

indicates a need to develop measures aimed at improving the activity of military prosecuting authority to ensure legality in the military sphere.

Therefore, the problem of the effective activity of the military prosecuting authority to ensure legality in the sphere of military service is urgent both for the citizens of Ukraine and for the state.

The article deals with the issues of the activity of the military prosecuting authority to ensure legality in the sphere of military service. The object and subject of the activity of the military prosecuting authority to ensure legality in the sphere of military service are examined. The tasks and the principles of law enforcement in the sphere of the military service are revealed, conditions, that contribute to ensuring the legality in the sphere of the military service, are systematized and structured.

Key words: military prosecuting authority, law enforcement, military service, law and order, military discipline.

Стаття надійшла 22 лютого 2016 р.

УДК 351.74

Я. М. Когут

ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ ОКРЕМИХ ЮРИДИЧНИХ ТЕРМІНІВ У НОРМАХ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПРАВА

Проаналізовано юридичні терміни, які використовуються у теорії та практиці поліцейської діяльності в Україні. Зокрема розглянуто доцільність застосування таких понять, як «органи внутрішніх справ» та «публічний порядок».

Проведено дослідження норм Закону України «Про Національну поліцію» в частині регламентації повноважень поліцейських щодо застосування ними поліцейських заходів. Відтак запропоновано внести зміни до цього закону, які обґрунтовано теоретичними положеннями класифікації заходів адміністративного примусу.

Ключові слова: громадська безпека, громадський порядок, органи внутрішніх справ, поліція, поліцейська діяльність, поліцейські заходи, примус, публічний порядок.

Постановка проблеми. Держава є складною соціальною системою, тому її функціонування не може бути обумовлене лише якоюсь однією метою. Її діяльність є багатоцільовою. Водночас із великої кількості цілей, що має держава, необхідно виокремити мету, яка визначає специфіку поліцейської функції. Тобто, держава поділила сфери

свого впливу за різними напрямками, і визначила способи контролю за дотриманням установлених правил. Для цього створювались різні інститути – суб'єкти, уповноважені на здійснення діяльності, яку прийнято вважати поліцейською.

Поліцейська функція держави досліджувалась достатньо давно. Навіть без усвідомлення наукової термінології така функція забезпечувалась у будь-якому суспільстві, де виникали владні відносини і де необхідно було забезпечити порядок, норми якого визначались суб'єктом, наділеним владними повноваженнями, на свій розсуд.

Проте нині нормотворча діяльність вимагає узгодженого підходу до використання юридичних термінів у всіх нормативно-правових актах, які регламентують окрему сферу правового регулювання, зокрема сферу поліцейської діяльності.

Із прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» виникла потреба у здійсненні аналізу правових норм для встановлення відповідності окремих юридичних термінів, використаних у цьому законі, іншим нормативно-правовим актам та теоретичним положенням поліцейського права.

Стан дослідження. В Україні відбувається процес становлення поліцейського права як галузі адміністративного права. Цей процес ґрунтується на теоретичних напрацюваннях зарубіжних учених-поліцейстів таких, як К. Бельский, Ю. Соловей, Ю. Старілов тощо.

В Україні питаннями розвитку науки поліцейстики активно займалися Ю. Римаренко, під керівництвом якого працював авторський колектив, до якого ввійшли такі відомі вчені-адміністративісти, як В. Авер'янов, В. Олефір, Ю. Битяк, О. Негодченко, С. Петков та інші. Останнім часом з'явилося чимало праць у цій сфері вітчизняних учених, серед яких активно зазначену тематику досліджують М. Лошицький, О. Проневич, І. Зозуля, Д. Калянов тощо.

Вказані праці відображають усталені поняття у галузі поліцейського права. Проте залишаються дискусійними окремі положення щодо термінології, яка використовується і у правотворчості, і у теоретичних дослідженнях проблем поліцейської діяльності.

Метою статті є встановлення відповідності окремих юридичних термінів, які використані у Законі України «Про Національну поліцію», теоретичним положенням науки та правовим нормам, що регламентують поліцейську діяльність в Україні.

Виклад основних положень. У період домінування марксистсько-ленінських ідей на території України та інших радянських республік поняття «поліція», «поліцейська діяльність» ототожнювались із діяльністю та структурою, покликаною забезпечувати інтереси тих,

хто «пригнічував робітничо-селянський клас». Виключно з ідеологічних та революційних причин ці терміни були замінені на поняття «міліція» та «адміністративна діяльність» тощо.

