

СУЧАСНІ ПРАВОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ

УДК 342.951:351.741(477+73)

Х. В. СОЛНЦЕВА,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри
адміністративного права та адміністративної
діяльності Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого

ПОНЯТТЯ «ПОЛІЦЕЙСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ» В УКРАЇНІ ТА США

У статті розглядаються питання дослідження поліцейської діяльності, її визначальні історичні аспекти на прикладі країн Європи та Сполучених Штатів Америки, проблеми адміністративно-правового регулювання поліцейської діяльності в Україні, удосконалення чинного законодавства України; проаналізовано поняття «поліцейська діяльність» в Україні, країнах Європи та США.

Ключові слова: поліція, поліцейська діяльність, децентралізація, реформування.

Постановка проблеми. Важливою передумовою розвитку України як правової держави є наявність особливого інструменту, який охоплює практично всі сфери життєдіяльності громадянського суспільства. Таким ефективним інструментом виступає поліція, яка при здійсненні діяльності з попередження, припинення та розкриття правопорушень повинна керуватися б у першу чергу принципами верховенства права і неухильного дотримання прав людини і основоположних свобод.

У сучасній адміністративно-правовій науці дослідження поліцейської діяльності набули широкого висвітлення. Вивчення адміністративно-правового регулювання поліцейської діяльності обґрунтовується зміною підходів до законодавчого визначення ролі та місця поліції серед правоохоронних органів. Дане питання набуває ще більшої гостроти у зв'язку з прийняттям Закону України «Про національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII.

У світі існує чимало моделей організації діяльності поліції, досвід застосування яких можна використати в Україні. Так, особливий інтерес для дослідження становить роль поліцейської діяльності в такій розвиненій демократичній державі, як Сполучені Штати Америки (далі – США), де ця діяльність, пройшовши тривалий і непростий шлях розвитку, переконливо доводить свою ефективність і користується належним рівнем підтримки та довіри народу.

Мета даної роботи – на основі аналізу теоретичних засад, законодавчих актів, історичних аспектів

висвітлити основні проблеми поліцейської діяльності в Україні та США для подальшого удосконалення законодавчої бази та діяльності органу в Україні.

Об'єктом даного дослідження є правові норми, які регулюють суспільні відносини, що визначають діяльність поліції України та поліції США, їх співвідношення та можливість впливу на них шляхом підвищення ефективності адміністративної діяльності.

Аналіз останніх досліджень. «Поліцейська діяльність» стає актуальним об'єктом вивчення сьогодення. Проте традиції дослідження сутності поліцейської діяльності були закладені ще впродовж другої половини XVIII – початку XX ст. у роботах низки зарубіжних і вітчизняних поліцейств. Так, окремі аспекти поліцейської діяльності аналізуються у дослідженнях Г. Абадинського, Ю. Е. Аврутіна, К. С. Бельського, Ж. Веделя, І. П. Голосниченка, С. Т. Гончарука, І. А. Горшенєвої, А. В. Губанова, Р. Драго, Д. Інсіарді, Г. Келлінга, К. Кенні, А. Т. Комзюка, В. М. Манохіна, О. І. Остапенка, Л. Л. Попова, О. С. Проневича, М. П. Смирнова, Ю. П. Соловєя, Ю. М. Старилова, В. М. Шадріна, С. С. Яценка та ін.

Виклад основного матеріалу. Закон України «Про Національну поліцію» (далі – Закон про поліцію), прийнятий Верховною Радою 2 липня 2015 р. та підписаний Президентом України Петром Порошенком 4 серпня 2015 р. в присутності нових патрульних поліцейських, набрав чинності 7 листопада 2015 р. Це фактично перший та поки що єдиний законодавчий документ, який регулює діяльність центрального органу виконавчої влади, який служить

суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримки публічної безпеки і порядку [1].

