

РУДЕНКО М. М.,
кандидат юридичних наук,
доцент
(Київський університет інтелектуальної
власності та права Національного
університету «Одеська юридична
академія»)

УДК 351:63:27

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.6>

ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ФЕДЕРАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ НІМЕЧЧИНИ

В статті доведено, що адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності федеральної поліції Німеччини відрізняється від системи Національної поліції України за кількома ключовими аспектами. По-перше, федеральна поліція Німеччини має складну структуру, яка включає поліцію федеральних земель та національні поліцейські органи, з автономією земельних структур у власних справах. Також в Німеччині існує різнорівнева система кар'єрних шляхів у поліції. Законодавча база федеральної поліції Німеччини ґрунтується на теорії поліцейського права як підгалузі публічного права, що відрізняється від підходів української системи права. Федеральна поліція Німеччини також має широкі повноваження, які включають охорону кордонів, у той час як Національна поліція України має інші особливості та функції в контексті національного законодавства та специфіки країни умовах відбиття повномасштабного російського вторгнення. З'ясовано, що організація і діяльність поліції Німеччини базується на теорії поліцейського права як підгалузі публічного права, в Україні концепція поліцейського права не отримала широкої підтримки серед науковців, наразі її положення викладаються в закладах МВС України з спеціалістичними умовами навчання під назвою «Адміністративна діяльність національної поліції». Відповідно до закону про Федеральну поліцію, її основні завдання включають охорону кордонів федеральної території, запобігання загрозам безпеці на залізничних вокзалах та в аеропортах, а також захист від нападів на безпеку повітряного транспорту. Вона підпорядковується федеральному уряду та підпорядковується Федеральному міністерству внутрішніх справ, відповідає за виконання завдань щодо захисту своїх органів влади та асоціацій, захист приватних прав у межах своїх обов'язків та запобігання кримінальним правопорушенням. Може діяти на морі за межами територіальних вод, виконувати завдання у разі надзвичайних ситуацій та оборони, брати участь у міжнародних заходах та підтримувати інші федеральні органи, має право здійснювати поліцейський нагляд за кордоном, контроль транскордонного руху, запобігання загрозам безпеці в прикордонних зонах, захист залізничних об'єктів та повітряного транспорту, вживати заходів для підтримки або відновлення безпеки на борту літаків.

Ключові слова: автономія, адміністративне право, безпека, законодавство, кар'єра, контроль, кордон, національна поліція, повномасштабне російське вторгнення, поліцейський нагляд, публічне право, системи права, структура, транспорт, федеральна поліція.



Rudenko M. M. Experience in administrative and legal support of the organization and activities of the German Federal Police

The article demonstrates that the administrative-legal framework for the organization and activities of the Federal Police of Germany differs from the system of the National Police of Ukraine in several key aspects. Firstly, the Federal Police of Germany has a complex structure, which includes the police of federal states and national police agencies, with autonomy of state structures in their own affairs. Additionally, Germany operates a multi-level career system within its police force. The legislative framework of the Federal Police of Germany is based on the theory of police law as a sub-branch of public law, differing from the approaches of the Ukrainian legal system. Moreover, the Federal Police of Germany has broad powers, including border protection, whereas the National Police of Ukraine has different functions within the context of national legislation and the country's specific conditions, particularly concerning the full-scale Russian invasion. It has been determined that the organization and activities of the German police are based on the theory of police law as a sub-branch of public law, while in Ukraine, the concept of police law has not gained wide support among scholars, and its provisions are currently taught in institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine under specific training conditions under the name "Administrative Activities of the National Police." According to the law on the Federal Police, its main tasks include guarding the borders of the federal territory, preventing threats to security at railway stations and airports, as well as protecting against attacks on air transport security. It is subordinated to the federal government and to the Federal Ministry of the Interior, responsible for carrying out tasks related to the protection of its authorities and associations, protecting private rights within its duties, and preventing criminal offenses. It can operate at sea outside territorial waters, carry out tasks in case of emergencies and defense, participate in international events, and support other federal agencies. It has the right to carry out police surveillance at the border, control cross-border traffic, prevent security threats in border areas, protect railway facilities and air transport, and take measures to support or restore safety on board aircraft.

