

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПРАВА У СИСТЕМІ ОСОБЛИВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Карабін Т.О.

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права УжНУ*

Карабін Т. О. Проблеми формування поліцейського права у системі особливого адміністративного права.

Стаття присвячена дослідженню питання формування поліцейського права у системі права України та його змістовного наповнення. В українській науці виокремлення поліцейського права вважається спірним, через те його дослідження також вимагає аналізу співвідношення із суміжними частинами правового масиву.

Виклад матеріалу статті здійснений шляхом висвітлення питань, що вимагають розв'язання у ході формування особливого адміністративного права в Україні загалом та проблем формування поліцейського права зокрема. У дослідженні також окреслено вже напрацьовані позиції та наукові передумови до формування підгалузі поліцейського права. Тим не менше в українській доктрині немає загальноприйнятого розуміння, що є поліцейською діяльністю, які відносини варто відносити до поліцейсько-правових, які органи віднесені до органів поліції. У статті зроблено спробу дати на ці питання відповіді, а також запропоновано структуру поліцейського права як підгалузі сучасного адміністративного права.

У статті виділено та розкрито окремі проблеми формування підгалузі поліцейського права. Перше, це часте нерозділення науковцями поліцейського права як етапу розвитку адміністративного права і елементу сучасної системи права, що гальмує його розвиток як регулятора суспільних відносин. Друге, це побоювання самого терміну «поліцейське право», що містить протилежні значення: поліцію (примус) та право (свободу). Третє, це впливи традиційних радянських напрацювань у сфері поліцейської діяльності, які стримують становлення поліцейського права саме як правового регулювання відповідних відносин.

Запропоновано структуру поліцейського права України як підгалузі особливого адміністративного права як сукупності норм що визначають та регулюють утворення органів, які забезпечують публічну безпеку та правопорядок; завдання та повноваження органів поліції; підстави та порядок застосування поліцейських заходів, процедури; права та обов'язки громадян у сфері поліцейської діяльності.

Ключові слова: поліцейське право, особливе адміністративне право, поліція, органи поліції, поліцейська діяльність, поліцейстика.

Karabin T. O. Problems of formation of police law in the system of special administrative law.

The article is devoted to the study of the formation of police law in the legal system of Ukraine and its content. In Ukrainian science, the separation of police law is considered controversial, so its study also requires an analysis of the relationship with related parts of the legal framework.

The material of the article is presented by highlighting issues that need to be addressed during the formation of special administrative law in Ukraine in general and the problems of formation of police law in particular. The study also outlines the already developed positions and scientific prerequisites for the formation of a sub-branch of police law. Nevertheless, in the Ukrainian doctrine there is no generally accepted understanding of what is police activity, which relations should be attributed to police law, which bodies are referred to the police. The article attempts to answer these questions, as well as proposes the structure of police law as a sub-branch of modern administrative law.

The article highlights and reveals some problems of forming a sub-branch of police law. The first is the frequent non-separation of police law by scholars as a stage in the development of administrative law and an element of the modern legal system that inhibits its development as a regulator of public relations. The second is the fear of the very term “police law”, which has opposite meanings: police (coercion) and law (freedom). Third, it is the influence of traditional Soviet developments in the field of policing, which hinder the formation of police law as a legal regulation of relations.

The structure of police law of Ukraine as a sub-branch of special administrative law as a set of norms that determine and regulate the formation of bodies that ensure public safety and law and order; tasks and powers of police bodies; grounds and procedure for application of police measures, procedures; rights and responsibilities of citizens in the field of policing.

Key words: police law, special administrative law, police, police bodies, policing, police science.

Постановка проблеми. Правова реформа, здійснення якої продовжується на даний час у сучасній Україні, торкнулася, мабуть, з-поміж усіх галузей права зональній галузі адміністративного права. Галузь адміністративного права доповнилася новими інститутами, піддалися оновленню існуючі, зміни тривають практично щодня. Відтак очевидно, що оновлення змісту адміністративного законодавства супроводжується і змінами у формальному групуванні положень законодавства у адміністративно-правові інститути та підгалузі. Зміни торкаються як систематизації загального адміністративного права, так і більшою мірою систематизації особливого адміністративного права.

