**Характеристика функцій Національної поліції Ізраїлю**

На думку вітчизняних вчених, зокрема О.М. Бандурки, функції поліції необхідно розглядати як «державну діяльність, спрямовану на захист суспільства у цілому і кожного громадянина окремо від діянь, що загрожують безпеці та громадському порядку» [17, с. 49].

Так як Національна поліція Ізраїлю в своїй діяльності широко використовує ідеї американських та британських авторів, слід звернути увагу на класифікацію функцій поліції за англо-американською традицією.

Так, О. Вільсон до основних функцій поліції відносить «придушення» та попередження злочинності, арешт правопорушників, захист майнових прав громадян, забезпечення безпеки дорожнього руху, підготовку справ про правопорушення для передачі до суду [7, с.10].

I. Інсіарді визначає дві функції поліції: перша - боротьба з правопорушеннями, а друга - охорона громадського порядку [18, с. 188].

С. Томас та Й. Хепбьорн наголошували на чотирьох основних функціях поліції. Перша функція - представницька (поліцейський є представником держави). Друга функція (основна) пов’язана із розкриттям злочинів, проведенням досудового слідства, попередженням правопорушень. Третя функція поліції (її називають публічною) - це виконання завдань, пов’язаних із підтриманням правопорядку, в тому числі процесуальні дії, пов’язані з підготовкою матеріалів щодо конкретних правопорушень для подальшого їх розгляду в судах. Четверта функція виконується в умовах надзвичайного стану і пов’язана із протидією масовим заворушенням, «придушенням» актів непокори, зокрема із застосуванням сили [9, с. 192].

Ф. Коул до перших двох основних функцій поліції відносить розкриття та розслідування правопорушень. Третя функція полягає у подоланні антигромадської поведінки на побутовому ґрунті. Четверта функція – соціальна, яка передбачає надання допомоги при розшуку дітей, тварин, особам, які її потребують, наприклад, немічним тощо [10, с. 186].

Законом України «Про міліцію» та Положенням про Міністерство внутрішніх справ України встановлено, що органи внутрішніх справ забезпечують такі основні функції (напрями діяльності): адміністративну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, профілактичну, охоронну (на договірних засадах) та виконавчу [11, с. 237].

Законом про поліцію (нова редакція) 1971 року та внутрішніми нормативно-правовими актами визначено основні функції, тобто основні напрями діяльності Національної поліції Ізраїлю [8, с. 19].

За змістом нової редакції Закону, всі функції поліції поділяються на такі групи:

- перша група - функції, пов’язані із забезпеченням внутрішньої безпеки держави (тероризм, антидержавні злочини);

- друга - протидія правопорушенням, їх профілактика та попередження;

- третя - забезпечення громадського порядку;

- четверта - забезпечення безпеки дорожнього руху;

- п’ята - забезпечення нормального та безпечного функціонування установ, організацій, підприємств [12, с.115-117].

До функцій поліції, пов’язаних із забезпеченням внутрішньою безпекою держави, належать такі:

- здійснення розвідувальної та оперативно-розшукової діяльності з використанням людських та технічних ресурсів;

- здійснення системних перевірок об’єктів та осіб з метою попередження терористичних актів;

- інформування громадян щодо необхідності проявляти пильність;

- безумовне реагування на звернення громадян про виявлені підозрілі предмети, їх перевірка на наявність вибухових речовин та їх знешкодження;

- огляд місця пригоди з метою виявлення небезпечних предметів, збору доказів у справах щодо терористичних актів;

- затримання осіб, які підозрюються у здійсненні терористичних актів;

- здійснення рятувальних робіт у разі вчинення терористичних актів, надання допомоги та евакуація потерпілих з місця пригоди.

До функцій поліції, пов’язаних із протидією правопорушенням, їх попередженням та профілактикою, належать такі:

- прийняття процесуальних рішень за заявами громадян за фактами порушення закону та громадського порядку;

- проведення оперативно-розшукової діяльності та розкриття злочинів;

- розслідування злочинів та притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у їх вчиненні;

- виявлення, розкриття та розслідування латентних злочинів, насамперед, пов’язаних із незаконним обігом наркотичних засобів, зброї, торгівлею людьми, кримінальним шантажем, торгівлею викраденим майном;

- транспортування, супроводження та охорона затриманих осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, зокрема до суду, організація виконання наказів судового виконавця;

- проведення комплексу профілактичних заходів щодо попередження злочинності;

- проведення спеціальних профілактичних заходів щодо неповнолітніх;

- інформування населення про те, яким чином можна зменшити вірогідність вчинення злочинів щодо громадян.

До функцій поліції, пов’язаних із забезпеченням громадського порядку належать такі:

- охорона громадського порядку;

- патрулювання з використанням особового складу поліції;

- проведення відпрацювань та спеціальних операцій для забезпечення охорони громадського порядку та безпеки на час офіційних заходів державного значення;

- прийняття необхідних заходів під час проведення демонстрацій, мітингів, інших масових акцій населення;

- організація заходів з охорони правопорядку в муніципалітетах, районних радах та сільськогосподарському секторі;

- боротьба з хуліганством;

- організація діяльності добровольців цивільних патрульних загонів.

