

УДК 351.74

О.С. Юнін

кандидат юридичних наук, доцент, докторант  
Національна академія внутрішніх справ

## ПОЛІЦІЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

*Статтю присвячено дослідженню питань розвитку поліції в системі державних органів, а також забезпечення поліцейськими органами громадської безпеки. Розглянуто специфіку відносин поліції з населенням у рамках забезпечення правового поля, наголошуючи на дотриманні законності в діях як поліцейських, так і громадян.*

**Ключові слова:** поліція, поліцейська діяльність, державні органи, юридична політика, громадська безпека, законність, соціальні групи.

### I. Вступ

Із розвитком правової держави виникає потреба у формуванні дієвих та ефективних поліцейських органів для забезпечення державної безпеки та громадського порядку.

### II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати питання розвитку поліції в системі державних органів, а також забезпечення поліцейськими органами громадської безпеки. Розглянути специфіку відносин поліції з населенням у рамках забезпечення правового поля, наголошуючи на дотриманні законності в діях як поліцейських, так і громадян.

### III. Результати

Основні риси структурних моделей поліцейських формувань за кордоном склалися ще в кінці XIX ст. Вони включали в себе такі, як патрульна служба, кримінальна поліція, поліція оперативного втручання, прикордонна поліція та політична поліція. У подальшому модернізація структури здійснювалася переважно за рахунок галузевих апаратів, шляхом збільшення або створення у них необхідних підрозділів. Переважними критеріями для певної структурної перебудови поліції зарубіжних країн були стійкі зміни в криміногенній ситуації в країні, а також перегляд стратегічних меж у діяльності поліції.

В основі сучасної демократичної побудови системи правової держави лежить взаємна згода громадян, консенсус, що виражається у конституційності, визнанні й підтриманні державної влади.

Таким чином держава повинна створити в суспільстві систему підтримки державної влади. Від наявності й стану цієї системи підтримки влади залежатиме стабільність існуючого державного устрою, правового режиму, як певного порядку регулювання, вираженого комплексом правових засобів, що характеризують сполучення взаємодіючих між собою дозволів, а також позитивних

зобов'язань, котрі створюють особливу спрямованість регулювання і, як результат нормативного впливу на суспільні відносини юридичних засобів, що забезпечують їх нормальне функціонування, а також соціальну діяльність держави, спрямовану на безконфліктне існування суспільства.

Держава є безпосереднім чинником правових приписів і головною силою їх здійснення. Вона, відповідно до встановлених законів суспільного розвитку, визначає потребу в юридичній регламентації суспільних відносин, визначає їх оптимальну юридичну форму, встановлює загальні норми, надаючи їм своїм авторитетом загальний характер. Зважаючи на соціально-економічні потреби, політичну ситуацію в суспільстві, держава впливає на вибір принципів і методів правового регулювання та юридичних засобів забезпечення правомірної поведінки.

Ефективна юридична політика держави дає змогу найбільш раціонально й в інтересах суспільства застосовувати правовий інструментарій. Правову сутність поліції, як частини державного механізму, засновники західноєвропейської поліцейстики В. Орландо й Ранелетті характеризують як суспільну діяльність у галузі внутрішнього управління, що виражається в обмеженні й регулюванні діяльності окремих громадян, в основному, методами примусу для захисту суспільства в цілому і його складових зокрема [1].

У цьому розумінні можна розглядати поліцію, по-перше, як один із найважливіших елементів збереження існуючої державно-владної системи; по-друге, поліція може відігравати позитивну соціальну роль, ставши ніби центром об'єднання системи підтримок державно-правовому режиму й бути "посередником" між державною владою і громадянами.

Зниження ефективності поліцейської діяльності, спрямованої на підтримку державної влади, завжди приводить до змін усередині

самої державної системи на інституціональному рівні або рівні зміни представників влади, а виражається, найчастіше, у змінах процесу реалізації влади. При цьому чітко виявляється сама суть поліцейської діяльності та її роль у реалізації державної влади.