Цей Закон є найяскравішим доказом проведення реформ у країні, адже одним із найважливіших завдань держави донині залишається розбудова ефективної правоохоронної системи. Його обсяг – 105 статей у порівнянні з 27 статтями Закону України «Про міліцію» – однозначно визначає його детальність та виваженість. Але, незважаючи на позитивні новації, а саме: деполітизація діяльності поліції, сервісна функція поліції (ст. 2 Закону), а також унормування різних процедур застосування поліцейських заходів, спецзасобів тощо, відкриті конкурси та ін., – не завадили експертам Ради Європи зробити детальний аналіз Закону, в результаті якого з'явилися Коментарі Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи, та знайти 29 зауважень і рекомендацій. Серед принципових пунктів відстежуємо такі: наявність у системі закладів охорони здоров'я, відсутність визначення повноважень і чіткої структури підрозділів поліції, збереження мілітарних спеціальних звань шкодить формуванню цивільного характеру поліцейської служби, «значні й надмірні повноваження» Президента України у сфері тощо [2].

Прямуючи до Європи, Україна зобов'язана приводити своє законодавство у відповідність до європейських стандартів. У царині діяльності поліції слід орієнтуватися, зокрема, на практику Європейського суду з прав людини і положення Європейського кодексу поліцейської етики, та досвід зарубіжних країн, де поліцейська система успішно функціонує вже тривалий час.

Галузь поліцейського права у сучасній українській правовій системі відсутня як така. Вдосконалення чинного законодавства та ефективне реформування системи неможливе без урахування історичних набутків організаційно-правового регулювання діяльності поліції через призму еволюції її виникнення у зарубіжних країнах.

Аналізуючи особливості становлення інституту поліції у Європі, О. С. Проневич посилається на «Кройцберг-рішення» (Kreuzberg-Urteil) Вищого адміністративного суду Пруссії від 14 червня 1882 р., яке стало ключовим [3].

Суд встановив, що діяльність поліції повинна обмежуватися виключно сферою захисту від небезпеки, а основним її завданням має стати забезпечення громадської безпеки та порядку. При виконанні службових чинностей поліція позбавлялася права вживати спрямовані проти свободи та власності громадян заходи без наявності відповідних приписів

закону. Згодом суд також визнав, що публічний порядок не означає турботи про публічне благо, та констатував, що поліція може втручатися лише за умови наявності загрози нанесення реальної шкоди, а не просто негативних наслідків [4, с. 271].

Цей документ фактично визначив перше розуміння понять «поліцейська діяльність» та «поліція» у Європі. Поліція – це спеціально уповноважений озброєний орган державної виконавчої влади, наділений спеціальною компетенцією застосування державного примусу, тобто здійснення впливу на свідомість, волю, поведінку суб'єктів суспільних відносин з метою приведення соціальної поведінки у відповідність до державної волі. Повертаючись до чинного Закону про поліцію, розуміємо, що визначення «Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку» пройшло свою еволюцію.

Визнаючи полісемантичність терміна «поліцейська діяльність», науковці єдині у виокремленні ознак поліцейської діяльності, а саме: це один із видів соціальної діяльності; пов'язана з управлінням органами виконавчої влади щодо забезпечення правопорядку; реалізується як усвідомлений і цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт, не пов'язаний з ним відносинами підпорядкування; є професійною за природою та публічною за характером; її основу і зміст складає поняття «охорона», що передбачає захист суспільства від небезпек соціального, природного, біологічного, техногенного характеру; є наглядово-примусовою діяльністю, якій властиві специфічні методи (засоби), а саме: адміністративний нагляд, адміністративний примус [5, с. 34–40; 14, с. 112–113].

Якщо звернутися до Декларації про поліцію, ухваленої рішенням Асамблеї Ради Європи від 08.05.1979 р., сутність діяльності поліцейських вбачається у захисті громадян та суспільства від насилля, пограбування та інших суспільно небезпечних дій. Особлива увага звертається на пріоритетність поглибленої професійної підготовки персоналу поліції із соціальних проблем, демократичних прав і свобод людини [6, с. 77–78].

Існуючі міжнародні стандарти поліцейської діяльності не сприяли появі уніфікованого визначення категорії «поліцейська діяльність». Це, безумовно, політико-правовий феномен, один із основоположних аспектів функціонування державного апарату та публічної влади у цілому. Влучно сформулював поняття «поліцейська діяльність» О. С. Проневич, як «один з видів державно-управлінської (адміністра-

тивної) діяльності, що реалізується наділеними спеціальною компетенцією застосування державного примусу озброєними органами державної виконавчої влади (формаціями), уповноваженими здійснювати охорону правопорядку, забезпечувати внутрішню безпеку, особисті та майнові прав громадян». На жаль, поняття не отримало закріплення на законодавчому рівні – у чинному Законі про поліцію воно відсутнє.

