

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО**

УДК 34.07:340.11

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2021.4.08>

Ольга Анатоліївна Жидовцева,

кандидат юридичних наук,

Харківський національний університет внутрішніх справ,

кафедра правоохоронної діяльності та поліцейстики (доцент);



<https://orcid.org/0000-0003-4637-8490>,

e-mail: goa_1606@ukr.net

**СУЧАСНИЙ СТАН І РОЗВИТОК ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПРАВА
ЯК ПІДСИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Метою статті є вивчення сучасного стану та перспектив розвитку поліцейського права як підсистеми адміністративного права. Вивчення поліцейського права має вкрай важливе значення в умовах реформування поліції як одного із правоохоронних органів України, зокрема переформатування діяльності цього державного органу відповідно до європейських вимог. Зважаючи на те, що діяльність поліції також пов'язана з адміністративними процесами, поліцейське право можна віднести до підсистеми адміністративного права.

Ключові слова: поліція, адміністративне право, поліцейське право, правоохоронний орган.

Оглядова стаття

Постановка проблеми

У будь-якому демократичному суспільстві громадянськість завжди очікує, що поліцейські будуть відповідати за свої дії та бездіяльність. Із огляду на це довіра до правоохоронних органів, у тому числі поліції, відіграє важливу роль у їх повсякденній роботі, можливості законодавчого розширення повноважень поліцейського тощо. Бажання громадянськості допомагати поліції в запобіганні та протидії злочинності є однією з фундаментальних засад для впровадження ефективних поліцейських стратегій та реформ. Легітимність поліції, порівняно з легітимністю закону, є більш вираженим фактором, що пов'язує справедливість поліції із громадською співпрацею.

Правова проблема діяльності поліції – як найбільш ефективно врегулювати її повноваження, щоб дозволити поліцейським виконувати закон, одночасно захищаючи права та особисту свободу людини, при цьому мінімізуючи соціальні витрати, які спричиняє поліція. Саме

тому сучасні тенденції щодо належного дотримання та захисту прав і свобод людини спонукають як законотворців, так і науковців, у тому числі в галузі права, напрацьовувати найбільш оптимальні шляхи вдосконалення законодавства в цій сфері. Насамперед, правознавці вивчають актуальні питання, пов'язані із засадами діяльності державних органів, наділених владними повноваженнями, в першу чергу тих, що мають правообмежувальний характер. Не є винятком у цьому контексті проблемні аспекти, що так чи інакше пов'язані з існуванням і повсякденним функціонуванням поліцейського права як невід'ємної підгалузі системи адміністративного права.

Стан дослідження проблеми

Вивченням змісту і сутності поліцейського права як підгалузі адміністративного права займалися чимала кількість визнаних науковців. Як зауважує Р. Кутузов, у працях українських поліцейств XIX – початку XX ст. важливе місце посідає висвітлення різноманітних питань методології дослідження поліцейського права. Ці питання знаходили своє висвітлення в численних оглядах розвитку наукової літератури різних історичних періодів. Ідеться, насамперед, про історію особливого напрямку науки поліцейського права, який отримав назву «Вчення про економічну політику». У німецькій літературі цей напрям називали «Volkswirtschaftspflege», він становив собою прикладне вчення до політичної економії [1, с. 8].

Отже, система адміністративного права від часу перших спроб її визначення і до моменту отримання науково обґрунтованого вигляду пройшла історичний шлях в одне століття, упродовж якого вона як складова частина вчення спочатку про поліцейське, а потім про адміністративне право постійно підпадала під вплив різних наукових шкіл, через що періодично трансформувалася і набувала нових форм [2, с. 9].

На сьогодні в умовах концептуального реформування поліції як невід'ємного правоохоронного органу держави вивчення поліцейського права набуває особливої актуальності.

Мета і завдання дослідження

Метою цієї роботи є вивчення сучасного стану та розвитку поліцейського права як невід'ємної підгалузі системи адміністративного права. *Задля* цього на було виконано такі *завдання*: а) визначити місце поліцейського права в системі адміністративного права; б) дослідити роль поліцейського права у механізмі суспільних правовідносин між громадянами з одного боку та суб'єктами державно-владних повноважень з іншого.

