

Шміло Н. В.,

аспірант Західноукраїнського національного університету

ГНОСЕОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ОРГАНІВ ПОЛІЦІЇ

EPISTEMOLOGICAL ASPECT OF THE LEGAL NATURE
OF POLICE BODIES

У даній статті досліджено та проаналізовано сутнісні та гносеологічні аспекти створення та функціонування органів поліції. Саме розуміння такої сутності дозволяє правильно та одноманітно визначати призначення, завдання, повноваження та функції поліції. Підтверджено, що реформування держави та усіх сфер суспільного життя відбуваються у правильному векторі, зокрема реалізація нової системи організації органів поліції як сервісної служби відповідає поглядам на ці органи країн Європи та США. Стверджено, що поліція є тим органом, який уповноважений діяти відповідно до обов'язку держави здійснювати вплив або управляти у відповідь на будь-які ситуації, що можуть виникати в суспільстві та спричинити шкоду охоронюваним державою правовідносинам, порушити норми права чи дестабілізувати правопорядок. Підтримується позиція, що при дещо спрощеній оцінці можна заявити, що і орган влади, і кожна службова особа з числа персоналу чи керівного складу цього органу – це колективні й індивідуальні агенти держави. Досліджено той факт, що поліція наділена подвійною природою. З однієї сторони – це орган, який здійснює так звану управлінську діяльність, вказуючи, як повинні діяти окремі громадяни, аби не посягати на законні інтереси, права та свободи інших, а з іншої – це орган, який здатний притягати до відповідальності, як адміністративної, так і кримінальної. Доведено, що доцільно вживати термін «працівник» поліції чи правоохоронного органу взагалі, ніж «співробітник», «службовець» та інші. Наголошено, що серед працівників поліції чи правоохоронного органу доцільно відрізнити тих працівників, що безпосередньо залучено до реалізації повноважень щодо охорони прав та свобод людини і громадянина, та тих, що забезпечують діяльність органу поліції в цілому, та також будуть відноситися до працівників цього органу, проте з іншим правовим статусом.

Ключові слова: поліція, органи поліції, природа поліції, сутність поліції, управлінська діяльність, поліцейська діяльність.

This article examines and analyzes the essential and epistemological aspects of the creation and functioning of police agencies. It is the understanding of this essence that allows for a correct and uniform definition of the purpose, tasks, powers and functions of the police. The author confirms that the reforms of the State and all spheres of public life are moving in the right direction, in particular, the implementation of a new system of organization of police as a service is in line with the views of European and US countries on these bodies. It is argued that the police is the body authorized to act in accordance with the State's duty to influence or manage in response to any situations which may arise in society and cause damage to legal relations protected by the State, violate the law or destabilize law and order. The author supports the position that, with a somewhat simplified assessment, it can be stated that both the authority and each official from among the staff or management of this authority are collective and individual agents of the State. The author examines the fact that the police has a dual nature. On the one hand, it is a body which carries out the so-called management activities, indicating how individual citizens should act in order not to encroach on the legitimate interests, rights and freedoms of others, and on the other hand, it is a body which is capable of bringing to justice, both administrative and criminal. It is proved that it is more appropriate to use the term "police officer" or law enforcement officer in general than "employee", "officer" and others. It is emphasized that among police or law enforcement officers it is advisable to distinguish between those who are directly involved in the exercise of powers to protect human and civil rights and freedoms, and those who ensure the activities of the police body as a whole, and will also be considered employees of this body, but with a different legal status.

Key words: police, police bodies, the nature of the police, the essence of the police, managerial activity, police activity.

Реформування правоохоронної системи, яке відбувається в Україні має важливе значення для держави та суспільства в цілому. Запро-

вадження нової сервісної системи поліції, яке було реалізовано ще у 2015 році досить позитивно вплинуло на рівень громадської безпеки

та боротьбу зі злочинністю. Поряд з цим реформи потрібно продовжувати. Задля розуміння правильного вектору реформування системи органів поліції необхідно розуміти сутність цих органів, з якою метою вони були створені, та для чого потрібні в державі.

