

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Калянов Д. П.

У науковій статті досліджено теоретичні аспекти процесу правового регулювання. Приділено увагу аналізу окремих ланок механізму правового регулювання діяльності правоохоронних органів. Розглянуті практичні аспекти правового регулювання діяльності поліції в країнах Європи, досліджено питання міжнародного співробітництва поліцейських структур.

Ключові слова: поліція, правове регулювання, правові норми, міжнародне співробітництво.

В науковій статті досліджено теоретичні аспекти процесу правового регулювання. Проаналізовані окремі складові механізми правового регулювання діяльності правоохоронних органів. Розглянуті практичні аспекти правового регулювання діяльності поліції в країнах Європи, досліджено питання міжнародного співробітництва поліцейських структур.

Ключевые слова: полиция, правовое регулирование, правовые нормы, международное сотрудничество.

In the scientific article the theoretical aspects of process of the legal adjusting are explored. The separate constituents of mechanism of the legal adjusting of activity of law enforcement authorities are analysed. The practical aspects of the legal adjusting of activity of police in the countries of Europe are considered, the questions of international cooperation of constabulary structures are explored.

Keywords: police, legal adjusting, international cooperation, legal norms.

В умовах побудови правової держави роль і значення правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ набуває особливої актуальності. Адже головною ознакою моделі правової держави є висока правова урегульованість суспільних відносин. Усе це є, на нашу думку, суттєвим чинником, який разом з іншими факторами характеризує ступінь правової культури в демократичному та правовому суспільстві. На сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою забезпечення реалізації прав і свобод громадян у їх взаємовідносинах з органами внутрішніх справ є визначення таких основних форм і напрямів діяльності їх структурних підрозділів і посадових осіб, які забезпечували б повсякденний демократичний режим цих відносин на основі непорушності конституційних прав і свобод людини та громадянина. Від досконалості нормативної регламентації діяльності поліції (міліції), чіткості правових приписів, наявності розвинутої системи законодавства й відповідних підзаконних актів у цій сфері залежить ефективність досліджуваного виду діяльності.

Науковому осмисленню проблеми правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ присвячені праці таких провідних учених: О.Ф. Андрійко, В.І. Варенка, І.П. Голосніченка, В.Ф. Захарова, А.П. Ключніченка, Ю.В. Кідрука, І.Г. Кириченко, М.В. Коваля, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, М.В. Корнієнка, С.О. Мосьондза,

© Е. Ахмедова, 2014

Н.Р. Нижник, В.Д. Суценка, О.І. Остапенка, С.В. Петкова, Ю.І. Римаренка та інших.

Метою нашого дослідження є проаналізувати теоретичні аспекти правового регулювання діяльності поліції, зокрема в країнах Європи, що дасть можливість використати позитивний досвід у процесі реформування системи ОВС України.

Про місце права та правового регулювання в організації будь-якої діяльності в державі та суспільстві, зокрема діяльності поліції (міліції), неодноразово зазначалось у науковій літературі. Так, С.С. Алексєєв відзначає: „Правовий фактор у діяльності будь-яких об'єднань людей має особливе значення з огляду на універсальний характер нормативного і юридичного інструментарію впорядкування різних організаційно-управлінських відносин” [1, 157]. Як обґрунтовано підкреслює Р.О. Халфіна: „Право регулює не тільки відносини, які виникають у процесі управління, але й саму організацію системи, структуру органів контролю, їх функції, порядок діяльності, взаємовідносини з іншими державними та громадськими організаціями” [10, 117]. О.М. Бандурка зазначає: „Правове регулювання забезпечує розподіл контрольних-наглядних повноважень між різними органами і службами, посадовими особами, установлює між ними певні взаємовідносини” [2, 57]. Як зауважує К.Ф. Скворцов: „Правове регулювання в будь-яких сферах державної діяльності повинно торкатись не лише визначення прав і обов'язків суб'єктів правовідносин, але й побудови даної системи і, нарешті, основних питань організації діяльності її окремих частин” [8, 32].

Право є і засобом, і основним інструментом управління соціальними об'єктами, і одночасно регулятором управлінської діяльності. Управлінські відносини, зокрема поліцейські, регулюються сукупністю соціальних норм і процедур їх реалізації, що забезпечують нормальне функціонування й розвиток систем відповідно до умов їх існування. Усі норми мають однакову кінцеву мету, але їхній зміст, порядок встановлення і вплив на процеси управлінської діяльності, сфера дії й механізм поширення в системі різні. Беззаперечно, усе зазначене про роль права, правового регулювання в забезпеченні управлінських процесів стосується й діяльності поліції.

