

ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПРАВА

Статтю присвячено історико-правовому аналізу наукових поглядів на сутність поліцейського права, на визначення змістовного наповнення цієї галузі. Наведено теоретичне обґрунтування та окреслено межі та місце поліцейського права в сучасній системі права України. Робиться висновок про посилення автономності поліцейського права та визнання за ним статусу самостійної галузі права.

Ключові слова: поліція, поліцейські норми, поліцейські відносини, поліцейське право, поліцейсько-правова теорія.



**Лошицький
Михайло
Васильович,**

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права Національної академії внутрішніх справ

Результатом законотворчої роботи, що здійснювалася протягом останніх років, стало формування особливої юридичної цілісності, яку можна умовно назвати поліцейським правом. Сам термін «поліцейське право» відноситься до числа тих, які були незаслужено «репресовані» радянським правознавством. Але в цьому «винна» і дореволюційної правової теорії, і діяльності царської поліції.

Відомо, що поліцейське право як самостійна галузь законодавства та відповідна навчальна дисципліна сформувалося в другій половині XVIII ст. у Німеччині, а потім і в інших європейських державах [1, с. 6]. У російських університетах викладання поліцейського права було введено у 1835 році. У зв'язку з цим були створені самостійні кафедри законів благоустрою і благочиння. У 1863 році вони були перейменовані в кафедри поліцейського права [2, с. 26].

У момент свого зародження терміном «поліція» охоплювалась майже вся діяльність держави, і тому предметом поліцейського права вважалася сукупність державних та громадських заходів, спрямованих на забезпечення інтересів (матеріальних і духовних) народу. Але такий широке коло об'єктів дослідження не дозволяло науці поліцейського права зайняти чітко визначене місце в юриспруденції. За справедливим зауваженням одного з юристів минулого, ця наука «завжди їхала на зап'ятках законодавства» [2, с. 22].

Показником недостатньої розробленості поліцейсько-правової теорії служила також та обставина, що серед її представників важко було, за справедливим спостереженням В. Дерюжинського «найти хотя бы двух вполне согласных между собой по столь существенным вопросам, как задачи науки, определение круга явлений, подлежащих ее изучению, характера ее и приемов исследования» [3, с. 7–8].

Питання історії формування та розвитку поліцейського права та погляду на його правову природу, зміст, предмет і метод правового регулювання в окремих аспектах розглядали в своїх роботах багато українських, російських і зарубіжних вчених-поліцейстів минулого і сучасності. Серед них варто виділити праці таких науковців, як: І. Андрієвський, К. Бельський, Ж. Ведель, В. Гессен, О. Горожанин, В. Дерюжинський, В. Іванівський, А. Ключніченко, В. Лешков, П. Михайленко, І. Мушкет, І. Платонов, Ю. Римаренко, М. Сізіков, Ю. Соловей, Ю. Старілов, І. Тарасов, Є. Хохлов, М. Шпилевський та ін. Проте в роботах вказаних вчених розглядалися переважно історичні питання формування поліцейського права. В сучасних же умовах набуває актуальності питання історико-правового аналізу наукових поглядів на сутність поліцейського права, на визначення змістовного наповнення цієї галузі, наведення теоретичного обґрунтування та окреслення меж та місця поліцейського права в сучасній системі права України, визнання за ним статусу самостійної галузі права. Дослідження зазначених питань й ставиться за мету у нашій статті.

Як відомо, розвитку науки поліцейського права методологічно перешкоджала авторитетна в минулому традиція ототожнювати поняття «поліція» (частина) з поняттям «адміністрація» (ціле). «...Вся жалкая судьба нашей науки, – с сожалением констатировали специалисты, – главным образом обуславливалась тем, что судьбу ее неразрывно связали с понятием о полиции как об органе или отрасли государственной власти» [1, с. 57].

До кінця XIX ст. уявлення про поліцію в суспільній свідомості вже асоціювалося лише з примусовою діяльністю держави щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, і тому «поліцейське право» сприймалося як «не особенно приличное название, вызывающее в публике столь неприятные для преподавателей этой дисциплины недоразумения» [4, с. 4-6].