Key words: *autonomy, administrative law, security, legislation, career, control, border, national police, full-scale Russian invasion, police surveillance, public law, legal systems, structure, transportation, federal police.*

Вступ. Адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності федеральної поліції Німеччини представляє собою цінний досвід для України, оскільки Національна поліція України прагне до впровадження європейських стандартів та цінностей, спираючись на євроатлантичні прагнення українського народу. Федеральна поліція Німеччини успішно використовується як модель, що постійно розвивається.

Також додають актуальності статті аналіз сучасних викликів, які в цілому спішно вирішує федеральна поліція Німеччини, які включають практичні вимоги, наукові відкриття та загальноєвропейську координацію. Ці виклики охоплюють широкий спектр справ, таких як моніторинг телекомунікацій, розслідування ІТ злочинів, догляд за постраждалими, а також аналіз різних видів злочинів, включаючи вбивства, сексуальні злочини та політично мотивовані діяння. Особливо важливою є інтеграція як федеральної поліції так й Національної поліції України у мережу національних та міжнародних партнерських організацій для комплексного захисту свідків та ефективного боротьби зі злочинністю. Крім того, цікавим є досвід системи поліції в Німеччині, яка має на відміну від України децентралізовану структуру, що дозволяє федеральним землям мати автономію у питаннях організації та функціонування поліцейських структур.

Огляд останніх досліджень і публікацій. До проблеми забезпечення організації та діяльності поліції в аспекті адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності МВС



Україні звертались вчені правники В. Арендар, О. Бандурка, В. Басс, С. Берлач, О. Баклан, К. Білоусова, В. Большаков, В. Вдовічен, І. Волкова, Р. Володинець, В. Галуцько, О. Горішний, В. Глуховець, П. Діхтєвський, О. Дніпров, С. Домусчі, І. Зозуля, А. Іванишук, Р. Іерінг, О. Єщук, І. Казанчук, С. Ківалов, В. Колпаков, Я. Кондратьєв, С. Константинов, С. Короед, М. Корнієнко, І. Костенко, В. Курило, П. Куцевські, І. Куценко, Д. Лазарєв, М. Мандель, Ю. Мех, Р. Мкртчян, Є. Мойсєєв, В. Олефір, В. Опришко, Підберезних, Т. Пługатар, Ю. Римаренко, І. Савельєва, С. Сливка, С. Стеценко, І. Ткаченко, М. Уварова, О. Ульянов, Л. Б. Б. Фревель, В. Чисніков, В. Шкарупа, та ін.

Проте, безпосередньо суспільні відносини сфери предмету нашої роботи вони не аналізували. Їх наукові пошуки були зосереджені на більш загальних, спеціальних чи суміжних викликах.

Отже, аналіз успішного досвіду федеральної поліції Німеччини є важливим для України, оскільки він сприяє підвищенню безпеки держави, захисту прав громадян та їх інтеграції у європейський правовий простір.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права України та ФРН та діючого законодавства названих держав здійснити компаративістичну характеристику засад і вдалого досліду забезпечення організації та діяльності поліції.

Виклад основних положень. Поліція Німеччини складається з поліції федеральних земель і двох національних поліцейських органів – Федеральної поліції та Федерального відомства кримінальної поліції. Федеральні землі мають автономію в питаннях організації та функціонування своїх поліцейських структур, що визначає значні відмінності в поліцейських системах різних земель. Поліція у Німеччині підпорядковується федеральним землям, за винятком національних завдань, які виконує Федеральна поліція та Федеральне відомство кримінальної поліції. В різних землях існують відмінності у структурі поліції: у деяких землях поліція підпорядковується відділам міністерства внутрішніх справ, в інших – окремим органам. Існує трирівнева система кар'єрних шляхів у поліції: нижній рівень (основні завдання, короткий термін навчання), середній рівень (завдання під наглядом, вимагає середньої освіти та дворічного навчання) та вищий рівень (самостійна робота, вимагає вищої освіти або еквівалента) [1].