Реалізація в Україні міжнародних стандартів та врахування досвіду провідних країн світу актуалізує питання вивчення законодавства, яке регулює поліцейську діяльність у США, особливо враховуючи поступову децентралізацію органів правопорядку в Україні.

Вивчення історії поліцейської діяльності в США має важливе значення для того, щоб зрозуміти сучасну структуру органів закону цієї країни сьогодні, адже американська поліцейська система єдина в світі. Наприклад, більшість країн світу сьогодні покладаються на одне або тільки кілька агентств правоохоронних органів, тоді як у Сполучених Штатах є тисячі правоохоронних органів з сотнями тисяч працівників. Жодна інша країна світу не має такої системи громадського порядку, як США. Вивчення історії поліцейської діяльності важливе ще й з іншої причини: історія часто повторюється. Історія повторюється негативно, коли політики приймають рішення у вакуумі, не звертаючи уваги на тих, хто вже стикався з такою ж проблемою раніше: нездатність користуватися досвідом призводить до ускладнень та повторення минулих помилок.

Історія може повторитися й у кращий бік, коли ми усвідомлюємо успішні стратегії минулого. Наприклад, децентралізація, яка вперше була введена у поліцейську систему саме у США, тепер є невід'ємною частиною недавніх реформ у поліції в деяких країнах світу, й в Україні у тому числі.

Американська поліцейська діяльність на ранніх стадіях розвитку була неефективною, адже базувалася на волонтерській системі (звичайні громадяни працювали на добровільній основі) та на спорадичному методі патруля. Поліцейська діяльність включала виконання соціальних послуг, а саме: освітлення вулиць, обслуговування виїзних благодійних їдалень, пошук загублених дітей, вилов тварин тощо.

Значною мірою моделлю для американської поліції стала поліція Лондона. Визначною подією для змін у системі стала критика стану поліції Лондона міністра внутрішніх справ Великобританії Сера Роберта Піла у 1822 р. Кілька років по тому він був відповідальний за проходження *Акту покращення поліції у столиці та близько неї*, більш відомий як Закон про столичну поліцію, прийнятий Парламен-

том у 1829 р. Цей законодавчий акт був революційним. Він започаткував першу у світі централізовану систему поліції у Великобританії. Законодавство Великобританії сповістило кінець старій неефективній системі парафіяльних констеблів та представило світові нову еру поліцейської діяльності, яка базувалася на 9 принципах Сера Роберта Піла:

1. Основне завдання існування поліції – це запобігання злочину та безладу.

2. Здатність поліції виконувати свої обов'язки залежить від громадського схвалення дій поліції.

3. Поліція повинна забезпечити охорону співробітництва громадськості добровільно дотримуватися закону, таким чином, щоб забезпечити і підтримувати повагу суспільства до себе.

4. Ступінь співробітництва громадськості, який може бути забезпечено охороною поліції, пропорційно зменшується до необхідності використання фізичної сили.

5. Поліція шукає та зберігає прихильність громадськості не послугами, а постійною демонстрацією абсолютно об'єктивного служіння закону.

6. Поліція застосовує фізичну силу в тій мірі, яка необхідна для забезпечення дотримання закону або відновлення порядку, тільки тоді, коли переконання, порада та попередження виявляються недостатніми.

7. Поліція, за всіх часів, повинна підтримувати відносини з громадськістю, що обумовлено історичною традицією, що поліція – це громадськість, а громадськість – це поліція; поліцейський – це член громадськості, який отримує гроші, протягом повного робочого дня приділяти увагу обов'язкам, які покладаються на кожного громадянина в інтересах добробуту та існування громадськості.

8. Поліція завжди повинна направляти свої дії суто відповідно до функцій і не узурпувати повноваження судової влади.

9. Випробування ефективності поліції є відсутність злочинності і безладу, а не видимі дії поліції в боротьбі з ними [7].

