

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 34.07:340.11

В.В. Буран,
здобувач ДНДІ МВС України

МІСЦЕ НАУКИ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПРАВА В СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ ЮРИДИЧНИХ ЗНАТЬ ТА ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Статтю присвячено аналізу питання розвитку в Україні поліцейського права як самостійної галузі сучасного права й науки, що регулює відносини у сфері державного управління правоохоронною діяльністю, розглянуто зафіксовані в юридичній літературі підходи до визначення сутності поліцейського права, окреслено погляди сучасних українських науковців щодо підстав виокремлення науки поліцейського права.

Ключові слова: поліція, поліцейське право, норми поліцейського права.

Статья посвящена анализу вопроса развития в Украине полицейского права как самостоятельной отрасли современного права и науки, регулирующего отношения в сфере государственного управления правоохранительной деятельностью, рассмотрены зафиксированные в юридической литературе подходы к определению сущности полицейского права, определены взгляды современных украинских ученых относительно причин выделения науки полицейского права.

Ключевые слова: полиция, полицейское право, нормы полицейского права.

Paper is devoted to the analysis of the issue of the development in Ukraine of the police right as an independent branch of the modern right and science governing the relations in the sphere of public administration by law-enforcement activity; the approaches to the definition of the essence of police right recorded in legal literature are considered, views of modern Ukrainian scientists concerning the reasons of allocation of science of the police right are defined.

Keywords: police, police right, norms of the police right.

Перед сучасною українською правовою наукою постало важливе завдання, пов'язане з переосмисленням місця і ролі поліцейського права у сучасній демократичній та правовій державі, нагальна потреба усунення низки стереотипів, сформованих у процесі соціально-історичного формування науки поліцейського права та включення її у систему юридичних знань та правову систему України.

Аналіз сучасної правової літератури показує, що проблематика поліцейського права нині активно дискутується в адміністративно-правовій науці. Окремі аспекти цієї проблеми досліджувалися у роботах Ю.Є. Аврутїна, І.П. Антонова, К.С. Бельського, О.П. Головіна, А.Т. Комзюка, М.М. Москаленка, І.І. Мушкета, М.В. Лошицького, Ю.П. Солов'я, Ю.М. Старилова, М.Л. Тихомирової, О.С. Проневича, Р.С. Мельника, Ю.І. Римаренка та ін. Однак, незважаючи на зростаючий інтерес до цієї проблематики, розвинена поліцейсько-правова теорія, усталений категоріально-понятійний апарат, чітке усвідомлення перспектив розвитку поліцейського права й досі відсутні.

Вважаємо, що поліцейське право можна визнати самостійним елементом сучасної системи права. Тому розглянемо підходи до визначення сутності поліцейського права, які на сьогодні існують у юридичній літературі.

Як зазначає К.С. Бельський, поліцейське право – це організована сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки [1]. З точки зору І.П. Антонова поліцейське право – це сукупність правових норм, призначених для регулювання суспільних відносин у зв'язку та з приводу практичної реалізації приписів органів виконавчої влади [2]. Ю.П. Соловей під поліцейським правом розуміє організовану сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері поліцейської діяльності, що здійснюється поза рамками цивільного, кримінального та кримінально-виконавчого процесів [3]. Він звертає увагу, що нормами поліцейського права регулюється тільки поліцейська діяльність, яка здійснюється поза межами цивільного, кримінального та кримінально-виконавчого процесу. Ф.Д. Фіночко визначає поліцейське право як науку про поліцію у широкому сенсі слова, що означає сукупність державних і громадських заходів, спрямованих на охорону й розвиток народного добробуту й безпеки [4].

Існує і більш широке визначення поняття “поліцейське право”, надане, наприклад, І.І. Мушкетом, який вважає, що поліцейське право є регулятивно-охоронною системою, наділеною реальною (легітимною, забезпеченою системою дієвих гарантій) можливістю керувати на основі застосування переконання і примусу діями індивідуальних і колективних суб'єктів права з метою узгодження інтересів особистого, корпоративного і загальносоціального характеру, а також підпорядкування цих інтересів єдиній волі [5].