До функцій поліції із забезпечення безпеки дорожнього руху належать:

- здійснення контролю за додержанням правил дорожнього руху та заходів щодо його регулювання;

- проведення розслідувань дорожньо-транспортних пригод, притягнення винних у ДТП до правової відповідальності, насамперед судової;

- регулювання дорожнього руху у зв’язку із здійсненням терористичних атак;

- інформування населення із приводу поведінки на дорогах, особливо учнів шкіл та інших навчальних закладів.

До функцій поліції щодо забезпечення нормального та безпечного функціонування установ, організацій, підприємств, належать:

- охорона об’єктів державного значення, зокрема морських та повітряних портів;

- охорона та забезпечення нормальної діяльності урядових установ, міністерств, відомств, громадських організацій, іноземних представництв та установ;

- охорона шкіл та інших навчальних закладів;

- ліцензування, визначення обмежень та умов деяких видів підприємницької діяльності, особливості роботи розважальних закладів, контроль за виконанням відповідних приписів та обмежень.

Ізраїльські фахівці у галузі правоохоронної діяльності завжди стояли на тих позиціях, що функції поліції підлягають системному перегляду з метою виключення тих, що не мають безпосереднього відношення до охорони громадського порядку, громадської безпеки, боротьби із правопорушеннями та їх профілактикою. Не властиві поліції обов’язки підлягають передачі іншим компетентним державним органам.

Національної поліції Ізраїлю характерне швидке реагування на зміни криміногенної обстановки у країні шляхом реформування та впровадження нових методів діяльності і створення нових поліцейських підрозділів [3, с. 1-2].

Її досвід підтверджує думку вчених пострадянського періоду про те, що для поліції (міліції) «настав час перестати підміняти соціальні інститути», а необхідно перейти виключно до виконання професійних функцій, скоротивши при цьому «кількість пріоритетних напрямів діяльності до необхідного, науково-обґрунтованого мінімуму» [3, с. 32]. Наявність надто великої кількості функцій «лише заважає виконанню прямих функцій як правоохоронного органу» [14, с. 44].

Вищевизначений розподіл функцій в повній мірі відповідає практиці Національній поліції Ізраїлю. Поряд з функціями (напрямами діяльності), пов’язаними з боротьбою з правопорушеннями (оперативно-розшукова, кримінально-процесуальну), поліція, як і міліції України, здійснює адміністративну діяльність.

На законодавчому рівні термін «адміністративна діяльність» не визначений ні в Україні, ні в Ізраїлі.

Українські вчені, наприклад І.П. Голосніченко та Я.Ю. Кондратьєв, визначили адміністративну діяльність як «діяльність органів державної виконавчої влади, що спрямована на забезпечення охорони прав громадян, громадського порядку та громадської безпеки, виявлення, припинення та попередження правопорушень» [5, с. 104].

Той же І.П. Голосніченко акцентує увагу на тому, що адміністративна діяльність - це «врегульована нормами адміністративного права державна виконавчо-владна діяльність, яка спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, громадського порядку, громадської безпеки та боротьбу із правопорушеннями» [16, с. 196-198].

На думку Ф.Д. Фіночка, Ю.П. Битяка, В.В. Богуцького, В.М. Гаращука, адміністративна діяльність полягає в «організації і практичному провадженні заходів щодо охорони правопорядку та здійснюється службами і підрозділами міліції громадської безпеки» [17, с. 482].

Інші автори, наприклад Л.В. Коваль, вважають, що адміністративна діяльність - це «видання нормативних та індивідуальних актів» [6, с. 69].

В.В. Конопльов формулює поняття «адміністративна діяльність» як «урегульовану адміністративно-правовими нормами виконавчо-владну, розпорядницька діяльність, яка спрямована, з одного боку, на забезпечення виконання поставлених перед цими правоохоронними органами завдань щодо сприяння реалізації нормативно закріплених прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, їх охорону та захист, охорону громадського порядку та громадської безпеки, боротьбу із правопорушеннями, з іншого - на упорядкування внутрішньо-системних відносин, які виникають з питань організації самої системи органів внутрішніх справ, забезпечення необхідних умов для її функціонування» [17, с. 11-13].

Адміністративна діяльність розглядається, наприклад П.Л. Поповим, як сукупність «адміністративно-управлінської, адміністративно-наглядової, адміністративно-розпорядчої та адміністративно-юрисдикційної діяльності» [12, c. 84].

В.Я. Кікоть взагалі вважає, що адміністративну діяльність слід розглядати як «виконавчо-розпорядчу діяльність щодо організації роботи підлеглих апаратів та служб, підрозділів, їх працівників у практичній реалізації адміністративно-правовими засобами, формами та методами охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю» [8, с. 24].

В англомовній літературі адміністративна діяльність визначається як «практичне управління та керування різними органами та агенціями, які не є представниками державної влади» [12, с. 57].

Б. Гарнер зазначає, що адміністративну діяльність слід розглядати як діяльність, яка разом з адміністративним законодавством визначає відносини між законодавцями, судовою владою та громадянами [2, с. 28].