Американські реформатори були вражені способом англійців упередити злочин. Але, як зазначалося вище, поліція Лондона служила лише моделлю. Різниця ж полягала у двох аспектах: перші американські поліцейські були втягнені у політику та вони більш охоче застосовували силу. Історично американська поліція «пережила» чотири ери становлення: 1840–1930 – «політична ера», 1930–1970 – «ера реформування», 1970–2001 – «ера співтовариства», 2001 – теперішній час – «нова ера» [8].

За сучасних умов у Сполучених Штатах Америки досить успішно функціонує одна з найбільш складних за своєю структурою поліцейських систем,

а поліцейська діяльність позиціонується як унікальна у світі, і це завдяки англійським успадкуванням, починаючи з системи кругової поруки, системи каравульних, Закону про столичну поліцію та Боу-стріт бігунів Генрі Філдінга. Для американської поліцейської діяльності характерна різноманітність організаційно-правових форм, яка зумовлюється особливостями історичного розвитку, правовою системою англо-американського типу, а також федеративним державним устроєм. Найважливішими нормативними актами, що визначають повноваження поліції всіх рівнів юрисдикції, є федеральна Конституція та наступні поправки до неї. Другим за значенням видом нормативно-правових актів у сфері поліцейської діяльності є рішення судів як елемент прецедентного права, запозичений з англійських традицій правотворчості. Окрему категорію актів з питань поліцейської діяльності становлять закони (федеральні, штатів), статuti й підзаконні акти (інструкції, настанови), які регламентують певні напрями діяльності щодо протидії злочинності та охорони громадського

порядку. Поліцейські ордонанси та місцеві хартії визначають діяльність муніципальних правоохоронних агентств. Особливе значення в правовому регулюванні діяльності поліції мають кодекси поліцейської етики, розроблені окремими департаментами та навчальними закладами.

Висновки. Отже, при удосконаленні адміністративно-правової бази, що регулює поліцейську діяльність в Україні, безумовно має враховуватись досвід США, де діяльність поліції детально регламентована і закріплена в діючому законодавстві, адже в Україні сьогодні існує цілий ряд нерегульованих законодавством аспектів діяльності поліції, особливо в сфері адміністративного (виконавчо-розпорядчого) напрямку.

Зміни до Закону України «Про Національну поліцію» відповідно до Стратегії розвитку органів внутрішніх справ і Коаліційної угоди, закріплення на законодавчому рівні поняття «поліцейська діяльність» означатимуть приведення законодавства у відповідність до міжнародних стандартів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України про Національну поліцію від 02.07.2015 № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-1>.
2. Банчук О. Закон про поліцію: 29 зауважень з боку Європи. Європейська правда [Електронний ресурс] / О. Банчук. – Режим доступу: http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/09/22/7038450/view_print/.
3. Проневич О. С. Поліцейська діяльність як вид державно-управлінської діяльності [Електронний ресурс] / О. С. Проневич // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 350–356. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09procud.pdf>.
4. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю. Н. Стариков. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – 2002. – 673 с.
5. Зоннефельс И. Начальные основания полиции или благочиния / И. Зоннефельс. – М. : Универ. тип., 1787. – 318 с.
6. О полиции : резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы : от 08.05.1979 // Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью / сост. Т. И. Москалькова и др. – М. : Спарк, 1998. – 388 с.
7. Lyman J. L. The Metropolitan Police Act of 1829: An analysis of certain events influencing the passage and character of the Metropolitan Police Act in England / J. L. Lyman // Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science, vol. 55, no. 1 (March 1964): 141–54.
8. Police History [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://law.jrank.org/pages/1647/Police-History.html>.

REFERENCES

1. Zakon Ukrainy pro Natsionalnu politsiiu vid 02.07.2015 № 580-VIII [Law of Ukraine on the National Police of 02.07.2015 № 580-VIII]. *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-1> [in Ukrainian].
2. Banchuk O. Zakon pro politsiiu: 29 zauvazhen z boku Yevropy. Yevropeiska pravda. [Police Act 29 comments from Europe. European truth.]. *eurointegration.com.ua*. Retrieved from http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/09/22/7038450/view_print/ [in Ukrainian].

