

УДК 351.74(477)

**Ю. В. ФОМІН,***здобувач**Харківського національного університету внутрішніх справ*

## **ПОЛІЦЕЙСЬКЕ ПРАВО ТА ПОЛІЦЕЙСЬКЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЯК ПРАВОВА ОСНОВА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Проаналізовано особливості формування поліцейського права та його трансформації в адміністративне право. Визначено сучасний зміст науки поліцейського права. Доведено, що завдяки ґрамотно розробленому та впровадженому поліцейському законодавству можна досягти підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ. Обґрунтовано доцільність проведення кодифікації поліцейського законодавства України.

На відміну від інших галузей права, адміністративне право має складну історію становлення і розвитку [1, с. 6]. В еволюції адміністративного права можна виділити два етапи: 1) у XVIII–XIX адміністративне право століттях виступає як поліцейське право; 2) на межі XIX–XX століть – як адміністративне право, що включає в себе поліцейське право. На жаль, у сучасній науковій літературі мало уваги приділяється вивченню таких складних теоретичних питань, як, наприклад, поліцейське право. На нашу думку, це є суттєвим недоліком сучасної юридичної науки, оскільки історія розвитку поліцейського права здійснює істотний вплив на формування сучасної системи адміністративного права. Недостатня дослідженість у сучасній науці основних моментів, пов'язаних із формуванням поліцейського права та його подальшою трансформацією в адміністративне право, ускладнює розвиток поліцейстики як науки, що є однією із важливих складових адміністративно-правової науки, претендує на звання самостійної галузі права. Таким чином, актуальність даної роботи визначається необхідністю наукового дослідження особливостей формування поліцейського права та його трансформації в адміністративне право, необхідністю визначення сучасного змісту науки поліцейського права.

**Мета** роботи – аналіз особливостей формування поліцейського права та його трансформації в адміністративне право, визначення сучасного змісту науки поліцейського права, обґрунтування доцільності включення поліцейського законодавства до правових основ діяльності органів внутрішніх справ.

Новизна роботи полягає в тому, що вона є одним із перших комплексних досліджень історії виникнення поліцейського та адміністративного права, особливостей повної заміни

поліцейського права правом адміністративним; надано авторське визначення поняття «поліцейське право»; обґрунтовано необхідність визнання поліцейського права невід'ємною складовою частиною адміністративного права; запропоновано провести кодифікацію поліцейського законодавства України.

У літературі початку XX ст. зазначається, що вітчизняне адміністративне право виникло на базі поліцейського права, яке було сформовано під впливом наукових поглядів та ідей західноєвропейських вчених, практики західноєвропейського законодавства. Науково обґрунтовано, що поліцейське право в більшості сучасному вигляді виникло в Німеччині в першій половині XIX ст. У той час до основних сфер суспільних відносин, що були об'єднані поліцейською діяльністю, належали такі: релігія, звичаї, охорона здоров'я, харчування, публічний порядок і спокій (мир), шляхове господарство, торгівля, мануфактура (виробництво) тощо [2, с. 14–15]. Необхідно звернути увагу, що ключовими поняттями, які характеризували термін «поліція» в XVII–XIX століттях, були такі поняття, як безпека, благоустрій, благочинство, добробут, порядок та упорядкованість.

На межі XVIII–XIX століть основними категоріями в науці поліцейського права були категорії «поліція безпеки» та «поліція добробуту». На поліцію безпеки покладался обов'язок охороняти громадський порядок у державі, життя та безпеку громадян; на поліцію добробуту – обов'язок впроваджувати систему адміністративних заходів, спрямованих на розвиток державного і приватного господарства, фізичного і духовного стану населення. Акцентуємо увагу, що принциповою відмінністю поліції безпеки від поліції добробуту була можливість поліції безпеки застосовувати заходи державного примусу.

Формування науки адміністративного права та її відокремлення від поліцейського права було пов'язано із поступовим відокремленням таких понять, як органи державної влади, адміністрація, державна служба, адміністративна юстиція, що, безумовно, розширювало зміст науки поліцейського права та створювало передумови для формування науки адміністративного права. Таким чином, адміністративне право поступово почало відокремлюватися від наук управління, державного та конституційного права, стаючи самостійною частиною дисципліни публічного права.