В Ізраїлі не сконструйовано визначення адміністративної діяльності, але вона здійснюється поліцією при охороні громадського порядку, забезпеченні громадської безпеки, попередженні, виявленні, припиненні правопорушень і забезпечується створенням певних внутрішніх системних умов функціонування самої поліції. Така діяльність поліції збігається з адміністративною діяльністю органів внутрішніх справ України.

Вітчизняними науковцями визнається поділ адміністративної діяльності на внутрішньоорганізаційну (внутрішньосистемну) та зовнішню адміністративну діяльність. Перша, внутрішньоорганізаційна (внутрішньосистемна) забезпечує формування та функціонування самих правоохоронних органів, включаючи визначення їх організаційної структури, планування роботи, здійснення повсякденного керівництва, контролю та перевірки виконання поставлених завдань, професійний підбір, розстановку, навчання та виховання кадрів, матеріально-технічне забезпечення. Це фактично управління самою системою органів міліції (поліції) [16, с. 200]. Таку ж саму позицію щодо поділу адміністративної діяльності поділяють російські дослідники [3, с. 6].

В ізраїльській правовій літературі адміністративна діяльність розглядається, насамперед, як управлінська діяльність з організації діяльності самої поліції, управління підлеглими підрозділами та особовим складом, підготовка внутрішніх нормативних документів, тобто як внутрішньоорганізаційна (внутрішньосистемна) діяльність.

Вона передбачає наявність визначених структур поліції, розподілення функціональних обов’язків, планування роботи, організацію взаємодії між галузевими службами, контроль, перевірку виконання, підбір, розстановку, виховання кадрів, застосування заходів стимулювання, дисциплінарного впливу тощо.

Як напрям внутрішньоорганізаційної діяльності розглядається адміністративно-розпорядча діяльність, як використання засобів державно-владного характеру для впливу на суспільні відносини та дії окремих осіб з метою забезпечення виконання основних завдань системи, узгодженої роботи всіх ланок і підрозділів апарату управління. Насамперед, це проявляється у взаємодії Національного штабу поліції з територіальними управліннями (округами) та відповідно з поліцейськими підрозділами на місцях.

У Національній поліції Ізраїлю внутрішня адміністративна діяльність дістає свою реалізацію насамперед через видання внутрішньовідомчих нормативних актів (головним чином, наказів, інструкцій) Національного штабу поліції Ізраїлю. Як приклад, можна привести накази, що присвячені укріпленню службової дисципліни (індекс 06 «дисципліна»), умовам служби (індекс 07 «умови служби»), роботі окремих підрозділів (індекс 12 «патруль та операції», індекс 14 «розслідування») [4].

Незважаючи на всю важливість внутрішньоорганізаційної діяльності, вона є допоміжною і створює належні умови для виконання завдань, що направлені зовні.

Під зовнішньою адміністративною діяльністю слід розуміти діяльність, яка виходить за межі внутрішньоорганізаційних відносин, розповсюджується на непідпорядковані підприємства, установи, організації, а також громадян. Вона пов’язана із забезпеченням особистої безпеки громадян, охороною громадського порядку, забезпеченням громадської безпеки, в тому числі безпеки дорожнього руху, охороною власності тощо [11с. 6]. Ця діяльність передбачає також здійснення підготовки відповідних матеріалів про правопорушення для подальшого розгляду судом.

Зовнішня адміністративна діяльність поліції є основна, тому що в процесі її реалізації вирішуються завдання та функції, які визначають соціальне призначення поліції. Такий характер має вся діяльність ізраїльської поліції, що пов’язана з охороною громадського порядку, громадської безпеки, забезпеченням особистої безпеки громадян та застосуванням до правопорушників заходів примусу, встановлених чинним законодавством.

Адміністративно-наглядову діяльність необхідно розглядати як один із напрямів зовнішньої адміністративної діяльності, як засіб впливу на формування суспільних відносин, процесів поведінки і діяльності людей.

В Ізраїлі адміністративно-наглядова діяльність реалізується як діяльність для здійснення повноважень відповідними суб’єктами (підрозділами поліції) у вигляді систематичного контролю за діями та поведінкою людей, оцінкою цієї поведінки з позиції відповідності до правових вимог, а в разі необхідності припинення протиправних дій та виявлення осіб, які їх вчинили. Ця діяльність ізраїльської поліції має активний характер і, як свідчить практика, має суттєвий вплив на соціальні взаємовідносини у суспільстві.

Ця сторона діяльності, наприклад в Україні, підлягає чіткій регламентації за чинним адміністративним законодавством [5, с. 105]. В Ізраїлі вона регламентується Законом про поліцію (нова редакція) 1971 року та наказами Національного штабу поліції Ізраїлю, наприклад про роботу з громадськістю (індекс 04 «поліція та громадськість»), про забезпечення транспортної безпеки (індекс 13 «транспортний рух»).

