

**Савельєва І. В.,**

майор поліції, старший оперуповноважений в особливо важливих справах відділу оперативних розробок та організації агентурно-оперативної роботи УПН ГУНП в Одеській області, аспірант Одеського державного університету внутрішніх справ (м. Одеса, Україна)

УДК 342.9 351.74(477)

НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА КАТЕГОРІЙ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПРАВА В УКРАЇНІ

Досліджуються погляди зарубіжних та вітчизняних науковців з проблематики поліцейського права. Здійснений історичний екскурс в становлення поліцейського права. Аналізуються трактування ключових понять «поліцейське право», «поліцейська діяльність» та деяких інших.

Ключові слова: поліцейське право, поліцейська діяльність, адміністративне право, історія виникнення поліцейських органів.

Savelyeva I. V. Nauchnye podkhody k opredeleniyu ponyatiya i kategoriy politsейского права в Украине. — Стаття.

Исследуются взгляды зарубежных и отечественных ученых по проблематике полицейского права. Осуществлен исторических экскурс в становление полицейского права. Анализируются толкования ключевых понятий «полицейское право», «полицейская деятельность и некоторых других.

Ключевые слова: полицейское право, полицейская деятельность, административное право, история возникновения полицейских органов.

Savel'yeva I. V. Scientific Approaches to Definition of the Concept and Categories of Police Law in Ukraine. — Article.

The views of foreign and domestic scholars on the issues of police law are investigated. Historical excursion into the formation of police law is completed.

The interpretation of the key concepts as «police law», «police activity» and some others is analyzed.

Keywords: police law, police activity, administrative law, history of the emergence of police authorities.

Актуальність дослідження зазначеної проблематики зумовлюється декількома обставинами, серед них: початковий етап формування поліцейського права в Україні, відсутність ефективного і стабільного поліцейського законодавства, тривалої практики його впровадження у життя, дієвого застосування зарубіжного досвіду. Перші кроки у зазначених напрямках засвідчили необхідність висвітлення існуючих засад та наукових напрацювань, які були накопиченні у попередній період вітчизняними фахівцями, теоретичного обґрунтування поліцейського права як структурної складової адміністративного права.

Проблематика поліцейського права сучасними науковцями досліджується різносторонньо: значна увага приділяється вивченню історії зародження поліцейського права в Україні (В. Крижанівська, А. Соломаха, Ю. Фомін, Г. Ціх), поліцейського права як підгалузі адміністративного права (К. Бельський, С. Денисюк, І. Мушкет, Ю. Соловей, А. Сердюк), принципам діяльності поліції України (В. Бурденюк, А. Нікітін, С. Чирик), меті, ознакам, суб'єктам, об'єктам поліцейської діяльності (О. Косиця, Я. Когут, М. Москаленко, В. Щедрін), досвіду зарубіжних країн в організації поліцейської справи (П. Астапенко, А. Губанов, Д. Васильєв, Р. Кулешов, С. Матвеев, О. Мороз, С. Шишкар'єв). Недостатньо дослідженим є поліцейське законодавство, ефективність його норм, визначення основних термінів та понять, співвідношення та узгодженість норм поліцейського права з адміністративними, шляхи усунення колізій і прогалин у вказаній сфері та інші аспекти.

Метою даної статті є аналіз доктринальних підходів до визначення ключових понять та категорій поліцейського права, визначення перспективних напрямів дослідження у зазначеній сфері.

Поняття поліцейського права визначається у доктринальній літературі дещо по-різному, але завжди із вказівкою на тісний взаємозв'язок з адміністративним правом. Наведемо такі дефініції науковців:

«поліцейське право — це організована сукупність адміністративно-правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки» [1, с. 9];

«поліцейське право — це сукупність адміністративно-правових норм, які регулюють відносини, що виникають під час діяльності органів внутрішніх справ України щодо охорони громадського порядку та забезпечення суспільної безпеки, запобігання й боротьби зі злочинами та адміністративними правопорушеннями» [2, с. 92];

поліцейське право є об'єктивною реальністю як інститут адміністративного права, змістом якого виступають норми, які регламентують організацію і діяльність поліції [3, с. 13];

поліцейське право як соціально-правова категорія представляє собою регулятивно-охоронну систему, яка володіє реальною (закріпленою у діючому законодавстві і забезпеченою системою дієвих гарантій) можливістю управляти діями індивідуальних і колективних суб'єктів права, узгоджуючи суперечливі погляди особистого, корпоративного і загальносоціального характеру, підпорядковуючи ці інтереси єдиній волі за допомогою переконання або примусу [4].