Вивчення історичних передумов участі поліції в державному механізмі доводить, що рівень сприяння поліції державній владі може вплинути на долю політичного режиму. Так, діяльність Цивільної гвардії, яка не підтримала іспанську монархію, зумовила її падіння у 1931 р. А пасивність італійських карабінерів, ймовірно, вплинула на розвиток фашистського руху, і сприяла їх приходу до влади в Італії на початку 20-х рр. XX ст.

Отже, якщо узагальнити історичні приклади, можна констатувати, що будь-яка, навіть легальна зміна державного ладу, або ж політичного керівництва, не може здійснитися без явного, активного, або ж прихованого, невидимого сприяння принаймні частини поліцейського апарату як при підготовчій діяльності, що повинна забезпечити подібну зміну в державі, так і при її реалізації. Це справедливо, навіть якщо співвідношення сил на державній арені між поліцією й армією на певному етапі політичного життя держави складається не на користь першої й, зважаючи на те, що армія порівняно з поліцією звичайно володіє двома величезними перевагами: відносною концентрацією людських і матеріальних ресурсів й набагато потужнішим озброєнням. У такий спосіб розвиток будь-якого суспільства характеризується масою суб'єктивних факторів, серед яких особливо в сучасних державах, найважливішим виступає політика, що визначає, на думку В. Леніна, принциповий напрям діяльності держави, визначення форм, завдань, змісту її діяльності. Відзначимо, що, враховуючи характерні риси суспільного розвитку й виходячи із факторів самозбереження та суб'єктивних інтересів у будь-якій державі, її влада ставить перед собою завдання формування власної політичної еліти, маючи на увазі під цим механізм, що дає змогу сприяти просуванню відомих у суспільстві осіб на важливі державні посади. У цій ситуації, будучи органом держави, поліція може втручатися приховано чи явно в цей механізм, використовуючи свої ресурси.

За таких умов, за наявності нестабільності в суспільстві й зниженні популярності, державна влада змушена контролювати ситуацію, приймати політичні рішення та нести за них відповідальність.

Ефективність ухваленого рішення американський політолог Д. Істон поставив у залежність від адекватності заходів, обраних для забезпечення їх виконання [2, с. 319–331]. Практично завжди приймати рішення владі доводиться в умовах високо-

го ступеня соціальної напруженості. Цю ситуацію філософ А. Панарін характеризує так: міра раціональності ухваленого рішення завжди обернено пропорційна ступеню його невідкладності [3, с. 100–215].

Таким чином, завдання поліції в цьому контексті полягають у забезпеченні обов'язковості виконання рішень, прийнятих державною владою тією мірою, де її функція полягає в конкретизації останніх і спрямована на зміцнення правової основи державності й громадського життя при неухильному дотриманні законності. Зарубіжні юристи вивели загальну закономірність: чим ширше коло повноважень, наданих поліції державою, тим меншою підтримкою державна влада користується в суспільстві й тим нижче ступінь її легітимності. Інакше кажучи, обсяг поліцейської діяльності для забезпечення виконання державних велінь і рівень підтримки державної влади в суспільстві перебуває в обернено пропорційній залежності.

Із точки зору теорії й практики державного будівництва, процес втілення цього принципу в життя буде набагато складнішим, ніж його формулювання. Оскільки поліція являє собою комплексну багаторівневу систему з організаційно й функціонально розгалуженою досить відособленою структурою. Унаслідок існуючого поділу праці між органами держави, кожний із них, будучи структурною ланкою механізму державного управління, перебуває в складних організаційних, функціональних, інформаційних та інших зв'язках і відносинах з іншими органами, виступаючи стосовно них як суб'єкт або об'єкт управління, структура яких така, що кожен із них окремо виступає як складна ієрархічна система, у якій її елементи перебувають у динамічному співвідношенні. Інакше кажучи, поліцейську діяльність не можна розглядати в статичі. Вона завжди характеризується розвитком процесу правовідносин. Це властивість поліцейської діяльності з усією очевидністю проглядається при визначенні контурів системи підтримки влади в конкретній державі, тобто того, що в класичній термінології називають ступенем легітимності [4, с. 30–47].

