

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНЦЕПЦІЙ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У КРАЇНАХ РОМАНО-ГЕРМАНСЬКОЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ

У статті розглянуто зміст та загальну характеристику концепцій поліцейської діяльності у країнах романо-германської правової системи. Автор акцентує увагу на особливості поліцейської діяльності, зважаючи на реформування органів внутрішніх справ в Україні.

Ключові слова: поліція, поліцейська діяльність, право на безпеку, забезпечення безпеки особи.

В статье рассмотрены содержание и общая характеристика концепций полицейской деятельности в странах романо-германской правовой системы. Автор акцентирует внимание на особенностях полицейской деятельности, учитывая реформирование органов внутренних дел в Украине.

Ключевые слова: полиция, полицейская деятельность, право на безопасность, обеспечение безопасности личности.

The article deals with the content and the overall characteristics of the concepts of policing in the Roman-Germanic legal system. The author pays particular attention to policing, given the police reform in Ukraine.

Key words: police, policing, the right to security, security of the person.

Постановка проблеми. Масштабне модернізуваннн всіх сфер суспільного життя, яке сьогодні відбувається в Україні, одним із напрямів цієї модернізації цілком виправдано обрало реформування органів внутрішніх справ, адже саме діяльність названих органів повинна серед основних завдань належним чином забезпечувати безпеку суспільства і особи, правопорядок та спокій у країні, протидію злочинності та ін.

Нещодавно було прийнято Закон України «Про Національну поліцію» [1], який став новим кроком у побудові нової європейської держави. Реформа право-

охоронних органів, будучи однією з якісних реформ нашої держави, у той же час не позбавлена і певних недоліків, які потребують скорішого усунення. За цих умов вивчення зарубіжного досвіду є надактуальним для подальшого вдосконалення українського законодавства із приведенням норм до рівня європейських стандартів. У цьому відношенні варто звернути увагу на країни романо-германської правової системи.

Формулювання завдання дослідження. Завданням представленого дослідження є аналіз концепцій поліцейської діяльності деяких країн романо-германської

правової системи з метою з'ясування шляхів покращення поліцейського реформування України.

Огляд останніх досліджень і публікацій з цієї проблематики. Аналіз значного масиву законодавства та наукової літератури свідчить про затребуваність обраної теми як з боку науковців, так і з боку практиків. Зокрема, науковий інтерес адміністративістів представлено роботами вчених А. Т. Комзюка [2], Н. П. Матюхіної [3], О. С. Проневича [4], В. О. Січкара [5], Ю. М. Старилова [6].

Виклад основного матеріалу. Поліцейське реформування у кожній країні проходило (проходить) із різною інтенсивністю та якістю. Варто зазначити, що в частині державного механізму забезпечення безпеки саме поліція займає провідне місце. Під категорією «безпека» розуміється відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з можливістю заподіяння будь-якої шкоди життю, здоров'ю та майну громадян, а також навколишньому природному середовищу; комплекс заходів, а також людські і матеріальні ресурси, які призначені для запобігання такій шкоді; стан захищеності населення, об'єктів довкілля від небезпеки за надзвичайних ситуацій [7, с. 39].

У той же час тлумачення дефініції «забезпечення безпеки» на законодавчому рівні не надано, хоча і визначені терміни «забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» (відповідно до ст. 1 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» – це здійснення правоохоронними органами правових, організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на захист життя, житла, здоров'я та майна цих осіб від протиправних посягань, з метою створення необхідних умов для належного відправлення правосуддя [8]), «авіаційна безпека» (відповідно до ст. 3 Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації «авіаційна безпека» – це комплекс заходів, а також людські та матеріальні ресурси, призначені для захис-

ту цивільної авіації від актів незаконного втручання в її діяльність [9]) та ін.

Еволюційний розвиток держави сприяв виокремленню поліцейського (правоохоронного) аспекту її діяльності, що об'єктивно зумовлено прагненням до впорядкування суспільних відносин з метою забезпечення правопорядку та безпеки громадян, створення належних умов для реалізації кожним з них суб'єктивних прав і свобод. Одним із найважливіших завдань держави донині залишається розбудова ефективної правоохоронної системи, суб'єкти якої наділені повноваженнями застосування легітимного примусу при охороні суспільного блага та протидії існуючим загрозам (небезпекам) [4, с. 26–27]. Необхідність поліцейської діяльності виникає разом із виникненням державності, і саме держава вже ставить завдання та напрями розвитку поліцейської діяльності на благо народу.

