

РЕЦЕПЦІЯ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПРАВА: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Здійснено спробу дослідження стану наукової дискусії щодо перспектив рецесії поліцейського права як специфічного соціально-правового феномена. Особливу увагу приділено аналізу сучасних концепцій поліцейського права, методологічних проблем еволюції інституту поліції (міліції), з'ясуванню підстав для виокремлення поліцейського (міліцейського) права як підгалузі адміністративного права та самостійної наукової дисципліни.

Осуществлена попытка исследования состояния научной дискуссии о перспективах рецепции полицейского права как специфического социально-правового феномена. Особое внимание уделено анализу современных концепций полицейского права, методологических проблем эволюции института полиции (милиции), выявлению оснований для вычленения полицейского (милицейского) права в качестве подотрасли административного права и самостоятельной научной дисциплины.

An attempt to research the condition of scientific discussion about perspectives of police law reception as a specific social and legal phenomenon is made. Special attention is paid to the analysis of modern concepts of police law, methodological problems of police (militia) institution evolution, detection of grounds for exarticulation of police (militia) law as a subbranch of administrative law and independent scientific discipline.

Гене́за держави значною мірою обумовлена її правоохоронним (поліцейським) призначенням, потребою у підтриманні громадянського миру та правопорядку, створенні умов для реалізації громадянами суб'єктивних прав і свобод. Важливим чинником забезпечення стабільного розвитку будь-якої сучасної держави є, з одного боку, монополізація нею функції застосування легітимного примусу, а з іншого – здійснення контролю за дотриманням заборони застосування примусу не уповноваженими на це суб'єктами. Монополія на застосування державного (адміністративного) примусу реалізується уповноваженими на здійснення поліцейської діяльності органами виконавчої влади, у першу чергу поліцією (міліцією).

В умовах розбудови правової держави і ствердження інститутів громадянського суспільства існує нагальна потреба переосмислення низки стереотипів, сформованих у процесі державо- і правогенези. Так, однією з догм радянської юриспруденції

було однобоке тлумачення категорії поліцейського права як смислового аналогу узаконеного державного свавілля, а також сприйняття поліції виключно як інструменту державної репресії і домінування окремих верств населення у соціально неоднорідному суспільстві. Реабілітація цих понять об'єктивно зумовлена загальною тенденцією до дисенкретизації галузей права, необхідністю поновлення наступності у розвитку права, прагненням до вдосконалення рівня організаційно-правового регулювання охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки в умовах існування чисельних загроз для охоронюваного суспільного блага.

Сучасна національна правова доктрина заперечує наявність поліцейського права, однак останнім часом перспектива його виокремлення активно дискутується в адміністративно-правовій науці. Окремі аспекти цієї проблеми досліджувалися у роботах Ю. Є. Аврутіна [1], І. П. Антонова [2], К. С. Бельського [3], О. П. Головіна [4], А. Т. Комзюка [5], М. М. Москаленка [7], І. І. Мушкета [8], М. В. Лошицького [6], Ю. П. Солов'я [9], Ю. М. Старилова [10], М. А. Тихомирової [11] та ін. Незважаючи на зростаючий інтерес до цієї проблематики, розвинена поліцейсько-правова теорія, усталений категоріально-понятійний апарат, чітке усвідомлення перспектив розвитку поліцейського права донині відсутні.

Метою статті є аналіз сучасних концепцій поліцейського права, окреслення існуючих проблем методологічного характеру, з'ясування підстав для виокремлення поліцейського (міліцейського) права.

Дискусія щодо підстав «реабілітації» поліцейського права розгорнулася у юридичній науці пострадянських держав у 90-х роках ХХ ст. Актуальність пов'язаної з перспективами виокремлення поліцейського права проблематики обумовлювалася значною мірою традиціями існування подібної підгалузі у правових системах низки європейських держав. Фахівці у галузі адміністративного права особливу увагу зосереджували на питаннях правової природи інституту поліції (міліції), сутності поліцейської діяльності та поліцейської функції держави тощо. Як констатує Ю. М. Старілов, одним з напрямів реформування адміністративного права стало переосмислення змісту його поліцейської складової. Це виявилось у перегляді постулату про особливі владні відносини та його заміні на вчення про урегульовані правовими нормами правовідносини між суб'єктами [12, с. 215]. Фактично йдеться про методологічний переворот, оскільки з догматичного аналізу владних повноважень державних органів акценти змістилися у напрямі обґрунтування легітимності застосування повноважень суб'єктами правоохорон-

ної діяльності у контексті забезпечення прав і свобод людини [4, с. 146]. Ключовою проблемою наукової дискусії є неоднозначність смислової природи феномена поліцейського права, що спричинило складнощі сутнісної артикуляції цього поняття.