Реалізація законодавчої волі держави тісно пов'язана з методами забезпечення виконання правових норм. Якщо люди відмовляються виконувати прийняті рішення, то вони не будуть здійснені. Держава для цього використовує ряд методів, спрямованих на формування у громадян, відповідальних осіб і колективних суб'єктів права, потребу бажання або необхідність робити передбачені нормами права дії. Існують два основні методи змусити громадян виконувати державні рішення: нагорода й погроза примусу, так званий метод "кнути" та "пряника".

У правовій державі з високим ступенем легітимності обсяг заходів примусу значно знижений. Оскільки мета прав полягає в задоволенні життєвих потреб людей і принциповій відповідності з волею суб'єктів реалізації права. У цьому, зокрема, полягає взаємозв'язок поліції й держави, що характеризується у загальному значенні наявністю зворотно-пропорційного зв'язку між ступенем легітимності управлінських рішень і обсягом примусу, застосовуваного для їх виконання поліцією.

У сучасних державах стійкої ліберальної демократії демонструється підкреслена толерантність щодо подібних соціальних розшарувань, чого не можна сказати про ставлення влади до опозиції при авторитарних і тоталітарних режимах [5, с. 27–146].

Ослаблення рівня легітимності державної влади може стати наслідком спонтанно прийнятого вольового рішення, коли держава, за допомогою поліції, змушена вдаватися до примусових заходів для підтримання й забезпечення слухняності населення. І, навпаки, стабільна правова держава зі стійкою легітимністю вимагає, на думку західних правознавців, мінімального звернення до послуг поліції.

Поліція ж має у своєму розпорядженні свої джерела інформації про ступінь підтримки державної влади в різних соціальних групах, користуючись своїм особливим соціальним станом: будучи частиною державного механізму, вона також перебуває в постійних контактах із населенням і може використовувати для цього свою квазінеупередженість і квазінезаангажованість в очах населення.

“Принциповість” або “поблажливості”, котрі демонструються поліцією стосовно різних соціальних груп, є у певному розумінні досить показовим індикатором підтримки, яку має державна влада в суспільстві, а також можливої наявності опозиції.

Таким чином, соціальні верстви, що підтримують чинний державний лад, користуються поблажливостю поліції. Групи, що піддають діяльність режиму гострій критиці й наполягають на кардинальних змінах, стикаються із принциповими каральними заходами. Так, наприклад, в окремому місті є мало шансів на те, що на маніфестацію комерсантів, які заперечують введення певної заборонної норми, поліція відреагує так само, як на невдоволення табору циган, яким було відмовлено в дозволі розміститися у місті. І це свідчить про те, що для муніципальної влади (як і влади будь-якого іншого рівня) підтримка одних представників населення набагато важливіша, ніж підтримка інших. Також диференційовано поліція буде реагувати на невдоволення різних соціальних груп населення.

Як правильно відзначив А. Губанов, специфічність правового положення поліцейських органів та їхньої діяльності, спрямованої на захист державного ладу, зумовлюється не тільки видами політичного режиму, скільки ставленням нації до існуючої держави як такої [6, с. 12–43]. Якщо вона сприймається як гідна довіри організація, з якою за необхідності можна досягти компромісу, то населення (через обраних ним законодавців) схильне надати поліції досить широкі, найчастіше дискреційні повноваження без побоювання, що вони будуть використані на шкоду його інтересам. І, навпаки, при негативному ставленні вимагає (через будь-які існуючі в суспільстві важелі тиску) їх обмеження й детальної регламентації, бачачи в тому гарантію від державної сваволі.