Наукова новизна дослідження

Реформування правоохоронних органів України вимагає поглибленого вивчення правових підвалів унормування діяльності поліції,

що наочно вказує про нагальну необхідність дослідження сучасного стану і розвитку поліцейського права як підсистеми адміністративного права. На наше переконання, головна мета, що стоїть перед ученими, які досліджують поліцейське право, – це переоцінка поліцейської практики для того, щоб визначити, яку шкоду вони завдають, які методи роботи надто шкідливі, а які ефективні. Системне дослідження й надання відповідей на ці питання мають дуже важливе значення для того, щоб переконатися, що переваги роботи поліції варті коштів, які на її функціонування витрачає держава.

Виклад основного матеріалу

Доцільно почати дослідження з історичних аспектів розвитку поліцейського права. За дослідженням А. Нікітіна, історія наукових поглядів на сутність, зміст і проблематику поліцейського права бере свій початок від західноєвропейських держав, а точніше від тих соціально-історичних умов і політичних ситуацій, у яких знаходилися ці держави, починаючи з XVI ст. Йдеться про діяльність тогочасних органів державної влади, на які було покладено виконання різноманітних поліцейських функцій. Під поліцейським правом у ті часи розуміли правові норми, які здійснювали регулювання не тільки безпосередньо правоохоронної, але й інших суспільно важливих функцій [3, с. 194–196]. Згодом унаслідок поступового розвитку адміністративного права у країнах Європи та виникнення великої кількості нових й ускладнених суспільних правовідносин неприйнятні поліції функції поступово зникли.

Розглядаючи становлення науки поліцейського права у XVII ст. – 80 роках XIX ст., М. Бюшкіна зазначає, що першими дослідниками поліцейського права на території тогочасної Росії були такі правознавці, як Ю. Крижанич, І. Посошків, П. Гуляев та І. Андрієвський. Ці дослідники спромоглися вивчити, дослідити та сформулювати перші за межами Західної Європи теоретичні положення про сутність, зміст і систему поліцейського права. Наприклад, П. Гуляєвим було розділено систему поліцейського права на дві основні частини: проблематику визначення правового статусу працівників поліції під час несення ними служби та визначення правового статусу (відповідно, набору прав і обов'язків) громадян під час їх взаємодії з поліцейськими установами та відомствами. А видатний правознавець XIX ст. І. Андрієвський, будучи свого часу очільником Санкт-Петербурзького університету, визначив поліцейську діяльність як таку, що складається з цілої низки дій у сфері охорони суспільної безпеки та громадського порядку в державі [4, с. 11–14].

Як самостійна галузь права поліцейське право сформувалося в Німеччині на основі науки камералістики. Цей процес розпочався наприкінці XVII ст. і тривав до початку XIX ст. Формування самої

науки поліцейського права почалося з осмислення основних функцій поліції та визначення завдань, які перед нею стоять. Ґрунтуючись на понятті суспільного блага, наука про поліцію спочатку сприймала поліцейську діяльність переважно з філософсько-історичної точки зору [5, с. 177].

Науково-правничі досягнення німецьких юристів, що мали місце у другій половині XVII ст., змогли детальним чином сформувати складові частини системи поліцейського права і визначити сутність поліцейського права у розумінні, майже аналогічному сучасному. Саме німецьке тлумачення терміна «поліцейське право» і його система стали взірцем для подальших моделей дослідження поліцейського права. Унаслідок безперервного розвитку адміністративного права прийняті в Німеччині характеристика та класифікація системи поліцейського права переймалися іншими європейськими державами, зокрема Францією, Австрією, Швейцарією та багатьма іншими країнами Європи, що належать до романо-германської правової системи [6, с. 22–28].

Уперше поняття і предмет поліцейського права визначив французький учений Н. Деламар у «Трактаті про поліцію» (1722 р.). У цій праці, що була справжнім систематичним і практичним підручником, визначався зміст поліцейської діяльності та сфери її втручання в життя суспільства, а саме: звичаї, релігія, харчування, службовий персонал, охорона здоров'я, шляхобудування, громадський порядок, наука та мистецтво, торгівля. Обов'язковою для держави визнавалася діяльність щодо створення благочинства та благоустрою [7, с. 122].

Значний внесок у розвиток структурованої системи поліцейського права також був зроблений українськими правознавцями. Займаючи посади професорів цілої низки вітчизняних університетів, такі спеціалісти у сфері юриспруденції, як професор Харківського університету кафедри поліцейського права В. Левитський та професор поліцейського права Київського університету Святого Володимира А. Антонович, у своїх наукових працях визначили зміст і сутність поліцейського права, а також успішно наводили аргументи на користь важливості дослідження та розвитку цієї підгалузі адміністративного права. Наприклад, В. Левитський акцентував увагу на високому рівні впливу політичної та історичної науки на розвиток і формування поліцейського права. Науковець стверджував, що своєю появою система поліцейського права зобов'язана невпинному прогресу суспільних правовідносин між суб'єктами та їх все більш різноманітному ускладненню [8, с. 6–24].