Організація сучасної поліції – це умовний суспільний вибір щодо того, як брати участь у процесі управління під час регулювання громадського порядку. Поліція є тим органом, який уповноважений діяти відповідно до обов'язку держави здійснювати вплив або управляти у відповідь на будь-які ситуації, що можуть виникати в суспільстві та спричинити шкоду охоронюваним державою правовідносинам, порушити норми права чи дестабілізувати правопорядок. Обов'язок здійснювати вплив на особу виникає, коли існує якась нагальна суспільна потреба у відновленні правопорядку, яка може бути вирішена лише виконанням владних чи правозахисних повноважень певною особою, органом, установою чи організацією, які наділені державою правом здійснювати такий вплив. Такий обов'язок безособовий, що означає, що будь-хто з відповідним набором навичок, вмінь та повноважень діяти для задоволення відповідної потреби. Під час реалізації цієї потреби можуть виникати проблеми в тому випадку, коли занадто мало людей несуть відповідальність за дії або занадто багато людей конкурують між собою, щоб вирішити потребу.

Відтак, основна функція управління, полягає у створенні публічно визнаних інституцій зі спеціальними повноваженнями, ресурсами та здатністю задовольняти потреби у державних послугах, коли комусь необхідно втрутитися і зробити щось необхідне задля загального блага, щоб виключити інших, можливих неправомочних суб'єктів, які можуть вплинути на такі ситуації, зокрема, кримінального характеру.

Окрім цього органи поліції характеризуються різними повноваженнями та обов'язками. Ці повноваження – це нормативно визначені повноваження націлені на охорону та відновлення прав і законних інтересів громадян, з якими поліція взаємодіє, а не фізична сила чи застосування насильства за для примушування людей до виконання вимог поліцейських. Основні повноваження поліції включають повноваження приймати державно-владні рішення про те,

як реагувати на у надзвичайних ситуаціях, для затримання осіб, які посягають на права інших громадян чи їхню власність, поєднані із постійними ризиками та обов'язками захищати та реагувати на правопорушення, ризикуючи собою.

Серед думок щодо розуміння правової природи органів поліції домінує та, що намагається відрізнити поліцію від інших інституцій через використання здатності поліцією застосовувати «легальне» насильство для реагування чи припинення протиправних дій. Проте, ми не підтримуємо такої позиції науковців та вважаємо, що сучасна модель поліції заснована на адмініструванні, однак можливість застосовувати силу є один із ресурсів, доступних поліції, і не позначає її, як рису відмінності від інших органів державного управління. В цьому контексті доцільно дослідити сутність працівника органів поліції.

На наше переконання, поліцейські є агентами держави, уповноваженими діяти для виконання частини державного обов'язку в управлінні, тобто забезпечувати громадський порядок та іншим чином захищати громадськість і забезпечувати дотримання закону. Не викликає сумнівів, що держава завжди входить до числа «юридично потужніших», або «активних» учасників кримінальних правовідносин. Як суб'єкт вона реалізує в них владні повноваження й стимулює (може стимулювати) інших осіб до певної належної й законної поведінки, вимагати від них виконання певних обов'язків. Але, як політична організація суспільства, держава, разом з тим, є формою взаємодії членів суспільства й уособлюється через створення та функціонування відповідних структур. Саме через них і відбувається реальна взаємодія із винними особами, та в кінцевому випадку забезпечується реалізація кримінально-правових відносин. Саме органи виконавчої влади та їх працівники безпосередньо вступають у відносини із особами, які вчинили злочини, і не перестають взаємодіяти з ними до моменту прийняття законного рішення по тій чи іншій справі. У зв'язку із цим, вважаємо, доречно більш широко використовувати поняття «агенти держави», яке наразі перебуває в обмеженому науковому обігу [1, с. 55]. Термін «агент» прийнято розуміти настопним чином – це «особа, яка діє за чийсь дорученням» [2, с. 17]. Підтримуємо позицію Метельського І.Д., що