У загальному розумінні поліцейське право характеризується як структурна складова адміністративного права, його підгалузь.

Цілями поліцейського права визначаються: забезпечення законодавчого захисту основних конституційних прав громадян з одночасною вимогою від них належного виконання закріплених законом та іншими нормативними актами обов'язків за дотриманням громадського порядку, суспільної безпеки, інших вимог та обов'язків; законодавче закріплення прав і обов'язків уповноважених державних органів щодо підтримання громадського порядку і суспільної безпеки, захисту конституційних прав громадян, водночас із встановленням бар'єру проявам беззаконня і злочинної бездіяльності [5].

Зауважимо, що погляди науковців на визначення поняття та правової природи поліцейського права значно трансформувалися, що зумовлюється тим, що поліцейська діяльність з моменту створення у Західній Європі формувалась як пожежна, будівнича справа, організація опіки. У королівських ордонансах XVI—XVII ст. Франції

саме так розуміли охорону громадської безпеки, у такому трактуванні цей термін використовувався у Німеччині [6, с. 4]. Зауважимо, що поліцейське право як самостійна галузь права вперше сформулювалося саме у Німеччині (наприкінці XVII ст.)

Приблизно аналогічна ситуація склалася щодо розвитку поліцейської справи у Російській імперії. Першими розробниками російського поліцейського права були: Ю. Крижанич, засновник політичного напрямку у науці поліцейського права та основ поліцейської діяльності; І. Посошков, який, не маючи базової освіти, сформулював оригінальні погляди на державу і право, у т. ч. визначив структуру і напрями поліцейської науки; П. Гуляєв, науковець-правник, здійснив характеристику прав та обов'язків міської та земської поліції, компетенцію Міністерства поліції як підтримання суспільного порядку, забезпечення харчування, державного благоустрою, безпеки громадян, поліцейські заходи та вперше розподілив поліцейське право на дві частини: першу — статус поліції, другу — статус громадян у взаємовідносинах з поліцією; І. Андрієвський, ректор Санкт-Петербурзького університету, у своєму підручнику поліцейського права обґрунтував погляди на поліцейське право як поліцію безпеки та поліцію благоустрою [7, с. 11—14]. Зокрема він зазначив, що поліцейська діяльність регулюється поліцейським законодавством, проявляється у діяльності поліцейської адміністрації, тобто державних і місцевих органів виконавчої влади, а також здійснюється органами виконавчої поліції — поліцейськими органами у сучасному розумінні цього слова [8, с. 147].

Зарубіжний дослідник С. Кодан відмічає активні дії з приведення у систему поліцейських узаконень у першій чверті XIX ст., місце яких у системі російського законодавства було визначено М. Сперанським. Структурно поліцейське законодавство було об'єднано у рамках Зводу законів Російської імперії (14 т.). Таким чином, під час систематизації і створення російського законодавства були вперше упорядковані і оприлюднені положення у сфері поліцейського права, що створило базу для подальшого регулювання забезпечення суспільної безпеки, а також вивчення науки поліцейського права у навчальних закладах [9, с. 10].

У другій половині XIX ст. проблематика поліцейської діяльності була відображена у працях таких російських юристів-поліцейців: професора поліцейського права Імператорського Новоросійського університету П. Шейміна (ототожнював поліцейську діяльність з державним управлінням, відмічав її позитивну і негативну сторону); професора Імператорського Казанського університету В. Івановського (підготував чотири видання підручника «Підручник адміністративного права. Поліцейське право. Право внутрішнього управління», в якому виклав концепцію розподілу адміністративного і поліцейського права); професора кафедри поліцейського права Московського університету А. Елістратова (у своїх наукових працях проаналізував стан міщанина у поліцейській державі та стан особи у правовій державі, здійснив характеристику ролі поліції у публічному управлінні, визначив сферу її діяльності) [8, с. 145—152].

