

УДК 351.741.078(410+44)

Юнін О.С.,

канд. юрид. наук, доцент, докторант  
Національної академії внутрішніх справ

## *Особливості адміністративної діяльності поліції Великобританії та Франції*

У статті досліджуються питання розвитку та реалізації адміністративної діяльності в різних правових системах на прикладі Великобританії та Франції. Розглядаються різні підходи щодо боротьби з правопорушеннями за кордоном. Розкриваються різні точки зору у питаннях реалізації функцій адміністративної діяльності поліцейських підрозділів з урахуванням особливостей правових систем, за якими вони розвивалися. Наголошується, що функції, які в Україні належать до сфери адміністративної діяльності міліції, у Франції та Великобританії виконуються іншими агенціями й формуваннями, що самостійно виявляють правопорушників та притягають їх до відповідальності через суди.

**Ключові слова:** поліція, адміністративна діяльність, адміністративна поліція, судова поліція, жандармерія, правова система, нормативні акти.

Дослідження проблем реалізації адміністративної діяльності поліцейськими підрозділами допоможе правильно і в межах правового поля вдосконалити відповідні підрозділи міліції України.

Сьогодні поліцейські формування країн світу є складними управлінськими структурами, відособленими від інших частин виконавчої влади, що побудовані за принципом галузевої спеціалізації. Їх основними компонентами є такі служби: патрульна, кримінальної поліції, «оперативного втручання», політичної поліції та ін. У моделях їх внутрішньої організації знаходить відображення поєднання цілей, яких прагне досягти поліція, і вимог, що висувуються до неї населенням. Подолання «внутривідомчої роз'єднаності» досягається вертикальним підпорядкуванням персоналу, а також деякими заходами, спрямованими на забезпечення системного і скоординованого характеру його роботи, для чого здійснюються збір, узагальнення і аналіз різнобічної інформації про об'єкти поліцейської діяльності, її результати, стратегічне, оперативне й тактичне планування і систематична інспекція.

Для зручнішого проведення дослідження слід зазначити, що проблема розглядатиметься з урахуванням поділу правових систем зарубіжних країн на загальну (система статутного права, до яких належить Велика Британія) та континентальна, представником якої є Франція [1]. Існують і інші концепції поділу правових систем [2, с. 3], але більше підходить для цього дослідження система, згадана вище.

Такий поділ викликаний кількома причинами. Головною з них є те, що в країнах континентального права існують «писані», тобто прийняті вищими органами законодавчої влади кримінальні, кримінально-процесуальні і інші кодекси, які регламентують діяльність правоохоронних органів та процес виявлення правопорушень та їх попередження, а також покарання правопорушників.

У країнах загального (статутного) права такі детальні систематизовані кодекси відсутні і діяльність правоохоронних органів регламентується тут Статутами (актами парламенту), які приймаються щорічно, або судовими прецедентами, так зване прецедентне право.

У Великій Британії існує усталена система статутів, прийнятих парламентом і які, з певними припущеннями, можна вважати кодифікованим законодавством, яким регулюється діяльність правоохоронних органів та поліції зокрема [3; 4].

В юридичній літературі України та країн СНД також поширена думка, що сутністю адміністративної діяльності є реалізація функцій з практичного забезпечення особистої

безпеки громадян, з охорони громадського порядку та громадської безпеки, яка має свої складові, тобто поділяється на адміністративно-наглядову, адміністративно-розпорядчу та адміністративно-юрисдикційну [5, с. 7; 2, с. 84].

Адміністративно-управлінську діяльність, як окрему складову частину адміністративної діяльності, більшість авторів не виділяють. Але ми вважаємо, що цей вид адміністративної діяльності існує.

На нашу думку, зміст адміністративної діяльності включає такі складові: адміністративно-управлінська діяльність, адміністративно-наглядова діяльність, адміністративно-розпорядча діяльність та адміністративно-юрисдикційна діяльність.

У діяльності поліції Великої Британії термін «адміністративна діяльність» застосовується досить часто. Але на практиці адміністративна діяльність, яка охоплюється цим терміном, визначає діяльність поліції у таких сферах: підготовка протоколів, довідок, свідчень та інших матеріалів для розгляду у суді; перевірка протоколів, проведення запитів, додаткових оглядів місць правопорушення, виявлення додаткових обставин скоєння правопорушення, якщо такі спостерігаються; допити свідків, правопорушників, опитування населення та інші дії з метою встановлення найбільш повної картини скоєння правопорушення [3]. Крім того, до адміністративної діяльності належить діяльність з управління підпорядкованими органами та структурами, видання наказів, розпоряджень та ін.