Цікавими виявилися роздуми Й. фон Зонненфельса щодо предмета та класифікації поліцейської діяльності. Так, предметом поліцейської діяльності він називає внутрішню безпеку, яку поділяє на публічну (державну) та приватну.

Аналіз історико-правової генези розвитку поліцейської діяльності дозволяє виокремити послідовні етапи окресленої дефініції:

1. Дореволюційний етап.

Поняття «поліція» (від лат. *politia* – управління державою, адміністрацією) довгий час не мало законодавчого закріплення, хоча його використання було вже активним у кінці XIV ст. на батьківщині адміністративного права в цілому – Франції та Німеччині. Уникнення протягом довгого часу визначення категорії «поліцейська діяльність», застосування дефініції «влада поліції» обумовили становлення поліцейського права в цілому.

2. Післяреволюційний етап.

Велика французька революція 1789 р. обумовила нове бачення поліцейської системи в цілому, наділивши органи правоохоронного механізму відповідальніс-

тю за стан правопорушень. Зокрема, формування доктрини «поліціювання» пов'язано з ім'ям міністра Жозефе Фуше, який зазначав, що поліцейська діяльність особливо важлива для суспільства в цілому та повинна бути універсальною для будь-якого політичного режиму; мета поліції – це безпека для всіх, основною рисою поліції є більше профілактика, ніж репресивні заходи. Тут варто нагадати, що сьогодні законодавство зарубіжних країн серед основних завдань поліції так само визначає «попередження», а не «запобігання злочинам» (кримінальним та адміністративним).

У Німеччині система національної поліції була довгий час відсутня, питання «поліцейських функцій» вирішувалися окремо кожним королівством та герцогством.

У Росії за часів Петра I у 1703 р. формуються караули та застави, до функцій яких входять проведення оперативнорозшукових дій, підтримання безпеки та ін. Із прийняттям указу від 27 травня 1718 р. вводиться посада генерал-поліцеймейстера, який очолював відповідний апарат, до функцій якого входило керівництво поліцейськими штабами із відповідними повноваженнями.

Широке тлумачення поліцейського права спричинило невизначеність межі між поліцією як державним органом і поліцейською (примусовою) діяльністю виконавчої влади. Цей чинник негативно впливав на з'ясування завдань, функцій і повноважень поліцейських установ.

У країнах континентальної Європи ідея «поліцейської держави» виявилася неефективною, оскільки глобальна поліцейська турбота «про безпеку і добробут» негативно позначилася на економічному та поліцейському розвитку. Розуміння безперспективності спроб втілення ідеї «поліцейської держави» в умовах бурхливого промислового перевороту і соціальної стратифікації спричинило її подальшу трансформацію у бік буржуазної правової держави.

3. XIX – початок XX ст.

Протягом цього часу в європейських країнах тривала дискусія щодо визначення меж поліцейської влади та перспектив інституалізації поліції. Влада більшості держав намагалася уникнути якихось радикальних змін у поліцейській галузі, дотримуючись ідеології початку XVII ст., продовжуючи розглядати поліцію як універсальну контролюючу інстанцію. Так, досить показовим є досвід реалізації поліцейської реформи 1855–1862 рр. у Російській імперії, де необхідність уточнення правового статусу поліції зумовлювалася існуючими традиціями покладення на неї різноманітних обов'язків і постійного розширення компетенції [4, с. 30].

4. Середина XX – початок XXI ст.

Оскільки поліція є державним органом, напрями її діяльності визначаються функціональним призначенням держави, що виявляється в необхідності публічного управління суспільством, з моменту заснування поліції і до теперішнього часу деталізація конкретних напрямів її діяльності знаходиться в процесі розвитку.

