

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 351.74(477)

Р. С. Мельник

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, начальник кафедри адміністративної діяльності ОВС Харківського національного університету внутрішніх справ

ПОЛІЦЕЙСЬКЕ ПРАВО В УКРАЇНІ: НОТАТКИ ДО НАУКОВОЇ ДИСКУСІЇ

Статтю присвячено аналізу передумов становлення поліцейського права в Україні. З посиланням на історичний та зарубіжний досвід, а також через призму вивчення сучасного стану наукового дослідження правових норм, які регулюють діяльність міліції, доводиться необхідність реанімування поліцейського права та включення його у систему українського права.

Ключові слова: поліцейське право, поліція, публічна адміністрація, громадський порядок.

Статья посвящена анализу предпосылок становления полицейского права в Украине. Со ссылками на исторический и зарубежный опыт, а также через призму изучения современного состояния научного исследования правовых норм, регулирующих деятельность милиции, доказывается необходимость реанимирования полицейского права и включения его в систему украинского права.

Ключевые слова: полицейское право, полиция, публичная администрация, общественный порядок.

This article is devoted to the analysis of prerequisites of police law in Ukraine formation. Necessity of reviving the Police Law and its inclusion into the system of Ukrainian law is proved with references to historical and international experience, as well as through the prism of studying the current state of scientific examination of legal rules regulating police activity.

Key words: police law, police, public administration, public order.

Поліцейське право у своєму розвитку пройшло кілька етапів, що характеризувалися і повною відмовою від поліцейського права як науки, і палким його сприйняттям науковою громадськістю. У першому випадку мова йде про кінець XIX — початок XX ст. Саме у цей період спостерігалася принципова зміна ставлення вітчизняних науковців до поліцейського права, яке з часу виникнення на теренах Російської імперії і до революційних подій 1917 р. сприймалося як галузь, покликана регулювати владовідносини між владою та приватними особа-

ми. Характерною особливістю цих відносин був той факт, що у межах останніх приватні особи наділялися виключно обов'язками, тоді як представники правлячої влади мали по відношенню до населення переважно права. Інакше кажучи, у таких відносинах не спостерігався елемент кореспондування прав та обов'язків їх учасників, що, як наслідок, призводило до одностороннього регулювання життєдіяльності приватних осіб, а також систематичного порушення їх прав та свобод поліцією. Показовими у цьому плані виглядають слова В. Ф. Ле-

© Мельник Р. С., 2011

витського, який писав, що економічні, фізичні та духовні інтереси суспільства — усе стало предметом детальної регламентації, пильного нагляду, безпосереднього управління з боку державної влади. При цьому права особи та громадської самодіяльності до уваги не бралися [1, с. 7].

Подальший розвиток поліцейського права та його вивчення перебувало у прямій залежності від тих змін, що розпочалися у Росії з другої половини XIX ст. (скасування кріпосного права, проведення судової реформи тощо) та завершилися оголошенням царем 17 жовтня 1905 р. Маніфесту про дарування населенню громадянської свободи на засадах справжньої недоторканності особи, свободи совісті, слова, зібрань та спілок. Наслідком названих перетворень поміж іншого став перехід правової науки від вивчення поліцейських статутів до аналізу правових актів, які регулювали відносини між органами управління та громадянами. Інакше кажучи, наука поліцейського права замість дослідження владовідносин зосередилася на дослідженні правовідносин, які, на відміну від попередніх, мали не вертикальний, а горизонтальний характер і, як наслідок, регулювалися вже не поліцейським, а адміністративним правом, яке й прийшло на зміну першому. Однак тут варто підкреслити, що поліцейське право не зникло, як іноді стверджується у літературі. Воно зазнало змістовних змін, пов'язаних із зрушенням сфери його регулювання. Норми поліцейського права відтепер мали визначати діяльність поліції лише у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки. Проте тут необхідно розуміти, що зазначена тенденція мала місце лише у теорії, тоді як на рівні російської законодавчої практики поліцейське право так і залишилося правом безмежного державного панування над життям приватних осіб.

Подальший розвиток вітчизняного законодавства та правової науки, який розпочався після 1917 р. та закінчився

наприкінці XX ст., ознаменував собою категоричну відмову від поліцейського права, оскільки вважалося, що поліцейське право є надбанням виключно буржуазної правової думки та буржуазної правотворчості і не може мати місця у радянській системі права. Слід зауважити, що ця теза так міцно «засіла» у головах вітчизняних науковців, що їх переважна більшість продовжує ставитися до поліцейського права як до інфекції, яку за будь-яких умов та будь-якими силами треба стримати, не дати закріпитися у межах вітчизняної правової теорії та законодавства. Одним із доказів подібного ставлення до поліцейського права є майже повне ігнорування даної проблематики на сторінках вітчизняних наукових видань.

