

УДК 351.74(4)

О. С. Проневич**Поняття «поліція» («міліція») в адміністративному (поліцейському) праві сучасних держав**

Здійснено компаративний аналіз сучасних підходів до визначення поняття «поліція» («міліція»), а також традицій нормативно-правового і організаційного забезпечення діяльності поліції (міліції). Особливу увагу приділено з'ясуванню соціального призначення, організаційної сутності, завдань і функцій поліції (міліції).

Міліція є складним державно-правовим і соціальним інститутом, уповноваженим на виконання низки завдань у сфері публічної безпеки. Оптимізація її діяльності неможлива без урахування зарубіжного позитивного досвіду поліцейського будівництва. Особлива увага має приділятися з'ясуванню соціальної та правової природи цього інституту державної влади, що об'єктивно зумовлює необхідність осмислення сутності основоположного поняття «поліція» («міліція»).

В адміністративно-правовій науці існує традиція дослідження теоретичних і прикладних аспектів організації та діяльності поліції (міліції). Упродовж кількох останніх десятиліть фахівцями аналізувалися окремі проблеми поліцейстики (Ю. Є. Аврутин [1], К. С. Бельський [2], І. А. Горшенєва [3], О. В. Губанов [4], Ю. Т. Капустін [5], В. М. Кукушкін [6], Ю. П. Соловей [7]), особливості організації та функціонування поліцейських систем окремих країн (І. П. Антонов [8], Т. П. Андрейченко [9], В. В. Князєв [10], М. Г. Хібриков та Г. І. Мачковський [11]), організації штабної діяльності (М. М. Білоусов [12]), кадрового забезпечення (Т. Д. Джурканін, О. В. Негодченко, В. А. Сергєвнін [13]), здійснення оперативно-розшукової діяльності (М. П. Смірнов [14]), взаємодії з органами місцевого самоврядування (О. П. Герасимов [15]) тощо. Оперуючи категорією «поліція» («міліція»), дослідники наголошували на специфіці її тлумачення у поліцейському законодавстві різних країн. За цих умов узагальнена артикуляція поняття «поліція» («міліція») можлива шляхом здійснення компаративно-правового аналізу підходів до його визначення і національних традицій організаційно-правового забезпечення діяльності поліції (міліції).

Поняття «поліція» є складним полісемантичним явищем, що пройшло тривалу юридичну та лінгвістично-історичну апробацію. Його сутність упродовж останніх п'яти століть змінювалася у залежності від змісту панівної правової доктрини і пріоритетів державного будівництва. На початковій стадії національного

державотворення у Західній Європі під поліцією розуміли не стільки інституцію, скільки стан упорядкованого суспільства. До завдань поліції було віднесено все, що уособлювало мрії про добробут. У середньовіччя цим терміном позначалася поліцейська діяльність, тобто приписи (накази, укази) монархів та дії уповноважених посадових осіб. Всеохоплююча компетенція поліції була скасована наприкінці XIX ст. внаслідок появи традиції чіткого законодавчого регулювання її діяльності. Поліція сприймалася як державний орган, наділений спеціальною компетенцією на застосування примусу. З іншого боку, будучи важливим елементом системи державного управління, поліція починала усвідомлювати, що абсолютизація репресивного соціального контролю підриває підвалини довірливих відносин між державою та суспільством, уповільнює суспільний прогрес, суттєво ускладнює впровадження демократичних форм управління.

Упродовж XX століття влада провідних європейських держав прагнула визначити правові межі «поліцейської інтервенції» у життя суспільства і демократизувати діяльність поліції. Так, наприклад, розвиваючи поліцейсько-правову теорію, прусський державний міністр К. Северин на початку 30-х років XX ст. таким чином сформулював основоположні засади сучасного розуміння змісту діяльності поліції: діяльність поліції підлягає обов'язковому парламентському контролю; застосування поліцією нормативно-правових приписів має ґрунтуватися на дотриманні принципу співрозмірності; поліція повинна служити суспільству (народу) [16, с. 31]. Нова філософія поліцейської діяльності ґрунтувалася на усвідомленні того, що впорядкованість суспільного життя, політична стабільність, економічний добробут і почуття людської гідності є важливими передумовами для забезпечення стійкого суспільного та індивідуального поступу.