Адміністративна діяльність діяльності Національної поліції Ізраїлю та міліції України мають спільні риси:

- поліція, як і міліція, підпорядкована та підконтрольна виконавчим органам державної влади, в тому числі Міністерству внутрішньої безпеки Ізраїлю;

- діяльність поліції, як і міліції, носить державно-владний характер, який полягає в тому, що ця діяльність здійснюється від імені держави з використанням наданих державою владних повноважень, в межах встановлених законом, що відрізняє цю діяльність від оперативно-розшукової;

- працівники поліції та міліції діють на підставі законів або підзаконних нормативних актів, в межах і порядку, встановленому чинним законодавством;

- діяльність поліції та міліції носить організаційний характер, пов'язаний з забезпеченням громадського порядку та громадської безпеки;

- ця діяльність носить профілактичний характер, а кінцевою метою адміністративної діяльності поліції та міліції є попередження правопорушень.

Адміністративна діяльність поліції одночасно є виконавчою та розпорядчою. Виконавча діяльність поліції пов’язана із повсякденним виконанням чинних законів та підзаконних актів Держави Ізраїль, що регламентують питання охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби зі злочинністю.

Уся адміністративна діяльність поліції Ізраїлю має яскраво визначену правоохоронну направленість. Поліція, відповідно до своїх повноважень, здійснює нагляд за виконанням загальнообов’язкових правил поведінки, застосовує засоби примусу, які мають характер адміністративного примусу з метою попередження, а при необхідності - припинення правопорушень та покарання правопорушників.

Особливу увагу в Ізраїлі приділяють питанням попередження та профілактики правопорушень. Тому в адміністративній діяльності поліції значне місце займає попередження правопорушень та активне проведення профілактичних заходів. Ця робота направлена на те, щоб створити умови, які виключають вчинення правопорушень, не допускати, оперативно припиняти їх, тим самим попереджувати можливу шкоду, яку правопорушення наносить громадянам, суспільству та державі.

Національною поліцією Ізраїлю здійснюється охорона громадського порядку як один з напрямів адміністративної діяльності.

У вітчизняній адміністративній науці громадський порядок розглядається як «певна система відносин, належний порядок, що склався у суспільстві й відповідає інтересам держави та всіх її громадян» [7, с. 477].

С.В. Ківалов та Л.Р. Біла зазначають, що громадський порядок – «це певна система відносин, належний порядок, що склався у суспільстві, який відповідає інтересам держави і всіх її громадян» [5, с. 71].

На думку радянських юристів М.І. Єропкіна та О.П. Клюшніченка, під громадським порядком слід розуміти «всю сукупність відносин, що складаються у суспільстві» [16, с. 274].

І.М. Даньшин розглядає громадський порядок як «суспільні відносини, що виникають у процесі виконання громадянами встановлених у нормах права та інших нормах неюридичного характеру правил поведінки і забезпечують узгоджене та стабільне спільне життя людей» [12, с. 15].

Л.Л. Попов визначає громадський порядок як «урегульовану нормами права та моралі систему вольових відносин, що протікають, головним чином, у громадських місцях, а також суспільні відносини, що виникають і розвиваються за межами громадських місць, але за своїм характером забезпечують охорону здоров’я, честі громадян, громадського спокою, нормальних умов для діяльності підприємств, установ, організацій» [18, c. 7].

Ф.Д. Фіночко доповнює, що громадський порядок – це сукупність установлених у державі правил поведінки громадян у громадських місцях, які регулюються правовими, моральними та іншими соціальними нормами [9, c. 474].

О.Ф. Скакун визначає громадський порядок як стан (режим) упорядкованості соціальними нормами (нормами права, моралі, корпоративними нормами, нормами-звичаями) системи суспільних відносин і їх додержання [2, с. 453-454].

Л.В. Коваль під громадським порядком розуміє стан у суспільстві, який гарантує уникнення небезпек як суспільством, так і окремими громадянами [6, с. 58-62].

І.П. Голосніченко та Я.Ю. Кондратьєв у вузькому значенні розглядали громадський порядок як стан соціальної урегульованості, при якому забезпечуються життя, здоров’я громадян, їх права та свободи, громадський спокій, мораль та людська гідність [15, c. 14-16].

А.Т. Комзюк визначає громадський порядок як суспільні відносини, що складаються у громадських місцях у процесі спілкування людей і які мають на меті забезпечення спокійної обстановки суспільного життя, нормальних умов для праці та відпочинку людей, для діяльності державних органів, а також підприємств, установ та організацій [8, с. 305].

В.Д. Сущенко, В.І. Олефір та інші фахівці в галузі адміністративної діяльності ОВС розглядають громадський порядок як «урегульовану правовими та іншими соціальними нормами певну частину суспільних відносин, які складають режим життєдіяльності у відповідних сферах, забезпечують недоторканість життя, здоров’я та гідності громадян, власності та умов, що склалися для нормальної діяльності установ, підприємств, організацій, посадових осіб та громадян [11, с. 69].

Х.П. Ярмакі визначає громадський порядок як урегульовану нормами права та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, що складаються у громадських місцях, яка має на меті охорону та забезпечення спокою населення, охорону життя, здоров’я, прав та свобод, честі і гідності громадян, створення сприятливих умов для нормального функціонування державних і громадських організацій [2, с. 97].