Як було відзначено вище, є й інші об'єктивні та суб'єктивні фактори, що визначають діяльність поліції в цьому напрямі. Серед інших особливо важливою є правова регламентація поліцейської діяльності. Тому не дивно, що ідея побудови правової держави, передвіщена ще Арістотелем: “Там, де відсутня влада закону, немає місця й формі державного ладу” [7] і теоретично (для свого часу) осмислені І. Кантом: “держава – це спілкування великої кількості людей, підпорядкованих правовим законам” [8, с. 45–234], міцно завоювала освічені розуми.

Попередні висновки дають можливість висунути інший аспект ролі поліції в забезпеченні функції реалізації державної влади, коли при більш активному використанні наявних у неї методів і засобів поліція може бути використана державою для забезпечення й прийняття суспільством її законодавчої волі. На думку американського політолога Д. Істона, держава для здійснення владного механізму управління може розраховувати на підтримку в суспільстві своїх нормативних вимог за трьома напрямками.

1. У самому суспільстві (соціальних верствах, що підтримують чинний режим).
2. У структурі самого режиму (державні й політичні інститути).
3. У владних структурах (чинні політики й державні діячі).

Подібна типологія підтримки державної влади при реалізації функцій держави може стати проблематичною за наявності розшарування в суспільстві, стосовно форм здійснення діяльності держави, що, у свою чергу, може стати причиною опозиційних виступів, котрі виражаються як словесно, так і діями. І, що, у свою чергу, може сприяти розхитуванню підвалин чинної державності. У таких ситуаціях для нейтралізації опозиційних проявів, зниження рівня соціального розшарування суспільства, конфліктів, і певного дисбалансу в суспільних відносинах, державою може бути використаний державний

примус за допомогою своєї поліції, дії й методи якої будуть зумовлені чинним режимом. З огляду на сучасні тенденції розвитку правової держави та роль поліцейських відомств у реалізації державних велінь, поліція на певному етапі може стати суб'єктом виробництва й надання ряду благ і послуг населенню, обсяг яких, втім, прямо залежить від державного ладу й сукупності правових норм, що визначають сутність поліцейської діяльності [9, с. 78–85].

На практиці подібна соціальна функція поліції матиме різні рамки й різноманітний характер, охоплюючи, часом, несподівані аспекти життєдіяльності держави. Саме ця різноманітність виконуваних поліцією функцій приводить деяких дослідників до висновку, що повний перелік поліцейських функцій у механізмі держави сформулювати досить складно.

Відзначимо, що одним з основних завдань поліції в сучасній державі є забезпечення громадської безпеки. Термін потрібно розкрити, оскільки громадська безпека й порядок є невиразно правовими поняттями. Це означає, що не може бути зафіксовано законом те, що в конкретному випадку треба розуміти під громадською безпекою й порядком, тобто те, що охороняється поліцією. Це повинне бути більшою мірою в кожному конкретному місці й у конкретний час визначено з ділової точки зору. Французький юрист Ж. Ведель визначає безпеку як діяльність, спрямовану на запобігання небезпеці, що загрожує колективу або приватним особам, починаючи від запобігання змовам проти безпеки держави й закінчуючи запобіганням нещасним випадкам [10, с. 466–470].

Забезпечення поліцією громадської безпеки потребує від неї глибокого проникнення в громадське життя відповідно до його реалій. Із цією метою, у деяких державах була створена розгалужена мережа місцевих поліцейських підрозділів. Більш тісна взаємодія поліції з населенням привносить у її діяльність завдання надання різноманітних послуг населенню, відбувається так звана соціалізація поліції.

Тому на сучасному етапі поліцейська діяльність орієнтована на пом'якшення репресивних аспектів. Із підвищенням рівня демократизації й збільшенням громадянських свобод була витиснута опіка за людьми з боку можновладців і поліції. До кінця 80-х рр. ХХ ст. у Західній Європі процес переосмислення поліцейської діяльності завершився: громадянин став носієм верховної влади, а уряд тільки виконавцем волі громадян.