Попри це, будь-яка держава змушена створити апарат, який буде наділений правом застосування примусу задля забезпечення правопорядку. Від того, які межі повноважень цього апарату, а також, що саме є в основі реалізації цих повноважень – закон чи політична доцільність – залежить, якою буде ця держава. Чи можна вважати цю державу демократичною, чи вона називатиметься тоталітарною, а відтак – поліцейською.

Згідно зі статтею 1 Конституції України наша держава є суверенна і незалежна, демократична, соціальна і правова [1]. А це означає, що єдиним легітимним джерелом влади в державі визнається її народ. Водночас управління державою здійснюється народом безпосередньо, або опосередковано, через обраних представників. У нашій державі декларується така організація суспільства, де закон і правовий порядок мають пріоритет над державою та іншими інститутами політичної та соціальної влади, а не навпаки. А основні права особи та її соціальна безпека становлять зміст свободи, заснованої на законах, які ухвалюються і піддаються зміні законним шляхом. Україна як соціально орієнтована держава визнає людину найвищою соціальною цінністю, надає соціальну допомогу індивідам, які потрапили у складну життєву ситуацію, з метою забезпечення кожному гідного рівня життя, перерозподіляє економічні блага відповідно до принципу соціальної справедливості, і своє призначення вбачає в забезпеченні громадського миру та злагоди в суспільстві.

Натомість характерними рисами поліцейської держави є урядова опіка та втручання в усі сфери життя, відсторонення громадян від участі в державному управлінні, підпорядкування економіки інтересам збільшення державної скарбниці, наявність дуже розгалуженої бюрократії. Поняття «поліцейська держава» застосовують до держав із надмірним впливом поліції та спецслужб.

У часи радянської доби також були задекларовані загальне, рівне та пряме виборче право під час таємного голосування; свобода совісті, слова, друку, зборів і мітингів; недоторканість особи та таємниця листування тощо. Проте ці права та свободи мали лише формальний характер. Усупереч положенням Конституції за найменшу критику влади громадянин міг отримати вирок у вигляді ув'язнення або розстрілу. Збори та мітинги проводилися лише з ініціативи влади та під її опікою. В системі НКВС діяв відділ перлюстрації кореспонденції, працівники якого регулярно, без будь-яких санкцій, займалися перелічу-

ванням листів громадян. Проголошені демократичні права та свободи радянських громадян фактично не виконувалися на практиці. Це й є прикладом поліцейської держави.

Створення народної міліції формально показувало кардинально новий спосіб організації забезпечення правопорядку, оскільки терміном «міліція» було прийнято позначати нерегулярні збройні формування, які використовуються для військових цілей та для підтримки громадського порядку. Вони були створювані з місцевого населення, часто на добровільній основі, і не входили до державних регулярних військових і правоохоронних органів. Проте професіоналізація правоохоронної діяльності призвела до виконання міліцією поліцейських функцій у поліцейській державі. А роль громадськості виражалась у праві створення громадських формувань (добровільних народних дружин). Отже, міліція в радянський період виконувала саме поліцейські функції.

Процес переходу України до загальновизначених стандартів у термінології тривав чверть століття. Безумовно, об'єктивно це можна пояснити необхідністю проведення якісної реформи правоохоронної системи. Оскільки лише перейменування у поліцію не вирішило б тих проблем, які накопичились у діяльності цього силового відомства.

Нині, з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» [2], розпочався новітній етап формування правоохоронного органу, який у теорії називається загальною поліцією. І саме на цьому етапі виникає потреба ґрунтовного аналізу на теоретичному і практичному рівнях.

Насамперед необхідно розглянути характеристику функцій МВС України в галузі внутрішніх справ нашої держави. МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах: забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності; міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [3].

Проте ці функції практично не поширюються на внутрішню організаційну та зовнішню адміністративну діяльність таких суб'єктів, як Національна поліція України, Національна гвардія України, Державна міграційна служба України, Державна прикордонна служба України та Державна служба України з надзвичайних ситуацій.

Кожен із зазначених суб'єктів наділений правом здійснювати поліцейські функції. Але лише Національна поліція може вважатись загальною поліцією, що забезпечує охорону громадського порядку та безпеки.

У зв'язку з цим виникло питання щодо використання терміна «органи внутрішніх справ» у нормативно-правових актах і науково-термінологічному обігу. Із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію»» [4] фактично ліквідовано на нормативному рівні такий термін. Внесені зміни до 40 законів і підзаконних актів України, в яких здебільшого замінено «органи внутрішніх справ» на «органи Національної поліції», а, наприклад, «працівник органів внутрішніх справ» вважається «поліцейським» і т. ін.