Досліджуючи розвиток поліцейського права, М. Курко, П. Біленчук та А. Ярмолюк зробили такі висновки: 1) початок науки поліцейського (згодом – адміністративного) права покладає камералістика

(від нім. терміна «*kameralien*» – «наука державного управління») – наука про фінанси, економіку, господарство, управління; 2) у середині XIX ст. – на початку XX ст. функції поліцейського права полягали в забезпеченні безпеки людини, суспільства, громадського порядку, боротьби із правопорушеннями (таке розуміння функцій поліції залишилося практично незмінним донині в багатьох країнах світу); 3) наука поліцейського права в Україні розвивалася майже винятково у стінах університетів: Львівського (заснований у 1661 р.), Харківського (1805 р.), Університету Святого Володимира в Києві (1834 р.), Новоросійського в Одесі (1865 р.), Чернівецького (1875 р.) [9, с. 20; 10, с. 503; 11, с. 5–7].

З урахуванням викладеного варто підтримати думку П. Біленчука та А. Ярмолюка щодо необхідності активно відроджувати в Україні науку поліцейського права та визнати поліцейське право самостійною галуззю українського права. Потрібно застосувати європейський та світовий досвід, оскільки поліцейське право у країнах Європи вважається однією з найважливіших галузей публічного права, яке досліджується на одному рівні з конституційним, адміністративним, цивільним правом, але не варто забувати і про національні цінності, звичаї і традиції [12, с. 42].

Беручи до уваги викладене вище, можна стверджувати, що якість аналізу українськими вченими-юристами поліцейського права як підгалузі адміністративного права знаходиться на доволі високому рівні. Цей факт також підтверджують і позитивні відгуки, адресовані науково-дослідницьким працям вітчизняних правників. У цілому вітчизняні правові школи змогли сформулювати основні положення щодо сутності, змісту і характерних особливостей поліцейського права як підгалузі адміністративного права. І тут важливо підкреслити, що здобутки української правової науки були зроблені навіть незважаючи на те, що у чинному вітчизняному законодавстві відсутнє офіційне тлумачення терміна «поліцейське право». З-поміж останніх тенденцій позитивною варто відзначити переорієнтацію поліцейської діяльності, яка стає все більш спрямованою на дотримання прав і свобод людини та громадянина, а також надання сервісних послуг населенню. Саме тому можемо констатувати той факт, що виникла нагальна потреба у корегуванні вітчизняного законодавства, щоб воно було спроможне якісно забезпечувати нову діяльність поліцейських установ із надання сервісних адміністративних послуг. Подібні зміни в законодавстві можуть бути раціональними лише за умови активного розвитку наукових досліджень у сфері поліцейського права.

Теоретико-правові підходи до розуміння поліцейського права та його структури

На сьогодні термін «поліцейське право» не має офіційного тлумачення, натомість представлений доктринальними визначеннями

правознавців, сферою дослідження яких є здебільшого галузь адміністративного права. Зокрема, саме до системи адміністративного права науковці наближують так зване право поліцейське. Це можна пояснити тим, що ця підгалузь адміністративного права має тісний зв'язок із державно-владним механізмом країни. Діяльність поліції у будь-якій державі є підпорядкованою центральним органам влади [13, с. 285]. Тож, як слушно зазначає М. Лошицький, діяльність поліції як системи органів виконавчої влади, які здійснюють охорону громадського порядку шляхом нагаяду та вжиття заходів адміністративного примусу, регулюється нормами адміністративного права, які в сукупності становлять її важливу підгалузь – поліцейське право [14, с. 71].

Отже, що стосується доктринальних визначень як єдиних, то на сьогодні тлумачень терміна «поліцейське право» є декілька. Одним із найбільш простих, але й, на нашу думку, лаконічних є надане правознавцем К. Бельським, який стверджує, що поліцейське право – це організована сукупність адміністративно-правових норм, які на постійній основі здійснюють правове регулювання суспільних відносин у сфері охорони громадської безпеки та громадського порядку [15, с. 6].