Незадоволеність аморфним станом поліцейсько-правової теорії, невігдно відрізнявшим її від кримінально-правової та цивільно-правової доктрин, була настільки велика, що деякі вчені висловлювалися навіть за повне її скасування. Так, зокрема Л. Петражицький вважав, що сучасна йому «наука полицейского права является смесью разнородных суждений на разные темы, без определенного единого метода, без ясных научных рамок и границ; эта смесь, называемая полицейским правом, действительно должна быть исключена из преподавания» [5, с. 17].

Але до цього справа не дійшла, і поліцейське право зберігалось в нomenclатурі предметів викладання на юридичних факультетах російських університетів аж до 1917 року.

Разом з тим, з початку нинішнього століття в працях вітчизняних вчених воно все частіше стало перейменовуватись в адміністративне право. Подібний крок, якщо врахувати специфіку регульованих суспільних відносин, був цілком виправданий. При цьому, однак, деякі вчені пішли ще далі, зробивши спробу довести існування принципових відмінностей відмираючого поліцейського права і адміністративного права, яке в процесі становлення витісняло поліцейське право. Зазначалося, зокрема, що адміністративне право, на відміну від поліцейського, визнає суб'єктом управлінської діяльності не лише уряд і його установи, а й органи самоврядування, громадські спілки і навіть окремих громадян. Зазначалося також, що адміністративному праву, крім того, відповідає більш вузька, ніж поліцейському праву, сфера поліцейської діяльності держави [6, с. 83].

Наведені доводи навряд чи свідчили на користь двох самостійних, якісно відмінних один від одного галузей права і правознавства. Насправді мався на увазі один і той же феномен, що знаходиться в різних стадіях розвитку і досліджуваний з різними акцентами. Як підкреслював один з найбільш видних російських адміністративістів А. Єлістратов, поліцейське і адміністративне право «коренным образом разделяет неодинаковое положение личности в полицейском и правовом государстве». Перетворення поліцейського права в адміністративне, з його точки зору, здійснюється у формах переходу від системи державовідносин до системи правовідносин. Предметом адміні-

стративного права, писав він, стає не сама адміністративна діяльність, а система правовідносин, що складаються на її ґрунті. Наука адміністративного права не цікавиться, подібно науці поліцейського права, інструкціями, які визначають внутрішній розпорядок адміністративної діяльності. Її займають норми, які виходять так чи інакше за межі адміністративного механізму, – зачіпають правове становище громадян [7, с. 27].

Східних поглядів дотримувалися деякі інші російські адміністративісти. Так, В. Дерюжинський вважав, що в адміністративному праві, на відміну від поліцейського, важливе місце, крім доцільності, займає правомірність [3, с. 13]. В. Кобалевський підкреслював, що поліцейсько-правова норма стає адміністративно-правовою з наданням їй двостороннього характеру в сенсі взаємної пов'язаності правом носія державного управління і громадянина, коли кожен акт влади стає регламентованим в законі, і громадянин набуває правові засоби захисту від порушення його прав адміністрацією. «Эти изменения в характере норм, регулирующих административную деятельность, – отмечал он, – отразились и на самом названии данной отрасли права. Вместо права полицейского начинают говорить о праве административном или праве внутреннего управления» [8, с. 9–10].

Що стосується В. Івановського, то згідно із його уявленням адміністративне право розпадається на дві головні частини: поліцейське право і право внутрішнього управління. Поліцейське право – це сукупність правових норм, що регулюють державну

діяльність, спрямовану на поліцію безпеки в життєвому сенсі цього слова. Право ж внутрішнього управління є сукупність правових норм, що регулюють вид державної діяльності, спрямований на підтримку і охорону народного здоров'я, на розвиток духовних сил особистості і на особливу господарську діяльність. Поліція безпеки – це діяльність щодо попередження та припинення злочинів. Вона являє собою самостійну і відокремлену категорію адміністративних дій, тому і вчення про поліцію безпеки (поліцейське право) має займати, на думку В. В. Іванівського, самостійне місце. Присвячений цьому питанню розділ адміністративного права має своїм об'єктом юридичні норми, що визначають діяльність органів поліції, їх права та обов'язки, а також права і обов'язки громадян, оскільки вони зустрічаються у відношенні з поліцією [9, с. 60].