У Великій Британії рішення по справах приймаються виключно судами, тому поліція немає жодного відношення до прийняття рішень та їх виконання. Робота британської поліції з охорони громадського порядку, попередженню правопорушень, затриманню та ізоляції правопорушників, виданню окремих розпоряджень та нормативних актів, спрямованих на покращання стану громадського порядку та громадської безпеки адміністративною діяльністю не називається. У деяких випадках вживається термін «охорона королівського порядку» [6] та термін «охорона публічного порядку».

Питання про те, хто конкретно займається охороною громадського порядку та попередженням правопорушень у юридичній літературі Великої Британії, також не ставиться, оскільки всі поліцейські, які носять форму, повинні цим займатися.

«Адміністративна діяльність» до цієї роботи поліції не включена. Але, як засвідчує статистика, робота із запобігання злочинності та правопорушенням, охорони громадського порядку та громадської безпеки займає понад 55– 60 % всього робочого часу поліції Великої Британії [7, р. 111].

З викладеного доходимо висновку, що британська поліція більшість часу займається адміністративною діяльністю, хоч практично ця діяльність так не називається.

Деякі автори називають адміністративну діяльність, яка виділяється в роботі поліції Великої Британії, «паперовою роботою» у зв'язку з тим, що при виконанні цієї роботи використовується багато паперу, унаслідок чого зміст адміністративної діяльності поліції Великої Британії можна визначити як юрисдикційну діяльність, яка спрямована на фіксування правопорушень та роботу з підготовки до притягнення правопорушників до відповідальності. Таким чином, можна констатувати, що поліція Великої Британії більш як половину робочого часу займається діяльністю, подібною до адміністративної діяльності міліції України. Принципи та зміст цієї діяльності збігається, але назва у неї різна.

З іншого боку, адміністративною діяльністю в юридичній літературі країн загального права та практичною діяльністю також називається діяльність із підготовки матеріалів для розгляду в судах і в деяких випадках діяльність з управління силами та засобами поліції.

На відміну від країн загального права поняття «адміністративна діяльність» є чітко сформованим у кількох країнах континентального права. Найбільш стисло та чітко це поняття окреслено Ж. Веделем у його праці «Адміністративне право Франції». Він демонструє насамперед систему розділу поліції Франції, поділену на адміністративну й судову. Цей поділ також закріплено і у законодавчому порядку. Згідно із законодавством поліція і жандармерія Франції поділяються на два види: судову й адміністративну.

До завдань судової поліції, сформульовані у ст.14 Кримінально-процесуального кодексу Франції, входить констатація скоєного правопорушення, збирання доказів про його

скоєння та розшуку злочинців, які його вчинили тощо.

Адміністративна ж поліція (це може бути як поліція, так і жандармерія), її призначення – як підтримання порядку, так і виявлення правопорушень, які посягають на громадський порядок та передачу матеріалів для розслідування судовій поліції. Ці завдання сформульовані в різних законах, але найбільш конкретно про це йдеться в ст.59 Декрету від 20 травня 1903 р. Розділ другий цього Декрету має назву «Завдання жандармерії і її підпорядкованість міністерствам». У ст. 59 цього розділу визнано, що завданням адміністративної поліції є підтримання порядку відповідно до законодавства і застосування заходів, передбачених законодавством до порушників.

Ж. Ведель формулює цей розділ таким чином: діяльність судової поліції має репресивний характер, а адміністративної поліції – превентивний характер. Обидва види поліції значною мірою мають спільний особовий склад. Так, наприклад, інспектор державної поліції є водночас агентом як адміністративної, так і судової поліції. Навіть префект з огляду на ст. 30 Кримінально-процесуального кодексу Франції може діяти як офіцер судової поліції [384]. Але особовий склад адміністративної та судової поліції не співпадає. Існують органи судової поліції, які не можуть у жодному випадку виконувати функції адміністративної поліції. Наприклад, судовий слідчий немає адміністративних функцій. Суперінтендант, навпаки, є органом адміністративної поліції і жодних функцій судової поліції не виконує і не може виконувати.