Організація і діяльність поліції Німеччини здійснюється на основі теорії поліцейського права та регуляторного права, як підгалузі публічного права [2]¹. В Україні апологетом поліцейського права був видатний український мислитель вчений правник Ю. Римаренко (9.05.1929–10.09.2006рр.) [3]². Він сформував засади та розкрив сутність вітчизняного поліцейського права. Проте, він не знайшов підтримки у більшості провідних вчених у галузі адміністративного права на сам факт існування такої підгалузі адміністративного права України [4]. В сучасних умовах розроблені положення Ю. Римаренко викладаються в закладах МВС України зі специфічними умовами навчання під назвою «Адміністративна діяльність національної поліції» [5]. Однак на доктринальному рівні продовжується наукова дискусія. Так вітчизняні вчені, в узагальненні І. Савельєвої доводять, що поліцейське право це соціально-правова категорія представляє собою регулятивно-охоронну систему, яка володіє реальною можливістю управляти діями індивідуальних і колективних суб'єктів права, узгоджуючи суперечливі погляди особистого, корпоративного і загальносоціального характеру, підпорядковуючи ці інтереси єдиній волі за допомогою переконання або примусу. Воно є об'єктивною реальністю що регулює суспільні відносини у сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, як сукупність адміністративно-правових норм, що виникають під час діяльності органів внутрішніх справ України [6].

¹ Die Rechtsgebiete im deutschen Recht. *RECHT-IM-TOURISMUS*. 2023. <https://www.recht-im-tourismus.de/Ausbild/Lektion11Rechtsgeb.html>

² Римаренко Ю. Антологія міжнародного поліцейського права: (Історія. Предмет. Методи. Норми. Класифікація) у 2-х т. Том 1: Від камералістики до поліцейстики, // КНУВС. НЮА України, ДДУВС, ХНУВС, Акад.пол. ФРН, Акад.управ. МВС РФ, СПб Ун-т МВС РФ, Між.поліц.асоціація, Фонд ім. Г. Зайделя Під заг. ред. Ю.І.Римаренка, В.В.Коваленка, В.Я.Тация, О.М.Джужі та ін.. Херсон: 2010 р. 723 с.



Повертаючись до аналізу організації поліції в Німеччині слід зазначити, що в деяких землях, як Північний Рейн-Вестфалія, застосовується дворівнева система без нижнього рівня. Відбуваються постійні реформи, спрямовані на модернізацію та покращення роботи поліції, наприклад, впровадження моделі "New Public Management", яка включає децентралізацію ресурсів, бюджетування, угоди про цілі, контроль результатів та постійне удосконалення управлінських процесів. Значна увага приділяється інтеграції жінок та осіб з іммігрантським походженням до складу поліції, що сприяє більшій різноманітності та покращенню сприйняття поліції громадянами. Поліцейські завдання виконуються на рівні районних поліцейських управлінь або великих поліцейських комісаріатів, які можуть відповідати за різні регіони та специфічні завдання, такі як технічне обслуговування чи підготовка кадрів. Значна увага приділяється співпраці між різними рівнями поліції та іншими державними структурами, а також з міжнародними організаціями, такими як Європол, для боротьби з організованою злочинністю та тероризмом. Ці основні засади та принципи організації забезпечують функціонування поліції ФРН як системи, яка адаптується до змін у суспільстві та викликів, пов'язаних із безпекою [1].

При цьому федеральна поліція Німеччини має обмежені, але специфічні повноваження, що відрізняють її від поліції федеральних земель. Відповідно до Закону про Федеральну поліцію, її основні завдання включають охорону кордонів федеральної території, запобігання загрозам безпеці на залізничних вокзалах та в аеропортах, а також захист від нападів на безпеку повітряного транспорту. В рамках своєї компетенції федеральна поліція також забезпечує правопорядок і запобігає загрозам. Для виконання цих завдань вона має широке повноваження щодо збору та обробки даних³. Як сама себе позиціонує редакція офіційного вебсайту Федеральної поліції ФРН, з приблизно 40 тис. співробітників, понад 35 тис. є висококваліфіковані. Федеральна поліція є надзвичайно ефективною поліцейською службою, яка відіграє важливу роль у підтримці внутрішньої безпеки у Федеративній Республіці Німеччина та Європі [8].

