
УДК 34(091)(4/9):351.74

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ҐЕНЕЗИ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПРАВА

Берендєєва А. І.

Стаття присвячена висвітленню історичних аспектів виникнення, становлення та розвитку поліцейського права з XVII ст. до сьогодення. Показаний тісний зв'язок розвитку поліцейської з основними завданнями та функціями, що поклалися на поліцію в різні історичні періоди. Встановлено, що найбільш активно поліцейське право розвивалося до 1917 р., а в радянський період зазнало суттєвого занепаду. На сьогодні офіційно в Україні як галузь права поліцейське право не визначено, науковці не дійшли ще єдиної думки

щодо необхідності існування поліцейської як самостійної галузі, але останнім часом все більше робіт присвячується висвітленню цього питання.

Ключові слова: поліцейське право, поліцейська, поліція, міліція, органи внутрішніх справ, правоохоронні органи.

Статья посвящена историческим аспектам возникновения, становления и развития полицейского права с XVII в. до современности. Показана тесная

связь развития полицейстики с основными задачами и функциями, которые возлагались на полицию в разные исторические периоды. Установлено, что наиболее активно полицейское право развивалось до 1917 г., а в советский период претерпело существенный упадок. Сегодня официально в Украине как отрасль права полицейское право не определено, ученые не пришли еще к единому мнению относительно необходимости существования полицейстики как самостоятельной отрасли, но в последнее время все больше работ посвящается освещению этого вопроса.

Ключевые слова: полицейское право, полицейстика, полиция, милиция, органы внутренних дел, правоохранительные органы.

The article is devoted to the historical aspects of the beginning, formation and development of the police law of the XVII century to the present. Shows a close connection police law with of the main tasks and functions entrusted to the police in different historical periods. Found that the most actively police law developed to 1917, and during the Soviet period experienced significant decline. Today officially in Ukraine as a branch of law police law is not defined; scientists have not reached a consensus on the need police law existence as an independent branch, but recently more and more work is dedicated to the coverage of this issue.

Keywords: police law, polytheistic, police, police, police, law enforcement agencies.

У сучасних складних умовах функціонування українського суспільства увага науковців зосереджена на аналізі тих реформ, які пропонується здійснити. Серед найжвавіших перетворень, що передбачені найближчим часом, є перебудова діяльності правоохоронних органів, правовою основою якої служить, зокрема, розпорядження Кабінету міністрів України "Питання реформування органів внутрішніх справ України" від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р, яким було затверджено процес реформування органів внутрішніх справ України [1]. Зміни носять кардинальний характер і передбачають майже докорінну зміну функціонування існуючої міліції. Зрозуміло, що першим кроком щодо реформування системи правоохоронних органів має бути оновлення нормативно-правової бази. Для оптимізації цього процесу доречним буде використання позитивного досвіду зарубіжних країн. Тут необхідно зауважити, що в деяких країнах діяльність поліції регламентується не тільки сукупністю норм кримінального, кримінально-процесуального, адміністративного та інших фундаментальних галузей права, а ще й нормами спеціально виділеного поліцейського права. В Україні на сьогодні на офіційному рівні подібна галузь права не визначена, але в умовах переорієнтації нашої держави від інституту міліції до інституту поліції, а також у рамках міжнародної уніфікації правової основи діяльності правоохоронних органів дослідження генези поліцейського права становить певний інтерес. Тому спробуємо дослідити шлях становлення поліцейського права як науки.

Тематика поліцейстики в історії правової думки формувалася поступово по мірі становлення цього інституту державної влади. При цьому вона органічно входить до кола основної теоретико-правової проблематики. Теоретична глибина постановки питання про місце і роль поліції стосовно держави та громадянського суспільства вимірюється ступенем усвідомлення розрізнення ос-

