ясуванню ознак поліцейської діяльності та розмежуванню споріднених правових категорій.

Проневич А.С. Полицейская деятельность как вид государственного-управленческой деятельности

Осуществляется правовой анализ сущности и значения полицейской деятельности как специфической разновидности государственного-управленческой деятельности. Особое внимание уделено выяснению признаков полицейской деятельности и разграничению родственных правовых категорий.

Pronevich A.S. Police Activity as a Kind of State-Administrative Activity

A legal analysis of the essence and significance of police activity as a specific species of state and administrative activity is made in the article. A special attention is made to ascertain the features of police activity and differentiation of close legal categories.

Форум права Форум