Під громадським порядком російський вчений В.Я. Кікоть розуміє «особливу галузь вольових суспільних відносин, які забезпечують елементарні умови людського співіснування та які є безпосереднім об’єктом охорони державних органів (поліції, юстиції тощо)» [8, с. 18].

В ізраїльському суспільстві, яке у цілому характеризується достатньою внутрішньою стабільністю, існує наявна потреба у забезпеченні належного громадського порядку. Охорона громадського порядку відповідає інтересам усього суспільства, всіх верств населення.

Поліція Ізраїлю, виконуючи зазначені функції у сфері адміністративної діяльності, взяла на озброєння відому модель організації охорони громадського порядку під назвою “communitypolicing”, що означає дослівно «комунальне (громадське) поліціювання» або «комуналізація поліції», «орієнтація на громаду», сутність якої у встановлені партнерства поліції та населення на рівні громади.

Концепція «комунальної поліції» прийшла на зміну концепції «професійної поліції», що означає заміну чисто поліцейських засобів впливу на правопорядок, коли боротьба з правопорушеннями є виключна прерогатива поліції, на тісну співпрацю з населенням, збільшення ролі громадськості в справі укріплення правопорядку. При цьому населенню пропонується не очікування події, а попереджувальні та активні дії разом із поліцією.

Зростання злочинності, особливо організованої, корумпованість влади, апатія населення поставили перед поліцією Ізраїлю альтернативу: «перетворити поліцейські дільниці на фортеці» або «піти на тісний зв’язок з населенням» [4, с. 8].

Передача повноважень у сфері виконавчої влади недержавним інституціям (органам місцевого самоврядування, муніципалітетам, комунам тощо) – «це не данина міжнародній «управлінській моді», а обов’язкова ознака демократичного суспільства» [1, с. 41].

Ідея общинної охорони громадського порядку, яка реалізується в Ізраїлі, спрямована на пошук причин та умов, які сприяють вчиненню правопорушень, передбачає формування нового типу зв’язку між поліцією та населенням, який побудований на взаємній довірі та передачі частини повноважень від поліції до громадян. Робота поліцейського розглядається як одна зі сфер послуг населенню, що надається державою.

Громадянам надається можливість у своєму районі самим вирішувати проблеми, які не належать до категорії занадто складних, а активному законослухняному населенню - брати участь в охороні громадського порядку і впливати на нього. Одночасно поліція отримує можливість зосередитися на основних напрямах своєї діяльності.

«Комуналізація поліції» поставило питання щодо формування нового типу офіцера поліції, який би мав прямий зв'язок із населенням на території обслуговування. До кожного працівника поліції ставиться вимога щодо високого професійного рівня та зміни філософії відносин як до своєї праці, так і взаємодії із громадянами. Кодекс етики поліції Ізраїлю наголошує, що поліцейський зобов’язаний в «ім’я укріплення довіри з бку суспільства уявляти себе в ролі служителя суспільству, а не його правителя» [8, с. 3].

Працівник поліції, долучений до цієї програми, зобов’язаний працювати з добровольцями із числа законослухняних громадян. Одночасно виконуючи всі поліцейські функції, він повинен намагатися покращити життя громадян. Як показує практика Ізраїлю, ця система вносить елемент попередження, а не швидкого реагування. Поліція створює відповідний мікроклімат в общині, який відрізняється спокоєм, врівноваженістю та довірою. Робота спрямована, насамперед, на захист тих, хто може стати об’єктом злочину: молоді, людей похилого віку, безпритульних, національних меншин та ін.

Система поєднує технічні досягнення з людським фактором, тобто, використовуючи новітні наукові досягнення в охороні громадського порядку, ніяким чином не відкидати пряме людське спілкування та спільну працю над вирішенням суспільних проблем. Одночасно робота в громаді передбачає децентралізацію професійної поліцейської діяльності, тобто громада певного району «повинна думати про поліцію, як про один із ресурсів покращення життя у цілому» [12, с. 25].

До громадського порядку досить близько знаходиться сфера громадської безпеки, яка на думку деяких авторів, є «система відносин, яка складається у процесі запобігання та усунення загрози життю, здоров'ю та їх майну» [5, с. 71], Інші вважають, що це суспільні відносини, пов’язані з локалізацією «шкідливих наслідків для життя, здоров’я громадян та їх майна, явищ, дій, що викликані небезпечною для оточуючих поведінкою окремих осіб, використовуючи джерела підвищеної небезпеки, або дією стихійних сил природи» [7, с. 20]. Аналогічної думки дотримуються В.Д. Сущенко, В.І. Олефір та інші науковці [8, с. 72-73].

При порушенні відносин у сфері громадської безпеки характерним є те, що загроза створюється не конкретній особі, а значному колу осіб; наслідки значно тяжчі, ніж при посяганні на безпеку громадянина; і регулятором відносин виступають різноманітні організаційно-технічні (технологічні) правила, норми та стандарти (для Ізраїлю, насамперед, це вибухонебезпечні речовини, які застосовуються при здійсненні терористичних актів).

