

УДК 351.741:342.951(477)

## ВПЛИВ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПРАВА НА ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

**Гришина Н. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри державно-правових  
дисциплін юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В.Н. Каразіна

**Анотація:** у статті висвітлено історію становлення науки поліцейського права, розуміння її сучасної сутності та формування адміністративного права в умовах євроінтеграції.

**Ключові слова:** камералістика, поліція, поліцейське право, поліцейстика, адміністративне право, європейський світогляд.

**Аннотация:** статья освещает историю становления полицейского права, понимания ее современной сущности и формирования административного права в условиях евроинтеграции.

**Ключевые слова:** камералистика, полиция, полицейское право, полицейстика, административное право, европейское мировоззрение.

**Annotation:** the article highlights the history of the formation of police law, an understanding of its modern nature and the formation of administrative law in the conditions of European integration.

**Key words:** cameramen, police, police law, police, administrative law, European worldview.

В умовах євроінтеграційних процесів України актуальним є дослідження історії адміністративного права через призму його попередника – поліцейського права, яке формувалося завдяки зусиллям західноєвропейських учених.

Поліцейське право як самостійна галузь права сформувалося у Німеччині на основі науки камералістики. Цей процес розпочався наприкінці XVII ст. і тривав до початку XIX ст. Грунтуючись на понятті суспільного блага, наука про поліцію спочатку сприймала поліцейську діяльність переважно з філософсько-історичної точки зору. Фундатори німецької поліцейстики Й. фон Зонненфельс та Іоган Генріх Готтлоб Юсті одну з визначальних цілей держави вбачали у забезпеченні внутрішньої безпеки та уведення 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. Й. 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 верхівній владі може убезпечитися від деструктивної діяльності суспільних станів або окремих осіб. Приватна внутрішня безпека торкалася діяльності фізичних осіб, питань честі і власності громадян.

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.

Поліцейське право – це навчальна юридична дисципліна, це галузь права, правнича наука і сфера практичної діяльності поліції. Як відомо, ця галузь наукових правових знань реально сформувалася в другій половині XVIII ст. у Пруссії, а потім поширилася і в інших країнах Європи. Безпосереднім предметом науки поліцейського права на той час було внутрішнє управління – управління містом, суспільством, державою. Водночас щодо сутності змісту, засобів і методів науки поліцейського права в той час існували різні думки, позиції і міркування. Зокрема, деякі німецькі юристи називали її «наукою поліції» (Р. фон Моль), французькі юристи (Н. Деламар, Ж. Пеше, Ж. Імберт) – «адміністративним правом», російські вчені (І.Ю. Андрієвський) – «поліцейським правом», а німецький дослідник (Л. Штейн) дав їй назву «наука внутрішнього управління» [1, с. 638].

У середині XIX ст. – на початку XX ст. функції поліцейського права полягали в забезпеченні безпеки людини, суспільства, громадського порядку, боротьби з правопорушеннями [2, с. 8]. Зокрема, Г. Берг у «Довіднику німецького поліцейського права» здійснив обмеження поліцейської діяльності відповідно до принципу правової держави та звів поняття поліції до рівня забезпечення безпеки [3]. Подібний підхід до визначення сутності поліцейського права втілювався і в законотворчій діяльності деяких європейських держав [4, с. 275-356].

Українська «Міжнародна Поліцейська Енциклопедія» дає низку визначень поліцейського права. Найстисліше з них зводиться до такого: «Поліцейське право – галузь права і наукова дисципліна, прообраз сучасного адміністративного права». Разом із тим попередня енциклопедична стаття інформує: «... на сучасному етапі побудови та розвитку національної системи права адміністративне право не відповідає вимогам, які ставляться до регулювання поліцейських суспільних відносин. Реалії сьогодення вимагають створення підгалузі адміністративного права – поліцейського права» [5, с. 561].

Упродовж багатьох років професор К. Бельський також намагається реабілітувати поліцейське право в очах російської наукової спільноти. Ця спроба, успішно розпочата в низці фахових статей і в монографії «Феноменологія административного права», продовжена лекційним курсом «Полицейское право». У дослідженні російського науковця поліцейське право постає підгалуззю административного права, яке безпідставно було забуте в роки радянської влади і почало відроджуватися лише у 1990-х роках. Книга засвідчує авторське бачення догми поліцейського права, об'єктів поліцейської охорони, суб'єктів поліцейської діяльності, методів і форм поліцейської роботи. Поштовхом до написання лекційного курсу стали сучасні административно-правові реалії Російської Федерації. Автор чітко засвідчив одне із завдань своєї книги: «Настоящая работа призвана и прямо, и косвенно показать односторонность советской (точнее марксистской) концепции административного права, выбросившей вследствие идеологической направленности из своего содержания полицейского права, и продолжающей, несмотря на крах марксистской идеологии в России, господствовать в учебниках и учебных пособиях» [6, с. 4].