Слід відзначити й те, що в науковій юридичній літературі термін „правове регулювання” має неоднозначне трактування. Варто нагадати, що термін „регулювання” походить від латинського слова regula (норма, мірило) і означає процес свідомого впорядкування, встановлення певного порядку, обов'язків. В юридичній літературі під правовим регулюванням здебільшого розуміють: процес впливу держави на суспільні відносини за допомогою юридичних норм (норм права) [9, 41-42]; здійснюваний за допомогою норм права й усієї сукупності правових засобів юридичний вплив на суспільні відносини [4, 53]; встановлення правових норм і підпорядкування останнім відповідних суспільних відносин шляхом спрямування поведінки їх учасників [4, 12-13]; інформаційний, ціннісно-мотиваційний і безпосередньо регулюючий вплив на суспільні відносини в межах певного простору, часу та кола осіб [7, 414].

Як видно з наведених дефініцій правового регулювання, більшість учених одноставні в тому, що правове регулювання - це правовий вплив держави на суспільні відносини. На нашу думку, визначаючи правове регулювання через категорію правового впливу, слід підкреслити, що останній - це досить широке поняття, яке характеризує право в дії, усі напрями та форми впливу права на суспільне життя, зокрема й на функціонування права як духовного фактору. І хоча остання із зазначених сторін функціонування права і правове регулювання є взаємопроникаючими, вплив права як духовного фактору не є для нього специфічним за своєю природою. Отже, правовий вплив - це дія права на широке коло суспільних відносин, свідомість і поведінку людей за допомогою неправових (психологічних, ідеологічних та ін.) механізмів.

Однією з початкових ланок правового регулювання є юридичні норми, які складають нормативну основу, серцевину механізму правового регулювання. Правові норми є засобом регламентації поліцейської діяльності як у структурному, так і функціональному аспектах. Дотримання правових норм гарантується авторитетом держави, забезпечується як переконанням, так і в разі потреби засобами примусу. Держава за допомогою права наділяє суб'єктів державного управління певними повноваженнями (обов'язками і конкретними правами), у межах яких вони самостійно вирішують проблеми відповідного рівня управління.

Норми права традиційно розглядаються як загально-обов'язкові, формально-визначені правила поведінки, які визнаються та забезпечуються державою й визначають права та обов'язки учасників суспільних відносин [5, 147]. Норми права містяться, головним чином, у нормативно-правових актах - офіційних документах органів державної законодавчої, виконавчої або судової влади правотворчого характеру. Норми права становлять продукт творчої діяльності, унаслідок чого не тільки відображається об'єктивна реальність, але й формуються ідеї про її доцільну зміну. Норми права суттєво впливають на оперативність і результативність діяльності міліції. Вони створюють умови для відстеження процесу перебігу подій у відповідних сферах життя суспільства і являють собою об'єктивну самостійну категорію в системі соціальних норм (норм моралі, релігії, звичаїв та ін.). Їм притаманні й характерні структурні ознаки, які, насамперед, залежать від змісту поліцейського права, частиною якого вони є. Властива нормам і певна юридична своєрідність, яка зумовлена цілями та сферою застосування.

Правові норми покликані регулювати діяльність міліції й містяться в різних за формою, характером та юридичною силою нормативно-правових актах. Як форма існування юридичних норм, покликаних регулювати відносини у сфері правоохоронної діяльності міліції, нормативно-правові акти являють собою спосіб фіксації їх „життя”, є місцем їх перебування в соціально-юридичному вимірі національної правової системи. Саме за допомогою нормативно-правових актів розкриваються зміст юридичних норм, положень правозастосовної практики, а також у більшості випадків індивідуальних приписів, рішень окремих посадових осіб.

Отже, за допомогою норм права забезпечується: 1) визначення системи поліцейських повноважень; 2) розподіл функцій між підрозділами певного органу та їх працівниками; 3) закріплення системи об'єктів і предметів діяльності працівників поліції.

Дослідження проблеми правового регулювання ді-

яльності поліції передбачає й з'ясування кола суспільних відносин, які в ній виникають, тобто визначення предмета правового регулювання. Ним охоплюються всі суспільні відносини, які об'єктивно, за своєю природою можуть піддаватися нормативно-організаційному впливу й у цих соціально-політичних умовах потребують такого впливу, що здійснюється за допомогою юридичних норм та всіх інших юридичних засобів.