Щодо Росії, то тут формування та розвиток науки поліцейського права пов'язується із прізвищами П. Гуляєва, І. Андрєєвського, І. Платонова, завдяки науковим дослідженням яких було виокремлено два основних елементи поліцейського права: науку про благоустрій та науку про благочинство. Під благоустроєм розуміли частину законодавства, що присвячена визначенню системи позитивних заходів, спрямованих на створення морального та матеріального добробуту населення; під благочинством розуміли частину законодавства, що була покликана забезпечити досягнення поставлених цілей вже негативними засобами. Деякі російські науковці (зокрема М. Бунге та А. Антонович) вважали, що першою частиною поліцейського права є вчення про безпеку (або закони благочинства), яке належало державному праву; другою ж частиною є вчення про добробут (закони благоустрою), яке мало розглядатися як прикладна частина політичної економії [3]. Таким чином, уперше було запропоновано розглядати поліцейське право не лише через призму юридичних законів, а й через призму економічних.

Проривом у дослідженні поліцейського права, після чого почалася трансформація поліцейського права в адміністративне, стала низка наукових праць І. Тарасова. Слід зазначити, що саме завдяки І. Тарасову було започатковано розмежування предметів відання поліцейського та адміністративного права.

У Росії на початку ХХ ст. у науковому обґрунтуванні адміністративного права як самостійної галузі визначилися дві школи:

– школа, що визнавала за поліцейським правом значення історичне. Представниками цієї школи були В. Дерюжинський та О. Єлістратов, які вважали, що «вчення про управління» замінило систему поліцейського права;

– школа, що підкреслювала самостійний та субстанційний характер поліцейської діяльно-

сті. Представниками другої школи були І. Тарасов та В. Івановський, які стверджували, що заміна поняття «поліція» поняттям «адміністрація» не є правильною і що необхідно визначити поліцію самостійною частиною адміністрації, а поліцейське право – частиною адміністративного права [4; 5].

Остаточо поліцейське право перейменувалося в адміністративне право на початку ХХ ст. внаслідок революційних подій, які не дали вітчизняній науці поліцейського права можливості розвиватися. Вважаємо, що абсолютне вилучення з наукового та практичного обігу поняття «поліцейське право» є некоректним (з наукової точки зору) кроком, що згодом українською відобразилося на якості правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ.

Слід підкреслити, що дискусійне питання про місце поліцейського права в системі адміністративного права не залишилося в минулому. Так, сучасні російські вчені-адміністративісти (зокрема Ю. Соловей та К. Бельський [6; 7]) вважають за необхідне визначити можливість існування поліцейського права як одного із самостійних елементів сучасної правової системи. Як вважає К. Бельський, поліцейське право – це організована сукупність адміністративно-правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки [6, с. 9].

Зазначимо, що К. Бельський надає першочергового значення саме терміну «поліцейське право» та акцентує увагу на тому, що категорична відмова держави та суспільства від терміна «поліція» є необґрунтованою та передчасною. Так, Ю. Соловей та К. Бельський розглядають поліцейське право як одну із підгалузей адміністративного права з перспективою визнання за ним статусу самостійної галузі права. Погоджуємося з наведеною точкою зору та вважаємо за можливе підкреслити, що галузь адміністративного права буде нормально розвиватися, якщо визначити існування поліцейського права як невід'ємної частини адміністративного права.

На сьогодні в загальному вигляді під наукою поліцейського права розуміють науку про національну та громадську безпеку. Зазначимо, що наука поліцейського права вивчає понятійний апарат, чинне законодавство в правоохоронній сфері, практику державного управління поліцією, правозастосовну діяльність поліцейських органів та їх посадових осіб. Слід зауважити, 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, пропонуємо під поліцейським правом розуміти сукупність адміністративно-правових норм, що регулюють відносини, які виникають під час діяльності органів внутрішніх справ України щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, запобігання й боротьби зі злочинами та адміністративними правопорушеннями.

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 органів внутрішніх справ 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 [8, с. 115]. «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 органи внутрішніх справ 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.

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. Погоджуємося із точкою зору О. Проневича, який зазначає, що метою поліцейської діяльності є реалізація поліцейської функції держави з метою охорони правопорядку та забезпечення внутрішньої безпеки [9].