танніх і ступенем осмислення суті цього розрізнення, а також самої природи держави й громадянського суспільства. А це, у свою чергу, пов'язано з мірою їх розвитку в дійсності [2, 5]. З цим зауваженням не можна не погодитися. Якщо ми звернемося до історії, то побачимо, що на кожному етапі розвитку суспільства роль і завдання правоохоронних органів суттєво різнилися. Донедавна роль поліцейських підрозділів переважно була каральна та репресивна, їх основна мета полягала в захисті держави, яку уособлювала собою державна влада, тобто на практиці правоохоронні органи служили інтересам осіб, які цю владу утримували. Недарма термін "поліцейська держава" використовується сьогодні в негативному розумінні й розглядається як синонім неправової держави, в якій життя людей, навіть їх приватна сфера, жорстко регламентована та перебуває під пильним наглядом держави, а люди розглядаються не як суб'єкти, а як об'єкти права. За влучним висловлюванням Г.В. Флоровського, "поліцейська держава" є не тільки і навіть не стільки зовнішня, скільки внутрішня реальність. Не стільки устрій, скільки стиль життя. "Поліцейзм" є замислом побудувати й "регулярно складати" все життя країни і народу, все життя кожного окремого обивателя, заради його власної й "загальної користі" або "загального блага". "Поліцейський" пафос є установчим і піклувальним. І піклування зазвичай занадто скоро звертається в опіку [3, 114-115]. Зрозуміло, що подібна опіка суттєво звужує реальні права та свободи людей під приводом піклування про загальне благо, яке в поліцейській державі трактується як благо державовладців.

Але поступово більшість країн світу стали на шлях демократизації, який передбачає відмову від патерналістських відносин держави та суспільства й встановлення між ними партнерських відносин. Сучасні країни, серед них і Україна, прагнуть досягти рівня правової держави, для чого необхідно змінювати підходи до розуміння самої суті призначення правоохоронних органів, недарма в Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України пріоритетним напрямком роботи поліції має бути служіння як потребам окремих громадян, так і суспільним групам [4]. Отже, однозначно підкреслюється, що діяльність правоохоронних органів спрямована на піклування про права, свободи та інтереси народу, які в дійсно правовій державі мають безумовний пріоритет над інтересами держави.

Поліцейське право як самостійна галузь права 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. Фундатори німецької поліцейстики Йозеф фон Зонненфельс та Іоган Генріх Готтлоб Юсті одну з визначальних цілей держави вбачали в забезпеченні внутрішньої безпеки та уведенні в науковий обіг дефініції "благочиння" (внутрішнього управління). Іоган Генріх Готтлоб Юсті визначав благочиння як науку управління внутрішніми справами держави з метою гармонізації приватних інтересів із загальним благополуччям. Йозеф фон Зонненфельс наголошував на доцільності звуження поняття "благочиння" до внутрішньої безпеки держави, яку він поділяв на публічну та приватну. Публічна внутрішня безпека ним визначалася

як стан, перебуваючи в якому держава за будь-яких умов на основі загального підпорядкування верховній владі може забезпечитися від деструктивної діяльності суспільних станів або окремих осіб. Приватна внутрішня безпека торкалася діяльності фізичних осіб, питань честі і власності громадян [5]. Таким чином, німецькі науковці вбачали серед основних функцій поліції забезпечення добробуту громадян.

Отже, упродовж XVII-XVIII ст. сформувалася за-снована на філософсько-історичному понятті “загального добробуту” наука про поліцію, але, як зауважує Д.П. Калайнов, поліцейське право того періоду не може розглядатися як юридична наука, оскільки поліцейська діяльність трактувалася її апологетами занадто широко, без визначення правових меж її реалізації. Суспільство та індивід визнавалися винятково об’єктами управління, а форми та межі державного управління визначалися не правомірністю, а доцільністю. Надмірне розширення поліцейської діяльності призвело в епоху Просвітництва до перегляду сутності й завдань державної влади й за-сад взаємовідносин між державою та особою, унаслідок чого наприкінці XVIII ст. постало поліцейське право як самостійна галузь права та наука поліцейського права (юридична поліцейстика), що складалася з двох частин (поліції благоустрою і поліції благочиння) [6, 27-28]. Необхідно зауважити, що наука про поліцію, виникнувши як політична наука, довгий час залишалася фактично синтетичної метанукою, яка не мала точного предмета та системи і яка розробляла питання, що відносилися до державного устрою та управління, фінансів, економіки. Характерною рисою еволюції поліцейського права в країнах Західної Європи є його юридизація, що супроводжується уточненням функцій і завдань поліцейських установ, їх відділенням від “загальної адміністрації” та обмеженням сфери діяльності охороною громадського порядку та забезпеченням громадської безпеки [7].