Французька школа адміністративного права також виходила з того, що однією з неподільних його частин є поліцейське право. Подібної ж думки дотримувався яскравий україно-російський поліцейст І. Тарасов [6, с. 3]. Самостійність поліцейського права обґрунтовував також В. Йозефі, характеризуючи його як «право публічне, виконавче, що має змістом попередження і припинення правопорушень» [10, с. 30].

Історико-правовий аналіз нашої роботи наводить нас на думку детального розгляду сучасного стану правового регулювання певного виду суспільних відносин, які, в першу чергу, характеризуються публічністю та владно-підпорядкованою нерівністю. Сло-

вом, настав час однозначно визнати існування поліцейського права як одного з елементів вітчизняної правової системи. Воно являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері поліцейської діяльності, тобто діяльності органів виконавчої влади (посадових осіб) та інших уповноважених на те суб'єктів, поєднаної з безпосереднім вторгненням (гласним, приймаючим форму примусу, або негласним) в права і свободи фізичних та юридичних осіб, що протікає поза рамками кримінального та кримінально-виконавчого процесів. Очевидно, норми поліцейського права мають адміністративно-правову природу. Разом з тим, предмету і методу поліцейського права притаманні такі особливості, які дозволяють йому зайняти відносно самостійне місце в системі права.

Пропонуємо норми поліцейського права розділити на дві групи [11, с. 470]: 1) норми, які визначають обов'язки, права і відповідальність компетентних (наглядових) органів в сфері громадського порядку; 2) норми, які визначають правовий статус громадян в названій сфері.

Перша група норм регулює діяльність наглядових (поліцейських) органів по спостереженню та застосуванню адміністративного примусу в місцях, які мають громадське значення. До цієї групи входять норми, які встановлюють нормотворчу компетенцію наглядових органів в сфері громадського порядку, обов'язки і права міліції, державного пожежного нагляду, санепідемнагляду та інших поліцейських органів по охороні

громадського порядку, попередженню і припиненню протиправних діянь в сфері громадського порядку, а також норми, що встановлюють відповідальність наглядових органів за свою діяльність як перед вищепоставленими ланками, так і перед судом за скаргою громадян. До цієї групи можна віднести норми, які регулюють діяльність громадських формувань, які беруть участь в охороні громадського порядку.

Друга група норм поліцейського права встановлює права, обов'язки і відповідальність громадян в сфері громадського порядку.

Громадяни мають право в спокійних та вільних умовах проводити час в громадських місцях – на вулицях, майданах, в парках, в громадському транспорті. Громадяни мають право на участь в охороні громадського порядку в складі народних дружин, на самооборону, на придбання, зберігання і носіння спеціальних засобів самооборони, споряджених речовинами слезоточивої і подразнюючої дії. Громадяни вправі повідомляти до компетентних органів (міліції, органів пожежного нагляду) про порушення громадського порядку, вживати заходів до їх припинення, звертатися до компетентних органів за захистом від посягань на їх життя, здоров'я та гідність.

Норми поліцейського права не тільки визначають права, але й покладають на громадян різні обов'язки в сфері громадського порядку: дотримуватись правил пожежної безпеки, правил дорожнього руху, правил регулюючих режим надзвичайного стану. Крім того, поліцейське право

містить значну кількість норм, через які на громадян покладаються «негативні обов'язки», які приписують утримуватись від скоєння протиправних діянь. До них Кодекс України про адміністративні правопорушення відносить нецензурну лайку в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян, стрілянину з вогнепальної зброї в населених пунктах та інші діяння, заборонені Кодексом в Главі 14. До цих норм щільно примикають норми поліцейського права, які встановлюють відповідальність громадян за порушення громадського порядку. Така відповідальність встановлюється Кодексом про адміністративні правопорушення, Митним кодексом та іншими нормативними актами.