Системний погляд на роль права в регулюванні діяльності поліції дозволяє зробити висновок про те, що за допомогою правових норм здобувають юридичне закріплення: 1) система повноважень працівників поліції щодо реалізації своїх прав; 2) форми, види, напрями та допустимі межі діяльності поліції; 3) закріплення системи об'єктів і предметів правоохоронної діяльності працівників поліції; 4) розподіл наглядових функцій між підрозділами певного органу та їх працівниками; 5) основні параметри взаємодії та координації суб'єктів правоохоронної діяльності; 6) юридичний захист інтересів учасників поліцейських відносин; 7) система заходів юридичного примусу в інтересах забезпечення стабільності суспільних відносин.

Правове регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку забезпечується значною кількістю нормативних актів, які відрізняються один від одного за багатьма ознаками: назвою, юридичною силою, порядком прийняття, набрання чинності тощо. Нормативно-правові акти, які регулюють правоохоронну діяльність поліції слід поділити на шість взаємопов'язаних груп:

Конституція або основні закони країн ЄС.

Міжнародно-правові акти. Насамперед, це: „Загальна декларація прав людини”, „Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права”, „Міжнародний пакт про громадянські і політичні права”, „Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку”, „Конвенція проти тортур та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання”, „Звід принципів захисту всіх осіб, яких піддано затриманню або ув'язненню в будь-якій формі”, „Основні принципи застосування сили і вогнепальної зброї посадовими особами при підтримці правопорядку”, „Паризька хартія для нової Європи”, „Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини” тощо.

Закони, що приймаються на відповідному рівні законодавчими органами країн ЄС.

Укази Президентів або вищих посадових осіб держав за певними напрямками.

Постанови основних органів виконавчої влади, зокрема урядів країн ЄС.

Нормативні акти міністерств правоохоронних органів, зокрема органів внутрішніх справ країн ЄС.

Міжнародне поліцейське співробітництво здійснюється, як правило, у таких формах: обмін інформацією (про осіб, підозрюваних у вчиненні злочинів, розшукуваних, їхні зв'язки, адреси тощо), про факти злочинів; перевірка показань підозрюваних; упізнання осіб або викрадених предметів по фотографіях або за описами; проведення допитів або опитувань громадян; одержання даних з іноземних організацій, установ, торговельних і промислових фірм; пересилання спеціальної документації. У деяких міжвідомчих угодах передбачається можливість присутності співробітників поліції однієї держави при проведенні оперативних і слідчих дій, що представляють для них інтерес, на території іншої держави, залучення

закордонних фахівців для проведення експертиз і різного роду консультацій стратегічного й тактичного характеру. Крім того, нерідко практикується навчання, стажування й перепідготовка поліцейських-іноземців, надання на взаємній (а частіше на односторонній основі) закордонним колегам засобів техніки, зв'язку, озброєння й т. ін.

Із метою забезпечення оперативності в справі надання відомчої взаємодопомоги в деяких сусідніх країнах спрощено порядок відносин поліцейських органів: вони здійснюються не через центральне відомство, а через регіональні апарати поліції прикордонних регіонів. Так, уряди Франції і ФРН уклали угоду про співробітництво своїх поліцейських служб у прикордонній зоні [6].

У цих же цілях деякі держави включають до складу своїх дипломатичних і інших представництв за кордоном як окремих поліцейських службовців, так і цілі підрозділи. Широко використовують таку форму співробітництва з іноземними поліцейськими органами МВС Великобританії, ФРН, Франції й інших країн Західної Європи.

Діяльність поліцейських будь-якої держави за кордоном повинна, на наш думку, чітко регламентуватися правовими актами країни перебування. В іншому випадку неминує виникати загроза або реально порушується принцип державного суверенітету. До речі, діяльність згаданих поліцейських закордонних резидентур (а їх можна йменувати саме так і це буде, мабуть, більш правильно) здійснюється між більшістю країн Європи на підставі відповідних міжнародних угод.

У країнах-учасницях ЄС поліцейськими органами визнаються не лише спеціалізовані служби й підрозділи поліції, які виконують завдання щодо протидії різним формам кримінальної злочинності та забезпечення громадського порядку й безпеки, а й низка інших спеціальних інституцій, які на території ЄС офіційно називаються репресивними службами. Зазначимо, що репресивні служби - це спеціальні органи й установи держави, які згідно із законом уповноважені здійснювати примусові заходи з метою придушення злочинності, притягнення до відповідальності й покарання суб'єктів злочинних діянь. При цьому кримінальну репресію як невід'ємний елемент правоохоронної функції держави слід відрізнити від політичних репресій (переслідування й усунення противників і критиків правлячого режиму), які є абсолютно незаконними з точки зору основних цінностей і принципів існування ЄС. До таких "репресивних" органів належать, насамперед, поліція, митна служба й прикордонна служба.