Таким чином, з урахуванням наданих визначень поняття “поліцейське право”, його можна розглядати як у широкому, так і у вузькому сенсі. Під поліцейським правом у широкому сенсі слід розуміти сукупність правових норм, що регулюють відносини, які виникають під час діяльності усіх правоохоронних органів внутрішніх справ України щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, попередження та боротьби зі злочинами та адміністративними правопорушеннями, охорони та захисту прав і свобод громадян у пріоритетних сферах суспільного життя. Під поліцейським правом у вузькому сенсі слід розуміти сукупність правових норм, що регулюють відносини, які виникають під час діяльності поліції щодо охорони публічного порядку та забезпечення громадської безпеки, попередження та боротьби зі злочинами й адміністративними правопорушеннями, охорони та захисту прав і свобод громадян у пріоритетних сферах суспільного життя.

Найбільш повно на сьогодні питання поліцейського права досліджені К.С. Бельським [1]. Він абсолютно чітко розкрив значення поліції та поліцейського права для сучасної держави, яке полягає у тому, що останні є обов'язковими елементами, без яких неможливе існування правової держави. “Слід пам'ятати, — пише К.С. Бельський, — що правова держава розвивається разом із формуванням громадянського суспільства і є фактором удосконалення цього суспільства, забезпечуючи його безпеку. Громадянське суспільство – це суспільство, яке завершує своє формування у межах правової держави з її ідеями пріоритету права, єдності права та закону, верховенства закону і достатньо сильного, кваліфікованого та підпорядкованого закону поліцейського апарату” [1]. Відзначимо, однак, що викладена теза не нова, її можна зустріти ще у працях Отто Майєра, які побачили світ наприкінці ХІХ — на початку ХХ ст. Більш ніж сто років тому видатний німецький вчений писав, що формування правової держави викликає

принципові зміни у діяльності поліції, яка, будучи частиною адміністрації, вже не може застосовувати свої примусові заходи без законодавчого підґрунтя, зосередженого у нормах поліцейського права.

Починаючи з 90-х років ХХ століття у вітчизняній юридичній науці почали висловлюватися думки щодо необхідності виокремлення поліцейського права в окрему науку та можливість існування його як одного із самостійних елементів сучасної системи права.

Як слушно зазначає Ю.І. Римаренко, необхідно однозначно визнати існування поліцейського права як одного з елементів вітчизняної правової системи, що є сукупністю правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері поліцейської діяльності, тобто діяльності органів виконавчої влади (посадових осіб) та інших уповноважених на те суб'єктів, пов'язаної з безпосереднім забезпеченням прав і свобод фізичних і юридичних осіб [6]. Оскільки поліцейське право розвивається у напрямі формування більшого внутрішнього взаємозв'язку його джерел, більшої їх відособленості від іншої маси законодавства і, отже, посилення своєї автономності, цілком ймовірно визнання за поліцейським правом статусу самостійної галузі права, як це відбулося з банківським, екологічним та земельним правом.

Схожої позиції дотримується В.Д. Гвоздецький, який визначає поліцейське право як самостійну галузь сучасного права й науки, що регулює історично сформовані суспільні відносини у сфері державного управління правоохоронною діяльністю, регламентує діяльність органів охорони громадського порядку та застосування адміністративного примусу, забезпечення внутрішньої безпеки держави загалом [7]. Він вважає, що за допомогою поліцейського права можна було б оптимально визначити склади адміністративних правопорушень і відповідальність за їх учинення, регламентувати порядок застосування засобів прямого адміністративного примусу, в тому числі спеціальних засобів, вогнепальної зброї, провадження за справами про адміністративні правопорушення, ліцензійно-дозвільну систему, порядок введення на території країни спеціальних режимів. На сучасному етапі розвитку суспільства поліцейське право має також визначати структуру та повноваження державних органів виконавчої влади, наділених поліцейськими функціями. Слід відокремити норми, які захищали б права та свободи громадян від неправомірних дій органів, наділених поліцейськими функціями. До таких органів у нашій країні мають бути віднесені поліція, органи державної безпеки, податкові, митні, прикордонні служби, державні інспекції та громадяни, які виконують функції охорони громадського порядку та цивільного контролю. Перелік цих органів має бути вичерпним, а додатковими повноваженнями вони можуть бути наділені лише законодавцем. Розв'язанню цих проблем, на думку вченого, сприятиме кодифікація поліцейського законодавства України, яке відповідало б вимогам, що ставляться Європейським Співтовариством до поліцейської діяльності та захисту прав та основних свобод людини і громадянина в умовах демократії.

