

**М. Ф. Поліковський**

Навчально-науковий інститут права та психології  
Національного університету “Львівська політехніка”,  
канд. юрид. наук,  
доц. кафедри історії держави і права,

**З. І. Петречко**

Навчально-науковий інститут права та психології  
Національного університету “Львівська політехніка”,  
здобувач кафедри історії держави і права

## **ДО ВИТОКІВ ФОРМУВАННЯ ТЕОРІЇ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДЕРЖАВИ**

© Поліковський М. Ф., Петречко З. І., 2014

**Розкрито поняття та правову природу поліцейської держави, формування змісту поліцейської служби, характерні ознаки поліцейської держави, розглянуто проблеми теорії і практики поліцейської держави.**

**Ключові слова:** поліцейська держава, поліцейська служба, поліцейська діяльність, юрисдикція, поліцейський примус.

**Н. Ф. Поликовский, З. И. Петречко**

## **К ИСТОЧНИКАМ ФОРМИРОВАНИЯ ТЕОРИИ ПОЛИЦЕЙСКОГО ГОСУДАРСТВА**

**Раскрыто понятие и правовую природу полицейского государства, формирование содержания полицейской службы, характерные черты полицейского государства, рассмотрены проблемы теории и практики полицейского государства.**

**Ключевые слова:** полицейское государство, полицейская деятельность, юрисдикция, полицейское принуждение.

**M. F. Polikovskiy, Z. I. Petrechko**

## **THE ROOTS FORMING OF THE THEORY OF THE POLICE STATE**

**In the article deals with the concept and the legal nature of a police state, formation of the content of the police service, the characteristics of a police state, problems of the theory and practice of the police state.**

**Key words:** police state, police service, policing, jurisdiction, police coercion.

**Постановка проблеми.** Вивчення історії правоохоронних органів, зокрема й поліції, традиційно належить до постійних завдань вітчизняної юридичної науки. Актуальність історико-правових досліджень діяльності органів правопорядку істотно зростає на сучасному доленосному етапі розвитку суспільства та держави. Водночас звернення до спадщини минулого зумовлено ще й нагальними потребами реформування органів внутрішніх справ, міліції України у напрямку адаптації до європейських стандартів.

Для належного правового забезпечення процесу трансформації, створення наукових основ сучасної української моделі поліції важливим є узагальнення багатого історичного досвіду функціонування апарату поліції, особливо сьогодні, коли у суспільстві відбуваються кардинальні, якісні зміни, тривають складні і часом суперечливі соціально-економічні та політико-правові

процеси. Позитивний і негативний досвід діяльності поліцейських установ, дослідження правових засад функціонування апарату поліції, різновидів моделей поліцейських держав дають значний і цікавий матеріал не тільки для наукових узагальнень, а й для визначення напрямків подальшого удосконалення організації та діяльності сучасних органів внутрішніх справ України.

**Стан дослідження.** Проблем функціонування поліцейської держави тією чи іншою мірою торкалися представники науки поліцейського права: І. Є. Андрієвський, В. М. Гессен, І. Т. Тарасов, В. В. Іванівський. Особливий інтерес викликає робота сучасного ученого О. М. Корнєєва “Поліцейська держава: теорія та практика” та ін. Крім того, існує значний масив історичної літератури, присвяченої класичній моделі поліцейської держави – Пруссії періоду правління Фрідріха Великого. Однак деякі важливі аспекти феномену поліцейської держави залишаються не дослідженими та не з’ясованими.

**Мета роботи** – комплексно проаналізувати теоретичні витoki поліцейської держави, визначити її сутність та ознаки. Наукова новизна роботи полягає в оригінальному авторському підході до досліджуваної проблеми.

**Виклад основного матеріалу.** Пошук реальних шляхів втілення ідей про щастя на землі, свободи від страху і злиднів, усунення свавілля влади (і поліції) цікавили мислителів протягом усієї історії людства. Писалися трактати, пропонувалися різні теорії, відтак найцінніше, найсуттєвіше відбиралося і зберігалось. З часом із цих розрізнених фрагментів теорії практичного досвіду у розвинених демократичних країнах сформувалися ефективні моделі поліції. Отже, деякі суспільства реалізували свою споконвічну мрію про найкращий державний устрій, про ефективний правоохоронний орган, що є частиною суспільства і діє в інтересах більшої частини народу – поліцію.

