

ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ІНСТИТУТУ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Статтю присвячено висвітленню наукових підходів до поліцейської діяльності, структури органів поліції. Обґрунтовано, що створення дієвої системи боротьби з правопорушеннями в усіх сферах діяльності, забезпечення захисту прав і свобод людини можливе в результаті розроблення й упровадження єдиної концепції вдосконалення адміністративно-правових засад створення та функціонування суб'єктів поліцейської діяльності. Запропоновано власний підхід до структури органів поліції в Україні.

Ключові слова: поліція, реформа правоохоронних органів, поліцейська діяльність, суб'єкти поліцейської діяльності, Поліцейський кодекс, фінансова поліція.

Косиця О. О.,

кандидат юридичних наук,
Сумський державний університет,
м. Суми

Постановка проблеми. Вироблення теоретичної та практичної моделі поліцейської діяльності є важливим напрямом внутрішньої політики України який має безпосередній і визначальний вплив на стратегію зовнішньої політики — євроінтеграцію. Практичне розв'язання поставлених перед державою завдань неможливе без науково обґрунтованого осмислення сутності й кардинальних тенденцій створення, діяльності та розвитку поліцейських органів. Науковці та практики визнають, що законодавча база в напрямі реформи та діяльності правоохоронної сфери формується безсистемно, за відсутності концептуально-стратегічних програм і фундаментальних наукових досліджень.

Актуальність теми дослідження. Роль поліцейських органів важко переоцінити. Так, організація Vision of Humanity складала рейтинг найбезпечніших для життя країн під назвою Global Peace Index. Індекс характеризує показники рівня насильства всередині держави та агресивності її зовнішньої політики. Найбезпечнішою для життя країн визнано Ісландію, другою за миролюбністю країною є Данія, далі — Австрія. Також у першій десятці опинилися Нова Зеландія, Португалія, Чехія, Швейцарія, Канада, Японія та Словенія. Україна у списку займає 156 місце зі 163 позицій, розміщується між Центральною Африканською

Республікою й Суданом, з таким же низьким рівнем безпеки країни — Туреччина, РФ, Афганістан, Пакистан, Нігерія. Внутрішня стабільність України також залишається причиною для занепокоєння, враховуючи повільний прогрес у боротьбі з корупцією й у реформуванні державних інститутів [1, с. 11].

Відповідно до даних Моніторингу прогресу реформ, опублікованого Національною радою реформ, у 2015 році 47 % опитаних громадян України позитивно оцінювали зміни у правоохоронній сфері, вже у 2016 році показник знизився до 35 %, рівень інформованості про реформи у правоохоронній сфері у 2015 році також був вищий, ніж у 2016 році (із 70 % до 42 %) [2]. Національною радою реформ достатньо стримано окреслені досягнення у реформі правоохоронної сфери держави (триває атестація працівників поліції, здійснюється міжнародне співробітництво щодо укомплектування формою та автомобілями органів поліції, впроваджені пілотний проект фото-, відео-фіксації порушень правил дорожнього руху в містах Києві та Одесі), а найголовніше — зовсім не вказано, що не вдалося та необхідні заходи організаційно-правового характеру для досягнення кращих результатів.

Стан дослідження. Питання вдосконалення адміністративних і правових засад діяльності поліції, її структури, завдань висвітлювалися в працях таких науковців і практиків, як В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, В. О. Басс, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, К. С. Бельський,

М. М. Бурбика, Т. Д. Гаврилук, В. М. Гессен, І. П. Голосніченко, І. А. Горшенева, В. О. Заросило, Д. П. Калайнов, Ю. І. Коваленко, В. В. Ковальська, Я. М. Когут, В. Т. Колпаков, Т. О. Коломоєць, О. В. Кузьменко, А. М. Куліш, В. А. Ліпкан, І. І. Мушкет, О. М. Окопник, І. Л. Олійник, М. П. Пихтіна, Т. А. Плутагар, О. С. Проневич, Ю. П. Соловей, А. Г. Соломаха, В. О. Січкач, В. Л. Фільштейн, Ю. А. Холод, А. О. Янчук та інші.