Станом на теперішній час у більшості держав світу для визначення формації, уповноваженої на забезпечення публічної безпеки і охорону публічного порядку, вживається усталене поняття «поліція». Водночас у законодавстві низки пострадянських країн закріплена категорія «міліція» (від лат. *militia*), яка була директивно запроваджена замість поняття «поліція» після встановлення більшовицького режиму постановою Народного комісаріату з внутрішніх справ РРФСР «Про робітничу міліцію» від 10 листопада (28 жовтня) 1917 року [17]. Відповідно до пролетарської доктрини державного будівництва поліція, як один з матеріальних придатків («силовий» компонент) буржуазної держави, скасовувалася, а її функції було делеговано озброєному населенню. Спочатку формуванням радянської робітничої міліції були притаманні ознаки самодіяльних організацій,

оскільки вони не мали постійного штату та комплектувалися на добровільних засадах. Згодом було створено необхідну нормативно-правову базу, відпрацьовано організаційну структуру і налагоджено підготовку персоналу, внаслідок чого міліція набула рис класичної поліцейської організації. Подальше збереження категорії «міліція» зумовлювалося виключно ідеологічними чинниками. Як наслідок, було закладено підвалини для понятійної колізії, що виявлялася у протиріччі між класичним значенням категорії «міліція» і правовим статусом міліції як правоохоронної формації.

Аналіз специфіки сучасного розуміння поняття «поліція» («міліція») можливий за умови з'ясування соціальної місії цього інституту державної влади. У цьому контексті зазначимо, що невизначеність соціальності місії поліції (міліції) і відсутність традицій вичерпного законодавчого закріплення відповідної дефініції може створити підґрунтя для маніпулювання поліцією (міліцією) в інтересах певних груп впливу.

Визначальний вплив на розуміння соціального призначення поліції (міліції) має форма політичного режиму. В тоталітарних державах цей правовий інститут переважно здійснює репресію заради збереження чинного суспільного ладу. Так, відповідно до указу Президії Верховної Ради СРСР від 8 червня 1973 р. радянська міліція націлювалася на «забезпечення охорони громадського порядку в країні, соціалістичної власності, прав і законних інтересів громадян, підприємств, організацій і установ від злочинних посягань та інших антигромадських дій» [18]. Подібне тлумачення соціального призначення міліції давало можливість ангажування міліції для забезпечення примату державних інтересів.

Зважаючи на виключну соціальну значущість інституту поліції (міліції), її правовий статус визначається нормативними актами вищої юридичної сили. Законодавець зазвичай прагне першочергово підкреслити її соціальну спрямованість. Так, чинним Законом України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. передбачено, що міліція «... захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань» [19]. У відповідності до ухваленого польським сеймом закону «Про поліцію» від 6 квітня 1990 р. поліція «перебуває на службі суспільства і призначена для охорони безпеки людей, а також для підтримання безпеки і громадського порядку» [20].

У більшості законів про поліцію (міліцію) пострадянських держав спостерігається аналогічний підхід, хоч і з певними (іноді недостатньо вираженими) варіаціями. Так, російський адміністративіст Ю. П. Соловей цілком аргументовано звертає

увагу на недостатню обґрунтованість формулювання «законних інтересів громадян» як одного з об'єктів міліцейського захисту (Білорусь, Туркменістан), оскільки поліція (міліція) не уповноважена на втручання (інтервенцію) у випадках, коли обмеження законного інтересу не є водночас порушенням суб'єктивного права або свободи (правопорушенням). Викликають також заперечення спроби обмеження лише «конституційними правами та інтересами особистості» (Казахстан) обсягу громадянських прав і свобод, що підлягають захисту поліцією (міліцією) [21, с. 95–96]. Поняття «права і свободи» не є статичним і вичерпним, а тому недоцільно його конкретизувати та звужувати.