Чи є потреба у збереженні поняття «органи внутрішніх справ»? З одного боку, такий термін міг би поширюватись на всіх суб'єктів системи МВС України, наприклад Державну міграційну службу України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій тощо. МВС України могло б видавати уніфіковані приписи для всіх підпорядкованих структур, і в науковому аспекті його використання відповідало б усталеній раніше термінології. Проте з огляду на функції уповноважених органів виконавчої влади в структурі МВС України, які суттєво між собою різняться, виникало би доволі багато незгоджених. Тому, на нашу думку, цей термін недоречно застосовувати.

Поліцейська діяльність – це правоохоронна діяльність, що здійснюється органами виконавчої влади й, що доволі важливо, органами, які мають у своєму розпорядженні власний апарат для застосування державного примусу.

Пункт 1 Декларації про поліцію, прийнятої Парламентською асамблеєю Ради Європи 8 травня 1979 р., підкреслює правоохоронний характер поліцейської діяльності. «Поліцейський, – зазначено у Декларації, – повинен виконувати покладені на нього законом обов'язки щодо захисту своїх співгромадян і суспільства від насильства, пограбувань й інших суспільно небезпечних дій, як це встановлено законом» [5].

Поліцейська діяльність держави з'явилась у зв'язку з необхідністю постійно охороняти громадський порядок. Про цей порядок дер-

жава зобов'язана постійно турбуватися під страхом втрати свого авторитету серед населення і, навіть, під загрозою власної ліквідації [6].

У Законі України «Про Національну поліцію» зазначено, що завданням поліції є надання поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку. Отже, на нормативному рівні відбулась заміна терміна «громадський порядок та безпека» на поняття «публічна безпека та порядок». У правових актах, що регламентують діяльність поліції, які визначають адміністративну та кримінальну відповідальність тощо, вживають поняття «громадський порядок» і «громадська безпека». З огляду на практику застосування термінів, слів та словосполучень у юриспруденції публічний порядок, як і порядок громадський, – це врегульована моральними і правовими нормами система суспільних відносин, що має на меті гарантування громадської безпеки і спокою, захисту честі та гідності осіб, нормальних умов для діяльності організацій.

Хоча міжнародні акти (зокрема у сфері цивільного законодавства) стандартно використовують поняття «публічний порядок», на нашу думку, попри відсутність суттєвих розбіжностей у науковому плані, терміни «публічний порядок» і «публічна безпека» можуть використовуватись на нормативному рівні лише у разі приведення всіх правових актів, які визначають межі поліцейської діяльності, до єдиної уніфікованої категорії. А це потребує внесення змін до всіх законів і підзаконних актів, в яких цей термін застосовується (Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення та ін.). Тому, виключення поняття «громадський порядок» і «громадська безпека» із термінологічного обігу в нормах поліцейського права виглядає недостатньо аргументованим.

Оскільки поліцейська діяльність передбачає право застосування заходів примусу, важливим питанням є класифікація цих заходів. У Законі України «Про Національну поліцію» визначено поняття поліцейських заходів. Поліцейський захід – це дія або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень [2].

Адміністративний примус – це застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі та бажання останніх, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, шляхом попередження та припинення правопорушень, покарання за їх учинення [7].

Заходи адміністративного примусу можна поділити на чотири групи:

- заходи, спрямовані на попередження правопорушень (адміністративно-запобіжні заходи);
- заходи, застосуванням яких досягається припинення протиправної поведінки (заходи адміністративного припинення);
- заходи адміністративно-процесуального забезпечення (заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення);
- заходи адміністративної відповідальності (адміністративні стягнення) [8].

Поліцейські заходи, визначені в законі, називаються «превентивними заходами» та «поліцейськими заходами примусу». Термін «превенція» (від лат. – попереджую) – це запобігання злочинам. Проте, на нашу думку, обидві групи поліцейських заходів можна віднести до категорії адміністративного примусу, оскільки вони не залежать від волі об'єктів впливу. Тому вважаємо, що доречніше було б говорити про «поліцейські заходи примусового припинення правопорушень», а «поліцейські заходи» визначити в законі як «поліцейські заходи примусу».