На думку М. Бунге, поліцейське право складається з юридичних норм, яким підпорядковуються суспільні відносини в розрахунку на загальне благо, тобто добробут і безпеку. Ці норми встановлюються і підтримуються поліцейською владою, встановлюються у спілках, що виникають між людьми (політичних, місцевих і особистих) [16, с. 382–383]. На наш погляд, не зовсім коректно говорити про те, що «встановлюються і підтримуються поліцейською владою», оскільки навпаки працівники поліції зобов'язані дотримуватися юридичних норм, закріплених у законах, що регулюють діяльність поліції.

І. Мушкет відзначає, що поліцейське право має певну захисну систему, яка підвладна правому регулюванню з боку адміністративно-правових норм і є закріпленою в актах чинного законодавства. Поліцейське право має бути забезпечене цілою системою дієвих гарантій із боку держави, які б захищали норми та принципи поліцейського права як підгалузі адміністративного права від різного роду посягань. За своєю суттю поліцейське право є ефективним механізмом регулювання суспільних правовідносин лише тоді, коли вдається якісно поєднати у ньому як особисті потреби та інтереси суб'єктів, так і нагальні й гострі, важливі проблеми та питання загальносуспільного характеру. Однак зазначається, що для досягнення такої мети повинне функціонувати якісне управління такими процесами [17, с. 26–55].

Варто звернути увагу на позицію Ю. Фоміна, який відмічає, що поліцейське право є сукупністю адміністративно-правових норм, які здатні регулювати суспільні правовідносини, що могли або можуть

мати місце саме під час виконання правоохоронними органами держави (у тому числі поліцією) своїх безпосередніх функцій [18, с. 90–95]. Стосовно структури поліцейського права як однієї з підгалузей адміністративного права потрібно зауважити, що основним його змістом є правові норми, які регламентують діяльність поліції та їх внутрішню організаційну будову.

Щодо реалізації норм і принципів поліцейського права у практичній площині, то слід підкреслити, що це відбувається шляхом гармонійного поєднання суб'єктами владних повноважень як різноманітних дозволених національним законодавством держави засобів примусового впливу, так і діяльності з переконання. Тож якість описаних процесів та управлінських дій прямо залежить від рівня прозорості органів державної влади у тій чи іншій країні, а також від рівня її соціально-економічного, політичного та громадського розвитку. Підтвердженням цього є те, що лише в тих країнах, де панує верховенство прав, свобод і законних інтересів осіб, а слова «демократія» і «прозорість» діяльності державних органів не є політично заангажованими гаслами, а навпаки мають повсякденну буденність правових, розвинених і демократичних країн, діяльність поліцейських є контрольованою та підзвітною громадськості.

Головною метою діяльності поліцейських у демократичній країні є забезпечення належного рівня захисту прав, свобод і законних інтересів кожної особи. Відповідно, кінцевою метою є створення та підтримання в державі й суспільстві позитивного рівня гармонійної взаємодії між суб'єктами суспільних правовідносин. Задля ефективного впливу правових норм на відносини між поліцією та громадянами законодавчі положення повинні відповідати критеріям раціональності та розумності. Отже, вони не повинні створювати тих чи інших прогалин або колізій у законодавстві. У цьому ракурсі варто взяти до уваги позицію Конституційного Суду України, який ще у 2005 р. наголосив на тому, що «правові норми мають відповідати вимогам норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі»¹.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) : від 22.09.2005 № 5-рп/2005 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05> (дата звернення: 20.09.2021).

Висновки

Отже, поліцейське право може вважатися повноправною підгалуззю адміністративного права, адже воно є невід’ємною частиною адміністративно-правової системи і досить тісно пов’язане із суб’єктами адміністративно-правових відносин, а також із нормами адміністративного права. Розвиток поліцейського права й напрямки його досліджень залежать від пріоритетів поліцейської діяльності, зокрема від цілей, мети, завдань тощо. Адже саме внаслідок докорінного реформування національної поліції відбулася серйозна переорієнтація цінностей щодо дотримання й захисту прав і свобод людини, а також надання їм цілої низки адміністративних послуг. Тож у результаті реформування відбулася активізація науково-правничих досліджень у сфері поліцейського права, які були здебільшого акцентовані на вивченні й аналізі можливостей поліції бути максимально прозорими, ефективними та корисними у своєму повсякденному функціонуванні для громадського суспільства. У цьому контексті вкрай корисними є приклади успішного досвіду цілої низки західних держав, які спромоглися створити якісну та ефективну систему поліцейського права, яка забезпечує функціонування поліції.