Законом про федеральну поліцію визначено, що вона підпорядкована федеральному уряду та керування Федеральним міністерством внутрішніх справ. Федеральна поліція Німеччини відповідає за виконання завдань, визначених законом, включаючи захист своїх органів влади та асоціацій, захист приватних прав у межах своїх обов'язків та запобігання кримінальним правопорушенням. Вона діє за погодженням з іншими федеральними органами чи органами штату, якщо це необхідно через неминучу небезпеку. Вона захищає федеральні конституційні органи та міністерства. Федеральна поліція може діяти на морі за межами територіальних вод, виконувати завдання у разі надзвичайних ситуацій та оборони, брати участь у міжнародних заходах та підтримувати інші федеральні органи. Повноваження федеральної поліції Німеччини включають зобов'язання здійснення необхідних заходів для запобігання майській небезпеці. Вона має право здійснювати поліцейський нагляд за кордоном, контроль транскордонного руху, запобігання загрозам безпеці в прикордонних зонах, захист залізничних об'єктів та повітряного транспорту. Федеральна поліція може вживати заходів для підтримки або відновлення безпеки на борту літаків. Вона може проводити заходи на морі за межами територіальних вод, виконувати завдання у випадках надзвичайних ситуацій та оборони, діяти за кордоном у рамках міжнародних заходів, підтримувати інші федеральні органи та допомагати країнам у випадках особливої важливості. Федеральна поліція має повноваження розслідувати та переслідувати кримінальні злочини, вживати заходів для запобігання адміністративним правопорушенням і використовувати відповідні повноваження для виконання своїх завдань [9].

Прикладами правоохоронної діяльності федеральної поліції Німеччини є наступні факти правоохоронної діяльності висвітлені в її прес-релізах. Так, Магдебурзі поліцейськими було вилучено кишеньковий ніж, газовий пістолет і перцевий балончик, а також проведено успішний громадський пошук злодія килимів. У Міттенвальді заарештовано

³ The German Federal Police. BFDI. 2023. <https://www.bfdi.bund.de/EN/Buerger/Inhalte/Polizei-Strafjustiz/National/Bundespolizei.html>



румунського водія за контрабанду восьми мігрантів, а в Ліндау вилучено три ножі у бездомного чоловіка. У Гамбурзі, Ганновері, Бад-Бентгайм та Бунде Федеральна поліція забезпечувала безпеку під час Чемпіонату Європи з футболу 2024 року. У Бремені федеральна поліція розшукує свідків у справі викрадення артефакту. Також вона на автобані 57 у місті Гох заарештовано 64-річного чоловіка під час внутрішнього прикордонного контролю. У Вайль-на-Рейні було затримано 26-річного чоловіка, який намагався в'їхати до Німеччини, попри заборону. У Тюбінгені затриманий мандрівник який безпідставно скористався екстремим гальмом в поїзді. В Ахені співробітниками федеральної поліції було виконано європейський ордер на арешт. Ці приклади ілюструють широту та важливість завдань Федеральної поліції Німеччини у забезпеченні громадської безпеки, контролі на кордонах, розслідуванні кримінальних справ та підтримці правопорядку в країні [10].

Охорона кордону є одним із перших завдань Федеральної поліції Німеччини, якщо федеральні землі за згодою з федеральним урядом не здійснюють охорону кордону власними силами. Це завдання включає поліцейський нагляд за кордоном, контроль транскордонного руху, перевірку документів на перетин кордону, дозвіл на перетин кордону, прикордонний обшук як елемент поліцейської превентивної тактики та захист від небезпек, пов'язаних з перетином кордону, в прикордонній зоні на глибину до 30 кілометрів [11].