У процесі цього пошуку важливе місце посідають реформи Солона і виведена Протагором формула про те, що мірою усіх речей є людина, і учення Арістотеля, який виголосив, що держава, яка спирається на “середній клас”, матиме найкращий державний устрій, а закон має панувати над усім. Сприйнята була і думка Цицерона про те, що народ— це не будь-яка спільність, а спільність людей, пов’язаних між собою згодою у питаннях права і єдністю інтересів. Особливу роль відіграло і християнство, яке виголосило принцип рівності людей незалежно від соціального стану і національності, що стало основою для утвердження поваги людей один до одного.

Проте впродовж тривалого часу такі ідеї, погляди та теорії залишалися нереалізованими. Ситуація докорінно змінилася наприкінці XVIII ст., коли з’являються політико-правові концепції, яким була притаманна докладна теоретична розробка питання про цілі суспільства і засоби їх досягнення, про співвідношення держави і права, держави, суспільства та індивіда, державного контролю над суспільством. Особливе місце серед них посідає вчення про правову державу, історія утвердження якого ілюструє певні етапи в процесі розвитку державності Нового і Новітнього часу в країнах Європи і Північної Америки.

Термін “правова держава” (нім. *Rechtstaat*) в науковий обіг увійшов на початку XIX ст. Вперше він був вжитий у працях К. Т. Велькера (1813 р.) та Р. фон Моля (1833 р.), що відкрило шлях для широко використання цього терміна у філософській та політико-правовій думці [14, с. 94 – 98]. Однак, незважаючи на доволі пізню його появу, зачатки теорії правової держави у вигляді окремих ідей і принципів існували здавна.

Гуманістичні ідеї античних філософів були істотно розвинені у працях таких видатних мислителів епохи Відродження, як Г. Гроцій, Дж. Локк, Ш. Монтеск’є, Ж.-Ж. Руссо та ін. Вони безпосередньо сприяли виникненню теорії правової держави, яка на момент свого оформлення стала протиположною і навіть символом протесту проти теорії і практики поліцейської держави.

Теорія поліцейської держави (нім. *Polizeistaat*), найвідомішим представником якої був Х. Вольф, була започаткована наприкінці XVII ст. і об’єктивно сприяла виникненню теорії освіченого абсолютизму. Розпочавши з охорони суспільної (громадської) безпеки, згодом привласнивши виключне право здійснювати повноваження щодо забезпечення суспільного

добробуту, така держава з часом закономірно вдається до крайнощів детальної поліцейської регламентації життєдіяльності суспільства [1, с. 112].

Інакше кажучи, перебравши на себе керівництво усіма видами людської діяльності, поліцейська держава буквально паралізує нормальний розвиток громадянського суспільства, процес звільнення автономної особистості від всебічного, прискіпливого піклування з боку влади. Нагадаємо, завдання адміністрації у поліцейській державі полягало у тому, щоб створити дієвий громадський порядок (поліцію). У наш час у спеціальній літературі теорію поліцейської держави заведено розглядати як ідеальний антипод для протиставлення теорії правової держави.

**Поліцейська держава** (з грец. – державний устрій) – держава, політичний режим якої характеризується репресивними методами управління, занадто детальною регламентацією життя громадян, всеосяжним контролем і наглядом, наявним поліцейським примусом у найжорсткішій формі.

Такий режим не допускає самовизначення індивіда і суспільних груп, опозиційних рухів, ґрунтується на всеохопній і всепоглинальній опіці держави над конкретною особою і суспільством. Практика поліцейської держави, доволі поширена в абсолютних монархіях XVII–XVIII ст., знайшла своє теоретичне обґрунтування в ідеології освіченого абсолютизму. Прихильники останнього, керуючись методологічним принципом евдемонізму (етичний напрям, що вважає своїм принципом або метою життя щастя [2, с. 543]), оголосили добробут індивіда і суспільства вищою та єдиною метою держави.