На час створення поліцейського права поняття “поліція” охоплювало майже всю сферу діяльності держави, предметом поліцейського права визначалася сукупність державних і суспільних заходів з метою сприяння інтересам (матеріальним і духовним) народу. Занадто широке коло об’єктів і невизначеність статусу поліцейського права в категоріальному апараті тогочасної юридичної науки тривалий час гальмувало його розвиток [5].

Остаточно поліцейське право як самостійна галузь законодавства та відповідна навчальна дисципліна сформувалося в другій половині XVIII в. у Німеччині, а потім і в інших європейських державах. На початку XIX ст. поліцейським правом починають цікавитися і в Російській імперії. Спочатку використовувалися переклади європейської літератури з поліцейстики, але згодом почали з’являтися і праці російських дослідників, серед яких першою самостійною працею з поліцейського права вважають видану в 1824 р. книгу Петра Гуляєва: “Права та обов’язки міської і земської поліції і всіх взагалі жителів російської держави за їх станом щодо поліції”. З цього моменту дослідження поліцейського права значно активізується завдяки зусиллям М. Рождественського, І. Платонова, П. Якоби, П. Балучанського, які почали викладати поліцейське право у вищих навчальних закладах країни, зокрема в Харківському та Петербурзькому університетах. У російських університетах викладання поліцейського права було введено в 1835 г. У зв’язку з цим були створені самостійні кафедри законів благоустрою і благочиння. У 1863 р. вони були перейменовані в кафедри поліцейського права [8].

Цей період у Російській імперії характеризувався кризою феодално-кріпосного устрою та розвитком феодалних відносин, низкою реформ 1860-1870 років, які можна назвати демократичними. Серед перетворень значне місце посіла поліцейська реформа 1862 р., головним завданням якої було звужити коло завдань, які стояли перед тогочасною поліцією. Цей процес було особливо поштовхнуто після судової реформи 1864 р. Таким чином, постала нагальна потреба розмежувати функції та завдання поліції й інших державних органів, визначити правову основу її діяльності, урегулювати діяльність новостворених підрозділів поліції, зокрема фабрично-заводської, політичної, таємної поліції, розшукових відділень тощо, що сприяло розвитку поліцейського права. І подальший розвиток цієї галузі права відбувався в рамках цих перетворень, початок яким поклали згадані реформи.

Особливе значення для принципової зміни розуміння місця поліції в діяльності суспільства мав Маніфест від 17 жовтня 1905 р., в якому було проголошено про дарування населенню непорушних основ громадянської свободи на засадах недоторканності особи, свободи, совісті, слова, зборів і спілок; залучення до участі в Думі тих класів населення, які не мали на той час виборчих прав, і встановлено як непорушне правило, щоб ніякий закон не міг мати силу без схвалення Державної Думи, і щоб виборним особам від народу забезпечена була дійсна участь у нагляді за закономірністю дій влади [9, 361]. Отже, відбулися корінні зміни в державному устрою, в усіх державних органах, змінюється саме розуміння влади, оскільки вона вже може контролюватися народом. Зрозуміло, що зміни відбуваються й у процесі організації діяльності поліції, що ставить нове завдання перед поліцейським правом. Наслідком названих перетворень поміж іншого став перехід правової науки від вивчення поліцейських статутів до аналізу правових актів, які регулювали відносини між органами управління та громадянами. Інакше кажучи, наука поліцейського права замість дослідження владо-відносин зосередилася на дослідженні правовідносин, які, на відміну від попередніх, мали не вертикальний, а горизонтальний характер і, як наслідок, регулювалися вже не поліцейським, а адміністративним правом, яке й прийшло на зміну першому [10].

Після революційних подій 1917 р. у діяльності правоохоронних органів знову відбуваються зміни, радикально перебудовуються принципи діяльності новоствореної міліції замість багатьох років існуючої поліції. Разом зі зникненням поліції майже зникає й поліцейське право.

Феномену поліцейського права в радянській юриспруденції традиційно приділялася недостатня увага. Відповідно, до домінуючої правової доктрини поліцейське право сприймалося виключно як анахронізм, що підкреслював особливу репресивну спрямованість правоохоронних органів буржуазної держави. Натомість у провідних європейських державах теорія поліцейського права стрімко розвивалася, а дефініція “поліцейське право” була уведена в науковий і практичний обіг для визначення правового регулювання діяльності суб’єктів правоохоронної діяльності, уповноважених на реалізацію поліцейської функції [11].

