

закон України від 6 верес. 2005 р. № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483. **11.** Денисюк Д. С. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д. С. Денисюк. – Х., 2010. – 20 с.

Надійшла до редколегії 08.12.2010

Проведено исследование правовых форм разрешительной деятельности в сфере обеспечения общественной безопасности. Акцентировано внимание на деятельности подразделений разрешительной системы и лицензирования и государственной автомобильной инспекции, имеющих собственные полномочия относительно выдачи документов разрешительного характера, которые направлены на реализацию прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц.

Legal forms of permissive activity in the field of public safety providing is researched. Attention is paid to the activity of the licensing system's subdivisions and state motor-car inspection, which have their own powers concerning the permissive documents' issue. Such documents are directed on realization the rights, freedoms and legal interests of physical and legal persons.

УДК 351.74(4)

О. С. Проневич

Завдання поліції (міліції) у юридичній поліцействі

Здійснено аналіз апробованих підходів до визначення завдань поліції (міліції), запропоновано їх класифікацію та з'ясовано новітні тенденції нормативно-доктринальної інтерпретації завдань поліції (міліції). Окреслені в статті проблеми мають методологічне значення для визначення соціальної місії поліції (міліції).

Регулятивний вплив держави на соціальні процеси здійснюється у межах реалізації поліцейської функції, що полягає у встановленні та забезпеченні внутрідержавного порядку озброєними органами виконавчої влади, спеціально уповноваженими на здійснення регулятивно-охоронної діяльності. Найбільшим за обсягом виконуваних завдань правоохоронного характеру органом виконавчої влади упродовж тривалого часу залишається поліція (міліція). Завдання поліції (міліції) традиційно є однією з ключових проблем у юридичній поліцействі, що зумовлено прагненням до чіткого визначення характеру і меж втручання органів охорони правопорядку у приватне та суспільне життя.

Завдання поліції (міліції) аналізувалися в дослідженнях фахівців у галузі поліцейського права Ю. Е. Авругіна [1], К. С. Бельського [2], І. А. Горшеньової [3], А. В. Губанова [4],

© Проневич О. С., 2010

Л. Ф. Кваші [5], Ю. П. Соловєя [6] та ін. Водночас зазначимо, що науковці зосереджуються переважно на тлумаченні окреслених у поліцейському законодавстві окремих країн завдань поліції (міліції), однак зазвичай уникають глибокого аналізу їх правової природи, а також порівняння існуючих підходів до їх визначення. Як наслідок, у поліцейській відсутнє єдине розуміння сутності завдань поліції (міліції), що зумовлено особливстю національних поліцейсько-правових доктрин і специфікою організаційно-правового регулювання діяльності органів охорони правопорядку.

Метою статті є сутнісний аналіз завдань поліції (міліції), їх класифікація та з'ясування новітніх тенденцій нормативно-доктринальної інтерпретації завдань поліції (міліції).

Завдання належать до чинників, що зумовляють нормативно-правовий статус поліції (міліції) і визначають специфіку її організаційної побудови. У правничій літературі завдання органу державної влади визначаються як цілі, досягнення яких він має прагнути у своїй діяльності. Реальні часткові цілі, досягнення яких передбачається для отримання основного результату діяльності, складають зміст завдань, поставлених перед поліцією (міліцією). Натомість функціями є самостійні, відносно відособлені види державно-службових дій, необхідні для виконання соціального призначення органу державної влади. Завдання визначають відносно функцій, оскільки функція є практичною реалізацією завдання. На думку російського дослідника Л. Ф. Кваші, положення закону, де йдеться про визначення завдань міліції (поліції), доцільно визначити як «завдання-функції» [5, с. 19–20]. З цим твердженням важко погодитися, оскільки означені терміни мають різну правову природу, а тому потребують розмежування.