Питання, яке розкривається у даній статті, стосується законодавства, що регулює поліцейську адміністративну діяльність спеціальних органів держави із забезпечення публічного порядку та громадської безпеки. У Європейських країнах ця частина адміністративного права називається поліцейським правом та становить одну із засадничих частин особливого адміністративного права. В українській науковій літературі виокремлення поліцейського права вважається спірним, це питання поки ще тільки обговорюється та дискутується на наукових майданчиках.

Тому метою саме цієї статті є проведення узагальнення доктринальних позицій щодо формування поліцейського права у системі права України, його змістовного наповнення, співвідношення із суміжними частинами правового масиву, виокремлення проблем, а також запропонування шляхів їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Реформування системи адміністративного права, як внутрішньої її будови, містить як загальноприйнятні не дискусійні питання, так і спірні, по яким наукове середовище ще повинне напрацювати та виробити спільні рішення. Серед очевидних питань є те, що зміна парадигми українського адміністративного права, яка зумовлена зміною підходів до розуміння завдань, що стоять перед галуззю, а також предмету її регулювання [1, с.88-89; 2, с. 71-78], виявили і абсолютну хибність підходу щодо визначення частин особливого адміністративного права як сфер державного управління. Однак, інші питання, які стосуються наповнення загального, а головним чином особливого адміністративного права, продовжують перебувати у статусі спірних та дискусійних.

Перше із них – це питання, що саме повинно складати структуру особливого адміністративного права. Видається переконливим, що таку структуру повинні складати окремі сукупності правового масиву, що «залежними від загального адміністративного права» [3, с. 32], тобто застосовуються, виходячи з положень загального адміністративного права, як це узвичаєно у європейських системах права. При чому об'єктивними критеріями щодо виділення в особливому адміністративному праві окремої частини (підгалузі чи інституту) вочевидь має бути наявність виокремленого предмету суспільної дійсності, що підпадає під регулювання нормами адміністративного права, та відносна відокремленість наявного законодавства.

Стосовно питання відокремленості законодавства, то, на жаль, на даний час воно не у всіх сферах суспільного життя, які підпадають під регулятивний вплив нормами українського адміністративного права, є достатньо розробленим. Відповідно правове регулювання різних сфер здійснено нерівномірно, а як наслідок – виділення окремих частин особливого адміністративного права у деяких випадках наштовхується на питання їх неспіврозмірності, а також відсутності опорних законів, які могли б стати основою розвитку підгалузі особливого адміністративного права.

З огляду на наведені вище критерії щодо виділення в особливому адміністративному праві окремих частин, то проблем із виокремленням підгалузі поліцейського права виникати би не повинно.

По-перше, очевидним є існування специфічного предмету регулювання – це забезпечення публічної безпеки і порядку. Дані відносини зумовлюють і врегулювання специфічного способу впливу на поведінку людини – застосування заходів примусу.

По-друге, в Україні існує окрема група законів, які становлять відособлену групу законодавства: це закони «Про Національну поліцію» № 580-VIII, «Про національну гвардію» № 876-VII, «Про Службу безпеки України», «Про попереднє ув'язнення» № 3352-XII, «Про Державну прикордонну службу України» № 661-IV, «Про Державне бюро розслідувань» № 794-VIII, «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» № 3099-III, «Про оперативно-розшукову діяльність» № 2135-XII, «Про Бюро економічної безпеки України» № 1150-IX, Кримінально-виконавчий кодекс України, а також Положення про Службу судової охорони: Рішення Вищої ради правосуддя № 1051/0/15-19. Вони містять положення,

які стосуються врегулювання застосування особливих заходів примусу з метою забезпечення публічної безпеки та порядку.