Метою статті є пошук шляхів удосконалення правового регулювання поліцейської діяльності крізь призму наукових підходів до структури органів поліції в Україні та світі.

Виклад основного матеріалу. Аналіз адміністративно-правової літератури XIX ст. – початку XX (І. Є. Андрієвський, М. М. Белявський, Е. М. Берендтс, В. М. Гессен, В. Ф. Дерюжинський, А. І. Єлістратов, В. В. Івановський, Р. Моль, І. Т. Тарасов, Ю. Л. Панейко), а також наукових праць сучасних адміністративістів (Ю. Є. Аврутін, К. С. Бельський, В. А. Ліпкан, П. С. Лютіков, М. М. Москаленко, О. С. Проневич, А. Г. Соломаха), предметом дослідження яких є поліцейське право та основні його категорії, дає змогу визначити поліцейську діяльність як базову дефініцію поліцейсько-правового характеру.

Проведеним аналізом встановлено, що терміни «поліцейська діяльність» і «поліцейські органи» у вітчизняному законодавстві не використовуються взагалі, досить не часто трапляються в науковій та публіцистичній літературі. Суперечливим є ототожнення деякими науковцями понять поліції (поліцейських органів) та правоохо-

ронних органів, їх компетенції, завдань, структури. Відмінність правоохоронної діяльності від поліцейської саме в суб'єктному складі.

К. С. Бельський [3, с. 186] вбачає відмінність поліцейської діяльності від правоохоронної насамперед у тому, що правоохоронна діяльність — це не завжди діяльність державних органів, а поліцейська діяльність завжди здійснюється від імені держави. Якщо правоохоронна діяльність не обов'язково повинна здійснюватися у формі правозастосування, то поліцейська діяльність завжди пов'язана із застосуванням права, більше того, вона пов'язана із застосуванням заходів офіційного фізичного примусу.

Один з основних розробників і прихильників теорії правової держави Р. Моль стосовно поліцейської діяльності висунув низку засадничих положень: 1) це діяльність винятково уряду та його органів; 2) завдання поліції полягає в гарантуванні безпеки окремої людини та її майна; 3) існує для захисту інтересів суспільства і має підпорядковуватися закону [4].

Ю. Л. Панейко вважає, що поліцейська діяльність держави полягає в охороні публічної безпеки, публічного спокою і публічного порядку. Поняття поліції як діяльності він пропонує відмежувати від поняття поліції як певної інституції, як певного корпусу в цьому значенні. Про поліцію як про напрям діяльності дослідник говорить так: «Майже кожна адміністративна влада сповняє більш або менш поліцейські функції та відрізняє, приміром, поліцію безпеки, політичну поліцію, будівельну, санітарну, пожежну, ловецьку, рибальську і т.д.,

скільки є родів державної адміністрації і її ділянок, стільки маємо ділянок поліції» [5, с. 323–325].

Відомий поліцейст І. Є. Андреевський вважає, що поліцейська діяльність є діяльністю держави й полягає у спостереженні за підприємствами приватних осіб, союзів і спілок, які мають на меті забезпечити умови безпеки та благополуччя із вживанням зі свого боку заходів для забезпечення цих умов [6, с. 2]. Схожу точку зору виказує й М. К. Палібін, який вважає, що поліцейська діяльність полягає у спостереженні за підприємствами приватних осіб, спілок і товариств, які мають на меті забезпечити умови безпеки та добробуту, й у вживанні зі свого боку заходів щодо забезпечення цих умов, за недостатності для того приватної і суспільної діяльності [7, с. 1–2], та ототожнює її із внутрішнім управлінням.