Для її досягнення держава наділялася необмеженими повноваженнями. Заради суспільного благополуччя визнавалося можливим і необхідним порушення індивідуальних людських прав. Саме ж загальне благо визначалося відповідно до суб'єктивних поглядів носія владних повноважень. Евдемонізм, що запозичив від античності повагу до загального блага, виправдовував абсолютизм, вважаючи його надійним і єдиним засобом досягнення суспільного благополуччя.

Центром влади у такій системі була абсолютна монархія, яка керувала з центру за допомогою раціонально організованої ієрархії органами управління. Компетенція таких органів переважно залишалась чітко не визначеною, тому що чиновники, котрі здійснювали волю монарха, були фактично вільними від будь-яких правових обмежень, як, до речі, і сам монарх.

Загальновідомо, що у правових державах державна влада повинна бути розподілена за своїми функціями на певні підсистеми органів держави, тоді як у державах із абсолютною монархією не було та й не могло бути такого розподілу влад. Натомість у поліцейських державах уряд видає закони, керує країною, а також частково здійснює функції суду. Звичайно, зазначав В. М. Гессен, і абсолютистська держава створює закони, але вони “є технічним засобом управління, більш доцільним, не більш обов'язковим, ніж індивідуальний урядовий акт.

Державна доктрина старого режиму визнає тільки одну відмінність між законом і урядовим розпорядженням у порядку їх видання, різний ступінь юридичної сили залишається зовсім не відомим публіцистиці старого режиму” [4, с. 196].

Верховне управління (законодавство) та урядова влада абсолютного монарха були юридично необмеженими, вільними. Звичайно, монарх керувати одноособово не міг, значна частина повноважень переходила до сфери підвладного управління (бюрократії), але оскільки чиновники здійснювали волю монарха, вони такою ж мірою, наголошуємо, були вільними від будь-яких правових обмежень, як і сам монарх. “Підзаконний характер підлеглого управління, – констатував В. М. Гессен, – ні в чому не виявляється так яскраво, як у дискреційності повноважень адміністративних органів, що характеризувало урядовий лад у всіх державах старого режиму” [4, с. 5].

У перебігу здійснення своїх численних завдань поліцейська держава змушена була створити і справді створила величезний бюрократичний апарат. Безумовно, жодна держава не може існувати без класу професійних управлінців. Але характерною ознакою поліцейської держави було те, що у ній де-факто бюрократія діяла поза суспільством та перебувала над ним. Тому перед всевладною адміністрацією індивід був повністю безправний. Він був об'єктом влади, а не суб'єктом права, підданим, але не громадянином [11, с. 196]. Саме історія життєдіяльності типової поліцейської

держави яскраво демонструє, як легко бюрократія перетворюється на потужну, мало-контрольовану, самодостатню силу.

Отже, як уже зазначалось, характерною властивістю поліцейського режиму була детальна регламентація громадського життя. Поза регламентацією фактично не залишалось жодного питання даної сфери. “Поліція (управління), за словами К.Є. Цахаріє, – це кручена рослина, яка охоплює усі частини державного устрою”, а К. Ронер взагалі стверджував, що “діяльність поліції невичерпна, як саме життя” [3, с. 334]. Численні формально-казуїстичні правила та регламенти, по суті, стирали будь-яку межу між сферою індивідуальної свободи та компетенції влади.

В умовах тотальної поліцейської опіки закріпачений підданий був тільки пересічним, звичним об’єктом для урядових дій. Заходи безпеки щодо людей ставилися в поліцейській державі в один ряд із заходами безпеки щодо тварин та стихійних сил природи. До заходів безпеки щодо людей поліцейсти (поліцейстика – наука, що вивчає діяльність з охорони суспільного та громадського порядку, існуючих особистих та майнових відносин, здійснення нагляду при проведенні попереджувальних заходів тощо) зараховували такі, що вживалися до п’яниць, іноземців та мандрівників, лихварів та божевільних, літераторів, художників, винахідників тощо.

Індивід, який виявляв самодіяльність, ініціативу, розглядався з поліцейської точки зору як щось підозріле або небезпечне для державної влади (режиму). Такий підданий цікавив поліцію насамперед як суб’єкт (предмет, явище), котрий треба знешкодити, приборкати, так само, як і тварин або сили природи [14, с. 94].