Головним нормативним актом ЄС, який закладає правову основу співробітництва поліцейських органів держав-членів ЄС, є Договір про функціонування Європейського Союзу від 25 березня 1957 р. [3]. Відповідно до гл. 5 ст. 87 Європейський союз розвиває поліцейське співробітництво, до участі в якому залучаються поліцейські органи й інші спеціалізовані репресивні служби. Основна мета такого співробітництва - підвищення рівня захисту життєво важливих інтересів і цінностей європейських націй, протидія організованим (зокрема й транснаціональній) злочинності, боротьба із незаконним обігом наркотиків на території ЄС, запобігання незаконному шахрайству, розповсюдженню зброї й нелегальній міграції, протидія відмиванню коштів, боротьба з терористичними проявами і торгівлею людьми тощо.

З метою досягнення зазначеного співтовариство ЄС у ч. 2 ст. 87 Договору про функціонування Європейського Союзу визначило основні організаційно-правові форми співробітництва поліцейських органів країн-членів ЄС. Зокрема, до них належать:

- 1) збір, зберігання, обробка, аналіз, обмін інформацією, що становить оперативний інтерес;
- 2) забезпечення спільного навчання персоналу поліції;
- 3) розвиток співробітництва щодо обміну персоналом;

4) розвиток співробітництва щодо забезпечення поліції обмундируванням;

5) спільне проведення криміналістичних досліджень;

6) вироблення загальних слідчих методів і спільних заходів оперативного співробітництва поліцейських органів, які доцільно застосовувати при виявленні тяжких форм організованої злочинності.

Таким чином, розгляд питання щодо правового регулювання діяльності поліції в країнах Європи дає можливість зробити такі висновки:

правове регулювання діяльності поліції слід розглядати як сукупність різних форм і методів юридичного впливу держави за допомогою нормативно-правових актів та інших засобів юридичної техніки на суспільні відносини, які виникають з приводу визначення принципів, завдань, прав і обов'язків працівників поліції в зазначеній сфері, а також порядок їх реалізації;

основними організаційно-правовими формами співробітництва поліцейських органів держав ЄС є збір, зберігання, обробка, аналіз, обмін інформацією, що становить оперативний інтерес, забезпечення спільного навчання персоналу поліції, розвиток співробітництва щодо обміну кадрами, розвиток співробітництва щодо забезпечення поліції обмундируванням, спільне проведення криміналістичних досліджень, вироблення загальних слідчих методів і спільних заходів оперативного співробітництва поліцейських органів, які доцільно застосовувати при виявленні тяжких форм організованої злочинності;

головними цілями міждержавного співробітництва поліцейських органів країн-членів ЄС є постійне підвищення ефективності діяльності поліції, впровадження в практику функціонування поліцейських підрозділів новітніх досягнень науки і техніки, пошук найбільш раціональних і оптимальних методів та способів протидії злочинності задля надійного захисту й збереження головних цінностей об'єднаних європейських народів.

Література

1. Алексеев С.С. Теория права. - М.: Юристъ, 1995. - 428 с.
2. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України. - Харків, 2004. - 780 с.
3. Договор о Европейском Союзе от 17 февраля 1992 г. // Европейский Союз. Прошлое, настоящее, будущее. Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе". - М.: Международная издательская группа "Право", 1994. - 18 с.
4. Козлов Ю.М. Административные правоотношения. - М.: Юрид. лит., 1976. - 184 с.
5. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 1996. - 472 с.
6. Потемкина О. Новые тенденции развития законодательства ЕС по охране границ / О. Потемкина // Интернет-журнал "Вся Европа. Ru." - 2008. - № 12. - [Электронный ресурс]: <http://www.alleurpa.ru/>
7. Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. - М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. - 832 с.
8. Проблемы эффективности надзора / Под ред. К.Ф. Скворцова. - М.: Юрид. лит., 1977. - 160 с.
9. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс. - Правоведение. - 2000. - № 4. - С. 41-47.
10. Халфина Р.О. Право как средство социального управления. - М.: Наука, 1988. - 298 с.

*Калянов Д.П.,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри державно-правових дисциплін
ОДУВС*

Надійшла до редакції: 25.12.2014

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**