З одного боку, існує тісний взаємозв'язок між діяльністю адміністративної та судової поліції, який базується на тому, що хоч мета їх діяльності теоретично різна, загальний результат, до якого вони прагнуть визначається діяльністю як однієї, так і другої поліції. Адже, якщо в країні забезпечується невідворотність покарання за правопорушення, то це значною мірою полегшує діяльність адміністративної поліції та зменшує число злочинів і правопорушень. З іншого боку, якщо активно працює адміністративна поліція, то судова поліція намагається забезпечити невідворотність покарань за скоєні правопорушення, що, у свою чергу, приводить до зменшення правопорушень.

В адміністративній поліції Франції виділяються два види: загальна та спеціальна. Водночас можна виділити і два види адміністративної діяльності поліції та жандармерії Франції.

Загальна адміністративна діяльність має своїм призначенням охорону громадського порядку та громадської безпеки у найбільш широкому змісті цих слів. Або, як пише Ж. Ведель, досягнення того, що записано в Муніципальному кодексі Франції (ст. 97) – безпека, спокій (зразковий порядок) та дотримання санітарних норм і правил, тобто охорона здорового навколишнього середовища.

Спокій або зразковий порядок – це стан справ у суспільстві, який є попередженням та усуненням деяких обставин, які виходять за межі звичайних нормативних незручностей життя в суспільстві, наприклад, непомірний гамір, перешкоди при пересуванні, загрози нападу з боку осіб, які знаходяться в нетверезому стані, загрози спричинення тілесних ушкоджень та ін.

У Франції відсутній кодекс про адміністративні правопорушення, всі правопорушення, що виявляються поліцією, зафіксовані в кримінальному кодексі. Але у Франції є також спеціальні нормативні акти, якими наділяється адміністративна поліція певними повноваженнями у сфері торгівлі продовольчими товарами, проведення лотерей, ігор, організації та проведення відпочинку, проведення природоохоронних заходів та ін.

З іншого боку, адміністративний орган, наділений повноваженнями загальної поліції, не може втручатись в іншу сферу адміністративної діяльності, крім забезпечення безпеки, спокою та санітарії. Спеціальна адміністративна діяльність, яку виділяє Ж. Ведель у Франції, здійснюється у двох видах. Один з них – це адміністративна діяльність поліції у небезпечних для здоров'я громадян закладах та сферах, які підпорядковуються спеціальному юридичному режиму. Це поліція залізниць, аеропортів, морських та річкових портів, метрополітенів та ін.

Другий вид спеціальної адміністративної діяльності – це нагляд за речами та станами, які не належать до компетенції загальної поліції. Сюди можна віднести діяльність поліції з

нагляду за повноваженням, поліції моралі, поліції естетики, поліції, яка стежить за проведенням лотерей, ігор, розваг тощо.

Усі перераховані вище види адміністративної діяльності поліції Франції, як і в Україні, мають логічне завершення в адміністративно-процесуальній діяльності. Поліція та жандармерія Франції складають протоколи на правопорушників, доправляють правопорушників до суду, який карає їх за скоєні правопорушення, видають письмові приписи, обов'язкові для виконання особами, які порушують законодавство та ін.

Але адміністративно-процесуальна діяльність поліції Франції відрізняється від подібної діяльності міліції України. У Франції поліція не має права притягувати громадян, які скоїли правопорушення, до відповідальності за винятком дрібних порушень правил дорожнього руху (перехід вулиці у невстановленому місці, недотримання правил проїзду перехресть, якщо це не створило аварійної ситуації та деякі інші).

Діяльність адміністративної поліції завершується підготовкою матеріалів до розгляду у поліцейських судах (трибуналах). Відповідно поліція Франції має більше часу для того, щоб займатись адміністративною діяльністю.

З викладеного доходимо висновку, що адміністративна діяльність поліції розглянутих країн у тому розумінні, як це прийнято в Україні, окремо, як вид діяльності, не виділяється. Але зміст діяльності поліції у тих сферах громадського життя в попередженні, виявленні та припиненні дрібних правопорушень здебільшого збігається з адекватною діяльністю міліції України.