Р.С. Мельник наголошує на необхідності реанімування поліцейського права та включення його у систему українського права та зазначає, що поліцейське право (сукупність правових актів, які регулюють діяльність поліції та визначають її взаємовідносини з приватними особами) не розглядається як цілісний предмет наукового аналізу. На його думку, дослідження окремих правових актів, що регулюють діяльність поліції, проводяться безсистемно і непослідовно [8]. Автори, які займаються цією проблематикою, орієнтуються на вирішення окремих, приватних завдань, не прагнучи до побудови завершеної наукової конструкції. Огляд чинного законодавства України показує, що нині у нашій державі існує

велика кількість нормативних актів, які встановлюють правові засади та порядок діяльності правоохоронних органів, визначальне місце у системі яких займає поліція. Це пов'язано насамперед з кількістю та різноманітністю завдань, які покладаються на неї, що загалом відповідає європейським та світовим стандартам. Але принципового значення набуває досконалість законодавства стосовно діяльності поліції. Адже якщо законодавство про діяльність поліції не буде ґрунтуватися на принципах верховенства права, не буде пронизане ідеями пріоритету прав та свобод особи, то поліція ніколи не стане поборником права та закону. Тому нормативні акти, які регулюють діяльність поліції, мають постійно знаходитися у полі зору як суб'єктів правотворчості, так і науковців, які повинні стежити за їх відповідністю основним засадам функціонування правової держави та очікуванням суспільства, розробляти та впроваджувати у життя нові, більш сучасні та більш демократичні механізми функціонування поліції. Однак системно й послідовно це завдання може бути вирішено лише у тому разі, коли названі нормативні акти будуть чітко відмежовані від інших правових актів, які регулюють діяльність публічної адміністрації. Тобто нормативні акти щодо діяльності поліції мають скласти самостійний предмет науково-теоретичного аналізу, що може бути досягнуто шляхом виділення у системі українського права поліцейського права [9]. Ми погоджуємося з точкою зору Р.С. Мельника, що поліцейське право має поставати складовою частиною Особливої частини адміністративного права, оскільки ця галузь права покликана, з одного боку, втілити у життя конституційні приписи щодо забезпечення безпеки у державі, а з іншого – змінити формат відносин між правоохоронними органами та приватними особами, на що вже давно сподівається українське суспільство.

Водночас необхідно звернути увагу на те, що існують й інші думки, зокрема щодо віднесення поліцейського права до підгалузі адміністративного права. Для такого виділення, на думку М.В. Лошицького, є всі необхідні умови [10]. По-перше, наявний специфічний предмет регулювання – відносини у сфері громадського порядку, які є специфічним різновидом управлінських відносин. Такі відносини вимагають своєї правової регламентації, яка здійснюється за допомогою норм поліцейського права. По-друге, своєрідність поліцейського права як підгалузі виражається в тому, що притаманний йому єдиний метод правового регулювання базується на специфічному способі впливу на людську поведінку – на нагляді та можливості в окремих випадках застосувати адміністративний примус. Саме через це всередині підгалузі відбувається складне поєднання регулятивних і правоохоронних (деліктних) норм, які покликані забезпечити цілісне регулювання відносин у сфері охорони громадського порядку та правопорядку. По-третє, поліцейське право як підгалузь адміністративного права характеризує таку ознаку, як законодавча відокремленість. Норми поліцейського права одержують зовнішнє оформлення в нормативних – законодавчих і підзаконних – актах. Порівнюючи радянське “поліцейське законодавство” з сучасним українським, необхідно відзначити появу якісно нового аспекту в останньому: в його структурі більшу питому вагу зайняли законодавчі акти прямої дії. Достатньо назвати Закон України “Про Національну поліцію” – законодавчий акт, який не страждає декларативністю та бланкетністю. Норми поліцейського права, які встановлюють та охороняють громадський порядок, створюють систему, яка повинна відзначатися стабільністю та узгодженістю норм між собою. Тому дуже важливо, щоб громадський порядок регламентувався єдиним законодавчим актом, який би узгоджував між собою та регламентував усі інші нормативні акти поліцейського характеру. Ця проблема набула особливої