Громадський порядок та громадська безпека пов’язані між собою. Виконання правил громадської безпеки, його укріплення має значення для забезпечення громадського порядку. У свою чергу, укріплення останнього позитивно впливає на забезпечення особистої та громадської безпеки. Належний громадський порядок при проведенні масових заходів під контролем поліції дає можливість забезпечити особисту безпеку його учасників.

Важливим моментом аналізу діяльності поліції є визначення форм адміністративної діяльності, під якими «розуміються однорідні за своїм характером і природою групи адміністративних дій» [11, с. 12-13].

Виділяються дві форми адміністративної діяльності поліції: правові (видання внутрішніх нормативних актів, укладення договорів за участю поліції, здійснення інших юридично значущих дій, наприклад, прийняття присяги) та неправові (організаційно-технічні, наприклад одержання інформації, та громадсько-організаційні, наприклад мобілізація цивільних гвардійців на забезпечення громадського порядку).

Слід вважати, що для поліції Ізраїлю характерним є здійснення своєї діяльності у різноманітних формах, зокрема організаційні заходи (організаційно-масова робота), матеріально-технічні операції, нормотворчість, правозастосування (регулятивна та правоохоронна) діяльність. У цих формах вона реалізується як у середині підрозділів та служб поліції, так і в зовнішніх умовах у зв’язку із взаємодією з іншими державними та громадськими організаціями посадовими особами та громадянами.

Організаційні заходи проводяться поліцією з метою забезпечення ефективного функціонування всієї системи. Насамперед, це дії вищих органів та посадових осіб, які пов’язані з підготовкою відповідних заходів, наприклад навчання поліцейських або розробка заходів для використання позитивного досвіду досягнень науки і техніки у правоохоронній діяльності. Важливу допомогу поліція надає своїм добровільним помічникам із Цивільної гвардії, які беруть активну участь в охороні громадського порядку і на деяких ділянках іноді повністю замінюють штатний склад поліції. Крім того, у рамках організаційних заходів проводиться організаційно-масова робота з правового виховання населення, залучення найактивніших громадян до справи охорони громадського порядку та громадської безпеки.

Матеріально-технічні операції мають допоміжний характер у діяльності поліції. За їх допомогою забезпечується процес діяльності поліції, сутність якого реалізується у діловодстві, забезпеченні підрозділів та служб засобами оргтехніки, у складанні необхідних звітів, довідок тощо.

Нормотворча діяльність поліції реалізується у процесі підготовки правових актів, які стосуються поліцейської діяльності, їх удосконалення, доповнення, а при необхідності, у підготовці обґрунтування щодо їх відміни. Поліція Ізраїлю має право на видання нормативних документів, які безпосередньо стосуються внутрішнього життя та діяльності поліції, направлені на врегулювання внутрішньоорганізаційної діяльності. Нормотворча діяльність здійснюється, безумовно, на підставі та на виконання законів, підзаконних актів, зокрема МВБ Ізраїлю, і має підзаконний характер.

Правозастосовча діяльність поліції полягає у вирішенні конкретних питань на підставі існуючих правових норм. Практично кожний орган поліції як суб’єкт застосування норм чинного законодавства має у відповідних межах правозастосовчу компетенцію, повсякденно реалізує функцію управління. Цю діяльність поліції, виходячи з її змісту та безпосередніх цілей, можна розділити на регулятивну та правоохоронну.

Регулятивна форма використовується для вирішення конкретних управлінських справ та питань організаційного характеру, реалізації прав і законних інтересів громадян, підприємств, установ, організацій у сфері управління внутрішньої безпеки.

Важливим питанням є аналіз методів адміністративної діяльності, які застосовуються підрозділами Національної поліції Ізраїлю для вирішення завдань, що поставлені перед нею державою та суспільством.

На думку В.Я. Кікотя, під методами розуміють «способи, засоби впливу, які застосовуються, зокрема поліцією, з метою реалізації тих завдань та функцій, які на неї покладені» [18, с. 26]. За допомогою методів поліція, як суб’єкт управління, має можливість впливати на об’єкти управління.

Слід зазначити, що основними методами адміністративної діяльності поліції, як і міліції України, є два методи – переконання та примус.

Переконання передбачає вплив на свідомість та волю ізраїльських громадян, населення, посадових осіб підприємств, установ та організацій усіх форм власності з метою добровільного дотримання норм права. Цей вплив виражається у моральному та правовому вихованні громадян держави в дусі поваги до закону, правил загального існування.

Поліція у взаємодії з державними та не державними організаціями, органами місцевого самоврядування проводить організаційно-масову роботу, завданням якої є не тільки створення умов попередження правопорушень, а й активне залучення самого населення до участі в охороні громадського порядку та громадської безпеки. У цій діяльності використовуються найрізноманітніші види заохочень найактивніших громадян. Заохочення є також і засобом переконання за законослухняну поведінку.

Д.Н. Бахрах вважає, що існує три типи заходів адміністративного примусу: 1) заходи адміністративного стягнення; 2) заходи адміністративного припинення; 3) попереджувальні заходи [13, с. 45]. Аналогічної думки тримається В.І. Олефір [8, c. 15].