3. Pronevych O. S. (2009). Politseiska diialnist yak vyd derzhavno-upravliniskoi diialnosti [Police activity as a form of public-management activities]. *Forum prava – Forum rights*, 2, 350–356. Retrieved from <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09pocdud.pdf> [in Ukrainian].
4. Starilov Yu. N. (2002). *Kurs obshchego administrativnogo prava. V 3 t. [Course of general administrative law. V 3 t.]*. (Vols. 1-3; Vol. 1). Moskva: Izd-vo NORMA [in Russian].
5. Zonnefels I. (1787). *Nachalnyie osnovaniya politsii ili blagochiniya [The initial reason police or deanery]*. Moskva: Univer. tip. [in Russian].
6. Moskalkova T. I. et al. (1998). O politsii / rezolyutsiya Parlamentskoy Assamblei Soveta Evropyi : ot 08.05.1979 [Police / resolution of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe: from 08.05.1979]. *Sbornik dokumentov Soveta Evropyi v oblasti zaschityi prav cheloveka i borbyi s prestupnostyu – Collection of Council of Europe documents in the field of human rights protection and the fight against crime*. T. I. Moskalkova (Ed.). Moskva: Spark, [in Russian].
7. J. L. Lyman, «The Metropolitan Police Act of 1829: An analysis of certain events influencing the passage and character of the Metropolitan Police Act in England» *Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science*, vol. 55, no. 1 (March 1964): 141–54.
8. Police History. *law.jrank.org*. Retrieved from <http://law.jrank.org/pages/1647/Police-History.html>

К. В. СОЛНЦЕВА

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права
и административной деятельности Национального юридического университета
имени Ярослава Мудрого

ПОНЯТИЕ «ПОЛИЦЕЙСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ» В УКРАИНЕ И США

В статье рассматриваются некоторые вопросы исследования полицейской деятельности, ее основные исторические аспекты возникновения на примере стран Европы и Соединенных Штатов Америки, проблемы административно-правового регулирования полицейской деятельности в Украине, усовершенствование действующего законодательства Украины; проанализировано происхождение понятия «полицейская деятельность» в Украине, странах Европы и США.

Ключевые слова: полиция, полицейская деятельность, децентрализация, реформирование.

H. V. SOLNTSEVA

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor at the Department of Administrative Law
and Administrative Activities of Yaroslav Mudryi National Law University

POLICING IN UKRAINE AND THE USA

Problem setting. The article is devoted to some questions of researching policing, basic historical aspects of its genesis on the example of European countries and the United States of America, problems of administrative and legal regulation of policing in Ukraine, the improvement of the current Ukrainian legislation.

Researches in the sphere of policing have got a special actuality in Ukraine recently, and it is because the one and only legislative act, which regulates the activities of the police in the country, is The Law of Ukraine “On the National Police” from 02.07.2015 № 580-VIII. Studying and using gained experience of the foreign countries with successful models of policing organization, an appreciation of history is essential in order to improve the activities of the Ukrainian police.

Target of research. The purpose of the study is the research and analysis of the theoretical basis, legislative acts, historical aspects of policing in order to outline main problems of the activities of the police in Ukraine and other foreign countries, especially the USA, and to improve Ukrainian legislative framework.

Analysis of recent researches and publications. The following scientists analyze separate aspects of the question in their researches: H. Abadynskiy, Y. Avrutin, K. Belskiy, J. Vedel, I. Golosnichenko, S. Goncharuk, I. Gorshenyova, A. Gubanova, R. Drago, O. Pronevych, V. Shadrin and others.

Article's main body. With the adoption of The Law of Ukraine «On the National Police» a legal analysis of the essence and significance of policing has acquired a special meaning for further improvement of the Ukrainian legislative framework and the activities of the Ukrainian police. A special attention should be made to outlining the origins of policing in Europe and the United States of America: policing in the Western world began as a private affair and became a public, or governmental, responsibility. Policing in America looks as it does today largely because it was inherited from the English, beginning with the frankpledge system, the watchman system, and Henry Fielding's Bow Street Runners. Taking into consideration the best models of policing organization in the world will be useful in the improvement of the Ukrainian law enforcement system in the context of decentralization of the power.

Conclusions and prospects for the development. While improving the administrative framework which regulates the activities of the police in Ukraine one will certainly need to take into account the experience of the foreign countries, especially the United States, where the activities of the police are meticulously regulated and fixed in the current legislation. Further study of this issue will help to bring domestic legislation in the sphere of policing in line with the international standards.

Key words: police, policing, decentralization, reforming.