Апологети радянської адміністративно-правової доктрини обґрунтовували неможливість і недоцільність виокремлення поліцейського права тим, що дефініція «поліція» законодавчо не закріплена та відсутня необхідна нормативно-правова база. Зазначимо, що подібна аргументація не є переконливою, оскільки «існування поліцейського права обумовлено не назвою, а у першу чергу змістом діяльності його суб'єктів» [9, с. 80].

У сучасній адміністративно-правовій науці існує традиція широкого визначення сутності поліцейського права. Так, І. І. Мушкет наполягає на тому, що поліцейське право є регулятивно-охоронною системою, наділеною реальною (легітимною, забезпеченою системою дієвих гарантій) можливістю керувати на основі застосування переконання і примусу діями індивідуальних і колективних суб'єктів права з метою узгодження інтересів особистого, корпоративного і загальносоціального характеру, а також підпорядковування цих інтересів єдиній волі [8, с. 16]. У свою чергу, І. П. Антонов розглядає поліцейське право як сукупність правових норм, призначених для регулювання суспільних відносин у зв'язку та з приводу практичної реалізації приписів органів виконавчої влади [2, с. 37].

Водночас у юридичній науці існує переконання, що поліцейське право слід розглядати як сукупність нормативних актів, інститутів, принципів і відносин, пов'язаних з діяльністю поліції (міліції). Прибічники такого підходу виокремлюють внутрішньосистемну (локальну) і зовнішню (інтерлокальну) характеристики поліцейського права. Внутрішньосистемний аспект передбачає тлумачення поліцейського права як сукупності нормативних установок корпоративного та індивідуального характеру, властивих виключно службовцям поліції (міліції) як представникам об'єднаної за функціональною ознакою відособленої соціальної групи. Зовнішня характеристика поліцейського права передбачає з'ясування його ролі та місця у національній системі права, виявлення найважливіших принципів впливу на суспільні відносини.

Частина поліцейстів зазначає, що поліцейське право є сукупністю норм, які регламентують реалізацію поліцейської функції держави як відособленого напряму діяльності, здійснюваного компетентними органами з використанням вузькоспеціалізованих юридичних засобів і методів з метою належної охорони інтересів держави та суспільства від протиправних посягань. На цьому, зокрема, наголошує Ю. П. Соловей, який розглядає

поліцейське право виключно як «сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері поліцейської діяльності, тобто діяльності органів виконавчої влади (посадових осіб) та інших уповноважених на це суб'єктів, поєднаної з безпосереднім вторгненням (гласним або негласним) в права та свободи фізичних і юридичних осіб, що протікає поза рамками кримінального та кримінально-процесуального процесів» [9, с. 80].

Подібний підхід до визначення сутності поліцейського права є найбільш обґрунтованим, оскільки вичерпно охоплює коло суб'єктів, які здійснюють поліцейську діяльність. Зокрема, передбачається, що поряд з поліцією (міліцією), своєрідним стрижнем правоохоронної системи сучасної держави, норми поліцейського права водночас поширюються на інші уповноважені на застосування державного примусу суб'єкти (служби державної безпеки, збройні сили, пенітенціарну систему тощо). Зауважимо, що категорія «поліція (міліція)» в адміністративно-правовій науці сучасних країн може розглядатися у матеріальному та формальному сенсі. У матеріальному розумінні це поняття позначає державну діяльність, спрямовану на охорону громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, захист від загроз порушення громадського порядку та безпеки. У формальному сенсі дефініція охоплює відповідні державні функції управлінського характеру (організаційно-охоронні, заборонні, наглядово-примусові, юрисдикційні).