Наголошуючи на послугах, які вона надає, поліція ставить перед собою мету розвитку свого більш позитивного й сприятливого іміджу як в очах населення, так і серед своїх співробітників. Це завдання властиве

й французьким службам порятунку в горах або на морі – полкова рота обслуговування, створених у державі, у тому числі й з метою компенсування негативного образу поліції, що асоціюється з діями спеціалізованих підрозділів із підтримання порядку.

#### IV. Висновки

Отже, ефективність роботи поліції оцінюється населенням за її здатністю забезпечити громадянам безпеку, що досягається насамперед ефективною боротьбою зі злочинністю.

Діяльність із контролю над злочинністю та її скороченням розглядається як елемент соціально-правової політики держави, спрямованої на вирішення проблеми безпеки особистості, суспільства, держави від злочинних посягань.

Британська теорія запобігання злочинам базується на визнанні вирішальної ролі держави в цьому процесі, оскільки саме держава за допомогою встановлених нею законів визначає, які діяння є злочинними й вимагають профілактики. Відомо, що зміст права періодично зазнає змін унаслідок процесів криміналізації й декриміналізації, що спричиняє відповідні зміни в обсязі й спрямованості превентивної діяльності поліції.

Британські вчені вважають, що запобігання злочинам пов'язане з певним обмеженням прав людини й втручанням в особисте життя громадян, що повинне мати збалансований характер і враховувати ступінь тяжкості попередженої шкоди. У такий спосіб необхідно визначити правові основи, що регламентують поліцейську діяльність у сфері захисту прав і свобод громадян.

#### Список використаної літератури

1. Orlando V.E. Introduzione al diritto amministrativo, in Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano / V.E. Orlando. – Milano, 1900. – Vol. I.
2. Истон Д. Категории системного анализа политики / Д. Истон // Политология : хрестоматия / сост.: проф. М.А. Василик, доц. М.С. Вершинин. – М. : Гардарики, 2000. – 560 с.
3. Панарин А.С. Политология. О мире политики на Востоке и на Западе / А.С. Панарин. – М. : Университет, 2000. – 320 с.
4. Ачкасов В.А. Легитимация власти в постсоциалистическом российском обществе / В.А. Ачкасов, С.М. Елисеев, С.А. Ланцов. – М. : Аспект Пресс, 1996. – 125 с.
5. Арентт Х. Джерела тоталітаризму / Х. Арентт. – К. : Дух і літера, 2002. – 539 с.
6. Губанов А.В. Полиция государств Западной Европы: основные черты организации и деятельности : [учеб. пособ.] / А.В. Губанов. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1990. – 64 с.

7. Аристотель. Политика / Аристотель // Сочинения : в 4 т. – М. : Мысль, 1983. – С. 644.
8. Кант И. Сочинения : в 6 т. / И. Кант. – М. : Наука, 1964. – Т. 2. – 510 с.
9. Свон Р.Д. Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России / Рональд Дэвид Свон ; под общ. ред. В.П. Сальникова. – СПб. : Алетейя : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000. – 288 с.
10. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель. – М. : Прогресс, 1973. – 512 с.

Стаття надійшла до редакції 13.02.2013.

---

**Юнин А.С. Полиция в системе государственных органов и обеспечение общественной безопасности**

*Статья посвящена исследованию вопросов развития полиции в системе государственных органов, а также обеспечения полицейскими органами общественной безопасности. Рассматривается специфика отношений полиции с населением в рамках обеспечения правового поля, ставя акцент на соблюдении законности в действиях как полицейских, так и граждан.*

**Ключевые слова:** полиция, полицейская деятельность, государственные органы, юридическая политика, общественная безопасность, законность, социальные группы.

**Yunin A. Police in the system of government and public safety**

*To research on the development of the police in the system of government and police authorities to ensure public safety. The author examines the specific relations community policing as part of the legal framework, emphasizing the rule of law in the actions of both police and citizens.*

**Key words:** police, policing, government agencies, legal policy, public security, justice and social groups.