при дещо спрощеній оцінці можна заявити, що і орган влади, і кожна службова особа з числа персоналу чи керівного складу цього органу – це колективні й індивідуальні агенти держави. Виходячи з цього, суб'єктом адміністративно-правових відносин пропонуємо визначати і державу, і «спеціально уповноважених агентів держави», де останніми виступають одночасно: а) органи влади й б) службові особи зазначених органів. Незалежно один від одного вони у адміністративні правовідносини з приводу адміністративних правопорушень чи інших суспільно небезпечних діянь вступати не можуть. За такого підходу працівник правоохоронного органу має розглядатися не як самостійний, автономний суб'єкт аналізованих правовідносин. Він перебуває в ієрархічній субординаційній підлеглихості щодо інших (держави, органу влади) чи їх суб'єктів. Вступаючи у суспільні відносини поза такими субординаційними зв'язками, особа не розглядається як представник «активного» суб'єкта адміністративних правових відносин.

У суміжних галузях права загальновідомою є проблема визнання держави не лише «активним», але й «пасивним» суб'єктом правових відносин, що виникають у зв'язку із порушеннями, які вчиняє сама держава. Зокрема, у міжнародному кримінальному праві обговорюється питання про визнання держав суб'єктами «міжнародної кримінальної відповідальності» за «злочини держави». Утім, у доктрині міжнародного права концепція злочину держави наразі остаточно не вирішена (з цього питання обговорюються щонайменше три основні позиції), багатьма фахівцями сприймається критично й практично реалізована не була [3, с. 87-94]. У межах же національної кримінально-правової юрисдикції, за кримінальні правопорушення, вчинені від імені держави або її представниками, кримінальна відповідальність продовжує носити індивідуальний характер. Тому злочин, вчинений представником держави (і, зокрема, працівником її правоохоронних органів), тягне несприятливі кримінально-правові наслідки саме для представника держави, але в жодному разі – для неї. Це відповідає базовим принципам кримінального права України, зокрема, такому, як принцип особистої (персональної) відповідальності.

Його основні складові полягають у наступному: а) «кримінальній відповідальності й покаранню підлягає лише особа, яка вчинила злочин, на інших осіб вони не перекладаються»; б) «суб'єктом злочину є лише фізична особа» [4, с. 15]. Отже, держава може виступати в кримінально-правових відносинах за участі працівника правоохоронного органу лише суб'єктом, що зобов'язує інших до виконання своїх обов'язків та забезпечує реалізацію їхніх прав.

Питання щодо регулювання поведінки працівників правоохоронних органів (у тому числі якщо розуміти їх більш широко – як агентів держави, як публічних посадових осіб), зокрема й поліцейських, щодо участі ними у адміністративно-правових відносинах, регулює ціла низка універсальних і регіональних міжнародних договорів, імplementованих Україною до національного законодавства в різні часи. До прикладу, можна вести мову про наступні акти: Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання [5], Конвенція про захист усіх осіб від насильницьких зникнень [6], Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції [7], Конвенція про запобігання злочину геноциду та покарання за нього [8], Конвенція про запобігання та покарання злочинів проти осіб, які користуються міжнародним захистом, у тому числі дипломатичних агентів [9], Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією [10]. У таких договорах прямо або опосередковано визначаються способи регулювання галузевих правовідносин за участі службових осіб національних правоохоронних органів – як їхній обов'язок щодо недопущення вчиненню передбачених конвенціями суспільно небезпечних діянь, так і повноваження щодо вчинення дій, спрямованих на протидію таким правопорушенням. Наприклад, Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією 1999 р. у ст. 3 визначає зобов'язання криміналізації, розслідування, кримінального переслідування одержання неправомірної вигоди національними державними посадовими особами. З іншого боку, згідно зі ст.ст. 2 та 3 Конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень – арештів, затримань, викрадень чи позбавлення волі у будь-якій іншій формі представниками держави, при подаль-

шій відмові визнати факт позбавлення волі або приховування даних про долю чи місцезнаходження зниклої особи, унаслідок чого цю особу залишено без захисту закону [11, с. 62].