Характер завдань поліції (міліції), як і будь-якого іншого органу державної влади, визначається її соціальною місією. Як цілком справедливо зазначає А. Т. Комзюк, орієнтиром для цивілізованого визначення завдань і функцій міліції має бути ознака «озброєності» [7, с. 14]. Насправді, наявність у міліції (поліції) права застосування для досягнення законних цілей сили, у тому числі й вогнепальної зброї, визначає специфіку її положення у системі органів виконавчої влади, а також дозволяє розмежувати компетенцію міліції (поліції) та інших правоохоронних формацій. Природно, що за умов «озброєності» міліції (поліції) механізми соціальної саморегуляції не є ефективними, а тому існує потреба вичерпного нормативно-правового регламентування її діяльності. Чітка артикуляція завдань сприяє забезпеченню ефективності правового регулювання діяльності

поліції (міліції) та унеможливає зловживання з боку органів охорони правопорядку.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про міліцію» основними завданнями міліції визнано: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [8]. Аналіз цієї правової норми свідчить про наявність відчутної специфіки у формулюванні завдань міліції. З одного боку, положення щодо віднесення до кола завдань міліції забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів має загальний, стратегічний, а певною мірою навіть і декларативний характер. Водночас при артикуляції завдань міліції законодавець широко використовує конкретні положення, безпосередньо вказуючи на варіанти дій, реалізація яких міліцією потенційно може забезпечити ефективну охорону суспільного блага. Прикметно, що про завдання міліції йдеться не лише в автономній нормі Закону України «Про міліцію», але й у низці інших норм цього Закону, а також окремих нормативно-правових актів, де загальні завдання міліції деталізуються відносно окремих служб і підрозділів. Значимо, що з ухвалою чинного Закону України «Про міліцію» міліцію було увільнено від виконання низки не властивих їй завдань. Раніше законодавчо передбачалося покладання на міліцію завдань щодо контролю за виконанням громадянами та посадовими особами рішень органів влади з низки питань, дотримання правил пожежної безпеки, забезпечення порядку призову на військову службу, контролю за дотриманням правил благоустрою тощо.

Завдання міліції України значною мірою кореспондуються із завданнями міліції (поліції) більшості пострадянських держав, що зумовлено спільністю традицій організації охорони публічного порядку та боротьби з кримінальною злочинністю, а також однаковим розумінням соціальної місії органів охорони правопорядку. Досвід організаційно-правового регулювання діяльності міліції (поліції) держав, що виникли на теренах колишнього Радянського Союзу, було враховано у Постанові Міжпарламентської Асамблеї держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав від 07.12.2002 № 20-12 «Про модельний закон «Про по-

ліцію (міліцію)», що є спробою створення своєрідного «поліцейського інституційно-правового стандарту». Відповідно до ст. 2 вказаного Модельного закону завдання поліції (міліції) узагальнено визначено таким чином: захист життя і здоров'я, прав, свобод і законних інтересів особистості від злочинних та інших протиправних зазіхань; захист інтересів держави і суспільства; профілактика, попередження і припинення злочинів та адміністративних правопорушень; виявлення і розкриття злочинів; охорона громадського порядку і громадської безпеки; захист будь-яких форм власності [9].

У поліцейському праві європейських країн завдання поліції визначаються у контексті забезпечення охорони ліберальних цінностей і захисту суспільства від широкого спектру існуючих загроз і небезпек. Відповідно до західної правової доктрини поліція має захищати приватні права громадян лише тоді, коли забезпечення своєчасного судового захисту неможливе або якщо без оперативного втручання поліції реалізація цих прав суттєво ускладнюється. Англосаксонська правова традиція ґрунтується на постулаті щодо віднесення до завдань поліції у демократичному суспільстві збереження (відновлення) порядку та зниження частоти проявів антисоціальної поведінки, підвищення рівня безпеки населення, сприяння безпеці на дорогах і зменшенню кількості нещасних випадків, протидію організованим і міжнародній злочинності, боротьбу з тероризмом, зниження рівня злочинності і ступеня небезпечності вчинюваних злочинів, забезпечення справедливого ставлення до підозрюваних, надання допомоги жертвам і свідкам злочинів. Прагнучи створити своєрідний каталог завдань поліції, американські фахівці натомість виокремили 11 основоположних завдань поліції як правоохоронної формації, а саме: виявлення злочинців і злочинної діяльності та, за можливості, затримання злочинців і участь у кримінальному судочинстві; унеможливлення вчинення певних видів злочинів шляхом патрулювання і вжиття інших превентивних заходів; допомога людям, яким загрожує фізична небезпека; захист конституційних гарантій; регулювання руху пішоходів і транспорту; допомога особам, які перебувають у безпорадному стані; розв'язання побутових конфліктів; виявлення проблем, потенційно важливих для інтересів держави та охорони правопорядку; створення та підтримання у суспільстві почуття безпеки; забезпечення і захист публічного порядку; надання у разі необхідності іншої допомоги [4, с. 38].