Значні наукові напрацювання у розробці теоретичних основ поліцейського права були здійсненні вітчизняними фахівцями, професорами українських університетів. Аналіз їх праць свідчить про появу тенденції розгляду поліцейського (адміністративного) права з економічних позицій. З такого погляду викладено «Предмет, завдання і метод науки поліцейського права» (1869 р.) професора Харківського університету по кафедрі поліцейського права В. Левитського; «Лекції з поліцейського права» (1884 р.) професора поліцейського права університету Святого Володимира (м. Київ) М. Цитовича; «Поліцейське право і політична економія» (1890 р.) професора поліцейського права університету Святого Володимира (м. Київ) А. Антоновича, «Вступ в курс поліцейського права» (1905 р.) професора Харківського університету по кафедрі поліцейського права К. Гаттенбергера, аналогічні погляди висловлювали й інші українські науковці-поліцейці [10, с. 15]. Зокрема, М. Бунге (ректор Київського університету, міністр фінансів Російської імперії, засновник Київської політекономічної школи) розглядав поліцейське право у широкому розумінні, насамперед щодо вирішення питань благоустрою і благочиння, як два його основні завдання [11]; В. Левитський вказував на вплив класичної та історичної шкіл політекономії на поліцейське право та вважав завданням науки поліцейського права вивчення реальних відносин

та явищ у суспільному житті та тих змін, що виникають внаслідок урядового втручання та законодавства [12].

У зазначений період були сформовані такі категорії поліцейського права, як: «поліція безпеки» (охорона громадського порядку, життя і безпеки громадян) та «поліція добробуту» (здійснення системи адміністративних заходів із підвищення фізичного та культурного рівня населення та розвитку державного і приватного господарства). Поліцейське право тісно пов'язується з поліцейською державою, її примусовою діяльністю, проте поступовий перехід поліцейської держави до держави правової, що було характерним насамперед для Західної Європи у другій половині XIX ст., зумовив як на практиці, так і в теорії, формування нових поглядів на управління, яке здійснювалося на основі законів та підзаконних нормативних актів, з дотриманням прав та свобод громадян і з урахуванням державних інтересів [13, с. 122]. З початку XXI ст. підкреслюється адміністративно-правова природа норм поліцейського права та наявність «...підстав для конструювання в межах комплексної галузі адміністративного права самостійної підгалузі поліцейського права як особливої системи однорідних предметно пов'язаних правових інституцій» [14].

Найбільш активно в юридичній науці досліджується така категорія поліцейського права як «поліцейська діяльність». Вона розглядається через призму її мети, ознак, суб'єктів, об'єктів, засобів, методів тощо.

Метою поліцейської діяльності визначають забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також створення умов безпеки та благополуччя [15, с. 135]; засоби і методи здійснення поліцейської діяльності є мірою державного примусу. Зауважимо, що примусові заходи є не єдиними у поліцейській діяльності, проте завжди притаманні будь-яким правоохоронним органам. Вони застосовуються у разі протиправних діянь, загроз суспільній безпеці, правам і інтересам особи, суспільства, держави.

Основними ознаками поліцейської діяльності, на погляд зарубіжного науковця А. Нікітіна, є: 1) притаманність рис, які є характерними для управлінської діяльності: діяльність організуюча, контролююча,

державно-власна, безперервна та така, що відповідає перед компетентними органами; 2) особливий вид державного управління, певний характер поліцейської діяльності, що зумовлений такими моментами: підпорядкованість та застосування державного примусу настає тоді, коли громадянин здійснює правопорушення або виникає загроза національній безпеці; зміст та сутність поліцейської діяльності розкривається у понятті охорони: захист кого-небудь чи чого-небудь від якихось нападів, посягань, загроз соціального, природного, біологічного, техногенного характеру; 3) здійснення під час діяльності адміністративного нагляду та адміністративного примусу; 4) поліцейська діяльність є професійною за своєю природою; 5) за своїм характером поліцейська діяльність є публічною, здійснюється для блага всього суспільства; 6) базується на нормативно-правовій основі, під якою розуміється система правових норм адміністративного права [16, с. 327—329].

Вітчизняними науковцями, наводить приклад Х. Солнцева, ознаками поліцейської діяльності визнаються: її різновид як соціальної діяльності; пов'язаність з управлінням органами виконавчої влади щодо забезпечення правопорядку; реалізація діяльності як усвідомлений і цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт, не пов'язаний з ним відносинами підпорядкування; професійний та публічний характер за правовою природою; її основу і зміст складає поняття «охорона», що передбачає захист суспільства від небезпек соціального, природного, біологічного, техногенного характеру; наглядово-примусова діяльність, якій властиві специфічні методи (засоби), а саме: адміністративний нагляд, адміністративний примус [17, с. 265]. Порівняльний аналіз вказаних ознак поліцейської діяльності свідчить про тотожність поглядів зарубіжних та вітчизняних науковців з більшої позиції.