В теорії управління при дослідженні різних положень суб'єкта і об'єкта управління, зв'язків між ними, взаємного впливу, управлінських рішень і процесу управління можуть вживатись різні поняття – такі, як «людина», «особа», «особистість», «кадри», «персона», «персонал». При всій їх схожості вони мають різний зміст. Поняття «людина» вживається для характеристики загальних, притаманним всім людям якостей і здібностей, це поняття узагальнене. «Індивід» – вживається в значенні конкретної людини із своїм іменем і прізвищем. В сучасних умовах в теорії управління, коли мова йде про соціальне управління цілому, використовується поняття «людина», якщо ж мова йде про конкретну діяльність, то вживається поняття «персонал». Кадри, або персонал – це основний штатний склад працівників організації, які виконують різні організаційно-технологічні та виробничо-господарські функції [12, с. 25]. До персоналу поліції відносять осіб, які на платній основі постійно або тимчасово виконують певні трудові функції. Особливе місце в кадрах поліції займає особовий склад. До особового складу Національної поліції належать громадяни України, призначені на посаду рядового чи начальницького складу, в тому числі курсанти й слухачі навчальних закладів системи МВС України, яким присвоєні спеціальні звання. Тому доцільно вживати термін «працівник» поліції чи правоохоронного органу взагалі, ніж «співробітник», «службовець» та інші. Служба в лавах Національної поліції України будується на принципах законності, вірності Присязі, поваги до прав і свобод громадян, гуманізму і гласності, підконтрольності та підзвітності органам державної влади і управління (в межах їх компетенції), безумовного дотримання службової дисципліни, справедливої винагороди за труд, просування по службі за результатами праці з урахуванням здібностей та кваліфікації [12, с. 25].

За своєю природою поліція законом наділена трьома характерними повноваженнями, які допомагають їй у проведенні заходів, спрямованих на реалізацію її обов'язків. Сюди можна

віднести: повноваження превентивно впливати на наміри людей вчиняти активних чи пасивних діянь; затримувати (або арештовувати) осіб, які перешкоджають поліції чи порушують закон; посягати на власність особи за для виконання нагального життєво-важливого завдання, перелік яких чітко визначений в законі, без отримання відповідного дозволу чи отриманого доручення. Ці повноваження є нормативно-визначеними, вони можуть бути застосовані як до самих правоохоронців, так і до цивільного громадянина. Тому, особа, яка працює у правоохоронному органі, та наділена повноваженнями застосовувати закон, охороняти права та свободи осіб, що законно перебувають на певній території, на яку поширюється юрисдикція поліції – є правоохоронцем. При цьому, відповідно до чинного закону України «Про національну поліцію», стаття 2 надає перелік завдань, що покладені на поліцію. Сюди відносять: надання поліцейських послуг у декількох сферах:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- 3) протидії злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [13] Таким чином з 2015 року в Україні впроваджена модель поліції – сервісної служби з надання послуг у визначених законом сферах.

Основний акцент на поліції, як головному агенті, який виконує обов'язки держави забезпечувати правопорядок, керуючись виключно нормами законодавства та уповноважених державою здійснювати затримання осіб, частково обмежувати їхні права характеризує поліцію, як матеріальну владу, яка здатна фізично впливати на правопорушників. Це домінуючий наразі підхід, спрямований на спроби відмежування поліції як організації від інших державних і приватних інституцій шляхом визнання за поліцією права законно застосовувати силу.

Найбільш поширене визначення поліції надав Егон Бітнер, як стверджував, що поліція – це просто «механізм розподілу ситуативно виправданої сили в суспільстві». Однак це визначення як надмірно, так і недостатньо включає окремих осіб, які історично були іден-

тифіковані як поліція. Наприклад, не розрізняє поліції від приватних громадян, які використовують самозахист для протидії нападу, ані від порушників, які примушують громадськість виконувати їхні вимоги. Крім того, визначення Біттнера не відповідає тому, що окремі громадяни можуть бути членами різномітних законних воєнізованих формувань, яким, за певних умов, можуть бути делеговані окремі повноваження поліції.

Що відрізняє поліцію від гангстерів, так це нормативні повноваження, які визначені спеціальними чинними нормативно-правовими актами, які наділяють поліцію правами та обов'язками, а також ставлять перед органами поліції різного роду завдання, які стосуються поліцейської ролі: управлінські обов'язки, а також захищати осіб, що зазнали незаконного впливу, підтримувати громадський порядок і діяти навіть з ризиком для себе та власної безпеки. Підхід до управління припускає, що поліція зобов'язана забезпечити реалізацію кримінальної відповідальності є лише однією з особливостей їх повноважень у поєднанні з суспільними потребами.