Проте, питання виокремлення, а там паче конкретного наповнення змісту поліцейського права залишається проблемним та дискусійним. Цьому є декілька причин.

Перша проблема – це часте нерозділення та нерозрізнення поліцейського права як етапу розвитку адміністративного права і елементу сучасної системи права. Наукові дослідження зазвичай присвячені висвітленню історичного погляду на поліцейське право [4; 5], послідовності формування окремих структурних елементів адміністративного права [6], впливу поліцейського права на формування сучасного адміністративного права [7] тощо. Навіть обґрунтування можливості відродження поліцейського права як підгалузі адміністративного права здійснюється переважно через призму історичного підходу [8, с. 96-98; 9, с. 33-36].

Проте, безумовно, система норм, яка носила назву поліцейське право 100 чи 200 років тому, зовсім відрізнялася від того, чим є поліцейське право на даний час у сучасній системі права будь-якої держави. Розуміння цього змусило українських дослідників визнавати існування «нового поліцейського права» і «класичного поліцейського права» [10, с. 291]. Звичайно, що дана обставина повинна бути врахована при запозиченні і тлумаченні праць видатних корифеїв-поліцейців 19-20 століть. Їхні праці нам дають можливість зрозуміти, чим було поліцейське право, як розвивалося адміністративне право, і чому воно є на даний час саме таким, яким ми його бачимо. А сучасна наука поліцейського права безперечно повинна розкриватися через зміст сучасного законодавства, а також сучасних правовідносин, що допоможе скластися та встоятися відповідній підгалузі у чітких її межах.

Друга причина – це побоювання самого терміну «поліцейське право». У самому сполученні слів видається, що закладено протиріччя. Адже право – це неодмінно свобода. Поліція – це неминуче обмеження свободи, сила та примус. Поліцейська держава – це поняття з негативною конотацією, є протилежним до поняття «правова держава» та означає державу із надмірною роллю та впливом органів поліції, надмірною регламентацією усіх дрібниць суспільного життя [11, с. 60]. Така негативна конотація підсилюється також історичною пам'яттю перебування України у складі країни тоталітарного режиму, де поліцейські функції держави превальювали над усіма іншими.

Однак, слід підтримати і ще раз відзначити позиції науковців, які наголошують, що «поліція в демократичному суспільстві сама по собі не тільки сповідує цінності права, але і захищає їх» [12, с. 9]. Її основне призначення – захист прав і свобод громадян. За «Європейським кодексом поліцейської етики» (Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics¹) предметом поліцейської діяльності є забезпечення принципів правової держави. Відповідно до положень національного закону «Про Національну поліцію» завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання послуг з допомоги особам, які потребують такої допомоги.

Тому і ця друга причина є несуттєвою, такою, що може бути усунута, якщо у дослідженнях та підходах виходити із завдань, принципів та цілей поліцейської діяльності у демократичному суспільстві та правовій державі.

Третя проблема, на яку варто звернути увагу, це недостатня наукова увага до даного питання. Тим не менше, обґрунтування існування підгалузі поліцейського права у структурі особливого адміністративного права передбачає обговорення та погодження у експертному науковому середовищі позицій по декількох питаннях.

Перше питання – це питання змістовного наповнення поняття «поліція». Тлумачення цього поняття наводилося вченими-поліцейцями різних періодів його розвитку. Проте, на даний час в українській науці зберігається широке та вузьке його тлумачення. У вузькому розумінні поліція є ланкою публічної адміністрації, покликаною забезпечувати та охороняти громадський порядок та громадську безпеку [9, с. 34] шляхом нагляду та вжиття заходів адміністративного примусу [13, с. 71]. У широкому розумінні поліція об'єднує в одну систему всі наглядово-контрольні органи [14, с. 22], тому норми поліцейського права регулюють відносини не тільки у сфері громадського порядку, а охоплюють своїм впливом більш широку сферу соціальної дійсності і регулюють відносини у таких сферах безпеки, як державна, екологічна, санітарна, тощо [15, с. 562].