І. Є. Андреевський [6] наголошує, що французькі публіцисти розуміють під поліцією адміністрацію, діяльність органів виконавчої та муніципальної поліції. Так само вважають і німецькі вчені, такі як Лоренц Штейн, який розуміє під поліцейською діяльністю примусову діяльність держави з метою втілення її волі. Низка науковців, зокрема Зоннерфельс, Кант, Мозерль, розширили повноваження й межі поліцейської діяльності і включили до неї органи правосуддя.

Ю. Л. Панейко наводить поділ поліції, який, на його думку, не завжди є методологічним й навіть логічно узasadненим: 1. Судова та адміністративна поліція. 2. Превентивна і репресивна поліція. 3. Поліція безпеки та адміністративна поліція. 4. Поліція

безпеки і поліція добробуту [5, с. 327]. І. Т. Тарасов визнавав, що заміна поняття «поліція» поняттям «адміністрація» або «внутрішнє управління» не є правильною і що за об'єктивного підходу до цього питання необхідно називати поліцією сукупність установ, яка становить лише частину великого цілого, тобто адміністрації [8, с. 11–15]. У його розумінні сферою застосування адміністративного примусу є здійснення поліцейської діяльності (поліцейське затримання, адміністративний нагляд за злочинцями, заходи запобігання, санітарно-медичні заходи тощо).

Пояснюючи зміст поліцейської діяльності, відмінною ознакою якої є елемент примусу, М. М. Белявський наголошував на тому, що в її здійсненні можуть брати участь поліція *адміністративна* (різні суб'єкти управлінської діяльності), яка мала своїм завданням забезпечення правильного й безпечного відправлення справ у будь-якій сфері діяльності, та *поліція безпеки*, поліція у вузькому розумінні слова, що спрямовувала свої дії на запобігання небезпеці, яка могла загрожувати державі в цілому [9, с. 12–13]. Інший учений-адміністративіст В. М. Гессен стверджував, що поліцейською діяльністю є не адміністративна діяльність взагалі, а лише певний вид державної діяльності, спрямованої на підтримку безпеки й порядку, пов'язану із застосуванням примусової влади [10, с. 21].

Поліцейській діяльності в сучасному демократичному суспільстві й державі притаманні інституційні, функціональні та соціальні ознаки дуалізму. Відносна самостій-

ність поліції в механізмі сучасної держави пов'язана з реалізацією в її діяльності «поліцейського розсуду». Так, поліцейська діяльність у сучасній демократичній державі визначається двома основними моделями її організації: «континентально-європейською» та «англо-саксонською (британською)». Перша модель характеризується жорстким централізованим управлінням поліцейськими відомствами з боку держави, владною «вертикаллюю» та широким обсягом повноважень поліції. До цієї групи належать Австрія, Німеччина, Італія, Іспанія, Франція. Друга (британська) модель відрізняється децентралізацією управління, владною «горизонталлюю», підвищенням рівня повноважень місцевих органів влади і меншими за обсягом поліцейськими функціями. До цієї моделі належить поліція Великобританії і США [11, с. 8–9].

Удосконалення чинного законодавства та ефективне реформування системи неможливе без урахування історичних набуток організаційно-правового регулювання діяльності поліції крізь призму еволюції її виникнення у зарубіжних країнах [12, с. 265].

В. А. Ліпкан [13], зокрема, запропонував таку найбільш прийнятну систему органів поліції в Україні: 1) Національна поліція; 2) спеціальна поліція; 3) міграційна поліція; 4) прикордонна поліція. Так, Національна поліція у складі Міністерства внутрішніх справ України має складатися з таких підрозділів: кримінальна поліція; фінансова поліція; муніципальна поліція; поліція охорони

і правопорядку; транспортна поліція; державна автомобільна інспекція. До завдань спеціальної поліції ним віднесено здійснення дізнання у справах про злочини проти довкілля, у сфері пожежної безпеки, а також охорони лісових і водних ресурсів; до завдань міграційної поліції – повноваження з паспортного контролю, а також реєстрації іноземців, розшуку й виселення осіб, які перебувають на території України нелегально або втратили право на законне перебування; утримання та ідентифікація осіб, затриманих за незаконний в'їзд або перебування на території України. Науковець обґрунтовує створення прикордонної поліції з повноваженнями здійснення заходів задля забезпечення охорони державного кордону та виключної морської економічної зони України.