Хоча боротьба із злочинністю не є першим завданням федеральної поліції Німеччини, проте вона виконує вагомий роботу у цій сфері щодо таких злочинів, як шахрайство та пошкодження майна, організовану злочинність, контрабанда, підробка документів, а також злочинів угруповань у комерційній сфері. Для виконання цих завдань федеральна поліція застосовує масштабні заходи, включаючи, аналітичну роботу, розшук злочинців, проведення обшуків, спостереження та розвідувальні заходи, часто у віртуальному просторі. Ці заходи проводяться у рамках так званої «першої атаки», після чого активізуються слідчі служби, мобільні розшукові підрозділи та експертизи. Федеральна поліція також використовує власні криміналістичні технології. Притягненням до кримінальної відповідальності за злочини невеликого та середнього розміру займається шістьдесят одне слідче управління в регіонах, тоді як фахівці з розслідування справ про тяжкі та організовані злочини працюють у дев'яти федеральних відділах поліції по боротьбі зі злочинністю [12].

Федеральна надає підтримку федеральним і земельним органам влади у виконанні їхніх завдань на їх запити. Вона може надати ресурси для розслідування важких та резонансних злочинів, персонал або підтримку в обмін інформацією та даними. Вона також допомагає поліції земель у підтримці чи відновленні громадської безпеки та порядку, під час стихійних лих або серйозних аварій, або загрози демократичному громадському порядку. Спецназ федеральної поліції співпрацює з різних федеральних органів співпрацює в організаціях які займаються питаннями нерозповсюдження хімічною, біологічною, радіологічною та ядерною зброєю, обороною держави радіаційним захистом [13].

Отже, досвід адміністративного-правового забезпечення організації та діяльності федеральної поліції Німеччини у порівнянні з вітчизняними реаліями свідчить про наступне:

- поліція Німеччини складається з поліції федеральних земель та двох національних поліцейських органів. Федеральні землі мають автономію в організації своїх поліцейських структур, що призводить до значних відмінностей у системах поліції різних земель, існує трирівнева система кар'єрних шляхів у поліції: нижній, середній та вищий рівні, які різняться завданнями та вимогами до освіти;
- організація і діяльність поліції Німеччини базується на теорії поліцейського права як підгалузі публічного права, в Україні концепція поліцейського права не отримала широкої підтримки серед науковців, наразі її положення викладаються в закладах МВС України з специфічними умовами навчання під назвою «Адміністративна діяльність національної поліції»;
- відповідно до закону про Федеральну поліцію, її основні завдання включають охорону кордонів федеральної території, запобігання загрозам безпеці на залізничних вокзалах та в аеропортах, а також захист від нападів на безпеку повітряного транспорту;



– підпорядковується федеральному уряду та підпорядковується Федеральному міністерству внутрішніх справ, відповідає за виконання завдань щодо захисту своїх органів влади та асоціацій, захист приватних прав у межах своїх обов'язків та запобігання кримінальним правопорушенням;

– може діяти на морі за межами територіальних вод, виконувати завдання у разі надзвичайних ситуацій та оборони, брати участь у міжнародних заходах та підтримувати інші федеральні органи, має право здійснювати поліцейський нагляд за кордоном, контроль транскордонного руху, запобігання загрозам безпеці в прикордонних зонах, захист залізничних об'єктів та повітряного транспорту, вживати заходів для підтримки або відновлення безпеки на борту літаків;

– має повноваження розслідувати та переслідувати кримінальні злочини, вживати заходів для запобігання адміністративним правопорушенням і використовувати відповідні повноваження для виконання своїх завдань;

– приклади правоохоронної діяльності федеральної поліції Німеччини ілюструють різноманітні аспекти їхньої роботи в забезпеченні громадської безпеки та збереженні правопорядку. Вони включають вилучення зброї та наркотиків, арешти контрабандистів і злочинців, забезпечення безпеки під час масових заходів та розшук злочинців;

– одним із первинних завдань федеральної поліції Німеччини є охорона кордону, включаючи нагляд, контроль руху та документів, обшуки та захист в прикордонній зоні до 30 км глибиною;

– веде боротьбу з широким спектром злочинності, таким як шахрайство, контрабанда та організована злочинність, застосовуючи різноманітні методи, включаючи аналітичну роботу, розшук злочинців, обшуки та спостереження, нерідко в онлайн-середовищі;

– надає підтримку федеральним і земельним органам влади у виконанні завдань, таких як розслідування злочинів та підтримка громадської безпеки під час кризових ситуацій, здійснює співпрацю з іншими організаціями у сфері захисту від небезпек, пов'язаних з хімічною, біологічною, радіологічною та ядерною зброєю.