На нашу думку, із узагальненим поняттям «поліції» варто пов'язувати органи, які не тільки здійснюють нагляд, але і застосовують заходи примусу. Адже це поняття повинне не просто існувати та позначати будь-яку визначену сукупність органів, а якісно відокремлену сукупність. Саме можливість втручатися у права та

¹ Recommendation Rec(2001)10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and explanatory memorandum. URL: <https://polis.osce.org/european-code-police-ethics>

свободи громадян і застосовувати заходи адміністративного примусу – є, безумовно, якісною ознакою, що відокремлює органи поліції з-поміж усіх інших контрольно-наглядових органів. Розширення кола суб'єктів та включення до цього переліку різних державних інспекцій, які здійснюють нагляд та контроль, застосовують заходи адміністративної відповідальності при недотриманні встановлених норм розміє поняття «поліція», а відтак не дозволить чітко визначити предмет, структуру і зміст поліцейського права.

Наприклад, нещодавно утворена Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, яка об'єднала у своїй структурі фітосанітарну інспекцію, службу у справах споживачів, санітарну інспекцію, ветеринарний контроль, не має серед своїх повноважень жодного такого, що стосувалося би застосування примусу. Аналогічні висновки стосується і Державної екологічної інспекції, і Державної інспекції архітектури та містобудування та інших подібних органів. Саме тому і виникають сумніви у корисності широкого підходу до тлумачення поняття «поліція» з точки зору потреб правозастосування, правотворення та зрештою і розвитку самої галузі адміністративного права і її частини поліцейського права.

Другим невирішеним питанням є питання співвіднесення адміністративно-деліктного та поліцейського права. У науковій літературі існує позиція, що поліцейське право визначає склад адміністративних правопорушень та відповідальність за їх вчинення, а також провадження у справах про адміністративні правопорушення [15, с. 562].

На нашу думку, такий підхід занадто розширить межі поліцейського права. Адміністративно-деліктне право в Україні має свою вже напрацьовану структуру та зміст, його джерелом є відокремлений законодавчий акт: Кодекс України про адміністративні правопорушення, яким урегульовано види адміністративних правопорушень та порядок притягнення до адміністративної відповідальності. Крім того, органи, які є суб'єктами притягнення до адміністративної відповідальності, – це не тільки органи поліції, але і органи місцевого самоврядування, і суди. Тому не варто об'єднувати та приєднувати деліктне право і адміністративні відносини із застосування примусових заходів.

Єдина сфера, де поліцейське право може врегульовувати відносини, близькі до тих, що регулюються нормами деліктного права – це застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Такі заходи є частиною провадження у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, але водночас подібні до поліцейських заходів та застосовуються як заходи примусу. Зокрема, це такі як адміністративне затримання, особистий огляд, вилучення речей та посвідчення водія тощо (статті 261-266 КУпАП). У цій площині питання співвідношення поліцейського права і адміністративно-деліктного ще повинно бути зважене та обмірковане, звичайно урахування предмету кожної із частин правової матерії, однак, структурно вони повинні складати різні групи норм та актів законодавства.

Третім питанням, яке потребує узгодження у науковому середовищі – це питання співвідношення поліцейського права як підгалузі адміністративного права із такими поняттями як «діяльність поліції», «адміністративна діяльність поліції», «поліцейстика». Річ у тім, що останні терміни обґрунтовуються та широко використовуються дослідниками, під такими назвами працюють кафедри у закладах вищої освіти, вивчаються навчальні предмети для студентів та курсантів, відкриваються наукові часописи, проводяться конференції. Однак, ми переконані, що утвердження пріоритету та верховенств права над організаційною та діяльнісною складовою усіх органів публічної адміністрації повинне носити не тільки декларативний зміст. Таке утвердження має на меті спричинити зміщення у бік права та правових регуляторів також і уся діяльність органів поліції. Очевидно, що це повинно відобразитися у назвах навчальних дисциплін і їх змістовному наповненні, у проблематиці правничих наукових заходів, загалом у підходах до оцінки явищ суспільної дійсності юристами.