Значне розмаїття підходів спостерігається також при визначенні організаційної сутності поліції (міліції). Чинне законодавство зарубіжних країн визнає організаційну сутність поліції (міліції) як самостійної державної структури (інституції), що суттєво дая удосконалення концепції правового регулювання її діяльності.

У законодавстві західних країн відсутня традиція чіткого формального визначення поняття «поліція». Водночас в законах про поліцію більшості держав Центральної та Східної Європи ця проблема вирішена. Поліція визначається як «орган» – «озброєний орган з поліцейськими функціями» (Угорщина), «озброєний правоохоронний орган державної влади» (Молдова), «виконавчий орган державної влади» (Естонія, Литва), «формація» – «обмундирована та озброєна формація» (Польща), «корпус» – «озброєний охоронний корпус» (Чехія, Словаччина), «служба» – «спеціалізована оперативно-розшукова та охоронна служба» (Болгарія) або ж «організація» – «державна озброєна воєнізована організація» (Латвія).

У 90-х роках ХХ ст. у Закавказзі та окремих державах Центральної Азії було здійснено перейменування міліції у поліцію. У цих країнах ствердилася традиція визначення поліції як «органу» – «орган, що функціонує в системі уповноваженого органу державного управління внутрішніми справами» (Вірменія), «єдиний централізований правоохоронний орган, що належить до виконавчої влади» (Азербайджан), «державний правоохоронний орган в системі органів внутрішніх справ» (Туркменістан). Прикордонна поліція Грузії визнана «правоохоронним органом з функціями спеціальної служби в статусі державного підвідомчого відомства, що входить до складу управління Міністерства внутрішніх справ».

Поняття «міліція» закріплено в чинному законодавстві окремих пострадянських держав (України, Білорусі, Узбекистану, Таджикистану). Уніфіковане розуміння її організаційної сутності відсутнє. У колишньому Радянському Союзі «міліція» визна-

чалася як «державна правоохоронна озброєна організація». Нині вона розглядається як «орган» – «державний озброєний орган виконавчої влади» (Україна), «державний озброєний правоохоронний орган» (Білорусь) або «система державних органів виконавчої влади» (Модельний закон про поліцію (міліцію), затверджений постановою Міжпарламентської Асамблеї країн-учасниць СНД від 07.12.2002 № 20–12 [22]).

Прагнучи до визначення організаційної сутності поліції (міліції), варто визнати обґрунтованість існуючого в адміністративно-правовій науці твердження щодо відсутності підстав для кваліфікації поліції (міліції) як «органу», оскільки органом є не вся поліція (міліція), а конкретний суб'єкт, що приймає рішення і діє від її імені. Поліція (міліція) є державною структурою, що складається із сукупності взаємопов'язаних між собою органів, установ і підрозділів, що функціонують на території всієї держави. Для визначення організаційної сутності поліції (міліції) вважаємо доцільним використовувати термін «формація», що охоплює об'єднані родовою назвою «поліція» («міліція») організаційні одиниці і ланки, а також підкреслює елемент воєнізації (мілітаризації) поліції (міліції).

Аналіз сучасного зарубіжного законодавства дає можливість виокремити три основні кваліфікуючі ознаки поліції (міліції).

По-перше, поліція (міліція) є невід'ємним елементом державної виконавчої влади, оскільки перебуває у складі розгалуженої і координованої урядом системи органів державної влади (управлінського апарату), уповноважених на вжиття заходів з метою забезпечення законності, прав і свобод людини, забезпечення публічної безпеки, охорони публічного порядку, надання допомоги населенню в усуненні загроз для охоронюваного блага.

По-друге, поліція (міліція) є системою державних органів у структурі центрального органу виконавчої влади (як правило, міністерства внутрішніх справ), відповідального у цілому за внутрішню безпеку. Ця ознака відображає організаційний аспект поліції (міліції) та означає домінування ідеї державної поліції (міліції).

По-третє, поліція (міліція) належить до правоохоронних органів, уповноважених державою на примусове припинення посягань на права і свободи громадян і чинний правопорядок у державі. Підставою для виокремлення поліції (міліції) у самостійний державний правоохоронний інститут є делегування їй права на застосування заходів безпосереднього примусу з метою досягнення легальних цілей, тобто фактично йдеться про реалізацію державної монополії на примус.