Об'єкт поліцейської діяльності є соціальним благом (цінністю), життєво важливим для особи, суспільства та держави, що охороняється самою державою. До основних об'єктів поліцейської діяльності належать такі: особистість, її права, свободи та обов'язки; суспільство, його матеріальні та духовні цінності; держава, її конституційний лад, суверенітет і територіальна цілісність. Необхідно зазначити, що існують такі об'єкти поліцейської діяльності, які одночасно є важливими для особи, суспільства та держави: громадський порядок та громадська безпека, благоустрій, права та свободи людини.

Слід зазначити, що поліцейська діяльність здійснюється різноманітними суб'єктами. Існує багато класифікацій суб'єктів поліцейської діяльності, зокрема К. Бельський та В. Білик [8, с. 386–389; 10, с. 148–153] поділяють останніх:

- за юридичною природою (державні та недержавні суб'єкти). Державні суб'єкти діють від імені держави і мають широкі державновладні повноваження від здійснення заходів фізичного впливу на громадянина до права застосувати до нього вогнепальну зброю. Необхідність створення та функціонування недержавних поліцейських структур зумовлена тим, що держава не здатна забезпечити належний рівень громадського порядку. Саме тому держава закликає до допомоги громадян, їх громадські об'єднання та охоронні підприємства;

- за характером компетенції (загальна поліція та спеціалізована поліція). В Україні до загальної поліції належать органи та підрозділи внутрішніх справ, діяльність яких відрізняється універсальністю та поширюється на різноманітні сфери суспільного життя, але зосереджується насамперед на охороні громадського порядку і забезпеченні громадської безпеки. До спеціалізованих суб'єктів поліцейської діяльності належать Служба безпеки України, Державна митна служба України, органи державного ветеринарного контролю, органи, установи та заклади державної санітарно-

епідеміологічної служби та інші структури, діяльність яких має галузеву спрямованість. Універсальний характер діяльності міліції полягає в тому, що її працівник має право реагувати на порушення санітарних правил, проте санітарний інспектор не має повноважень здійснювати поліцейський нагляд у громадських місцях, надавати спеціальні вказівки та застосовувати заходи примусу;

– за обсягом державно-владних повноважень (повновладні та обмежено-владні органи). До повновладних суб'єктів поліцейської діяльності належать органи, які мають поліцейські повноваження і можуть застосовувати такі поліцейські заходи, як затримання громадян та застосування у визначеному законом порядку заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї (органи внутрішніх справ, безпеки, пенітенціарної служби, митних органів). Щодо обмежено-владних органів, то до них належать суб'єкти поліцейської діяльності, які не мають визначених на законодавчому рівні повноважень на затримання та застосування вогнепальної зброї (наприклад органи, установи та заклади державної санітарно-епідеміологічної служби);

– за характером субординації та видами дисциплінарної відповідальності (цивільні та воєнізовані органи). Переважна більшість суб'єктів поліцейської діяльності є воєнізованими органами (зокрема Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Державна митна служба), оскільки застосування заходів примусу, засобів фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї вимагають військової структури суб'єктів поліцейської діяльності. До цивільних органів поліції належать, наприклад, органи Антимонопольного комітету України, органи та установи Державної санітарно-епідеміологічної служби України тощо.

Суб'єкти поліцейської діяльності під час виконання покладених на них обов'язків використовують різноманітні методи. Під методами поліцейської діяльності слід розуміти сукупність способів, засобів, прийомів юридичного та організаційного впливу, що постійно використовуються органами поліції з метою досягнення поставлених цілей щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, профілактики та боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями. До основних методів поліцейської діяльності належать такі: переконання; заохочення; примус. Загальні методи поліцейської діяльності, зважаючи на її специфічний характер, зумовлюють вини-

кнення низки методів, які притаманні виключно діяльності органів внутрішніх справ (спеціальних методів). До спеціальних методів належать методи поліцейського нагляду, поліцейської допомоги, державної реєстрації, видачі та відкликання ліцензій, адміністративної юрисдикції тощо [8, с. 568]. Такий широкий перелік методів поліцейської діяльності зумовлений різноманітністю, складністю та неоднозначністю ситуацій, що виникають під час діяльності органів поліції.