В. М. Гірич, аналізуючи адміністративно-правові засади створення та функціонування суб'єктів поліцейської діяльності в європейських країнах, класифікує поліційні органи в такий спосіб: поліція загальнодержавна, а також її відомчі та функціональні (боротьби з наркотиками, незаконним обігом зброї, нелегальною міграцією, фінансовими злочинами тощо) різновиди; жандармерія — поліція військового типу внутрішньої організації (у деяких державах вона називається карабінерією або національною гвардією); органи безпеки держави — контррозвідки та боротьби зі злочинами проти держави й іншими особливо небезпечними для суспільства злочинами (антиконституційною підривною діяльністю, тероризмом, організованою злочин-

ністю, корупцією на вищих щаблях влади), які загрожують життєво важливим національним цінностям; органи охорони державного кордону; органи митного контролю [14].

Оптимізація структури органів поліції, уникнення перетину та дублювання функцій може бути досягнуто за рахунок закріплення повноважень, підпорядкованості, завдань і функцій різних служб поліції та інших органів, які виконують поліцейські функції на рівні єдиного кодифікованого акта — Поліцейського кодексу, в якому треба детально регламентувати організаційно-правовий статус, завдання, принципи, структуру, функції, повноваження (з прямими посиланнями на норми кримінально-процесуального законодавства та закону про адміністративну відповідальність), а також інформаційне забезпечення, засади взаємодії, етичні норми та відповідальність, дисциплінарний статут. Проте насамперед варто брати до уваги наукові підходи до поліцейської діяльності, її суб'єктів, а також оптимальної структури органів поліції в Україні.

Яскравим прикладом оптимізації структури органів поліції є сучасний склад Національної поліції (ст. 13) [15]. Негативним прикладом такої оптимізації є відсутність єдиного концептуального підходу до створення міграційної, прикордонної, фінансової, судової, місцевої поліції.

Утворення фінансової поліції є питанням, яке обговорюється представниками бізнесу, законодавцями й науковцями вже кілька років. Дискусії викликають повноваження вказаного органу, доцільність демілітаризації

та підпорядкування. Фінансова поліція, іншими словами орган, який виявлятиме та розслідуватиме економічні злочини, планується створити на базі реформи податкової міліції та підпорядкувати Міністерству фінансів або Міністерству внутрішніх справ. Розподіл функцій із запобігання економічним правопорушенням та розслідування їх між кількома органами державної влади наразі є неефективним, що зумовлено насамперед дублюванням функцій правоохоронних органів у сфері боротьби з економічними (фінансовими) правопорушеннями.

У лютому 2017 року Міністерством фінансів України розроблено законопроект, яким передбачено створення Служби фінансових розслідувань (далі — СФР) замість існуючої податкової міліції. Аналіз ключових аспектів законопроекту свідчить, що основні організаційно-правові засади діяльності СФР схожі із засадами, запропонованими у Проекті Закону про Фінансову поліцію (від 15 березня 2016 р. № 4228). Службу фінансових розслідувань планують демілітаризувати, розширити повноваження, підпорядкувати безпосередньо Міністерству фінансів України. Об'єктом захисту СФР має бути вся економічна безпека держави, фінансово-кредитна та банківська сфери, господарська діяльність. До основних функцій Служби належатиме виявлення, припинення, розкриття та досудове розслідування злочинів у економічній, фінансовій та податковій сферах, а також аналітична і профілактична робота щодо виявлення факторів, які сприяють вчиненню таких злочинів.