Показовим для ілюстрації традицій романо-германської правової системи варто визнати німецький досвід організаційно-правового регулювання діяльності поліцейських відомств загальнонаціонального та земельного рівнів. Так, згідно з § 1–1а

«Взірцевого проекту єдиного закону про поліцію федерації та земель» Федеративної Республіки Німеччини, ухваленого рішенням Конференції міністрів (сенаторів) внутрішніх справ ФРН від 25 листопада 1977 р. з метою уніфікації та гармонізації поліцейського законодавства суб'єктів федерації, типові завдання поліції артикульовано таким чином: відбиття небезпеки для публічної безпеки та порядку, попередження (превенція) злочинів, здійснення кримінального переслідування; захист особистих прав; негайне інформування інших органів влади про усі події, знання яких має виняткове значення для виконання ними визначених законодавством завдань; надання допомоги іншим органам державної влади під час виконання рішень (приписів); виконання інших завдань, покладених на поліцію відповідно до чинного законодавства [10, с. 114]. У чинному Законі Землі Північний Рейн-Вестфалія «Про поліцію» та законах про поліцію інших суб'єктів німецької федерації при регламентації завдань поліції прямо передбачено, що родовим (основним) завданням є запобігання загрози публічній безпеці, тобто попередження небезпеки. У рамках його реалізації поліція уповноважена попереджувати вчинення злочинів, забезпечувати кримінальне переслідування, здійснювати превентивно-роз'яснювальну роботу, надавати допомогу в надзвичайних ситуаціях, захищати приватні права громадян у випадках, коли відсутня можливість забезпечення своєчасного судового захисту, надавати у межах своєї компетенції допомогу іншим органам влади, виконувати інші завдання, покладені на неї іншими правовими приписами. У поліцейському законодавстві Землі Гессен, наприклад, зазначається, що відповідно до законодавчо окресленої компетенції адміністративні органи мають вживати заходи щодо захисту суспільства та окремого громадянина, усуваючи небезпеку, що загрожує публічній безпеці та публічному порядку, шляхом усунення їх конкретного порушення. Тому поліція має право здійснювати необхідні заходи у межах повноважень, визначених чинним законодавством. Завдання поліції німецьких федеральних земель вичерпно визначені законодавчо. Поліцейська дія кваліфікується як адміністративне втручання, що регулюється відповідно до п. 3 ст. 20 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини, що містить вимогу підпорядкування закону та праву діяльності органів виконавчої влади. Чинна поліцейська доктрина передбачає виокремлення двох сфер поліцейських завдань – попередження злочинності та боротьби з нею. Ці завдання реалізуються у превентивній (профілактичній, попереджувальній) та репресивній (кримінально-репресивній) діяльності. Превентивний характер діяльності поліції полягає у попередженні нанесення шкоди (збит-

ків) або їх мінімізації шляхом забезпечення публічної безпеки, що охоплює захист правопорядку (законів, інших видів загальнообов'язкових приписів), держави (державних установ), а також суб'єктивних прав окремої людини (право на життя, здоров'я, свободу тощо). Боротьба зі злочинністю не обмежується класичною формою суто кримінального переслідування, охоплюючи також попередження злочинності (недопущення вчинення кримінальних злочинів), придушення злочинності (кримінальне переслідування), захист жертв (з обов'язковим урахуванням їх інтересів, з першого контакту до надання допомоги). Поліцейським законодавством переважної більшості земель передбачається виконання інших завдань (забезпечення публічного порядку під час проведення демонстрацій, контроль за об'ємом вогнепальної зброї та вибухових речовин тощо).

Поліцейське право постсоціалістичних східноєвропейських держав значною мірою ґрунтується на апробованих у західних країнах концептуальних підходах. Так, наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону Республіки Польща «Про поліцію» від 6 квітня 1990 р. до основних завдань поліції віднесено: охорону життя, здоров'я і майна людей перед протиправними посяганнями; охорону публічної безпеки та порядку; ініціювання та організацію заходів з метою запобігання вчиненню злочинів і адміністративних правопорушень; викриття злочинів та адміністративних правопорушень і розшук осіб, які їх вчинили; нагляд за гмінною (міською) сторожею і спеціалізованими озброєними охоронними формаціями; контроль за дотриманням адміністративних приписів, пов'язаних з публічною діяльністю; співробітництво з поліціями інших держав і поліцейськими міжнародними організаціями; накопичення, опрацювання і передачу кримінальної інформації; створення і ведення спеціалізованих баз даних та інформаційних систем [11].