Дискусія щодо реабілітації поліцейського права розпочалася в юридичній науці пострадянських держав у тих же 90-х роках. Актуальність пов'язаної з перспективами виокремлення поліцейського права проблематики зумовлюється не лише традиціями існування подібної підгалузі у правових системах європейських держав, а й потребами врегулювання правовідносин нових політичних і економічних умовах. Упродовж значного часу дискусію підтримують переважно ті, хто її розпочав, – представники административно-правової науки. Окремі аспекти цієї проблеми досліджувалися у працях А. Комзюка [7], О. Мінченко [8], М. Лошицького [9], О. Проневича [10], Ю. Старілова [11], Я. Когут [12].

Аналіз поглядів перелічених вище науковців на проблеми поліцейського права засвідчує їхню єдність у визначенні административно-правової природи норм поліцейського права та наявності підстав для конструювання в межах комплексної галузі административного права самостійної підгалузі поліцейського права як особливої системи однорідних предметно пов'язаних правових інституцій. У цьому зв'язку варто погодитися з думкою про те, що «підгалузь права має подвійну природу. З одного боку, вона має зберігати системні зв'язки з «материнською» галуззю права, а з іншого – мусить мати всі ознаки галузі права. Теоретико-правове вчення передбачає для виокремлення певної підгалузі необхідність низки обов'язкових умов, а саме: відособленість законодавчого масиву; специфічного предмета правового регулювання; єдиного методу правового регулювання» [10, с. 37].

У нинішніх історико-правових реаліях України продовжують формуватися принципово нові галузі юридичної науки, однією з яких є поліцейське право, або поліцейстика. Поява в Україні «Міжнародної Поліцейської Енциклопедії» покликана була узгодити поняттєво-термінологічний інструментарій поліцейської науки, подолати термінологічний різнобіч у трактуванні термінів і понять, що відображають поліцейську сферу, та розглянути і сформувати концептуальні засади поліцейської діяльності. Це завдання енциклопедія успішно виконала.

Розвиток наук поліцейського та административного права в Україні досліджували упорядники п'ятого тому «Антології української юридичної думки», який присвячено цим різновидам права [13]. У ґрунтовній вступній статті розглядається становлення поліцейського права в Україні та його поступова трансформація в бік права административного. До текстів відомих українських правознавців XIX-XX ст. додано біографічні довідки про авторів і проаналізовано їхні наукові погляди. Поліцейське право в Університеті Св. Володимира в антології представляють фрагменти праць М. Бунге, І. Тарасова, А. Антоновича та М. Цитовича.

Виникнення административного права як самостійної правової галузі зазвичай пов'язують зі створенням у Франції особливих административних судів і, як наслідок цього, - з появою самостійної административної юстиції. Напередодні революції королівські парламенти (у той час - вищі суди) чинили опір реформам, невіпадково тому в перші роки після революції судам загального права було заборонено втручатися в справи адміністрації та залучати до суду державних чиновників. При Наполеоні Бонапарті обґрунтовується концепція самостійності адміністрації та започатковується спеціальна судова система для контролю за публічною адміністрацією. Таким чином з'являється административне право, створене як право контролю за адміністрацією, право захисту громадянина від сваволі з боку административної влади. Ідеї та законодавство Франції зробили істотний вплив на інші держави Західної Європи, які також стали формувати административне право. Воно представлялося тоді необхідним засобом захисту прав людини, а віра в цілющу силу закону здавалася непохитною.

Административно-правова наука почала пошуки найбільш ефективних методів і форм діяльності публічної адміністрації. Вивчалася административна діяльність різних держав, що здійснювалася в різні історичні періоди. Так формується історико-порівняльний напрям в административно-правовій науці, найбільш яскравими представниками якого були в Австрії Гумплович, у Франції Г. Жез, М. Оріу, в Ірландії Орландо, в Німеччині О. Мейер. Серед класичних робіт того часу слід виділити дослідження німецького вченого Лоренца фон Штейна «Теорія державного управління» (1866-1884 pp.), в якій був узагальнений досвід административної державної діяльності в Західній Європі.