Між правовими нормами і правовідносинами існує досить жорстка залежність: в житті виникають тільки ті адміністративно-правові відносини, на які вказують адміністративно-правові норми. Це положення повністю застосовується до поліцейських правовідносин. Можна сказати, що поліцейське правовідношення є норма поліцейського права в русі.

Яку загальну характеристику можна дати поліцейському правовідношенню? Вважається, що воно виникає з приводу охорони порядку, перш за все в громадських місцях. Одним з його суб'єктів є, як правило, наглядовий (поліцейський) орган виконавчої влади. Іншим суб'єктом можуть виступати органи виконавчої влади, громадяни, організації, установи та підприємства будь-якої форми власності, громадські об'єднання. Поліцейські правовідносини різноманітні

за своїм характером і не будуються виключно за формулою «влада – підлеглість». Поліцейському праву притаманні і «горизонтальні», і «діагональні», і «вертикальні» відносини.

Так, предметом поліцейського права є принципово однорідні суспільні відносини управлінського характеру, які складаються з приводу і в процесі вторгнення представників виконавчої влади та інших суб'єктів, що реалізують надані їм повноваження, в права і свободи фізичних і юридичних осіб. Йдеться про суспільні відносини, що виникають при реалізації так званих заходів адміністративного примусу і оперативно-розшукових заходів, які як предмет правового регулювання виявляють значно більшу єдність і цілісність, ніж суспільні зв'язки, що становлять предмет адміністративного права в його традиційному розумінні.

Існування поліцейської діяльності, поліцейських норм та поліцейських правовідносин свідчать про реальне існування суспільних відносин, які в сфері громадського порядку виникають як між громадянами, так і між громадянами та державою. Поліцейське законодавство фактично існує з моменту виникнення та розвитку апарату держави, який був покликаний захищати державний устрій та здійснювати охорону громадського порядку в середині держави. На певному історичному етапі розвитку держави поліцейське право існувало легально в системі права, потім галузь поліцейського права було замінено галуззю адміністративного права. Проте на сучасному етапі побудови держави та розвитку наці-

ональної системи права, адміністративне право не відповідає вимогам, які ставляться до регулювання поліцейських суспільних відносин. Реалії сьогодення вимагають створення підгалузі адміністративного права – поліцейського права.

По-перше, в наявності специфічний предмет регулювання – відносини в сфері громадського порядку, які являють собою специфічний різновид управлінських відносин. Такі відносини вимагають своєрідної правової регламентації, яка здійснюється за допомогою норм поліцейського права.

По-друге, своєрідність поліцейського права, як підгалузі, виражається в тому, що притаманний йому єдиний метод правового регулювання базується на специфічному способі впливу на людську поведінку – на нагляді та можливості в окремих випадках застосувати адміністративний примус. Саме через це всередині підгалузі відбувається складне поєднання регулятивних і правоохоронних (деліктних) норм, які покликані забезпечити цілісне регулювання відносин в сфері охорони громадського порядку та правопорядку.

По-третє, поліцейське право, як підгалузь адміністративного права, характеризує таку ознаку, як законодавча відокремленість. Норми поліцейського права одержують зовнішнє оформлення в нормативних – законодавчих і підзаконних – актах. На сьогоднішній день в структурі поліцейського законодавства можна виділити ряд опорних законів і підзаконних актів. До них належать: Кодекс України про адміністративні правопорушення,

Закон України «Про міліцію», Закон України «Про внутрішні війська», Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», Положення про Міністерство внутрішніх справ України, Правила застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Україні.

Все сказане дає можливість розглядати поліцейське право як одну з підгалузей права адміністративного. Підгалузі права, загалом типові для такої супергалузі, як адміністративне право, мають подвійну природу: з одного боку, вони наділені всіма ознаками галузі права, забезпечуючи специфічний юридичний режим правового регулювання, а з іншого – зберігають системні зв'язки і зі своєю супергалуззю.

Оскільки поліцейське право розвивається у напрямку формування більшої внутрішньої взаємопов'язаності його джерел, більшої їх відособленості від решти маси законодавства і, отже, посилення своєї автономності, не виключено надалі визнання за поліцейським правом статусу самостійної галузі права, як це сталося, скажімо, з фінансовим, банківським, земельним або екологічним правом.