Аналіз існуючого спектру точок зору науковців засвідчує єдність у визнанні адміністративно-правової природи норм поліцейського права та наявності підстав для конструювання у межах комплексної галузі адміністративного права самостійної підгалузі поліцейського права як особливої системи однорідних предметно пов'язаних правових інститутів. Підгалузь права має подвійну природу. З одного боку, вона має зберігати системні зв'язки з «материнською» галуззю права, а з іншого – повинна мати усі ознаки галузі права. Теоретико-правове вчення передбачає для виокремлення певної підгалузі необхідність низки обов'язкових умов, а саме: відособленого законодавчого масиву; специфічного предмета правового регулювання; єдиного методу правового регулювання.

Джерелам поліцейського права властива специфіка: поліція (міліція) повинна керуватися актами, адресованими безпосередньо до її; діяльність поліції (міліції) опосередковано регулюється актами, що визначають права та обов'язки громадян. Поліцейське законодавство також регулює діяльність інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, на які законом покладається реалізація завдань у сфері поліцейської діяльності.

Підходи фахівців до визначення предмета поліцейського права та методу поліцейсько-правового регулювання суттєво різняться.

Предмет правового регулювання становлять регульовані правом суспільні відносини. Кожній галузі (підгалузі) права відповідає певна частина якісно однорідних суспільних відносин. Розглядаючи специфіку предмета поліцейського права як підгалузі права, І. П. Антонов підкреслює, що у широкому сенсі він охоплює сферу управлінської діяльності з регулювання суспільних відносин, пов'язаних з охороною громадського порядку та боротьбою зі злочинністю уповноваженим суб'єктом виконавчої гілки влади (виконавчим органом) [2, с. 36]. Натомість Ю. П. Соловей наголошує на тому, що предметом поліцейського права є принципово однорідні суспільні відносини управлінського характеру, які виникають з приводу та в процесі вторгнення у права фізичних і юридичних осіб уповноваженими державою представниками виконавчої влади та іншими суб'єктами при реалізації заходів адміністративного примусу і оперативно-розшукових заходів [9, с. 80]. К. С. Бельський констатує, що предметом поліцейського права є суспільні відносини (організаційно-поліцейські, наглядово-поліцейські, адміністративно-примусові, квазіполіцейські відносини між громадянами) у сфері поліцейської діяльності [3, с. 47–48].

Поняття «поліцейська діяльність» є одним з основоположних у системі адміністративно-правових категорій. Поліцейська діяльність є особливим видом державно-управлінської діяльності, спрямованим на охорону громадського порядку та забезпечення громадської безпеки і пов'язаним із застосуванням державного примусу. Будучи публічною за характером, поліцейська діяльність здійснюється в інтересах усього суспільства. Зазначимо, що структуру поліцейської діяльності становлять мета, засоби, суб'єкт, об'єкт. Метою поліцейської діяльності є реалізація поліцейської функції держави, що передбачає цілеспрямований вплив на соціальні відносини з метою збереження правопорядку та безпеки. Юридичними засобами та методами поліцейської діяльності є заходи державного примусу (попереджувальні заходи, заходи припинення, заходи юридичної відповідальності). Суб'єктами поліцейської діяльності є наділені особливою компетенцією органи виконавчої влади, уповноважені державою застосовувати заходи примусу з метою встановлення і підтримання правопорядку та безпеки. Об'єктом поліцейської діяльності є поведінка суб'єктів суспільних відносин, на які спрямовані заходи державного примусу.

Зміст поліцейської функції держави повинен визначатися на основі концепції правової держави. Одним із безумовних

пріоритетів при розбудові правової держави є забезпечення умов для реалізації політико-громадянської свободи та унеможливлення позасудових (позазаконних) репресій, що можливо лише за умови чіткої артикуляції та нормативного закріплення загальнообов'язкових правил щодо меж реалізації владних повноважень суб'єктами поліцейської діяльності.

Зважаючи на вищенаведене, зазначимо, що предмет поліцейського права становлять суспільні відносини у сфері поліцейської діяльності як особливого виду державно-управлінської діяльності, пов'язаної із застосуванням організованого легітимного примусу уповноваженими на охорону громадського порядку та забезпечення громадської безпеки суб'єктами виконавчої влади. Вважаємо, що до предмета поліцейського права належить також сфера взаємовідносин апаратів управління і служб суб'єктів поліцейської діяльності та практична реалізація ними повноважень. На нашу думку, в ході з'ясування сутності предмета поліцейського права варто також враховувати муніципально-правовий аспект, оскільки органи місцевого самоврядування зазвичай наділяються значними повноваженнями у сфері охорони правопорядку та громадської безпеки.