Висновки. Отже, прийняття Закону України «Про Національну поліцію» започаткувало новітній етап формування загальної поліції в нашій країні. Зміни у філософії правоохоронної діяльності, прагнення до досягнення європейських стандартів поліцейської діяльності потребують значного обсягу нормотворчої роботи. Така робота повинна передбачати не лише прагнення до введення в правовий обіг нової термінології, але й узгодження відповідних термінів із чинними законодавчими актами та із науково обґрунтованими теоретичними положеннями. Доцільним вважається скасування терміна «органи внутрішніх справ» і у нормативно-правових актах, і у науково-теоретичному обігу. Проте застосування понять «публічний порядок» і «публічна безпека» потребує узгодження і внесення змін до тих правових норм, де вживаються терміни «громадський порядок» і «громадська безпека».

Керуючись теоретичною характеристикою поліцейських заходів, визначених у Законі України «Про Національну поліцію», вважаємо за необхідне внести зміни до цього закону та визначити їх у ньому як «поліцейські заходи примусового припинення правопорушень», а «поліцейські заходи» визначити як «поліцейські заходи примусу».

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/>

2. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
3. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/878-2015>
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію»: Закон України від 23.12.2015 № 901-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/901-19/page2>
5. Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы: учеб. для студ. юрид. вузов и ф-тов / К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалев – М.: Зерцало, 1999. – 420 с.
6. Лошицький М. В. Зміст поліцейської діяльності міліції України / М. В. Лошицький // Кримський юридичний вісник «Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів». – Сімферополь, 2008. – Вип. 2. – С. 123–129.
7. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / А. Т. Комзюк. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2002. – 336 с.
8. Адміністративна діяльність: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / М. В. Ковалів, З. Р. Кісіль, Д. П. Калайнов та ін. – К.: Правова єдність, 2009. – 432 с.

Когут Я. М. Об использовании отдельных юридических терминов в нормах полицейского права

Проанализировано юридические термины, используемые в теории и практике полицейской деятельности в Украине. В частности рассмотрено целесообразность применения таких терминов, как «органы внутренних дел» и «публичный порядок». Проведено исследование норм Закона Украины «О Национальной полиции» в части регламентации полномочий полицейских по применению ими полицейских мер. В связи с этим предложено внести изменения в этот закон, которые обосновано теоретическими положениями классификации мер административного принуждения.

Ключевые слова: *общественная безопасность, общественный порядок, органы внутренних дел, полиция, полицейская деятельность, полицейские меры, принуждение, публичный порядок.*

Kohut Ya. M. On the use of special legal terms in the norms of Police law

The police function of the state has been investigated for a long time. Even without the awareness of the scientific terminology, this function was provided in any society where there were power relations, and where it was necessary to ensure order, which norms were determined by the subject vested with the competent authority, at his discretion. However, today the legislation requires a coherent approach to the use of legal terms in all normative and legal acts, which regulate a special sphere of legal regulation, in particular, a sphere of police activity.

With the adoption of Law of Ukraine «On the National Police» it is necessary to analyze legal norms for establishing the compliance of special legal

terms used in this law with other regulatory acts and theoretical provisions of Police law. The analysis of legal terms used in the theory and practice of police activity in Ukraine is made. In particular, the appropriateness of the use of such terms as «bodies of internal affairs» and «public order» is considered.

The study of the norms of Law of Ukraine «On the National Police» in the part of regulation of the police powers and application of police measures is carried out. It is proposed to make changes in the Law that are substantiated by theoretical provisions of the classification of the measures of administrative enforcement.

Therefore, the adoption of Law of Ukraine «On the National Police» begins the newest stage of the formation of general police in our country. The changes in the philosophy of law enforcement, the desire to achieve European standards of police activities include a significant amount of rule-making work. Such work should involve not only the desire to introduce new terminology into legal circulation, but also the coordination of the relevant terms with the existing legislative acts and with scientific and reasonable theoretical provisions.

Key words: public safety, public order, bodies of internal affairs, police, police activity, police measures, enforcement, public order.

Стаття надійшла 28 грудня 2015 р.

УДК 342.924 [351.811.122-058.55](075)

Я. П. Павлович-Сенета

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Проаналізовано основні підходи щодо вдосконалення адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства в Україні на основі досвіду зарубіжних країн. Проведено порівняння поглядів сучасних дослідників та нормативно-правових актів, які містять характеристику цього правового інституту. Проаналізовано досвід європейських країн, що може бути основою для розвитку адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства в Україні.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, іноземець, особа без громадянства, адміністративне правопорушення, проступок, міграція, Європейський Союз.

Постановка проблеми. Проблема забезпечення демократичної та ефективної боротьби із проступками, суб'єктами вчинення яких