Можна стверджувати, що подальший розвиток вітчизняного законодавства та правової науки, який розпочався після 1917 р. і закінчився наприкінці XX ст., ознаменував собою категоричну відмову від поліцейського права, оскільки вважалося, що поліцейське право є надбанням

виключно буржуазної правової думки та буржуазної правотворчості й не може мати місця в радянській системі права. Слід зауважити, що ця теза так міцно “засіла” у головах вітчизняних науковців, що їх переважна більшість продовжує ставитися до поліцейського права як до інфекції, яку за будь-яких умов та будь-якими силами треба стримати, не дати закріпитися в межах вітчизняної правової теорії та законодавства. Одним із доказів подібного ставлення до поліцейського права є майже повне ігнорування цієї проблематики на сторінках вітчизняних наукових видань [10].

Щодо функціонування вітчизняного поліцейського права серед науковців не склалося однозначної думки. Деякі вважають, що такої галузі не існує в сучасній юриспруденції. Наприклад, О.С. Проневіч указує, що галузь (підгалузь) поліцейського права в сучасній вітчизняній правовій системі відсутня. Своєрідним її аналогом є адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Водночас учений наголошує, що варто зауважити, що вдосконалення чинного вітчизняного адміністративного законодавства й ефективне реформування системи органів внутрішніх справ неможливе без урахування дореволюційного досвіду організаційно-правового регулювання діяльності поліції, комплексного аналізу сформульованих фундаторами юридичної поліцейстики концепцій поліцейської діяльності, творчого осмислення наукового доробку провідних зарубіжних і вітчизняних політеїстів [11].

Інші науковці однозначно стверджують, що поліцейське право - галузь права і наукова дисципліна [12, 561]. Вони вважають, що діяльність “поліції” як системи органів виконавчої влади, які здійснюють охорону громадського порядку шляхом нагляду та вжиття заходів адміністративного примусу, регулюється нормами адміністративного права, які в сукупності становлять її важливу підгалузь - поліцейське право [13, 71]. Також зауважується, що поліцейське право та наука про поліцію як наука Особливої частини адміністративного права поряд з науковими дослідженнями муніципального права є ядром та практики адміністративного права [14, 80].

Якщо проаналізувати кількість праць з цієї проблематики у вітчизняній науці, то стає зрозумілим, що небагато дослідників звертаються до цього питання. Негативне ставлення до поліцейського права багато в чому пояснюється неприйняттям принципу нерозривного зв'язку права і держави, упередженням ставленням до поліції, яка сприймається з точки зору “сліпого” інструменту державного примусу, а також механістичним запозиченням і впровадженням в юридичну науку і практику неадаптованих до умов сучасних реалій цінностей західної правової культури. Навпаки, поліцейське право, в основу якого покладено юридичний позитивізм, і яке як основна цінність суспільства визнає стабільний соціально-правовий порядок, що забезпечується шляхом поєднання методів правового дозволу й примусу, забезпечування за допомогою спеціально створюваних державних органів і підрозділів, набуває в сучасних умовах нового звучання, сприймаючись як система матеріальних і процесуальних норм, дія яких спрямована на встановлення й підтримання стабільного правопорядку, недопущення протиправних посягань, реалізацію заходів юридичної відповідальності щодо правопорушників [15, 3].

Принципово інша ситуація з дослідженням поліцейського права в європейських країнах. Поліцейське право тут вважається однією з найважливіших галузей

публічного права, яка, відповідно, вивчається та досліджується на одному рівні з конституційним, цивільним або адміністративним правом. Підручники та дисертаційні дослідження з поліцейського права є важливим складовим елементом наукових здобутків європейських учених [10].

Як зазначає В. Гвоздецький, у сучасних умовах визначення організаційних і правових засад поліцейського права набуває особливого значення, що пов'язано з багатьма причинами [16]. Особливо актуальним це питання постає саме зараз, коли в нашій державі планується провести суттєву перебудову діяльності правоохоронних органів, зокрема органів внутрішніх справ, тож, мабуть, розвиток поліцейського права як науки, як окремої галузі або підгалузі адміністративного права буде продовжуватися.