Українці незрозуміло, як такий потужний орган можна демілітаризувати або заборонити створення спеціалізованих підрозділів для забезпечення виконання завдань держави. Якщо Служба фінансових розслідувань є прототипом Національного антикорупційного бюро, то не треба забувати що в його структурі діє управління спеціальних операцій. Сервісну та фіскальну функцію не може здійснювати орган, на який законом покладено функцію з виявлення, припинення, розкриття та досудового розслідування злочинів. Саме тому, за умов вироблення єдиного підходу до повноважень, структури, підпорядкованості та підслідності фінансової поліції доцільним вбачається прийняття окремого законодавчого акта, який би регламентував його діяльність.

Висновки. З урахуванням історичного досвіду та сучасних умов пропонується визначити основні напрями формування теоретико-правових основ для вдосконалення поліцейської діяльності України та її суб'єктів.

У результаті впровадження концепції щодо вдосконалення адміністративно-правових засад створення та функціонування суб'єктів поліцейської діяльності очікується створення дієвої системи боротьби з правопорушеннями в усіх сферах діяльності, забезпечення захисту прав і свобод людини, що є основою національної безпеки держави.

Проведений у попередньому дослідженні аналіз концепцій та законопроектів [16] і наукових поглядів дає підстави запропонувати один із підходів до структури органів поліції: 1) місцева (муніципальна) поліція;

2) національна поліція, яка включає в себе: кримінальну й адміністративну поліцію (поліцію громадської безпеки, патрульну поліцію, поліцію надзвичайних ситуацій, прикордонну поліцію, міграційну поліцію, фінансову поліцію), що підлягає подальшому науковому осмисленню та обґрунтуванню.

Вбачається необхідність в обґрунтуванні створення поліції надзвичайних ситуацій, прикордонної поліції, міграційної поліції, фінансової поліції з урахуванням того, що органи виконавчої влади, на які покладено завдання щодо забезпечення реалізації державної політики, контролю, нагляду та протидії правопорушенням у відповідних сферах виконують у тому числі поліцейські функції, тому доцільним є створення у їх підпорядкуванні мілітаризованих підрозділів.

В умовах реформи правоохоронної системи доцільним є закріплення на законодавчому рівні обов'язку суб'єктів поліцейської діяльності прийняти стратегію (та план реалізації) із забезпечення зовнішньої та внутрішньої інформаційної безпеки, а саме: визначити підрозділи та осіб, відповідальних за забезпечення інформаційної безпеки; сучасний та прогнозований стан захищеності електронних ресурсів, автоматизованих інформаційних систем, додержання таємниці досудового розслідування, додержання державної таємниці; способи запобігання та протидії потенційним загрозам інформаційній безпеці.

Список використаних джерел:

1. Vision of Humanity [Електронний ресурс] : офіц. сайт. — Режим доступу :

http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/06/GPI-2016-Report_2.pdf.

2. Національна Рада реформ [Електронний ресурс] : офіц. сайт. — Режим доступу : http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_web_02_2017.pdf.

3. Полицейское право. Лекционный курс / К. С. Бельский ; под ред. А. В. Куракина. — М. : Дело и Сервис, 2004. — 816 с.

4. Моль Р. фон. Энциклопедия государственных наук / Роберт [фон] Моль ; пер. А. Попова. — СПб. ; М. : Изд. Н. О. Вольфа, 1868. — 591 с.

5. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / [уклад. : В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радішевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. — К. : Дакор, 2016. — 464 с.

6. Андреевский И. Е. Полицейское право : в 2 т. Т. 2 / Андреевский Иван Ефимович. — 2-е изд., испр. и доп. — СПб., 1874–1876. — 727 с.

7. Палибин М. К. Повторительный курс полицейского права / Палибин М. К. — 2-е изд. — СПб., 1900. — 234 с.

8. Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. Т. 2 / И. Т. Тарасов. — М. : Печатня А. И. Снегиревой, 1908. — 266 с.

9. Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право) / Н. Н. Белявский. — 2-е изд. — Юрьев, 1910. — 372 с.

10. Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву / В. М. Гессен. — СПб. : Типогр. «Съвеър», 1907–1908. — 220 с.

11. Горшенева И. А. Полиция в механизме современного государства (теоретико-правовые аспекты) : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук / И. А. Горшенева. — М., 2002. — 27 с.

12. Солнцева Х. В. Поняття «поліцейська діяльність» в Україні та США / Х. В. Солнцева // Право та інновації. — 2016. — № 1 (13). — С. 24–269.
13. Ліпкан В. А. Засади формування поліції в Україні [Електронний ресурс] / В. А. Ліпкан // Сайт ГО «Глобальна організація союзницького лідерства». — Режим доступу : <http://goal-int.org/zasadi-formuvannya-policii%D1%97-v-ukra%D1%97ni/>.
14. До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів. Аналітична записка [Електронний ресурс] / офіц. сайт Наці-
- онального інституту стратегічних досліджень. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1153/>.
15. Закон України «Про Національну поліцію» : наук.-практ. комент. (станом на 10 берез. 2016 р.) / [С. В. Петков, В. В. Грицаченко, О. Г. Комісаров та ін.] ; за заг. ред. С. В. Петкова. — 3-тє вид. перероб. і доп. — К. : Центр учбової літератури, 2016. — 384 с.
16. Косиця О. О. Законодавчі підходи до структури органів поліції в Україні / О. О. Косиця // Правова держава. — 2016. — № 24. — С. 94–99.

Косиця О. А. Интерпретация института полицейской деятельности

В статье представлены научные подходы к полицейской деятельности и структуре органов полиции. Определены научные взгляды представителей административно-правовой науки XIX – начала XX в., а также современных административистов, предметом исследования которых является полицейское право и основные его категории. Обосновано, что создание действенной системы борьбы с правонарушениями во всех сферах деятельности, обеспечения защиты прав и свобод человека возможно в результате разработки и внедрения единой концепции совершенствования административно-правовых основ создания и функционирования субъектов полицейской деятельности.

Ключевые слова: полиция, реформа правоохранительных органов, полицейская деятельность, субъекты полицейской деятельности, Полицейский кодекс, финансовая полиция.

Kosytsya O. O. Interpretation of the Institute of Police Activity.

The article describes scientific approaches to policing, the structure of the police. Author outlined scientific views of scientists in XIX–XX centuries and modern researchers, whose subject of investigation is police law and its basic categories. Proved that the establishment of an effective system to combat offenses in all areas, protection of rights and freedoms may result in the development and implementation of a unified concept of improving the administrative and legal framework for creation and functioning of policing. The analysis revealed that the terms of policing and police authorities in the national legislation are not used at all, quite often found in scientific and journalistic literature. Identification is controversial to some scholars concepts Police (police authorities) and law-enforcement agencies and their competencies, objectives, structure. The difference from the enforcement policing is a subject composition. Special attention is paid to the creation of the financial investigations, instead of the tax police, the analysis of legislative initiatives. Optimization of the police, to avoid the intersection and overlapping can be achieved through the consol-

idation of authority, accountability, objectives and functions of different police services and other agencies performing police functions at a single codified act - Police Code, which should regulate in detail the organizational legal status, objectives, principles, structure, functions, powers (with direct links to the criminal procedure law and the law on administrative coincidences) and information security principles of collaboration, ethics and responsibility, disciplinary status. But, above all, should take into account scientific approaches to policing, its subjects and the optimal structure of the police in Ukraine. The author offers own approach to defining the structure of police in Ukraine.

Key words: police, reform of law-enforcement, policing, subjects of policing, the Police Code, the financial police.