Воєнізований компонент поліції (міліції) традиційно підкреслюється шляхом акцентування уваги на її озброєності та

централізованому характері організаційної побудови. Специфіка поліції (міліції) як правоохоронного органу полягає у передбаченій законом можливості застосування вогнепальної зброї. «Озброєність» і можливість застосування вогнепальної зброї не є самоцілью, а засобом, необхідною умовою ефективного виконання поліцією (міліцією) правоохоронних функцій. Застосування вогнепальної зброї є крайнім заходом безпосереднього примусу. Воно повинно бути співрозмірним існуючій небезпеці та завдавати мінімально необхідної шкоди життю і здоров'ю правопорушника. Термін «озброєність» повинен сприйматися з обов'язковим урахуванням того, що робота поліції (міліції) має соціальне спрямування та генерально не передбачає застосування вогнепальної зброї. Аби уникнути суб'єктивного тлумачення (перебільшення) ознаки «озброєність», окремі поліцейські припускають можливість закріплення у нормативно-правових актах більш коректного словосполучення «наділеність правом безпосереднього примусу» [21, с. 104]. Це означає, що персонал поліції (міліції) уповноважений спонукати до виконання закону. У випадках недотримання, невиконання або порушення особою приписів закону він має право застосовувати заходи безпосереднього примусу, не очікуючи на відповідну попередню постанову (дозвіл). Ознакою «воєнізованості» поліції (міліції) також є ієрархічність управлінської структури, що передбачає жорстке вертикальне підпорядкування її нижчестоящих органів вищестоящим, а також наявність особливого порядку проходження служби особовим складом.

В окремих пострадянських державах, включаючи й Україну, донині триває дискусія щодо доцільності перейменування міліції у поліцію. Частина учасників дискусії не вважає це питання принциповим і посилається на позитивний досвід апробації терміна «міліція» упродовж багатьох десятиліть. Водночас переважна більшість поліцейстів цілком справедливо розглядає це поняття як анахронізм радянської доби та наполягає на рецепції категорії «поліція». Апологети ідеї перейменування наголошують на об'єктивній зумовленості заміни поняття «міліція», запровадження якого спричинило розрив усталених зв'язків у системі понять, що традиційно характеризували охоронно-примусову діяльність держави. Апелюючи до досвіду зарубіжних країн (у тому числі й окремих пострадянських), вони наполягають на необхідності ухвали законів про поліцію.

Адміністративісти окремих пострадянських держав пропонують ухвалити спеціальні закони про органи внутрішніх справ. Найвагомішим аргументом на користь ухвали подібних законів є твердження щодо недоцільності використання поняття «поліція» («міліція») у назві комплексного титульного норма-

тивно-правового акта, оскільки вона є специфічною функціональною структурою, динамічною і мінливою за складом органів, служб і підрозділів (складових елементів). Водночас стверджується, що об'єднання поліції (міліції) з іншими державними органами в орган внутрішніх справ є механічним і не породжує нових інтегративних якостей, властивих саме органу внутрішніх справ, а не окремій його складовій частині. На пострадянському просторі лише в Казахстані, Киргизії та Туркменістані існують спеціальні закони про органи внутрішніх справ. «Органи внутрішніх справ» визначені як «спеціальні державні органи, що здійснюють дізнання, попереднє розслідування та оперативно-розшукову діяльність» (Казахстан) і «державний озброєний правоохоронний орган» (Киргизія). У ст. 1 Закону Туркменістану «Про органи внутрішніх справ Туркменістану» від 07.07.2001 № 72-II формальне визначення категорії «органи внутрішніх справ» відсутнє. Натомість законодавець обмежився констатацією їх належності до «системи державних правоохоронних органів».