У сучасних українських працях є спроба обґрунтувати позицію, що суспільні відносини, які повинні регулюватися нормами поліцейського права, повинні досліджуватися у рамках науки поліцейстики. Відповідно стверджується, що поліцейстика – це наука про поліцейське право [16, с. 37], яка повинна знайти відображення і у навчальному процесі закладів вищої освіти. Проте, історично поліцейстика розвивалася у контексті розвитку теорії держави і права під впливом політико-правових ідей класиків німецької філософії права [17, с. 537]. Тому за умови використання такої назви як «поліцейстика», буде виникати ризик повернення до широкого тлумачення поліції як сукупності усієї діяльності держави та подальшої невизначеності предмету поліцейського права. На підтвердження цієї тези наведемо рубрики журналу «Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика»², де окрім проблем забезпечення публічної безпеки й правопорядку висвітлюються питання оперативно-розшукової та детективної діяльності, запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням, психологічний супровід поліцейської діяльності, надання поліцією адміністративних та інших послуг фізичним і юридичним особам тощо.

² Офіційний сайт журналу: <https://policeyistika.dli.donetsk.ua/>

Стосовно питання співвідношення поліцейського права та поліцейської діяльності, то тут так само немає спільності у позиціях. Більшість науковців сприймають та підтримують позицію, що поліцейську діяльність слід розглядати як особливий вид державно-управлінської діяльності, спрямованої на охорону громадського порядку, забезпечення громадської (і будь-якої іншої) безпеки, пов'язаної із застосуванням державного примусу [18, с. 115; 19, с. 66]. Проте у деяких працях стверджується, що поліцейська діяльність не обмежується адміністративною діяльністю, бо також є поліцейська діяльність органів досудового розслідування, поліцейська діяльність оперативно-розшукових підрозділів та охоронна поліцейська діяльність [20, с. 120].

Тут варто наголосити, що поліцейська діяльність – поняття, що має право на існування так само, як і поліцейське право. Однак позначати вони мають різні речі. Поліцейська діяльність позначає суспільні відносини у сфері охорони публічного порядку та безпеки, а поліцейське право – це сукупність норм права, що регулюють такі відносини. Поліцейська діяльність та поліцейське право мають співвідноситися так само, як поняття «державне управління» (елемент суспільної дійсності) і поняття «адміністративне право» (її регулятор).

І останнє питання, якого так само варто торкнутися, це питання структури сучасного поліцейського права України. Міркування з приводу наведеного вище дали можливість прийти до висновку, що до структури поліцейського права як підгалузі особливого адміністративного права повинні входити наступні сукупності норм: що визначають та регулюють утворення органів, які забезпечують публічну безпеку та правопорядок; унормовують завдання та повноваження органів поліції; врегульовують підстави та порядок застосування поліцейських заходів, процедури їх здійснення; а також опосередковують права та обов'язки громадян у сфері поліцейської діяльності.

Висновки. Таким чином, сучасний первинний етап формування поліцейського права як підгалузі адміністративного права України ставить завдання перед науковим середовищем сприйняття певних підходів та вироблення спільних позицій по наступним питанням.

1. У сприйнятті поліцейського права як елемента сучасної системи права України повинен застосовуватися не історичний, а функціональний підхід до змісту сучасного законодавства, а також сучасних правовідносин у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

2. Дослідження у галузі поліцейського права повинне здійснюватися через призму завдань, принципів та цілей поліцейської діяльності у демократичному суспільстві та правовій державі. У протилежному разі науковці, правотворці та інші стануть заручниками упереджень та навіювань, зумовлених досвідом перебування України у радянській поліцейській державі.