Під поняттям «адміністративна діяльність» у країнах загального права розуміють в основному діяльність поліції щодо виконання арештів, видання різних довідок, допитів потерпілих та підозрюваних, свідчення в суді, збирання інших матеріалів та навіть проведення різних нарад. З точки зору українських правознавців ми можемо констатувати, що це частина адміністративно-розпорядчої внутрішньо-організаційної діяльності та частина адміністративно-процесуальної діяльності.

Сутність адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн не співпадають повністю, але основний напрям цієї діяльності як в Україні, так і у розглянутих країнах збігається.

У Великобританії та Франції, законодавство та діяльність поліції яких порівнювалось із законодавством та діяльністю міліції України спостерігається тенденція активізації роботи у сфері, пов'язаній із адміністративною діяльністю. Один з основних напрямів підвищення ефективності діяльності поліції у цьому плані – це спроба залучення до роботи з охорони громадського порядку та громадської безпеки широких верств населення (так зване комунальне поліціювання).

Поліцейські Великобританії та Франції мають значно більше часу на проведення заходів з попередження, виявлення та припинення правопорушень, оскільки вона немає дискретних повноважень з притягнення правопорушників до відповідальності. В усіх країнах світу правопорушників до відповідальності притягує лише суд, оскільки всі правопорушення є лише кримінальними правопорушеннями.

Багато функцій, які в Україні належать до сфери адміністративної діяльності міліції, у Франції та Великобританії виконуються іншими агенціями та формуваннями, які самостійно виявляють правопорушників та притягають їх до відповідальності через суди. До цих органів належать різного роду інспекції та комітети, які у зарубіжних країнах працюють набагато ефективніше і чіткіше, ніж подібні організації в Україні і не потребують втручання поліції.

### **Література:**

1. Pomorsky S. American Common Law and Principle «Nullum Crimen Sine Llege». – Warsawa, 1985. – P. 10 – 17.
2. Молдован В.В. Порівняльне кримінально-процесуальне право: Україна, ФРН, Франція, Англія, США: навч. посіб. / В. В. Молдован, А.В. Молдован. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 400 с.
3. English I., Card R., Butterworth's Police Law, 6-th edition, Butterworth, London, 1999. – 1, 2, 18, 46, 109, 182, 467, 468, 457 – 472, 520, 691 – 694.
4. Dalley M.I., Landry P. R. Changing the Way We Do Business into the Twenty – First Century, Gazette, Vol. 62, # 1, 2000. – PP. 33 – 40.

5. Административная деятельность органов внутренних дел: учебник / Под ред. А.П. Коренева [Московский юридический институт МВД России]. – М.: Щит-М, 1997. – 543 с.
6. Lord Hailshame of Maryenborne, *Laws of England*, Butterworths. – London, 1990. – PP. 112.
7. Report of the Commissioner of Police of the Metropolis 1995/96, Secretary of State for the Home Department, London 1996. – P. 111.

**Юнин А.С.**, канд. юрид. наук, доцент, докторант Национальной академии внутренних дел  
**Особенности административной деятельности полиции Великобритании и Франции.**

*В статье исследуются вопросы развития и реализации административной деятельности в разных правовых системах на примере Великобритании и Франции. Рассматриваются разные подходы к борьбе с правонарушениями за границей. Раскрываются разные точки зрения в подходах к реализации функции административной деятельности полицейских подразделений с учётом особенностей правовых систем по которым они развивались. Отмечается, что функции, относящиеся в Украине к сфере административной деятельности милиции, во Франции и Великобритании реализуются другими агентствами и формированиями, которые самостоятельно выявляют правонарушителей и привлекают их к ответственности через суд.*

**Ключевые слова:** полиция, административная деятельность, административная полиция, судебная полиция, жандармерия, правовая система, нормативные акты.

**Yunin A.S.**, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Doctorate student of the National Academy of Internal Affairs

**Features of administrative police activities in the UK and France.** *The article is devoted to the study of development and realization of administrative activity in different legal systems on the example of Great Britain and France. The different approaches to the fight against offences abroad are considered. The various points of view in realization of administrative activity functions of police units taking into account the features of the legal systems through which they have been developed are disclosed. It is marked in the article that there are functions, relevant to the sphere of administrative activities of the militia in Ukraine, but in France and in the UK similar type of functions are implemented by other agencies and formation that self-identify offenders and hold them accountable in court.*

**Key words:** police, administration, administrative police, the judicial police, the gendarmerie.