Отже, адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності федеральної поліції Німеччини відрізняється від системи Національної поліції України за кількома ключовими аспектами. По-перше, федеральна поліція Німеччини має складну структуру, яка включає поліцію федеральних земель та національні поліцейські органи, з автономією земельних структур у власних справах. Також в Німеччині існує різноманітна система кар'єрних шляхів у поліції. Законодавча база федеральної поліції Німеччини ґрунтується на теорії поліцейського права як підгалузі публічного права, що відрізняється від підходів української системи права. Федеральна поліція Німеччини також має широкі повноваження, які включають охорону кордонів, у той час як Національна поліція України має інші особливості та функції в контексті національного законодавства та специфіки країни умовах відбиття повномасштабного російського вторгнення.

Список використаних джерел:

1. Frevel B., Kuschewski P. Police Organization and Police Reform in Germany: The Case of North Rhine-Westphalia. University of Applied Sciences of Public Administration in North Rhine-Westphalia, German Police University. 2009. URL: <http://epa-journal.eu/download/3.-police-organization-and-police-reform-in-germany-the-case-of-north-rhine-westphalia.pdf>

2. Die Rechtsgebiete im deutschen Recht. *RECHT-IM-TOURISMUS*. 2023. URL: <https://www.recht-im-tourismus.de/Ausbild/Lektion1IRechtsgeb.html>

3. Римаренко Ю. Антологія міжнародного поліцейського права: (Історія. Предмет. Методи. Норми. Класифікація) у 2-х т. Том 1: Від камералістики до поліцейстики. КНУВС. НЮА України, ДДУВС, ХНУВС, Акад.пол. ФРН, Акад.управ. МВС РФ, СПб Ун-т МВС РФ, Між.поліц.асоціація, Фонд ім. Г. Зайделя Під заг. ред. Ю.І.Римаренка, В.В.Коваленка, В.Я.Тація, О.М. Джужі та ін.. Херсон: 2010. 723 с.



4. Чисніков В., Плугатар Т. Академік Юрій Іванович Римаренко вчений зі світовим ім'ям (до 90 річчя з дня народження). Наука і Правоохоронна. 2019. URL: https://naukaip-ravoohorona.com/journal/ukr/2019_3/4.pdf
5. Адміністративна діяльність Національної поліції: навч. посібник / Кол. авт. ; кер. авт. кол. к.ю.н., засл. юрист України В.А. Глуховець. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 248 с.
6. Савельєва І. В. *Наукові* підходи до визначення поняття та категорій поліцейського права в Україні. Lex Portus. 2017. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewbyfileid/174453.pdf>
7. The German Federal Police. BFDI. 2023. URL: <https://www.bfdi.bund.de/EN/Buerger/Inhalte/Polizei-Strafjustiz/National/Bundespolizei.html>
8. The Federal Police. 2023. URL: <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/security/federal-police/federal-police.html>
9. Gesetz über die Bundespolizei (BPolG, 1994). Das Bundesministerium der Justiz. 2023. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bgsg_1994/BJNR297900994.html
10. Aktuelle Pressemitteilungen der Bundespolizei. BUNDESPOLIZEI. 2024. URL: https://www.bundespolizei.de/Web/DE/Service/Presse/02Pressemitteilungen/aktuellePressemitteilungen_node.html
11. Grenzschutz. URL: https://www.bundespolizei.de/Web/DE/03Unsere-Aufgaben/01Grenzschutz/grenzschutz_node.html
12. Kriminalitätsbekämpfung. 2024. URL: https://www.bundespolizei.de/Web/DE/03Unsere-Aufgaben/08Kriminalitaetsbekaempfung/kriminalitaetsbekaempfung_node.html
13. Polizeiliche Unterstützung der Bundesländer und Behörden. BUNDESPOLIZEI. 2024. URL: https://www.bundespolizei.de/Web/DE/03Unsere-Aufgaben/09Polizeiliche-Unterstuetzung-der-Bundeslaender-und-behoerden/Polizeiliche-Unterstuetzung-der-Bundeslaender-und-behoerden_node.html