Поліцейські етнографи та соціологи давно зрозуміли, що повноваження, які стосуються притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у вчиненні кримінальних правопорушень домінують над управлінською роллю поліції. Поліція найчастіше використовує свій авторитет вирішувати незначні суперечки та першими реагують на звернення спільноти.

З точки зору кримінального права, орієнтованого на покарання, управлінська поліцейська діяльність ігнорується або розглядається як не поліцейська. Як наслідок, управлінська функція виступає поясненням впливу поліцейських

на громадян припиняється, коли якась інша особа чи група осіб може краще забезпечити дотримання закону або вирішити соціальну потребу, ніж поліція. Поліція діє на принципах професійності, цілодобовості та безперервності у забезпеченні законності та правопорядку. Публічні потреби відновлення правопорядку у поєднанні зі здатністю поліції вирішувати ці проблеми, виправдовують поліцію у відстоюванні своєї влади та здатності застосовувати заходи впливу на громадян. Однак, підхід до управління передбачає, що там, де поліція не спроможна ефективно реалізувати свої функції, такі повноваження можуть делегуватися більш компетентним та професійним органам чи посадовим особам. В тій мірі, в якій держава має ресурси для створення спеціалізованих агентств різної кваліфікації, правоможних діяти від її імені, держава сама не виконує своїх зобов'язань щодо управління, вона делегує право застосовувати законні обмеження чи заходи впливу державним органам, в тому числі й поліції. Таким чином, держава реагує та припиняє адміністративні та кримінальні правопорушення за допомогою спеціальностворених, підготовлених, озброєних чи воєнізованих органів.

Таким чином, проаналізувавши окремі погляди щодо сутності поліцейських органів, можемо сказати, що природа поліції, яка реалізована в різних країнах може відрізнятися залежно від того, яка модель передбачена законодавством тієї чи іншої країни. При цьому сутність такого органу держави не змінюється, вона покликана охороняти права та свободи громадян від протиправних посягань, а також застосовувати норми закону, спрямовані на запобігання таким посяганням й відновленню існуючого в державі стану законності та правопорядку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Наден О. В. Теоретичні основи кримінально-правового регулювання суспільних відносин в Україні : дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.08. Харків, 2013. 384 с.
2. Сучасний тлумачний словник української мови: 100 000 слів / за заг. ред. В. В. Дубічинського. Харків : Школа, 2008. 1008 с.
3. Теорія та практика міжнародного кримінального права: підручник/Зелінська Н. А., Андрейченко С. С., Дрьоміна-Волок Н. В., Коваль Д. О.; за ред. проф. Зелінської Н. А. Одеса: Фенікс, 2017. 582 с.
4. Житний О. О. Кримінальне право України: частина Загальна (у схемах та таблицях) : навчальний посібник. Харків : Одісей, 2008. 200 с.
5. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання від 10.12.1984 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_085.
6. Міжнародна конвенція про захист усіх осіб від насильницьких зникнень від 20.12.2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995154>.

7. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 49. Ст. 2048.
8. Конвенція про запобігання злочину геноциду та покарання за нього: Конвенція ООН від 09.12.1948 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_155.
9. Конвенція про запобігання та покарання злочинів проти осіб, які користуються міжнародним захистом, у тому числі дипломатичних агентів : Конвенція ООН від 14.12.1973 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_389.
10. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією : Конвенція від 27.01.1999 р № ETS173. URL: https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_101.
11. Метельський І.Д. Працівник правоохоронного органу як учасник кримінально-правових відносин : дис. на здобуття наук. ст. канд. юрид. наук. Харків. 2020. С. 62.
12. Бандурка О. М., Безсмертний А. К. та ін. Судові та правоохоронні органи України : підручник / під ред. проф. О. М. Бандурки. Харків : Ун-т внутр. справ, 1999. 211 с.
13. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41, ст. 379.