Відсутність уніфікованих підходів і загальнозживаної термінології зумовлює своєрідність формулювання завдань поліції (міліції) у законодавстві сучасних держав. Не претендуючи на вичерпність, вважаємо доцільним запропонувати таку класифікацію завдань поліції (міліції):

– загальні (стратегічні) завдання поліції – «підтримання безпеки, спокою, миру та порядку в суспільстві» (Данія); «забезпечення і зміцнення порядку та спокою в країні» (Мальта); «забезпечення миру в країні» (Кіпр); «підтримання миру і порядку та забезпечення безпечного соціального розвитку громадян, включаючи виконання загальних поліцейських обов'язків та забезпечення безпеки на дорогах» (Греція); «захист прав і свобод людини» (Литва);

– завдання у сфері забезпечення особистої та майнової безпеки – «захист власності, життя і особистої гідності громадян» (Словенія); «забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів» (Україна), «безпеки особистості» (Російська Федерація), «особистої та майнової безпеки громадян» (Білорусь), «гарантій особистої та громадської безпеки» (Латвія), «безпеки Папи Римського як у межах держави під час папських церемоній і прийомів, так і під час подорожей Італією та іншими країнами» (Ватикан);

– завдання у сфері захисту суспільства і держави від злочинних та інших посягань – «запобігання правопорушенням та їх припинення» та «виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили» (Україна); «попередження і розкриття злочинів, затримання правопорушників» (Кіпр); «профілактика кримінальних злочинів та інших правопорушень» і «розслідування кримінальних злочинів і кримінальний розшук» (Латвія);

– завдання у сфері охорони публічного порядку – «охорона і забезпечення громадського порядку» (Україна), «охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки» (Російська Федерація), «охорона громадського порядку» (Білорусь), «забезпечення громадського порядку та безпеки» (Литва), «забезпечення громадського порядку, безпеки особистості та суспільства» (Киргизстан), «профілактика злочинів і захист держави та демократичного уряду в рамках конституційного поля, включаючи реалізацію політики у сфері громадської та державної безпеки» (Греція), «дотримання законності і підтримання громадського порядку» (Кіпр);

– завдання соціального (гуманітарного) характеру – участь у наданні соціальної та правової допомоги фізичним і юридичним особам (Україна, РФ, Білорусь), надання допомоги у надзвичайних ситуаціях, у тому числі якщо особа постраждала від протиправних діянь чи природних катаклізмів або перебуває у безпорадному стані (Литва);

– завдання особливого характеру – виконання завдань військового характеру під час проведення миротворчих операцій за кордоном (карабінери Італії); забезпечення безпеки кордону, повітряного простору, міжнародних аеропортів і залізниць, охорона офіційних осіб, федеральних будівель і дипломатичних місій (федеральна поліція Німеччини) тощо.

Західні поліцейські констатують, що у післявоєнні часи відбулося переосмислення завдань поліції. Як підкреслює К. Ебнотер, «завдання поліції, обмежені у ліберальній правовій державі негативним відбиттям небезпеки, розширилися внаслідок еволюції від ліберальної до соціальної правової держави: у поліції з'явилися позитивні функції турботи про загальне благо»

[12, с. 47]. Як наслідок, одним з найважливіших пріоритетів діяльності поліції (міліції) було визнано реалізацію заходів у сфері соціального обслуговування населення. Окремі дослідники наполягають на розгляді поліції (міліції) як «системи масового обслуговування», що сприяє гуманізації служби і дозволяє глибше розкрити спрямованість її діяльності – служіння людині та суспільству, а не абстрактним державним інтересам. За цих умов компетенція поліції (міліції) об'єктивно набуває тенденції до розширення за рахунок не властивих їй обов'язків і не кореспондується з її початковим соціальним призначенням. Потенційно абсолютизація сервісної соціальної функції поліції (міліції) може спричинити ствердження хибних уявлень щодо характеру взаємовідносин поліції (міліції) і суспільства та сприятиме обґрунтуванню тенденції комерціалізації поліції (міліції). Тому при розгляді завдань поліції (міліції) більшість поліцейств цілком обґрунтовано схиляється до необхідності заміни терміна «обслуговування населення» поняттям «надання допомоги», що дозволить, з одного боку, акцентувати увагу на соціальній спрямованості діяльності поліції (міліції), а з іншого боку, підкреслить некомерційний та переважно непримусовий характер її діяльності.