Список бібліографічних посилань: **1.** Кутузов Р. В. Теоретико-методологічні засади науки поліцейського (адміністративного) права у висвітленні українських вчених другої половини XIX – початку XX ст. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2014. Вип. 2. С. 8–12. **2.** Гриценко І. С. Основні напрями історично розвитку вчення про систему адміністративного права (від поліцейського до адміністративного). *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2008. Вип. 2. С. 1–11. URL: https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyku/nvsvy/02_2008/08gispda.pdf (дата звернення: 20.09.2021). **3.** Нікітін А. І. Поліцейське право: принципи і цілі. *Юридичний журнал*. 2012. № 1. С. 194–200. **4.** Біюшкіна М. І. Становлення науки поліцейського права (XVII століття – 80 роки XIX століття). *Академічний вісник*. 2011. № 1 (14). С. 11–14. **5.** Берендеева А. І. Історичні аспекти генези поліцейського права. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 4. С. 176–180. **6.** 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. **7.** Бородін І., Шапенко А. Еволюція адміністративного права України. *European Political and Law Discourse*. 2016. Vol. 3, Iss. 2. Pp. 121–125. **8.** Левитський В. Ф. Предмет, завдання і метод науки поліцейського права. Харків, 1894. 25 с. **9.** Курко М. Н., Біленчук П. Д., Ярмолюк А. А. Наука поліцейського права в українському державотворенні: витоки, віхи, історіографія, сучасний стан і шляхи пріоритетного розвитку. *Наше право*. 2015. № 4. С. 17–22. **10.** Біленчук П. Д. Підготовка юристів нової генерації у XXI столітті: світовий досвід та реалії українського

класичного університету // Криміналістика : підручник. Київ : Дакор, 2014. С. 503–516. **11.** Біленчук П. Д. Концептуальні засади забезпечення органів кримінального судочинства новітніми засобами пізнання. *Віче*. 2013. № 12. С. 5–7. **12.** Біленчук П. Д., Ярмолюк А. А. Стратегія розвитку науки криміналістики у третьому тисячолітті // Судово-експертна діяльність: сучасний стан та перспективи розвитку : зб. матеріалів круглого столу (м. Київ, 23 квіт. 2015 р.) / редкол.: О. Л. Кобилянський, П. Є. Антонюк, Є. Ю. Свобода. Київ, 2015. С. 41–48. **13.** Соломаха А. Г. Ретроспектива та перспективи поліцейського права в Україні. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 1 (11). С. 283–295. **14.** Бельський К. С. Про систему адміністративного права. *Держава і право*. 1998. № 3. С. 3–8. **15.** Антологія української юридичної думки : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ, 2003. Т. 5: Поліцейське та адміністративне право. 600 с. **16.** Мушкет І. І. Генезис «поліцейського права» в контексті еволюції правової системи: історично-теоретичний аналіз : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2003. 58 с. **17.** Фомін Ю. В. Поліцейське право та поліцейське законодавство як правова основа діяльності органів внутрішніх справ. *Право і Безпека*. 2011. № 4 (41). С. 90–95.

Надійшла до редколегії 23.09.2021



Zhydovtseva O. A. Current state and development of police law as a subsystem of administrative law

The aim of the article is to study the current state and prospects of police law as a subsystem of administrative law. It is determined that in the conditions of reforming the police as one of the law enforcement bodies of Ukraine, in particular reformatting the activities of this state body in accordance with European requirements, the study of police law is extremely important. Since police activities are also related to administrative processes, police law can be classified as a subsystem of administrative law. It is determined that despite the lack of legislative interpretation of the concept of "police law", today domestic law schools in the field of administrative law have formulated basic provisions on the nature, content and characteristics of police law as a sub-branch of administrative law. The main content of the police law structure as one of the sub-branches of administrative law is the legal norms that regulate the activities of the police and their internal organizational structure. Meanwhile, the study of problematic aspects of policing does not lose its relevance and importance, as such activities are primarily focused on respect for human and civil rights and freedoms, as well as the provision of services to the public. In order for legal norms to have an effective impact on police-citizen relations, legislation must meet the criteria of rationality and reasonableness. They should not create any gaps or conflicts in the legislation, which additionally indicate the need to further develop police law, which should be a solid foundation for the activities of each police department.

Key words: police, administrative law, police law, law enforcement body.