Предмет поліцейського права не є сталою категорією, оскільки значною мірою залежить від чинної правоохоронної доктрини, стану нормативно-правового регулювання поліцейської діяльності, особливостей правового статусу суб'єктів поліцейської діяльності. Коло явищ, що підлягають регулюванню, варіюється залежно від суспільних очікувань (замовлення).

Метод правового регулювання значною мірою обумовлений предметом регулювання. У теоретико-правовій науці метод правового регулювання визначається як сукупність способів і засобів впливу на певну сферу суспільних відносин, що використовуються державою для забезпечення правомірної поведінки учасників суспільних відносин у юридично значущих ситуаціях. Правовому регулюванню властиві диспозитивний та імперативний методи, від поєднання і співвідношення яких залежить специфіка методу правового регулювання певної галузі (підгалузі) права. Під час характеристики методу правового регулювання крім вищеназваних ознак необхідно враховувати правове становище суб'єктів регульованих відносин. Особливості методів правового регулювання головним чином виявляються у різному юридичному становищі суб'єктів, характері юридичних фактів, юридичних наслідках (санкціях), способі захисту прав.

Аналізуючи сутність методу поліцейсько-правового регулювання, К. С. Бельський зважає на пріоритетність застосування заборони, тобто покладання на суб'єкта «пасивного» юридичного

обов'язку утримуватися від скоєння певних небажаних (протиправних) дій під загрозою застосування державного примусу у випадку її недотримання. До сукупності поліцейсько-правових методів правового регулювання вчений також цілком обґрунтовано включає позитивне зобов'язування (покладання на осіб обов'язку до активної поведінки) і дозвіл (надання особам права дії), однак відводить їм допоміжну роль [3, с. 52].

Отже, поліцейське право використовує сукупність правових засобів і способів регулюючого впливу на управлінські відносини та на поведінку їх учасників. Особливість методу поліцейсько-правового регулювання обумовлюється наявністю низки характерних ознак, а саме: юридичною нерівністю суб'єктів і відсутністю службового підпорядкування між ними, що обумовлено побудовою поліцейсько-правових відносин за формулою «влада – підпорядкування»; процесуальною урегульованістю поліцейської діяльності; наділенням суб'єктів поліцейського права значними дискреційними повноваженнями.

Метод правового регулювання характеризує норми галузі (підгалузі) права з точки зору їх юридичних ознак, особливостей впливу на суспільні відносини. Норми поліцейського права регламентують суспільні відносини у сфері поліцейської діяльності як специфічної форми реалізації поліцейської функції держави, а тому існує потреба їх відмежування від інших норм, що регламентують державно-управлінську діяльність. Вони мають адміністративно-правову природу та об'єднуються у цілісне утворення за ознаками охорони та адміністративного примусу. До цієї категорії слід віднести норми, де визначаються права, обов'язки і відповідальність поліцейських органів щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також права, обов'язки і відповідальність громадян у сфері підтримання правопорядку та безпеки. Норми поліцейського права визначають склад адміністративних правопорушень і відповідальність за їх скоєння, регламентують застосування заходів адміністративного примусу тощо.

Резюмуючи подане вище, зазначимо, що ініційований у середині 90-х років XX ст. процес подолання ідеологічної зашореності та догматизму у поєднанні з осмисленням наукового доробку дореволюційних поліцейстів сприяв мобілізації зусиль адміністративно-правової науки щодо визначення перспектив формування поліцейського права.