Ураховуючи багатомірність можливих напрямів публічного управління, а також багатовікову історію правоохоронних органів, слід зробити висновок про те, що зміст поліцейської діяльності визначався, виходячи з розуміння такою державної діяльності, спрямованої на забезпечення безпеки суспільства. При цьому під практичним результатом поліцейської діяльності передбачався такий стан безпеки суспільства, який досягався в результаті протистояння внутрішнім загрозам, що виникають у результаті злочинів, стихійних лих, політичної боротьби і тому подібних ризиків [10, с. 146].

Сама дефініція «поліцейська діяльність» розвивається разом із розвитком поліції як правоохоронного органу, який фінансується з державних коштів і представляє інтереси народу та держави. Так, професор І. Є. Андреевський ще у 1871 р.

у праці «Поліцейське право» розкриває дану категорію у двох значеннях – «обширному» (як діяльність держави в цілому, спрямовану на створення умов безпеки та добробуту населення) та «тісному» (як діяльність держави в особі уряду, що полягає у спостереженні за підприємствами приватних осіб, спілок і товариств, які мають на меті забезпечити умови безпеки та добробуту, і в прийнятті зі свого боку заходів для забезпечення цих умов при недостатності для того приватної і суспільної діяльності).

Сучасна поліцейська теорія знаходить нові аспекти розвитку категорії «поліцейська діяльність». Так, на думку плеяди дослідників-адміністративістів, поліцейська діяльність розглядається як 1) особливий вид соціальної, державно-управлінської діяльності, що здійснюється на основі закону та в інтересах суспільства, спрямована на охорону та підтримання публічного порядку, забезпечення публічної безпеки засобами примусу [11]; 2) діяльність держави, яка полягає у створенні умов, за наявності яких забезпечується внутрішня безпека і добробут, і спрямована на захист та сприяння матеріальним і духовним інтересам народу [12, с. 7]; професійна діяльність та ін.

На сьогодні існують три моделі забезпечення внутрішньої безпеки: централізована модель (характерна для країн континентальної (романо-германської) правової системи) з домінуючою роллю міністерства внутрішніх справ, вертикально підпорядкування низових ланок центральним органам; децентралізована модель (характерна для країн англо-американської правової системи) – відсутність єдиного загальнонаціонального органу; комбінована (напівцентралізована) модель (характерна наявність міністерства, на яке покладаються функції внутрішньої безпеки).

Централізована модель, у свою чергу, поділяється на дві групи.

Перша група представлена країнами, які представляють свою безпеку (внут-

рішню) тільки силами цивільної поліції, оскільки характеризуються низьким рівнем злочинності (Данія, Ірландія, Норвегія, Фінляндія, Швеція). Зокрема, згідно з нормами «Поліцейського акта Швеції» 1997 р., головні завдання поліції полягають в охороні Конституції і суспільного ладу, підтриманні порядку й безпеки. Слід зазначити, що поліція Швеції веде не тільки боротьбу зі злочинністю, але і здійснює інші заходи, зокрема у сфері соціального обслуговування населення. Однак, незважаючи на все розмаїття функцій, що виконує поліція, її місце і роль у системі владних інститутів держави визначаються тим, що головним, початковим її призначенням є «силове» забезпечення правопорядку. Робота поліції Швеції, як і поліції інших країн, полягає у здійсненні в рамках прав, наданих їй Конституцією й іншими законодавчими актами, примусового, силового впливу на осіб, які порушили правопорядок [14, с. 8].

Друга група представлена країнами, у яких наявні спеціальні поліцейські формування (Бельгія, Голландія, Іспанія, Італія, Люксембург, Португалія, Франція). Зокрема, в Іспанії поліцейські функції виконують: загальнодержавні – Національна поліція і цивільна гвардія, а місцеві – поліція автономій і муніципальна поліція. Національна поліція діє на основі ст. 104 Конституції Іспанії. До її складу належить вищий поліцейський корпус, оперативна група Grupo espanol de operaciones. Цивільна гвардія є у структурі не тільки МВС, але й Міністерства оборони.