Водночас, А.П. Клюшніченко висловлював свою незгоду щодо виокремлення попереджувальних заходів як окремого виду примусу [4, с. 13].

В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко вказують на попередження, припинення та заходи відповідальності [2, с. 112]. Ю.П. Битяк до примусових заходів відносить адміністративно-попереджувальні заходи, заходи адміністративного припинення, заходи адміністративно-процесуального забезпечення, заходи адміністративного стягнення [9, с. 77].

Одним із методів діяльності поліції є застосування заходів адміністративного попередження. У вітчизняній літературі під ним розуміють «способи та заходи, спрямовані на попередження та запобігання правопорушенням, обставинам, що загрожують життю і безпеці громадян або нормальній діяльності державних органів, підприємств та організацій» [9, с. 90], а також «запобігання можливих шкідливих наслідків» різного роду негативних проявів у сфері державного управління [13, с. 83].

Проведеними дослідженнями встановлено, що у діяльності Національною поліцією Ізраїлю застосовуються такі заходи адміністративного попередження:

- перевірка документів, насамперед особистих, які посвідчують особу;

- огляд особистий, вантажу, речей тощо;

- обмеження роботи або закриття об’єктів, зокрема розважальних, торгових тощо;

- обмеження руху транспорту та пішоходів, зокрема при проведенні масових заходів, загрозі життю та здоров’ю громадян, терористичних актах тощо;

- входження у житлові та службові приміщення, на земельні ділянки;

- примусове вилучення майна;

- карантинні та санітарно-охоронні обмеження.

Правовими підставами застосування заходів адміністративного попередження є Закон про поліцію (нова редакція) 1971 року та інші нормативні акти.

Так, відповідно до ст. 78 цього Закону, у разі «незаконного скупчення людей, безчинствах або порушеннях спокою, або при наявності підстав, що такі будуть мати місце», офіцер поліції має право віддати наказ власникові закладу, в якому здійснюється продаж спиртних напоїв, власнику клубу, закрити заклад на час, який вказує офіцер поліції. Відмова від виконання припису офіцера поліції несе відповідальність у вигляді штрафу або позбавлення волі строком шість місяців [8].

Відповідно до ст. 13 (б) Закону про вогнепальну зброю (1962), поліцейський має право перевірити законність носіння зброї особою [15]. Вказана діяльність має значення для попередження правопорушень, враховуючи, що на кінець 2007 року 193666 громадян мали вогнепальну зброю на законних підставах. Разом з тим, наприклад в 2005 році поліцією виявлено 33 тисячі громадян, а в 2006 році – 13 тисяч громадян, які володіли зброєю незаконно (без ліцензії на зброю або мали прострочену ліцензію) [6].

Згідно зі статтею 64 (бет) Правил дорожнього руху та рішення Верховного суду Ізраїлю від 15 грудня 2004 року, поліцейський має право запропонувати водію здати кров на аналіз на предмет визначення алкоголю у крові, взявши від останнього письмову згоду. За дозволом суду кров на аналіз може бути отримана примусово [17].

Національною поліцією Ізраїлю застосовуються заходи припинення, зокрема:

- особистого характеру, наприклад адміністративне затримання, доставляння правопорушника в поліцейський відділ, особистий огляд, безпосередній фізичний вплив на особу;

- майнового характеру, наприклад вилучення речей, документів, зброї тощо;

- технічного характеру, наприклад тимчасова заборона експлуатації транспортних засобів, механізмів, припинення робіт тощо;

- медико-санітарного характеру;

- фінансово-економічного характеру, наприклад тимчасове припинення фінансування, арешт вкладів, позбавлення ліцензій та дозволів тощо.

Так, ст. 78 Закону про поліцію (нова редакція) передбачає, що у разі невиконання припису офіцера поліції щодо закриття закладу, на це може бути отриманий ордер суду. При його наявності офіцер поліції має право застосувати примус для закриття закладу.

В офіцера транспортної поліції існує право винести адміністративне рішення про заборону експлуатації транспортного засобу від 30 до 60 днів, якщо водій вчинив низку грубих порушень, наприклад здійснив заборонений обгін, пересік суцільну лінію дорожньої розмітки [13].

Значне місце у діяльності Національної поліції Ізраїлю займає діяльність, що пов’язана із виявленням факту правопорушення та прийняттям рішення про застосування заходів правового впливу.

Адміністративні правопорушення (провини) розглядаються як українськими, так і російськими вченими-юристами як такі правопорушення, що посягають на суспільні відносини, пов’язані із здійсненням державного управління. Це суспільно небезпечні діяння, які посягають на громадський або державний порядок, суспільні відносини у сфері державного управління, права і законні інтереси громадян, що регулюються нормами адміністративного, фінансового, аграрного та інших галузей права [2, с. 309].

В англомовній літературі класичне визначення правопорушення розглядається як «позитивна чи негативна дія, спрямована на порушення кримінального закону або правопорушення проти державного устрою» [9, с. 370].