актуальності в наш час, коли подібні акти видаються як органом законодавчої, так і органами виконавчої влади. Поліцейське право та наука про нього як наука Особливої частини адміністративного права разом із науковими дослідженнями публічного управління, адміністративного судочинства та адміністративної відповідальності є ядром теорії та практики адміністративного права. Це проглядається також у тому, що загальні принципи адміністративного права вже давно були розвинені судовою практикою, насамперед Вищого адміністративного суду Пруссії, а також частково кодифіковані [11]. У певний час вчення про управління у широкому розумінні звернулося до вивчення теми поліції. Зрозуміло, однак, що теорія робить акцент на методах адміністративної доктрини та науки, переважно досліджуючи сам процес управління, а не вибір можливих альтернатив здійснення цього процесу.

Як стверджує Ю.В. Фомін, на сьогодні в загальному вигляді під наукою поліцейського права розуміють науку про національну та громадську безпеку. Він зазначає, що наука поліцейського права вивчає понятійний апарат, чинне законодавство в правоохоронній сфері, практику державного управління поліцією, правозастосовну діяльність поліцейських органів та їх посадових осіб та вважає, що поліцейське право має вивчати чинне адміністративне та поліцейське законодавство не абстрактно, а в тісному взаємозв'язку з життям громадян, роботою апарату управління. Таким чином, Ю.В. Фомін пропонує під поліцейським правом розуміти сукупність адміністративно-правових норм, що регулюють відносини, які виникають під час діяльності поліції щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, запобігання й боротьби зі злочинами та адміністративними правопорушеннями [12].

Поліцейське право є системним утворенням, яке включає в себе такі інститути: норми поліцейського права, об'єкти поліцейської охорони, суб'єкти поліцейської діяльності, методи поліцейської діяльності та форми поліцейської діяльності. Система зазначених інститутів становить єдину основу поліцейського права. З метою отримання більш повного уявлення про роль поліцейського права як правової основи діяльності поліції вважаємо за доцільне надати коротку характеристику вказаним інститутам. Так, норми поліцейського права покладають на громадян необхідність виконання різноманітних обов'язків у сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, дотримання встановлених правил, тобто адміністративно-правових заборон, що передбачає застосування певних обмежень у користуванні правами та свободами. Усе вищенаведене є "негативними обов'язками", які наказують утримуватися від учинення протиправних дій та які передбачені забороняючими нормами. "Негативні обов'язки" становлять основу поліцейського права, оскільки діяльність органів внутрішніх справ безпосередньо пов'язана зі здійсненням контролю за дотриманням громадянами встановлених заборон, але "негативні обов'язки" мають поєднуватися з реалізацією громадянами наданих їм чинним законодавством прав і свобод. Таким чином, безперешкодна реалізація громадянами наданих їм прав і свобод буде можливою лише за умов сумлінного дотримання тими ж самими громадянами покладених на них обов'язків. У той самий час норми поліцейського права покладають необхідність реалізації "негативних обов'язків" не лише на громадян, а й на поліцейські органи та їх посадових осіб, оскільки саме їм держава довірила застосування заходів державного примусу. Зазначені норми поліцейського права регулюють діяльність поліцейських органів щодо спостереження та застосування заходів адміністративного примусу в громадських місцях.

З огляду на викладене вважаємо, що поліція є необхідною ланкою публічної адміністрації, покликаною у спеціальній формі, через застосування примусових

заходів, заснованих виключно на законних підставах, забезпечувати та охороняти публічний порядок та безпеку. Завдання поліції полягає у тому, щоб гарантувати приватним особам так зване відчуття безпеки, що є одним із найвагоміших здобутків правової держави [12]. Чим впевненіше та безпечніше почувають себе громадяни, тим стабільніша держава. Саме з огляду на це питання підвищення відчуття безпеки постійно перебуває у полі зору керівництва розвинутих європейських країн, яке неодмінно пов'язує його з роботою саме поліції. Наша держава взяла на себе ряд надзвичайно важливих та принципових зобов'язань перед українським народом. Зокрема, у ст. 3 Основного Закону проголошено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [13]. У ч. 3 ст. 17 Конституції України наголошено, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Отже, визначальна роль у процесі охорони людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки належить правоохоронним органам, діяльність яких має регулюватися виключно законом. Все викладене дає підстави стверджувати, що наразі необхідно визнати поліцейське право самостійною галуззю українського права. Без цього просунути у напрямку створення такої системи нормативних актів про діяльність поліції, яка б відповідала сучасним світовим та європейським стандартам, не можливо.