Водночас відмітимо й відмінний від попередніх погляд на ознаки поліцейської діяльності. І. Бойко такими називає: базування такої діяльності на Основному Законі та інших законах України; спрямування на об'єкти, склад яких залежить від конкретного етапу історичного розвитку суспільства і від політичних факторів; органічна пов'язаність змістом з правом та праворозумінням, та нерозривний

зв'язок держави і права, їх взаємовплив; вираження у державній політиці; формування і реалізація під впливом цілого комплексу об'єктивних і суб'єктивних факторів (правосвідомість людини і громадянина, стан злочинності, економічний розвиток держави, кадрова політика, політичне керівництво державою); реалізація за допомогою управлінсько-організаційних та юридичних засобів і через застосування превентивних заходів, а також поліцейських заходів державного примусу, та надання поліцейських послуг фізичним та юридичним особам тощо [18].

Зауважимо, що окрім основних ознак поліцейської діяльності в юридичній літературі виділяють ще й інші ознаки, які відрізняють її від будь-якої іншої діяльності, це: складні умови роботи, пов'язані з ризиком та які є притаманними усім правоохоронним органам; зумовлені специфікою діяльності особливі службові обов'язки із захисту прав та інтересів особи, громадського порядку, національної безпеки; наявність спеціальних дисциплінарних статутів, які включають особливі посадові функції.

Суб'єктами поліцейської діяльності є спеціально уповноважені державою органи, наділені особливою компетенцією у сфері забезпечення та підтримання внутрішньої безпеки держави та правопорядку, а саме: охорона прав і свобод особи, протидія правопорушенням та злочинності шляхом застосування превентивних та примусових поліцейських заходів. Конкретизація суб'єктів поліцейської діяльності дозволяє до їх кола віднести: державні та недержавні, загальні та спеціалізовані, цивільні та воєнізовані суб'єкти правоохоронної діяльності.

Об'єктами діяльності визначають ті явища, на які спрямована діяльність з метою їхнього розвитку, становлення, удосконалення або усунення, подолання. Об'єктами поліцейської діяльності є ті соціальні блага, які життєво необхідні для особи, суспільства та держави і нею охороняються. До основних із них належать такі: особистість, її права, свободи та обов'язки; суспільство, його матеріальні та духовні цінності; держава, її конституційний лад, суверенітет і територіальна цілісність. Окрім того, безпосередніми об'єктами поліцейської діяльності, які одночасно важливі для особи, суспільства

та держави, є: громадський порядок та громадська безпека, благоустрій, права та свободи людини [2, с. 92].

Трактування поліцейської діяльності науковці здійснюють із вузького та широкого підходів, у першому визначенні під наукою поліцейського права розуміють забезпечення поліцейськими органами внутрішнього правопорядку, громадської безпеки; до другого віднесемо погляд О. Косиці: поліцейська діяльність є видом державно-управлінської діяльності у правоохоронній сфері, мета якої полягає у служінні суспільству та яка реалізується спеціальними органами, уповноваженими від імені держави здійснювати охорону прав і свобод людини, протидіяти злочинності, підтримувати публічну безпеку і порядок, із застосуванням превентивних поліцейських заходів та поліцейських заходів примусу [15, с. 136]. Зауважимо, що широкий підхід до визначення поліцейської діяльності висловлюють більшість науковців. Поліцейську діяльність як державно-управлінську (адміністративну) діяльність характеризує також О. Проневич і пояснює її як діяльність, яка реалізується у сфері внутрішньої (публічної) безпеки наділеними спеціальною компетенцією застосування державного примусу озброєними формаціями виконавчої влади, уповноваженими здійснювати охорону правопорядку і забезпечувати особисті та майнові права громадян [19, с. 34].

І. Бойко поліцейську діяльність трактує як урегульовану нормами адміністративного права розпорядчо-владну діяльність органів державної влади у правоохоронній сфері, метою якої є забезпечення внутрішньої безпеки в державі, яка реалізується спеціальними органами, уповноваженими від імені держави здійснювати охорону прав і свобод людини та громадянина, забезпечувати публічну безпеку і порядок, протидію злочинності, виконувати від імені держави контрольно-наглядові функції та застосовувати превентивні поліцейські заходи та поліцейські заходи примусу [18].