У. Таппен надав визначення правопорушення. На його думку, це навмисна дія чи бездіяльність, що спрямована на порушення кримінального закону (статутного чи кодифікованого), вчинена не у зв’язку із захистом охоронюваних законом правовідносин і яка карається державою як за вчинення фелонії чи місдімінора(фелонія - злочин, що карається позбавленням волі на строк понад один рік; місдімінор – дрібний злочин, що карається штрафом, виправними роботами або позбавленням волі на строк до одного року) [14, с. 10].

Ізраїльська поліція організовує свою діяльність, виходячи із принципів розмежування у чинному законодавстві всіх правопорушень лише як злочинів трьох видів, що відрізняються ступенем тяжкості та строками покарання за їх вчинення [5, с. 38]: «хет» - не тяжкий злочин, максимальне покарання за яке визначається у вигляді штрафу або позбавленням волі на строк до трьох місяців; «авон» - злочини середньої тяжкості, за вчинення яких передбачається покарання у вигляді позбавлення волі на строк від трьох місяців до трьох років; «пеша» - тяжкий злочин, за який передбачене покарання у вигляді позбавлення волі на строк понад три роки [10, с. 42-43].

Важливим для Національної поліції при застосуванні діючих норм права є використання англійської концепції суворої відповідальності (Strict Responsibility), що полягає у допустимості відповідальності без установлення вини при наявності самої дії. У даному випадку від поліції не вимагається збирати докази про наявність умислу або необережності. Цей принцип застосовується щодо правопорушень законодавства у сфері безпеки дорожнього руху, охорони здоров’я, правил техніки безпеки, бездіяльності посадових осіб, які створюють для населення небезпечні ситуації [1, с. 40-41].

Особливістю ізраїльського законодавства є відсутність чіткого поділу між адміністративним та кримінальним правом, між адміністративними деліктами та злочинами. В основу поділу правопорушень покладено не принцип суспільної небезпеки та посягання на певні суспільні відносини, як передбачено кримінальним чи адміністративним законодавством України, а лише тяжкість вчиненого правопорушення та види покарання за нього.

**Література**

поліція функція адміністративний ізраїльський

1. Конституція України: Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.

2. Губанов А.В. Полиция государств Западной Европы: основне черты организации и деятельности: Учебное пособие / А.В. Губанов - М.: ВНИИМВДСССР, 1990.

3. Гессен В.М. Излекций по полицейскому праву / В.М. Гессен. – С-Пб., 1914.

4. Пєтков С.В. Ефективний менеджмент в органах внутрішніх справ: Монографія / С.В. Пєтков. - Сімферополь: «Таврія». – 2004. – 564 с.

5. Бесчастний В.М. Реформування системи МВС України: шляхи та сучасні проблеми. Правове забезпечення діяльності міліції/поліції: історія, сучасні проблеми та міжнародний досвід: Тези доп. наук. – теорет. конф. / В.М. Бесчасний. – К.: КНУВС, 2007. – 108 с.

6. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Kvpc лекций / Г.В. Атаманчук. - М.: Юрид. лит., 1997. - 400 с.

7. Реформирование полиции в странахЦентральной и ВосточнойЕвропы: Процесс и прогресс / Под ред. М. Капарини, О. Маренина. – К.: Задруга, 2005. – 296 с.

8. Філософський словник / За ред. В.І. Шинкарука. 2-е вид., перероб. і доп. – К., 1986.

9. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю.Ф. Кравченка / В.М. Плішкін – К.: НАВСУ, 1999. – 702 с.

10. Колпаков В.К. Адміністративне права України: Підруник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

11. Административное право Украины (Общаячасть) / Учебноепособие. - Х., 1999.

12. Нижник Н.Р. Природа та зміст адміністративної реформи в Україні // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Н.Р. Нижник - К., 1998.

13. Продайко С.В., Шкарупа В.К. Адміністративне право України в питаннях і відповідях: Навчально-практичний посібник / С.В. Продайко, В.К. Шкарупа – Одеса: Вид-во Одеського юрид. інституту НУВС, 2004. – 151 с.

14. Пономаренко Г.О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади: Монографія / Г.О. Пономаренко. – Харків: Видавець ФОП Вапнярчук Н.М., 2007. – 448 с.

15. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т.: Т.2. Особлива частина / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова) та ін. – К.: Юрид. Думка, 2005. – 624 с.

16. Адміністративне право України: основні поняття. Навчальний посібник. / За заг. ред. І.П. Голосніченка - К.: ГАН, 2005. – 232 с.

17. Адміністративне право України: Підручник для юридичних вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін. / За ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – 528 с.

18. Административная деятельность органов внутреннихдел: Учебное пособие для вузов / Под ред. проф. В.Я. Кикотя. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 222 с.

19. Васильев А.С. Административное право Украины (Общаячасть): Учебное пособие / А.С. Васильев – Х.: «Одиссей», 2001. – 288 с.

20. Административное право Украины. – 2 изд., перераб. и доп. / Под ред. Ю.П. Битяка. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.

21. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

22. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук / О.М. Бандурка. – Одеса: Одеський держ. універ. ім. І.І. Мечникова, 1996. – 27 с.