Поліцейська держава характеризувалася також принципом колективної відповідальності за вчинки, думки тощо (моральний принцип, за якого колективні інтереси і мета превалюють над індивідуальними [2, с. 543]). Так, у збірнику законів, які регламентували діяльність поліції, наприклад, вказувалося на те, що будь-яка людина, котра помітила порушення закону, зобов’язувалася повідомити про це поліцію [7, ст. 432]. Природно, що такі вимоги створювали у суспільстві обстановку загальної недовіри, підозр та страху.

Організаційно - правові принципи функціонування поліцейських органів у Західній Європі в XVIII – на початку XX ст. зумовлювалися не тільки впливом поширених у суспільстві демократичних ідей, але і національно-історичною специфікою. Саме тоді остаточно сформулювались два підходи до поліцейської діяльності – британський і континентально-європейський, в основу яких було покладено різне тлумачення обсягу повноважень поліції. У Великобританії обов’язки поліції обмежувалися такими завданнями: підтримкою порядку, розкриттям злочинів, регулюванням вуличного руху у містах [13, с. 138]. Ці обов’язки були взаємозалежними і становили єдину поліцейську функцію – забезпечення громадської безпеки. В Австрії, Німеччині, Франції, Італії, Іспанії та інших країнах Європейського континенту завдання поліції були набагато різнобічними. На неї покладалося ще й запобігання правопорушенням у найширшому сенсі, і тому важко було назвати будь-яку сферу соціальної діяльності, яка так чи інакше не підпадала під всеосяжний поліцейський контроль. Цікаво, що з огляду на такі погляди можновладців, у Пруссії в XVIII ст., наприклад, були: ветеринарна, мисливська, пожежна, рибальська, страхова, будівельна та інші види поліції [5, с. 101].

Пруський король Фрідріх Великий (1712–1786), яскравий прихильник цієї теорії, стверджував: “...народові, мов малій дитині, треба вказувати, що він повинен їсти та пити”. Такий погляд на державу у XVIII ст. енергійно втілювали в життя уряди різних держав. У Росії його виразником був Петро I (1672–1725).

У той самий час у Франції функціонували розгалужені поліцейські структури у провінціях, містах, на основних дорогах, які були підпорядковані короні, а також спеціалізовані органи, призначені для проведення попереднього (тобто досудового) розслідування, здійснення політичного розшуку тощо [5, с. 101]. Причому юрисдикція поліції визначалася головно адміністративним шляхом, королівськими едиктами і ордонансами. У 1667 р. була заснована посада генерал-лейтенанта поліції, котрий здійснював керівництво усіма поліцейськими формуваннями країни. У регіонах відповідні функції здійснювалися інтендантами поліції, юстиції і фінансів [15, с. 246].

Інакше було у Великобританії, там доктрина поліцейської держави не отримала поширення. А вже в Англії і Уельсі (а пізніше і в Шотландії) інтенсивно розвивалися процеси становлення і зміцнення місцевого самоврядування і відповідно децентралізації поліції. Керівництво і контроль над нею вже з XIV ст. були зосереджені в руках мирової юстиції в особі місцевих суддів-дворян. Саме вони несли відповідальність за здійснення у місцевому масштабі стародавньої королівської прерогативи підтримки правопорядку [8, с. 76]. Власне ж поліцейські функції поклалися до початку XIX ст. безпосередньо на громадян: кожен домовласник давав клятву сприяти розшуку і покаранню злочинців, і зобов'язаний був відслужити рік констеблем (адміністративна посада, як правило, в правоохоронних органах англосовітських країн. Сьогодні в Великобританії, США, Канаді, Новій Зеландії та ін. країнах констебль – нижчий поліцейський чин – З.П.).

Наприкінці XVIII ст. в більшості континентальних європейських країн, насамперед у Франції, ідея поліцейської держави, що зрештою стала джерелом деспотизму, виявила свою неефективність: всеосяжний поліцейський захист безпеки і добробуту негативно позначився на стані економічного і політичного розвитку. Імпульсом до постабсолютистського реформування національних поліцейських систем стали демократичні засади Великої французької революції 1789 р., пізніше виражені у відомій Декларації прав людини і громадянина (26 серпня 1789 р.)