Зазначимо, що методи поліцейської діяльності безпосередньо пов'язані з її формами, оскільки характеризуються саме використанням конкретних форм поліцейської діяльності. Так, під формами поліцейської діяльності розуміють конкретні дії уповноважених суб'єктів поліцейської діяльності щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, запобігання та боротьби зі злочинами і правопорушеннями, охорони та захисту прав і свобод людини. Слід підкреслити, що обрана форма поліцейської діяльності має бути адекватна змісту даної діяльності, тобто для реалізації тієї чи іншої поліцейської діяльності відповідному суб'єкту необхідно обрати найбільш доцільні форми, які б забезпечили якісне виконання завдань із найменшими затратами сил, засобів та часу. Ефективне використання різноманітних форм поліцейської діяльності сприяє більш якій організації роботи поліцейських підрозділів та їх посадових осіб, налагодженню взаємозв'язків працівників поліцейських органів із зовнішнім середовищем, налагодженню коректних контактів із громадянами.

На жаль, дослідженню ролі поліцейського права в системі сучасного адміністративного права не приділяється достатньої уваги. Вважаємо, що необхідно провести низку наукових досліджень, присвячених обґрунтуванню доцільності включення поліцейського права до підгалузей адміністративного права. Це пов'язано із зростанням ролі поліції і, як наслідок, поліцейського права на межі XX–XXI століть у зв'язку з тим, що значна кількість країн світу існують в еру небезпек та загроз природного, техногенного, біологічного та соціального характеру. Отже, виникає нагальна потреба у виробленні надійних механізмів реагування на наведені вище загрози правопорядку, врегулювання діяльності органів публічної адміністрації, до яких входять і органи внутрішніх справ. Таким чином, можна дійти висновку, що поліцейське право є правовою основою діяльності органів внутрішніх справ України, на які

покладено обов'язок щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, запобігання та боротьби зі злочинами і правопорушеннями, охорони та захисту прав і свобод людини.

Слід підкреслити, що саме за допомогою визнання поліцейського права складовою частиною адміністративного права на більш якісному рівні можна гарантувати внутрішню безпеку держави в цілому; врегулювати суспільні відносини у сфері державного управління правоохоронною діяльністю; визначити структур та повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування, наділених поліцейськими функціями тощо.

Вирішення зазначених питань неможливе через низку обставин, зокрема недостатній рівень нормативно-правового та організаційного забезпечення правоохоронної діяльності. Це зумовлено такими факторами:

- реалізацією значного обсягу функцій правоохоронними органами держави;
- значною чисельністю працівників органів внутрішніх справ, розгалуженістю системи структурних підрозділів органів внутрішніх справ;
- значною кількістю нормативно-правових актів, що опосередковано регламентують діяльність органів внутрішніх справ, покладаючи на них нові повноваження, але не визначають конкретних механізмів їх реалізації тощо.

Саме завдяки грамотно розробленому та впровадженому поліцейському законодавству, яке складається із нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів внутрішніх справ, можна досягти підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження та боротьби зі злочинами та правопорушеннями, охорони та захисту прав і свобод людини. Отже, вважаємо, що з метою вирішення зазначених проблемних питань доцільно провести кодифікацію поліцейського законодавства України, нормами якого були б врегульовані такі питання:

– визначено основні поняття та принципи поліцейського права;

– визначено повний перелік та компетенцію органів державної влади та місцевого самоврядування, наділених поліцейськими функціями;

– регламентовано основні моменти діяльності органів внутрішніх справ;

– акцентовано увагу на соціальному призначенні органів внутрішніх справ;

– визначено межі застосування заходів адміністративного примусу;

– визначено механізм виконання адміністративних рішень органів внутрішніх справ;

– закріплено порядок запровадження на території України адміністративних режимів;

– запроваджено норми, які б ефективно захищали права та свободи громадян від неправомірних дій органів, наділених поліцейськими функціями;

– забезпечено чітку відповідність діяльності органів внутрішніх справ європейським стандартам поліцейської діяльності;

– закріплено механізм здійснення неупередженого демократичного громадянського контролю за органами внутрішніх справ;

– розроблено низку дієвих заходів, спрямованих на підвищення рівня довіри суспільства як результату формування сучасного позитивного іміджу працівника органів внутрішніх справ;

– розроблено систему заходів, спрямованих на підвищення професіоналізму працівників органів внутрішніх справ як запоруки ефективного виконання покладених на них поліцейських функцій.