Проте чи є така наукова «обережність» щодо поліцейського права виправданою? На наш погляд, ні. Це пов'язано з наступним. По-перше, вивчення зарубіжного досвіду показує, що обов'язковим елементом системи права будь-якої сучасної демократичної та правової держави є поліцейське право. Відповідно можна зробити висновок, що поліцейське право не може бути перешкодою для функціонування сучасної держави. По-друге, аналіз розвитку правоохоронних систем країн, які утворювали СРСР, показує, що більшість із них відмовилися від інституту міліції, замінивши його інститутом поліції, що відповідно актуалізувало дослідження поліцейського права. По-третє, не можна забувати також і про євроінтеграційні плани України, яка взяла на себе зобов'язання привести власну правову систему у відповідність до правової системи Європейського Союзу, одним з елементів якої є поліцейське право.

Виходячи з викладеного, перед українською правовою наукою постає важливе завдання, пов'язане з переосмисленням місця і ролі поліцейського права у сучасній демократичній та правовій державі. У межах даної статті ставимо за мету довести необхідність реанімування

поліцейського права та включення його у систему українського права.

Аналіз сучасної правової літератури показує, що проблематикою поліцейського права нині цікавиться лише невелика група вчених-правознавців, причому серед її представників переважають російські автори (І. Антонов, К. Бельський, Б. Єлісеєв, І. Кучеров, М. Лошицький, Ю. Соловей та ін.). На мій погляд, найбільш повно на сьогодні питання поліцейського права вивчені К. С. Бельським [2]. Він абсолютно точно та чітко показав 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 права 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» [2, с. 123]. Відзначимо, однак, що викладена теза не нова, її можна зустріти ще у працях Отто Майєра, які побачили світ наприкінці XIX — на початку XX 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 [3, с. 206].

Отже, поліція є необхідною ланкою публічної адміністрації, покликаною у спеціальній формі, через застосування примусових заходів, заснованих виключно на законних підставах, забезпечувати та охороняти громадський порядок та громадську безпеку. Завдання поліції полягає у тому, щоб гарантувати приват-

ним особам так зване відчуття безпеки, що є одним із найвагоміших здобутків правової держави. 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.

Чи узгоджуються викладені вище думки із завданнями Української держави та чинним законодавством? Безперечно, так!

Адже 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 [4]. Але хто і яким чином має реалізовувати ці зобов'язання? Відповідь можна знайти у ч. 3 ст. 17 Конституції України, де 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.

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 міліція. Це пов'язано насамперед з кількістю та різноманітністю завдань, які покладаються на неї, що загалом від-

повідаеть європейським та світовим стандартам. Але принципового значення набуває досконалість законодавства стосовно діяльності міліції. Адже якщо законодавство про діяльність міліції не буде ґрунтуватися на принципах верховенства права, не буде пронизане ідеями пріоритету прав та свобод особи, то міліція ніколи не стане поборником права та закону.

Тому нормативні акти, які регулюють діяльність міліції, 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 міліції. 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 міліції мають скласти самостійний предмет науково-теоретичного аналізу, що може бути досягнуто шляхом виділення у системі українського права поліцейського права.

Розмови про місце тієї або іншої галузі права у системі вітчизняного права зазвичай традиційно розпочинаються з окреслення її предмета та методу правового регулювання [5]. Проте, як ми вже доводили [див., напр.: 6, с. 329–332], названі критерії не можуть бути основою для виділення у системі права окремих складових елементів, оскільки розмежування галузей права на їх підставі не уявляється можливим. З огляду на це галузі публічного права можуть бути розмежовані на підставі функцій, які виконуються публічною адміністрацією. Кожна така функція вимагає відповідно окремого правового забезпечення, оскільки, як випливає із ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх

посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Виконання тієї або іншої публічної функції здійснюється певними суб'єктами, які є частиною публічної адміністрації, тож останні повинні мати у своєму розпорядженні, так би мовити, відповідні правила поведінки, які й утворюють окремі галузі публічного права.

Виконання публічної функції, пов'язаної з охороною громадського порядку та громадської безпеки, захистом громадян від злочинних посягань, розшуком злочинців та розкриттям злочинів, попередженням правопорушень, здійснюється міліцією, яка у своїй діяльності керується нормами поліцейського права. Однак поліцейського права як науково-теоретичної конструкції в Україні не існує. Натомість ми маємо численні, розрізнені і не пов'язані між собою загальними принципами нормативні акти, які визначають певні аспекти, напрямки функціонування міліції. І не буде перебільшенням, якщо ми скажемо, що ані працівники міліції, ані громадяни не мають чіткого уявлення про те, що це за акти, скільки їх, як далеко поширюється їх регулюючий вплив. У першу чергу такі системні знання мають бути отримані у вищих навчальних закладах юридичного профілю. Однак щодо цього у нас є обґрунтовані сумніви, оскільки у навчальних планах з підготовки бакалаврів та магістрів немає однойменної навчальної дисципліни. Наші опоненти напевне згадають про адміністративне право. Так, у межах вивчення його Особливої частини розглядаються питання державного управління в адміністративно-політичній сфері. Але за сучасних підходів до викладання Особливої частини адміністративного права, представленої величезною кількістю нормативних актів, студент може встигнути прочитати лише їх назви. Однак навіть у разі підвищеної зацікавленості питаннями правового регулювання діяльності міліції студенту