Література

1. Питання реформування органів внутрішніх справ України: Розпорядження Кабінету міністрів України від 22.10.2014 р. № 1118-р. - [Електронний ресурс]: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1118-2014-%D1%80>.
2. Горожанин А.В. Полицистика и идея государственности в истории правовых учений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Горожанин Александр Владимирович; Санкт-Петербургский университет МВД России. - СПб., 2000. - 54 с.
3. Флоровский Г.В. Пути русского богословия / Г.В. Флоровский. Отв. ред. О. Платонов. — М.: Институт русской цивилизации, 2009. — 848 с.
4. Проект Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України від 10.11.2014 р. - [Електронний ресурс]: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221365>.
5. Адміністративне право зарубіжних країн. - [Електронний ресурс]: http://pidruchniki.com/1529052758735/pravo/politseyske_pravo#669.
6. Калаянов Д.П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія і практика [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Калаянов Дмитро Петрович; Одес. держ. ун-т внутр. справ. - О., 2010. - 455 арк.
7. Овсянников Ю.Н. “Полицейское право” в истории правовой мысли Западной Европы и России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Овсянников Юрий Николаевич. - Санкт-Петербург, 2002. - [Електронний ресурс]: <http://www.nauka-shop.com/mod/shop/productID/44764/>.
8. Соловей Ю.П. Российское полицейское право: история и современность / Ю.П. Соловей // Государство и право - 1995. - № 6 - [Електронний ресурс]: <http://jurarhiv.narod.ru/statii/solovei.htm>.
9. Музыченко П.П. История государства и права зарубежных стран: история государства и права России. Ч. II / П.П. Музыченко, К.Н. Витман. - 3-е изд, перераб. и доп. - Х.: “Одесей”, 2004. - 624 с.
10. Мельник Р.С. Поліцейське право в Україні: нотатки до наукової дискусії / Р.С. Мельник - [Електронний ресурс]: <http://www.pravnuk.info/2013-12-27-12-38-39/96-policejske-pravo-v-ukra%D1%97ni-notatki-do-naukovo%D1%97-diskusi%D1%97.html>.
11. Проневіч О.С. Генеза та еволюція поліцейського права у контексті формування буржуазної парадигми діяльності поліції (друга пол. XVIII - поч. XX ст.). - [Електронний ресурс]: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/3561/%CE>.
12. Міжнародна поліцейська енциклопедія [Текст]:

понятійний апарат. Концептуальні підходи. Теорія та практика: В 10 т. / відп. ред. Ю.І. Римаренко [та ін.]; Національна академія внутрішніх справ України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Академія правових наук України, Академія підготовки керівних кадрів поліції Федеративної Республіки Німеччини, Академія управління Міністерства внутрішніх справ Російської Федерації. - К.: Видавничий дім "Ін Юре", 2003. - Т. 1: Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. - [Б. м.]: [Б. в.], 2003. - 1232 с.

13. Лошицький. М. Поліцейське право в системі права України / М. Лошицький // Публічне право. - 2012. - № 3 (7). - С. 71-74.

14. Приватне життя і поліція [Текст]: концепт. підходи, теорія та практика / Ю.І. Римаренко [та ін.]; відп. ред. Ю.І. Римаренко; Національна академія внутрішніх справ України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Інститут законодавства при Верховній

Раді України, Університет сучасних знань, Маріупольський держ. гуманітарний ун-т. - К.: КНТ, 2006. - 740 с.

15. Мушкет И.И. Генезис "полицейского права" в контексте эволюции правовой системы России: историко-теоретический анализ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Мушкет Иван Ильич; Санкт-Петербургский университет МВД России. - СПб., 2003. - 58 с.

16. Гвоздецький В. Становлення поліцейстики як науки про поліцейське право / В. Гвоздецький. - [Електронний ресурс]: <http://www.pravnik.info/2013-12-27-15-13-14/441-stanovlennya-police%D1%97stiki-yak-nauki-pro-policejske-pravo.html>.

*Берендєєва А.І.,
кандидат юридичних наук,
викладач кафедри теорії та історії
держави і права
ОДУВС
Надійшла до редакції: 10.12.2014*

УДК 340.1(091)(477)