Виділення поліцейського права в окрему науку сприятиме активізації відповідних наукових досліджень, спрямованих на вивчення окремих його інститутів. Безумовно, це позитивно позначиться також і на рівні вивчення поліцейського права студентами цивільних вищих навчальних закладів юридичного профілю, а головне – спеціалізованих навчальних закладів, які якраз і готують майбутніх поліцейських. Відтак логічним наступним кроком є створення у вищих навчальних закладах системи МВС України однойменних кафедр.

Для юристів, діяльність яких спрямована на управління, захист, охорону й забезпечення безпеки кожного громадянина, вивчення курсу поліцейського права може бути корисним з погляду формування розвинутого правового світогляду. Крім того, в аспекті реформування відомчої освіти, зокрема розрізнення юридичної освіти та професійної підготовки поліцейських, курс поліцейського права, на нашу думку, буде необхідним, насамперед, для реалізації завдань підготовки поліцейських. У вищих навчальних закладах юридичного профілю доцільно створити однойменні кафедри та запровадити навчальні дисципліни “Поліцейське право” та “Порівняльне поліцейське право”, у рамках яких розглядати такі проблеми: історія поліції, джерела поліцейського права, місце поліції в системі органів державної влади, організаційна структура, завдання і компетенція поліції, захист службової інформації, законність у діяльності поліції, захист від незаконних дій поліції, застосування примусу поліцейськими службовцями, здійснення повноважень і службова відповідальність, проходження служби в поліції.

Остаточне вирішення питання сутності та практичної спрямованості зазначеної навчальної дисципліни потребує проведення подальших наукових досліджень, круглих столів, а також аналізу не лише зарубіжного досвіду, а й вітчизняної історії юридичної освіти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бельский К.С.* Полицейское право : лекц. курс / К.С. Бельский / под ред. А.В. Куракина. – М. : Дело и сервис, 2004. – 816 с.
2. *Антонов И.П.* Полицейское право: быть или не быть? / И.П. Антонов // Юридическое образование и наука. – 2001. – № 3. – С. 34–39.
3. *Соловей Ю.П.* Российское полицейское право : история и современность / Ю.П. Соловей // Государство и право. – 1995. – № 6. – С. 75–85.
4. *Фіночко Ф.Д.* Поліцейське право – складова частина адміністративного права / Ф.Д. Фіночко // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. ; відп. ред. В.Я. Тацій. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2004. – Вип. 66. – С. 88–96.
5. *Мушкет И.И.* Генезис “полицейского права” в контексте эволюции правовой системы России (Историко-теоретический анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / И.И. Мушкет. – СПб., 2003. – 452 с.
6. Антологія міжнародного поліцейського права. (Історія. Предмет. Методи. Норми. Класифікація) у двох томах / За загальною редакцією : Ю.І. Римаренка, В.Я. Тація, А.П. Гетьмана, О.М. Джужі, О.В. Негодченка, В.І. Олефіра, В.М. Чиснікова. Т.2. Поліцейське право : становлення і сучасність. – Херсон : Айлант, 2014. – 888 с
7. *Гвоздецький В.* Становлення поліцейської науки про поліцейське право / В. Гвоздецький [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/VAUMVS/2010_4/gvozdet.pdf.
8. *Мельник Р.С.* Система адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Р.С. Мельник ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 415 с.
9. *Мельник Р.С.* Поліцейське право в Україні : нотатки до наукової дискусії // Юрист України. – 2011. – № 3 (16). – С. 32–37
10. *Лошицький М.В.* Реабілітація поліцейського права / М.В. Лошицький // Право України. – 2002. – № 7. – С. 95 – 99.
11. *Лошицький М.В.* Поліцейське право в системі права України / М.В. Лошицький // Публічне право. – 2012. – № (3)7. – С. 71–75.
12. *Фомін Ю.В.* Поліцейське право та поліцейське законодавство як правова основа діяльності органів внутрішніх справ / Ю.В. Фомін // Право і Безпека. – 2011. – № 4. – С. 90–95.
13. Про Національну поліцію : Закон України : від 02.07.2015 № 580-VIII// Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41.
14. Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

Отримано 10.05.2016