Сьогодні переважна більшість країн світу визнають административне право однією з основних правових галузей. Однак поняття, цілі і завдання цієї галузі в різних країнах тлумачаться по-різному. Більш детально дані питання розкриваються у наступних темах.

Сучасне административне право України являє собою відбиток сучасних тенденцій розвитку цієї галузі права. Особливо ці процеси набули обертів з проголошенням України незалежною правовою державою і закріпленням у нормах Конституції положення про відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, що обумовило необхідність оновлення административно-правової доктрини. Важливий етап цього процесу пов'язано з Концепцією административної реформи в Україні, яка була введена в дію Указом Президента України від 22 липня 1998 р. Концепція визначила, що основою реформаторських зусиль є зміна взаємовідносин держави і громадянина. У їх новій парадигмі державі відведена функція своєрідного «сервісного центра» з обслуговування інтересів особи, а административному праву - функція юридичного забезпечення такого обслуговування. Сьогодні національне административне право під впливом європейського правового аналога відійшло від його розуміння як права

державного управління і розуміється як галузь, яка природно пов'язана із чітким унормуванням діяльності публічної адміністрації та захистом прав людини юридичними засобами. Європейський вектор формування українського законодавства визначений нормативно.

Так, у Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» зазначено, що Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі – Програма) визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування. Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що, в свою чергу, є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики.

Деякі науковці вважають, що необхідно в Україні активно відроджувати науку поліцейського права та визнати поліцейське право самостійною галуззю українського права. Потрібно застосувати європейський та світовий досвід, оскільки поліцейське право в країнах Європи вважається однією з найважливіших галузей публічного права, яке досліджується на одному рівні з конституційним, адміністративним, цивільним правом. Але не потрібно забувати й про національні цінності, звичаї та традиції [14, с. 20].

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Ярмиш О.Н. Поліцейське право / О.Н. Ярмиш, Ю.А. Холод // Юридична енциклопедія. – К.: Видавництво «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 2002. – Т. 4. – 638с.
2. Поліцейське право в Університеті Святого Володимира. у 2 кн. – кн.1 / уклад. І.С. Гриценко, В.А. Короткий; за ред. І.С. Гриценка. – К.: Либідь, 2010. – 440 с.
3. Berg G.H. Handbuch des Deutschen Polizeirechts. 7 Teile / G.H. Berg. – Hannover, 1799-1809.
4. Аннерс Э. История европейского права. – М., 1994. – С. 275-356.
5. Міжнародна поліцейська енциклопедія International Police Encyclopedia: понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика : у 10 т. Т. 1. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології / Нац. акад. внутр. справ України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, Акад. правових наук України; [відп. ред.: Римаренко Ю. І., Кондратьєв Я. Ю., Шемшученко Ю. С.]. – К.: ІнЮре, 2003. – 1232 с.
6. Бельский К. С. Полицейское право : лекц. курс / К. С. Бельский / под ред. А. В. Куракина. – М.: Дело и сервис, 2004. – 816 с.
7. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : моногр. / А. Т. Комзюк ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 366 с.
8. Мінченко О. В. Поліцейське право в системі юридичної освіти: європейська традиція та український досвід / О. В. Мінченко // Наук. вісник Нац. академії внутр. справ : наук.-теорет. журнал. – 2011. – № 5(78). – С. 294–300.
9. Лошицький М. В. Реаблілітація поліцейського права / М. В. Лошицький // Право України. – 2002. – № 7. – С. 95–99.
10. Проневич О. С. Рецепція поліцейського права: проблеми та перспективи / О. С. Проневич // Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ. – 2010. – № 1(48). – С. 34–43.
11. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю. Н. Стариков. – М.: Норма, 2002. – 673 с.
12. Когут Я. М. Щодо поняття адміністративно поліцейської діяльності / Я. М. Когут // Митна справа. – 2013. – № 5(2.2). – С. 321–326.
13. Антологія української юридичної думки: в 6 т. Т. 5. Поліцейське та адміністративне право / [ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.; упоряд.: Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко]. – К.: ВД «Юридична книга», 2003. – 600 с.
14. 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. – №4. – К., 2005. – С. 17-22.