Таким чином, подальший розвиток науки поліцейського права, що є правовою основою діяльності органів внутрішніх справ України, має відбуватися без відриву від реальних потреб суспільства та держави щодо якісної охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, запобігання та боротьби зі злочинами і правопорушеннями, охорони та захисту прав і свобод людини.

#### Список використаної літератури

1. Бельский К. С. Феноменология административного права / К. С. Бельский. – Смоленск : Изд-во Смоленск. гос. ун-та, 1995. – 143 с.
2. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. В. Полянский, Ю. Н. Стариков. – М. : Юрист, 2002. – 410 с.
3. Гриценко І. С. Основні напрями історичного розвитку вчення про систему адміністративного права: від права поліцейського до права адміністративного / І. С. Гриценко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – 2007. – № 3. – С. 52–61.
4. Лошицький М. Реабілітація поліцейського права / М. Лошицький // Право України. – 2002. – № 7. – С. 95–99.

5. Холод Ю. А. Поліцейське право Російської імперії / Ю. А. Холод // Вісник ХНУВС. – 2000. – Вип. 12. – С. 182–187.
6. Бельский К. С. О системе административного права / К. С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 3–8.
7. Соловей Ю. П. Российское полицейское право: история и современность / Ю. П. Соловей // Государство и право. – 1995. – № 6. – С. 75–85.
8. Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / К. С. Бельский ; [под ред. А. В. Куракина]. – М. : Дело и Сервис, 2004. – 816 с.
9. Проневич О. С. Поліцейська діяльність як вид державно-поліцейської діяльності [Електронний ресурс] / О. С. Проневич // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 350–356. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09pocdud.pdf>.
10. 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.

*Надійшла до редколегії 21.12.2011*

### **ФОМИН Ю. В. ПОЛИЦЕЙСКОЕ ПРАВО И ПОЛИЦЕЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАК ПРАВОВАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Проанализированы особенности формирования полицейского права и его трансформации в административное право. Определено современное содержание науки полицейского права. Доказано, что благодаря грамотно разработанному и внедренному полицейскому законодательству возможно достичь повышения эффективности деятельности органов внутренних дел. Обоснована целесообразность проведения кодификации полицейского законодательства Украины.

### **FOMIN Y. POLICE LAW AND POLICE LEGISLATION AS A LEGAL BASIS OF INTERNAL AFFAIRS AGENCIES' ACTIVITY**

The features of forming the police law and its transformation into the administrative law are analyzed. The modern maintenance of science of police law are certain. It is proved that due to the correctly developed and inculcated police legislation it will be possible to attain the increase the efficiency of activity of bodies of internal affairs. The expedience of leadthrough the kodifikation of police legislation of Ukraine are grounded.

УДК 336.22(477)

**В. В. ЧЕРНЕТЧЕНКО,**

*аспірант*

*Національного університету державної податкової служби України*

### **ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ ПОДАТКІВ, ЗБОРІВ ДО БЮДЖЕТІВ ТА ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ ФОНДІВ В УКРАЇНІ**

Обґрунтовано сутність та особливості податків і зборів. Визначено їх публічно-правову природу та трансформацію характеру відносин, пов'язаних із грошовим обігом при здійсненні господарської та іншої діяльності, що підлягає оподаткуванню.

Фінансову основу демократичних перетворень в Україні, як і в будь-якій іншій державі, становить система оподаткування. За допомогою податків формується велика частина грошових фондів, необхідних для функціонування держави. Саме тому система оподаткування зазнає змін відповідно до суспільних трансформацій. Так, протягом 1998–2002 років у податкової системи України було запроваджено низку нових податків: єдиний податок, фіксований сільськогосподарський податок, фіксований податок як різновид прибуткового пода-

тку з громадян [1]. Складність, громіздкість врегулювання відносин у сфері оподаткування обумовили необхідність розроблення єдиного нормативно-правового акта, норми якого дозволяли б встановити єдині правила у зазначеній сфері, збалансувати фінансові інтереси держави та платників податків, упорядкувати процедури оподаткування, контролю за сплатою податків, зборів. На реалізацію цього стратегічного завдання державної податкової політики було спрямоване прийняття Податкового кодексу України [2]. Набуття чинності указаним