Поліцейську діяльність поділяють на загальну поліцейську діяльність і спеціальну. Перший вид поліцейської діяльності аналізується як правоохоронна діяльність уповноважених державою суб'єктів публічної адміністрації, спрямована на встановлення та забезпечення правопорядку, з можливістю застосування заходів адміністративного

примусу у передбачених законом випадках; спеціальна поліцейська діяльність коментується як діяльність уповноважених державою спеціальних суб'єктів поліцейської діяльності щодо здійснення оперативно-розшукової, кримінальної процесуальної та виконавчої діяльності, передбаченої нормами права, що визначають специфічний порядок її здійснення [20, с. 179]. Поділ поліції на поліцію загального призначення та спеціалізовану поліцію здійснений у багатьох країнах світу.

Отже, в юридичній науці, як у зарубіжній, так і в українській активно і ґрунтовно досліджуються поняття та інші категорії поліцейського права. Аналіз наукових підходів свідчить про ґрунтовність та різноплановість наукових розвідок, насамперед щодо трактування основних понять та категорій поліцейського права, що зумовлено його відсутністю у базовому законі. У наукових працях підкреслюється необхідність подальшого дослідження вказаної проблематики (забезпечення відповідності поліцейської діяльності в Україні європейським стандартам, впровадження демократичного громадського контролю за органами внутрішніх справ, підвищення рівня довіри населення до працівників правоохоронних органів) з метою забезпечення правопорядку, охорони та захисту інтересів особи, суспільства, держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Бельский К. С.* О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 3—8.
2. *Фомін Ю. В.* Поліцейське право та поліцейське законодавство як правова основа діяльності органів внутрішніх справ // Право і безпека. 2011. № 4 (41). С. 90—95.
3. *Starilov Yu. N.* О policejskom prave, ili ne vsegda xorosho zabytoe staroe yavlyaetsya novym // Policejskoe pravo. 2005. № 1.
4. *Мушкет И. И.* Генезис «полицейского права» в контексте эволюции правовой системы России: историко-теоретический анализ: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений». — Санкт-Петербург, 2003. 58 с.
5. *Никитин А. И.* Полицейское право: принципы и цели // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 1. С. 194—200.

6. *Баитанник В., Земляков Ю.* Сутність і зміст правоохоронної діяльності в системі публічного управління // Державне управління та місце самоврядування. 2012. Вип. 2 (13).
7. *Биюшкина М. И.* Становление российской науки полицейского права (XVII век — 80 годы XIX века // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 1 (14). С. 11—14.
8. *Матвеев С. П.* Полицейская деятельность как объект научных исследований российских ученых-полицистов // Вестник Воронежского института МВД России. 2015. № 1. С. 145—152.
9. *Кодан С. В.* Систематизация полицейского законодательства в Российской империи (1826—1832 гг.) // Вестник Уральского института МВД России. 2014. № 1. С. 9—10.
10. *Антологія української юридичної думки.* В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Том 5: Поліцейське та адміністративне право. — К.: Видавничий дім «Юридична книга», 2003. 600 с.
11. *Бунге М.* Сучасний дискурс / ред. В. Д. Базилевич. — К.: Знання, 2005. 697 с.
12. *Левитский В. Ф.* Предмет, задача и метод науки полицейского права. — Х. : Типография Адольфа Дерре, 1894. 25 с.
13. *Бородін І., Шапенко Л.* Еволюція поліцейського права України // EUROPEAN POLITICAL AND LAW DISCOURSE. Volume 3. Issue 2. 2016. S. 121—125.
14. *Соломаха А. Г.* Ретроспектива та перспективи поліцейського права в Україні // Адміністративне право і процес. 2015. № 1 (11). С. 283—295.
15. *Косиця О.* Поліцейська діяльність як наукова категорія // Адміністративне право і процес. 2017. № 1. С. 133—137.
16. *Никитин А. И.* Полицейское право как элемент полицейского дела. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politseyskoe-pravo-kak-element-politseyskogo-dela>
17. *Солнцева К. В.* Поняття «поліцейська діяльність» в Україні та США // Право та інновації. 2016. № 1 (13). С. 264—269.
18. *Бойко І. В.* Суб'єкти здійснення поліцейської діяльності в Україні. URL: <http://lawconf.kpi.ua/2017/paper/viewFile/8433/3292>
19. *Проневич О. С.* Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. — Харків. 2011. 36 с.
20. *Козут Я. М.* Визначення кола суб'єктів поліцейської діяльності // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. — 2014. № 1. С. 173—180.