Однак у самій революційній Франції положення Декларації, як не дивно, не були втілені у життя. Навпаки, ця країна показала світу приклад масового політичного терору на основі принципу “революційної законності (доцільності)”, який особливо поширився у роки якобінської диктатури. Під час революції королівська поліція була розігнана, а більшість її службовців були засуджені як “вороги народу” чи страчені без суду і слідства. Відтак охорона встановленого повсталим народом правопорядку здійснювалася загонами національної гвардії, що формувалися на міліційній основі. Командування ними в Парижі та провінціях покладалося на комісарів Конвенту і якобінські клуби – своєрідні органи керівництва партією.

Зазначимо, що у країнах Центральної і Східної Європи до початку XX ст. склалася в основному централізована модель управління поліцією [10, с. 32]. В Австро-Угорщині, Болгарії, Румунії, Сербії керівництво поліцейськими силами здійснювалося міністерствами внутрішніх справ (МВС) і урядовими представниками на місцях. Вплив муніципальних органів на поліцію був дуже обмеженим. Це можна пояснити прагненням правлячих династій максимально посилити (централізувати і сконцентрувати) свою владу в умовах багатонаціональної держави (Австро-Угорщина), регіонального сепаратизму (Румунія) і явної чи потенційної зовнішньої загрози (Болгарія, Сербія) [10, с. 40].

Цікавим є досвід США щодо формування сучасної поліцейської системи, який передбачає обов'язкове врахування таких базових положень:

– по-перше, система, що створюється для захисту інтересів громадян, не повинна перетворюватися на інститут, який обмежує їх законну діяльність, а методи контролю та боротьби зі злочинністю не повинні суперечити основним правам та свободам людини, що містяться у “Загальній декларації прав людини” та інших міжнародних актах;

– по-друге, громадяни, яким довірено виконання правоохоронних функцій, зобов'язані пройти ретельний відбір відповідно до їх особистісних якостей та отримати кваліфіковану, професійну підготовку; від них також вимагається дотримання етичних норм [6, с. 360].

В азійських і африканських колоніях європейських держав був особливий підхід до організації і управління поліцейськими формуваннями. Загальне керівництво поліцією здійснювалося з метрополії, а безпосереднє – було покладено на голів місцевої колоніальної адміністрації. Під контролем останньої діяли поліцейські загони, які комплектувалися з європейців (переважно жандармерія) і місцевих жителів [3, с. 334]. Причому дислокація згаданих підрозділів у багатонаціональних чи інших особливих провінціях здійснювалася з урахуванням принципу “розділяй і владарюй”

В Індії, наприклад, поліцейські - мусульмани скеровувалися у місця проживання індусів, а поліцейські - індуси – у міста і села, де переважало мусульманське населення. На той час і за таких умов про будь-яку суто національну за змістом поліцейську не йшлося.

Типова, визначальна ознака поліцейського державного порядку — бюрократичне правління, яке все ж таки відрізняється від феодальних форм правління тим, що ґрунтується на праві, а не на свавіллі окремої особи. Усі починання державної влади втілюють у життя численні представники бюрократії, головним полем діяльності яких є різноманітні канцелярії. У Німеччині XVIII ст., де

прихильники поліцейського порядку посідали особливе місце, виникла навіть спеціальна галузь прикладного державознавства, присвячена державній канцелярській практиці. Батьком такого підходу був Й. Я. Мозер (1701—1785), відомий представник догматичної розробки німецького державного права [14, с. 94–98].

**Висновки.** Легальне застосування, особливості санкціонованого державою насильства є основною ознакою, що детермінує місце і роль поліції у системі органів виконавчої влади. При цьому значення поліцейської діяльності і самої такої організації незмінно зростає під час ускладнення політичної, економічної і криміногенної ситуацій і, особливо, коли правлячі кола намагаються вирішити проблеми, які виникають, в радикальний спосіб за допомогою всеосяжного пресингу на суспільство і окремих громадян.