Резюмуючи вищесказане, зазначимо, що поняття «поліція» («міліція») у широкому сенсі можна визначити як державну уніформовану озброєну формацію, уповноважену на здійснення превентивної та інтервенційної діяльності з метою забезпечення публічної безпеки, охорони публічного порядку, запобігання і протидії вчиненню правопорушень, надання допомоги фізичним і юридичним особам. Поліція (міліція) може функціонувати у складі автономного відомства або центрального органу виконавчої влади, відповідального за внутрішню безпеку держави. Правова природа поліції (міліції) виявляється в її належності до виконавчої гілки влади, мілітаризованих формацій і правоохоронної системи, а її соціальна природа полягає у наданні суспільству якісних послуг в усуненні небезпек (загроз) для охоронюваного державою блага.

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 права и государства; история правовых учений» / Горшенева Ирина Аркадьевна. – 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. Капустин Ю. Т. Полиция в механизме буржуазного государства : учеб. пособие / Ю. Т. Капустин. – М. : Акад. МВД СССР, 1981. – 64 с. 6. Кукушкин В. М. Социологические проблемы полицейской деонтологии : дис. ... д-ра социол. наук : 22.00.05 / В. М. Кукушкин. –

М., 1994. – 326 с. **7.** Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации / Ю. П. Соловей. – Омск : ВШМ МВД РФ, 1993. – 504 с. **8.** Антонов И. П. Полиция ФРГ: история и современность / И. П. Антонов. – М. : Акад. упр. МВД России, 2000. – 144 с. **9.** Андриященко Т. П. Полиция Франции, реформы полицейского управления 60–80-х годов и проблемы охраны общественного порядка : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право» / Андриященко Татьяна Павловна. – М., 1990. – 25 с. **10.** Князев В. В. Полиция Великобритании (структура и основные функции) / В. В. Князев. – М. : Акад. МВД СССР, 1974. – 72 с. **11.** Хибриков Н. Г. Полиция Испании / Н. Г. Хибриков, Г. И. Мачковский. – М. : Акад. МВД СССР, 1983. – 96 с. **12.** Белоусов Н. М. Организация штабной службы в буржуазных полициях / Н. М. Белоусов. – М. : Академия МВД СССР, 1982. – 94 с. **13.** Джурканин Г. Д. Кадровое обеспечение полиции США : монография / Г. Д. Джурканин, А. В. Негодченко, В. А. Сергеевич ; под ред. А. В. Негодченко. – Харьков : НУВД ; Днепропетровск : Лира ЛТД, 2003. – 360 с. **14.** Смирнов М. П. Полиция зарубежных стран и ее оперативно-розыскная деятельность / М. П. Смирнов. – М. : Акад. упр. МВД России, 1995. – 128 с. **15.** Герасимов А. П. Местное самоуправление и местная полиция во Франции / А. П. Герасимов. – М. : Акад. упр. МВД России, 1992. – 126 с. **16.** Содержание деятельности полиции, задачи и организация полиции в Германии к началу XX в. // Криминологические и уголовно-правовые проблемы борьбы с отдельными видами преступлений : труды Академии управления МВД России / под ред. В. А. Плешакова. – М. : Акад. упр. МВД России, 2001. – С. 31–41. **17.** О рабочей комиссии : постановление Народного комиссариата по внутренним делам РСФСР от 28 окт. 1917 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://knukim-edu.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data04/tex17590.htm>. **18.** Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью : указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1973. – № 30. – Ст. 398. **19.** Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. – З наступними змінами та доповненнями. **20.** O Policji : ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. // Dziennik Ustaw. – 2007. – № 43. – Poz. 277. **21.** Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Ю. П. Соловей. – М., 1993. – 387 с. **22.** Модельный закон о полиции (милиции) : принят на 20-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых государств в г. Санкт-Петербурге постановлением от 07.12.2002 № 20-12 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_a06.

Надійшла до редакції 15.09.2011

Осуществлено компаративний аналіз сучасних підходів до визначення поняття «поліція» («милиція»), а також традицій нормативно-правового і організаційного забезпечення діяльності поліції (милиції). Особливу увагу приділено виявленню соціального призначення, організаційної сутності, завдань і функцій поліції (милиції).

The comparative analysis of modern approaches is carried out to determination of concept «police» («militia») and also traditions of the normatively-legal and organizational providing of activity of police (militia). The special attention is spared to the exposure of the social setting, organizational essence tasks and functions of police.