Список використаних джерел:

1. Шпилевский М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения / М. Шпилевский. – Одесса, 1875. – 200 с.
2. Евтихеев А. Ф. Основы советского административного права / А. Ф. Евтихеев. – Харьков, 1925. – 331 с.
3. Дерюжинский В. Ф. Полицейское право. 4-е изд. / В. Ф. Дерюжинский. – Пг., 1917. – 510 с.
4. Горбунов А. Курс лекций по полицейскому праву / А. Горбунов. – Варшава, 1901. – 220 с.
5. Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву / В. М. Гессен. – СПб., 1907–1908. – 196 с.
6. Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. / И. Т. Тарасов. – Ярославль, 1888. – 718 с.
7. Елистратов А. И. Очерк административного права / А. И. Елистратов. – М., 1922. – 236 с.
8. Кобалевский В. Л. Советское административное право / В. Л. Кобалевский. – Х., 1929. – 420 с.
9. Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). 4-е изд. / В. В. Ивановский. – Казань, 1911. – 516 с.
10. Иозефи В. Опыт юридической науки полицейского права. Основные понятия. Материальное право. Ч. 1. / В. Иозефи. – Могилев-Под., 1902. – 160 с.
11. Лошицкий М. Нормы полицейского права / М. Лошицкий // Міжнародна поліцейська енциклопедія : У 10 тт. – І т. – К. : Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2004. – 670 с.

Лошицкий М. В. Теоретико-концептуальные основы полицейского права.

Статья посвящена историко-правовому анализу научных взглядов на сущность полицейского права, на определение содержательного наполнения этой отрасли. В статье приведены теоретическое обоснование и обозначены границы и место полицейского права в современной системе права Украины. Делается вывод об усилении автономности полицейского права и признании за ним статуса самостоятельной отрасли права.

Ключевые слова: полиция, полицейские нормы, полицейские отношения, полицейское право, полицейско-правовая теория.

Loshitskiy M. V. Theoretical and Conceptual Foundations of Police Law.

The article is devoted to the historical and legal analysis of scientific views on the nature of police law, to determine the content of this sphere. The article describes the theoretical rationale and outlines the boundaries and the place of police law in modern legal system of Ukraine. Scientific views of well-known scientists of police law of late nineteenth and early twentieth centuries are under the research.

Historical and legal analysis prompts us to view a detailed review of the current state of legal regulation of the certain kind of social relations, which is primarily characterized by publicity and power-subordinate inequality. In short, the time has come to clearly recognize the existence of police law as one of the elements of the national legal system. It is the body of laws governing social relations in the field of policing, these are activities of executive bodies (officials) and other authorized entities that, combined with direct invasion (public, taking the form of coercion or unwritten) in the right and freedoms of physical persons and legal entities, which flows outside the criminal and penal processes. Obviously, the legal rules of police law have the administrative and legal nature. However, the subject and method of the police law have the following features that allow it be a relatively independent element in the system of law.

The existence of policing, police regulations and police relations indicate the real existence of social relations in the sphere of public order arising both between citizens and between citizens and the state. Police law has actually existed since inception and development of the state, which was designed to protect public order and carry out public order inside the state. At some historic point in of the state development the police law legally existed in the law system, and then the police branch of law has been replaced by the branch of administrative law. However, at the present stage of nation-building and the development of national systems of law, administrative law does not meet the requirement for regulation of police and social relations. The realities of today require a sub branch of administrative law - police law.

All these reasons make possible to examine police law as one of the sub-sectors of administrative law. Sub branches of law, generally typical to such a super branch as administrative law, have a dual nature: on the one hand, they are endowed with all the attributes of the sphere of law, providing the specific legal regime of legal regulation, on the other – keep the system connections with the super branch.

As police law develops towards a more internal interconnection of its sources, their bigger isolation from the other legislation and thus towards enhance of its autonomy, it is possible to continue defying of the independent legal status for a police area of the law, as happened, for example, with a financial, banking, land or environmental law.

Keywords: police, police regulations, the police attitude, police law, the police and legal theory.

Стаття надійшла до редакції 26.11.2013