Одна з головних концепцій діяльності поліції була сформована національною дорадчою комісією зі стандартів та мети кримінального судочинства США у 1973 р., а в подальшому – запроваджена і в багатьох інших країнах. Стандарт 14.2, який був рекомендований для поліції, пропонував для поліцейського агентства потрібний рівень кваліфікації: 1) рядові патрульні та слідчі (детективи); 2) серед-

ній керівний склад; 3) вищий керівний склад (начальники правоохоронних підрозділів), а серед основних напрямів роботи поліції названі: 1) патрульно-адміністративна діяльність, 2) детективна діяльність, 3) профілактична діяльність та 4) пенітенціарна діяльність.

Щодо функцій поліції, то так само існує значна кількість критеріїв класифікації, але в цілому науковці схиляються до функцій, виділених Ч. В. Томас та Р. Хелберн: 1) представницька, коли поліцейський уособлює собою державу та стоїть на захисті прав громадян; 2) функція з охорони порядку; 3) боротьба зі злочинністю, розкриття та попередження злочинів тощо; 4) придушення актів незадоволення чи навіть повстань силою, використовуючи засоби, які навіть можуть призвести до загибелі людей.

Не можна не погодитись, що аналізоване поняття є досить широким, потребує в доданні йому статусу державно-правової, адміністративно-правової категорії і є самостійним об'єктом цілісного дослідження, у тому числі і в історико-правовому плані. З урахуванням зазначених ознак і факторів, що включаються в механізм поліцейської діяльності, окремого дослідження вимагає і є самостійним предметом пізнання правове регулювання зазначеної діяльності. Різноманіття суб'єктів, що здійснюють по-

ліцейську діяльність, може бути також покладено в якості однієї з підстав виділення окремого і самостійного предмета дослідження [11, с. 117]. Ураховуючи професійний характер поліцейської діяльності, сьогодні гостро постала необхідність упровадження однойменної навчальної дисципліни і в учбовий процес, адже формування якості та ефективності майбутніх поліцейських кадрів повинно починатися ще у ВНЗ.

Висновки. Вивчення досвіду функціонування поліцейської діяльності зарубіжних країн повинно надати нашій державі якісне оновлення цього інституту із врахуванням не простого перенесення пунктів концепцій у діяльність, а запозичення позитивного досвіду та впровадження інноваційних підходів із врахуванням помилок, які вже були допущені. Обраний напрям до європейської системи безпеки повинен у подальшому відповідати у повному обсязі завданням, які окреслено у ст. 3 Закону України «Про Національну поліцію»: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [1].

Література

1. Про Національну поліцію [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/257729>.
2. 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.
3. Матюхіна Н. П. Управління поліцією зарубіжних країн: сучасні підходи та ключові поняття / Н. П. Матюхіна. – Х. : Гриф, 2006. – 302 с.
4. Проневич О. С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз : монографія / О. С. Проневич. – Х. : НікаНова, 2011. – 509 с.
5. Січкач В. О. Використання досвіду поліції зарубіжних країн в діяльності міліції України по забезпеченню прав та свобод людини (організаційно-правовий аспект) : монографія / В. О. Січкач. – Донецьк : Ноулдж, 2009. – 172 с.
6. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю. Н. Стариков. – М. : Норм, 2002. – 673 с.

7. Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, Л. Л. Копиленко, Н. М. Онищенко та ін. ; за заг. ред. О. В. Зайчука ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.
8. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3782-12>.
9. Державна програма авіаційної безпеки цивільної авіації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/545-15>.
10. Матвеев С. П. Полицейская деятельность как объект научных исследований российских ученых-полицейстов / С. П. Матвеев // Вестн. Воронеж. ин-та МВД России. – 2015. – № 1. – С. 145–152.
11. Шадрин В. М. Полицейская деятельность как объект исследования (историко-правовой аспект) / В. М. Шадрин // Вестн. Челябин. гос. ун-та. – 2003. – № 1. – С. 112.
12. Шеймин П. Н. Учебник права внутреннего управления (Полицейского права). Общая часть / П. Н. Шеймин. – Спб. : Тип. Н. А. Лебедева, 1891. – С. 7.
13. Андреевский Е. И. Полицейское право. Т. 1 : Введение и часть I : Полиция безопасности // Старилов Ю. Н. Российское полицейское (административное) право: конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. – С. 45.
14. Пихтін М. П. Організаційно-правові основи діяльності поліції Швеції (порівняльно-правовий аналіз) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. П. Пихтін ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2009. – 19 с.