3. Поліцейська діяльність повинна досліджуватися та вивчатися через призму її нормативного регулювання, тобто поліцейського права, що має відобразитися у назвах навчальних дисциплін та підручників, у проблематиці наукових конференцій, загалом у підходах до оцінки явищ суспільної дійсності. І саме такий акцент як у науці, так і правозастосуванні буде сприяти утвердженню верховенства права над організаційною та діяльнісною складовою органів поліції.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу. Держава та регіони. Серія Право. 2010. Вип. 2. С. 87-92.
2. Коломоець Т., Колпаков В. Сучасна парадигма адміністративного права: генеза і поняття. Юридичний журнал «Право України». 5. 2017. С.71-79
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
4. Курко М. Н. Наука поліцейського права в Українському державотворенні: витоки, віхи, історіографія, сучасний стан і шляхи пріоритетного розвитку / М. Н. Курко, П. Д. Біленчук, А. А. Ярмолук. Наше право. 2015. № 4. С. 17-22.
5. Соломаха А.Г. Київська університетська школа поліцейського права. Наше право. 2015. № 5. С. 49-58.
6. Гриценко І.С. Основні напрямки історичного розвитку вчення про систему адміністративного права (від поліцейського до адміністративного права). Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2008. №2. С.1-11
7. Гришина Н. В. Вплив поліцейського права на формування адміністративного права. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО». Випуск 25. 2018. С.42-44.
8. Лошицький М.В. Реабілітація поліцейського права. Право України. 2002. №7. С. 95-99.
9. Мельник Р. С. Поліцейське право в Україні: нотатки до наукової дискусії. Юрист України. 2011. № 3 (16). С. 32-37.
10. Соломаха А.Г. Ретроспектива та перспективи поліцейського права в Україні. Адміністративне право і процес. 2015. № 1(11). С. 283-295.

11. Холод Ю. А. Поліцейська держава як особлива форма організації публічної політичної влади в період абсолютизму. Право і безпека. 2009. № 3. С. 60-63.
12. Римаренко Ю. Поліція і поліцейська діяльність у цивілізаційному вимірі. Міжнародна поліцейська енциклопедія: понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика: у 10 т. Т. 1. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології / відп. ред.: Ю. Римаренко, Я. Кондратьєв, Ю. Шемшученко. Київ: ІнЮре, 2003. 1231 с.
13. Лошицький М. Поліцейське право в системі права України. Публічне право. 2012. № 3 (7). С. 71-75.
14. Римаренко Ю. Кондратьєв Я. Соловей Ю. Вступ. Міжнародна поліцейська енциклопедія: понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика: у 10 т. Т. 1. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології / відп. ред.: Ю. Римаренко, Я. Кондратьєв, Ю. Шемшученко. Київ: ІнЮре, 2003. 1231 с.
15. Ярмиш О.Н. Поліцейське право (визначення). Міжнародна поліцейська енциклопедія: понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика: у 10 т. Т. 1. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології / відп. ред.: Ю. Римаренко, Я. Кондратьєв, Ю. Шемшученко. Київ: ІнЮре, 2003. 1231 с.
16. Швець Д. В. Сучасна поліцейстика як науковий та навчальний напрям у діяльності МВС України. Проблеми сучасної поліцейстики. Харків, 2021. С. 37-41.
17. Горожанін А. Поліцейстика. Міжнародна поліцейська енциклопедія: понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика: у 10 т. Т. 1. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології / відп. ред.: Ю. Римаренко, Я. Кондратьєв, Ю. Шемшученко. Київ: ІнЮре, 2003. 1231 с.
18. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підруч. / за заг. ред. В. В. Коваленка, Ю. І. Римаренка, В. І. Олефіра. Київ: Директ Лайн, 2012.
19. Кобзар О. Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект: монографія. Харків; Дніпропетровськ: Панов, 2015. 316 с.
20. Бойко І.В. Основні види поліцейської діяльності в Україні. Науковий вісник публічного та приватного права. 2018. Випуск 3. Том. 1. С. 117-124.