навіть чи вдасться у них розібратися, бо в жодному сучасному підручнику з адміністративного права його аналізу не приділена належна увага. Як наслідок, поза увагою науковців залишені також і теоретичні питання, які мають значення для пізнання сутності діяльності міліції. Типовим прикладом тут може бути ситуація з науковим опрацюванням категорії «громадський порядок», навколо якої будується не тільки все законодавство про міліцію, але і її діяльність як така. Адже відповідно до ст. 2 Закону України «Про міліцію» [7] охорона і забезпечення громадського порядку є одним із основних завдань міліції. Інакше кажучи, міліція повинна та має право розпочинати свою діяльність лише там, де має місце порушення громадського порядку. З огляду на це категорія «громадський порядок» мала би стати предметом детального вивчення. Проте, як показав аналіз літератури з адміністративного права, термін «громадський порядок» зустрічається на її сторінках без будь-яких пояснень. Так, наприклад, в одному з підручників з адміністративного права зазначено, що адміністративно-примусові заходи можуть застосовуватися не тільки у зв'язку із вчиненням правопорушень, а й за їх відсутності, коли необхідно їх попередити або забезпечити громадський порядок і громадську безпеку під час різних надзвичайних ситуацій (стихійного лиха, епідемій, епізоотій, аварій, катастроф тощо). Проте роз'яснень з приводу названої нами категорії не надано ані тут, ані на наступних сторінках роботи [8, с. 413].

Пояснити таку ситуацію можна лише тим, що поліцейське право (сукупність правових актів, які регулюють діяльність міліції та визначають її взаємовідносини з приватними особами) не розглядається як цілісний предмет наукового аналізу. Його дослідження, або точніше, дослідження окремих правових актів, що регулюють діяльність міліції, проводяться безсистемно і геть непослідовно. Автори, які займаються

даною проблематикою, орієнтуються на вирішення окремих, приватних завдань, не прагнучи до побудови завершеної наукової конструкції.

Принципово інша ситуація з дослідженням поліцейського права в європейських країнах. Поліцейське право тут вважається однією з найважливіших галузей публічного права, яка відповідно вивчається та досліджується на одному рівні з конституційним, цивільним або адміністративним правом. Підручники та дисертаційні дослідження з поліцейського права є важливим складовим елементом наукових здобутків європейських вчених, для яких, до речі, питання громадського порядку вже не є фактично питанням, оскільки глибина його вивчення не поступається глибині наукового дослідження таких категорій, як адміністративний акт або адміністративний договір [9].

Гадаємо, все викладене дає підстави твердити про нагальну необхідність визнання поліцейського права самостійною галуззю українського права. Без цього кроку нам не вдасться просунути у напрямку створення такої системи нормативних актів про діяльність міліції, яка б відповідала сучасним світовим та європейським стандартам. Виділення поліцейського права сприятиме активізації відповідних наукових досліджень, спрямованих на вивчення окремих його інститутів та підінститутів. 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 працівників міліції. Відтак логічним наступним кроком є створення у вищих навчальних закладах системи МВС України однойменних кафедр, які мають прийти на зміну кафедрам адміністративної діяльності ОВС. Цілком очевидно, що зазначений процес значно активізувався б з вирішенням питання про перейменування міліції в поліцію.

Література

1. Левитский В. Ф. Предмет, задача и метод науки полицейского права / В. Ф. Левитский. – Харьков : Тип. А. Дарре, 1894. – 25 с.
2. Бельский К. С. Полицейское право : лекцион. курс / К. С. Бельский ; под ред. А. В. Куракина. – М. : Дело и Сервис, 2004. – 816 с.
3. Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. – Verlag von Duncker & Humbold. – Berlin, 1924. – 382 s.
4. Конституція України // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Антонов И. П. Полицейское право: быть или не быть? / И. П. Антонов // Юрид. образование и наука. – 2001. – № 3. – С. 34–38.
6. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 415 с.
7. Про міліцію : Закон України від 25.12.1990 р. № 583-ХІІ // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
8. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
9. Мельник Р. С. Поняття «громадська безпека» і «громадський порядок» у німецькій та українській науці і законодавстві / Р. С. Мельник // Право і безпека. – 2009. – № 2. – С. 24–30.