І це не випадково, оскільки поліція стає головним інструментом підтримання влади в авторитарних і тоталітарних державах, де насильницький радикалізм розглядається як оптимальний засіб усунення перешкод для реалізації офіційних внутрішньополітичних доктрин. У таких умовах вона перетворюється в могутній, наскрізь політизований, терористичний апарат, що має надзвичайно широкий обсяг повноважень, орієнтований на здійснення всебічного контролю над суспільством, і широкомасштабні репресії. Причому виконує вона ці завдання небезуспішно, правда, лише у певному історичному відрізку. Проте у будь-яких тоталітарних, авторитарних державах поліція в принципі і де-факто не може бути надійним і ефективним захисником прав і свобод людини.

Без сумніву, теоретичні та організаційно-правові моделі функціонування поліції постійно еволюціонують, причому відповідні процеси інтенсифікуються, особливо у ХХІ ст., в період глобалізації, загострення численних викликів і небезпек. Однак погляди на її завдання і організацію неоднакові і визначаються як національними особливостями, так і актуальними проблемами, що стоять на певному етапі перед конкретним суспільством і країною. Саме ці особливості мали і мають домінуюче значення для вибору кожним народом того чи іншого політичного режиму, а, значить, і організаційно-правових принципів діяльності поліцейських сил.

Пряма і безпосередня залежність поліції від конкретного державно - політичного режиму, силовим гарантом існування якого вона є, призводить в разі його зміни до корінного реформування правової бази, кадрів, організаційних моделей, стратегії і тактики її функціонування. Що й спостерігається у сучасній Україні – демонтаж моделі поліцейської держави, створеної за президента В.Ф. Януковича та його “сім’ї”.

1. Андрианов С. А. *Министерство внутренних дел: исторический очерк* / С. А. Андрианов. – СПб., 1904. – 112 с. 2. Андреевский И. Е. *Полицейское право: в 2 т.* / И. Е. Андреевский. – СПб.: Праца, 1871. – Т.1: *Полиция безопасности.* – 543 с. 3. Белявский Н. Н. *Полицейское право. конспект лекций* / Н. Н. Белявский. – Юрьев: Тип. Матиссена, 1904. – 334 с. 4. Гессен В. М. *Лекции по полицейскому праву. Изд. студентов 1907–1908 гг.* – Вып. I / В. М. Гессен – СПб.: Север, 1908. – 196 с. 5. Губанов А. В. *Полиция зарубежных государств: основные черты организации и деятельности* / А. В. Губанов. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1991. – 101 с. 6. Джурканин Т., Негодченко А., Сергеев В. *Кадровое обеспечение полиции США: монография* / под ред. проф. А. В. Негодченко. – Д., 2006. – 360 с. 7. Кравченко Ю. Ф. *Міліція України* / Ю. Ф. Кравченко. – К.: Генеза, 1999. – 432 с. 8. Крылов В. С. *Полиция Великобритании. Основные черты организации и деятельности: учеб. пособ.* / В. С. Крылов. – М.: МВШ МВД СССР, 1974. – 76 с. 9. Корнеев А. М. *Полицейское государство: теория и практика: учеб. пособ.* / А. М. Корнеев. – М.: Акад. управления МВД России, 1998. – 94 с. 10. Нижник Н. Р., Калюжний Р. А., Лемак В., Захаров В. Ф. *Полиция Словацкой Республики: проблемы реформирования* // *Наук. вісн. НАВСУ.* – 2003. – № 2. – С. 32–40. 11. Опришко І. В. *Органи внутрішніх справ на етапі становлення та розвитку української державності* // *Наук. вісн. НАВСУ.* – 1999. – № 2. – С. 134–139. 12. Осипов Ю. И. *Организация и деятельность службы полиции за рубежом: учеб. пособ.* / Ю. И. Осипов. – М.: ВНИИ МВД России, 1992. – 196 с. 13. Поррит Э. *Современная Англия. Права и обязанности ее граждан* / Э. Поррит. – М., 1897. – 138 с. 14. Січкарь В. О. *Забезпечення прав і свобод людини поліцейськими структурами світу: історичний аспект* // *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених.* – Сімферополь: Таврія, 2006. – Вип. 9. – С. 94–98. 15. Файкс Г. *Большое ухо Парижа. Французская полиция: история и современность* / пер. с нем. // Г. Файкс. – М.: Юр. лит., 1981. – 246 с.