З метою створення належних передумов для конституювання поліцейського права як самостійної підгалузі адміністративного права та окремої наукової дисципліни необхідно вжити низку системних заходів. По-перше, існує потреба усунення існуючих методологічних перепон шляхом перейменування

міліції у поліцію, законодавчого закріплення базових дефініцій поліцейсько-правового характеру, опрацювання науково обґрунтованого понятійно-категоріального апарату. По-друге, слід відродити юридичну поліцейстику як самостійну галузь науки, спрямовану на розвиток поліцейсько-правової теорії, дослідження фундаментальних проблем еволюції правового інституту поліції (міліції), з'ясування ефективності організаційно-правового забезпечення організації та діяльності поліцейських органів, опрацювання оптимальних шляхів уніфікації поліцейської системи держави і стандартів здійснення поліцейської діяльності, визначення інноваційних підходів до підготовки персоналу тощо. Зауважимо, що в сучасній юридичній науці здійснюються спроби з'ясування предмета наукової дисципліни поліцейського права (юридичної поліцейстики). Так, М. М. Москаленко акцентує увагу на комплексному характері предмета цієї дисципліни, аргументовано виокремлюючи систему взаємопов'язаних структурних елементів, а саме: поліцейську функцію держави як напрям державної діяльності; поліцейську діяльність як специфічну форму реалізації поліцейської функції держави; інститут поліції як систему спеціальних державних органів, що реалізують поліцейську функцію та здійснюють поліцейську діяльність; систему нормативно-правових актів, що регламентують поліцейську діяльність [7; 11–12]. По-третє, у вищих навчальних закладах юридичного профілю доцільно запровадити навчальні дисципліни «Поліцейське право» (своєрідним аналогом є «Право поліцейське та громадського порядку» (Polizei – und Ordnungsrecht), що традиційно викладається на юридичних факультетах університетів Німеччини) та «Порівняльне поліцейське право», у рамках яких доцільно розглядати такі проблеми: історія поліції (міліції), джерела поліцейського права, місце поліції (міліції) в системі органів державної влади, організаційна структура, завдання і компетенція поліції (міліції), захист службової інформації, законність у діяльності поліції (міліції), захист від незаконних дій поліції (міліції), застосування примусу поліцейськими службовцями, здійснення повноважень і службова відповідальність, проходження служби в поліції (міліції) тощо.

Існування розвиненої нормативно-правової бази («поліцейських законів») свідчить про наявність системи джерел поліцейського права. Можливо, з метою покращання регламентації поліцейської діяльності у перспективі слід здійснити кодифікацію поліцейського права, оскільки у рамках кодифікаційного акта існує можливість формулювання нормативних узагальнень, уточнення предмета правового регулювання, визначення юридичних засобів регулювання, закріплення нових принципів, конкретизації правового статусу суб'єктів суспільних відносин.

Список літератури: 1. Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России. Теория, история, перспективы / Ю. Е. Аврутин. – СПб. : Юрид. центр-пресс, 2003. – 501 с. 2. Антонов И. П. Полицейское право: быть или не быть? / И. П. Антонов // Юридическое образование и наука. – 2001. – № 3. – С. 34–39. 3. Бельский К. С. Полицейское право : лекц. курс / К. С. Бельский / под ред. А. В. Куракина. – М. : Дело и сервис, 2004. – 816 с. 4. Головин А. П. Административно-правовые основы украинской полиеистики / А. П. Головин // Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС України імені 10-річчя незалежності України. – 2002. – № 2. – С. 144–155. 5. 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. 6. Лошицький М. В. Реабілітація поліцейського права / М. В. Лошицький // Право України. – 2002. – № 7. – С. 95–99. 7. Москаленко М. М. Концепция «полицейского права» как идейно-теоретическое основание организации и деятельности полиции дореволюционной России: Историко-теоретический аспект : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория государства и права; история учений о праве и государстве» / М. М. Москаленко. – СПб., 2004. – 22 с. 8. Мушкет И. И. Генезис «полицейского права» в контексте эволюции правовой системы России (Историко-теоретический анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / И. И. Мушкет. – СПб., 2003. – 452 с. 9. Соловей Ю. П. Российское полицейское право: история и современность / Ю. П. Соловей // Государство и право. – 1995. – № 6. – С. 75–85. 10. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю. Н. Старилов. – М. : НОРМА, 2002. – 673 с. 11. Тихомирова М. Л. К вопросу о сущности полицейского права / М. Л. Тихомирова // История государства и права. – 2001. – № 5. – С. 41–43. 12. Старилов Ю. Н. Как розвивалась наука административного права в европейских странах / Ю. Н. Старилов // Журнал российского права. – 1999. – № 3–4. – С. 203–215.

Надійшла до редколегії 24.02.2010