Одним з апробованих шляхів вирішення проблеми покращання охорони публічного порядку і забезпечення публічної безпеки є передача (делегування) окремих завдань поліції (міліції) іншим суб'єктам правоохоронної діяльності, у тому числі й недержавним інституціям. Феномен «приватизації завдань поліції (міліції)» сприяє її увільненню від виконання окремих дорядних завдань та зосередженню на ефективній діяльності у стратегічних, соціально більш значущих напрямках. Нині спостерігається тенденція поступового делегування недержавним суб'єктам правоохоронної діяльності (приватним охоронним фірмам, детективним агентствам) таких завдань поліції (міліції): забезпечення охорони публічного порядку під час проведення спортивно-розважальних заходів, охорона торговельних закладів та інших об'єктів (підприємств, залізниць, атомних електростанцій); монтаж та обслуговування систем сигналізації; контроль за паркуванням автотранспорту; охорона фізичних осіб; консультативна та аналітична діяльність у галузі безпеки; розшук речей і тварин тощо.

Резюмуючи вищесказане, зазначимо, що у поліцейському праві сучасних країн уніфікований підхід до визначення завдань поліції (міліції) відсутній. З іншого боку, завдання поліції (міліції) визначаються у відповідності до ліберальної правової доктрини, що ґрунтується на визнанні держави «державою-гарантом», яка не лише декларує загальнолюдські цінності, але й вживає комплексних заходів з метою забезпечення прав і

свобод людини. Відповідність правоохоронної діяльності поліції (міліції) її природному (об'єктивному) змісту (призначенню) залежить від обґрунтованості покладених на неї завдань. Сучасній поліції (міліції) властивий широкий спектр як класичних завдань (боротьба зі злочинністю, охорона публічного порядку, забезпечення публічної безпеки), так і нових завдань, до яких відносяться реалізація прогностичних і превентивних (профілактичних) заходів і надання допомоги населенню.

Список літератури: 1. Аврутин Ю. Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел: опыт системного исследования / Ю. Е. Аврутин. – СПб. : Санкт-Петербург. акад. МВД России, 1998. – 412 с. 2. Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / К. С. Бельский / под ред. канд. юрид. наук А. В. Куракина. – М. : 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 : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история правовых учений» / И. А. Горшенева. – 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. Кваша Л. Ф. Конституционно-правовые основы деятельности российской милиции / Л. Ф. Кваша. – М. : Акад. упр. МВД России, 2000. – 227 с. 6. Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / Ю. П. Соловей. – М., 1993. – 387 с. 7. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / А. Т. Комзюк ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с. 8. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 9. Модельный закон о полиции (милиции) : принят на 20-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ [в г. Санкт-Петербурге] постановлением от 7 дек. 2002 г. № 20-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_a06. 10. Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und Länder // Gallwas H.-U. Polizei und Bürger. Rechtsfragen zu polizeilichem Handeln / H.-U. Gallwas. – München, 1993. – S. 112–143. 11. Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. // Dziennik Ustawowy. – 2007. – № 43. – Poz. 277. 12. Ebnöther K. Der Heimatsschutz als polizeiliches Problem / K. Ebnöther. – Zürich, 1956. – 135 s.

Надійшла до редколегії 13.12.2010

Осуществлен анализ апробированных подходов к определению задач полиции (милиции), предложена их классификация и определены новейшие тенденции нормативно-доктринальной интерпретации задач полиции (милиции). Очерченные в статье проблемы имеют методологическое значение для определения социальной миссии полиции (милиции).

Analysis of the approved approaches defining police (militia) tasks is realized; their classification is offered and new tendencies of normative and doctrine interpretation of police (militia) tasks is determined. The problems outlined in the article have methodological value for determination of social mission of police (militia).