

ДІЯЛЬНІСТЬ МІЛІЦІЇ

Пендюра Максим Миколайович –
кандидат юридичних наук, старший
викладач кафедри теорії держави
та права КНУВС

РОЛЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВА ЛЮДИНИ НА БЕЗПЕКУ

Розкрито концептуальні засади формування і забезпечення конституційного статусу людини та громадянина, його права на безпеку органами внутрішніх справ, зокрема Міністерства внутрішніх справ України.

Conceptual bases of forming and providing of constitutional status of man and citizen open up in the article, his rights to safety by subsections of police (Ministries of internal affairs of Ukraine).

Забезпечення безпеки людини та її права на неї виникає як соціальний феномен у процесі вирішення суперечностей між такою об'єктивною реальністю, як небезпека й потреба людини або соціальних груп приборкати її, ліквідувати наслідки небезпеки. Діяльність щодо забезпечення реалізації права людини на безпеку полягає у тому, що відповідні органи чи посадові особи створюють необхідні умови для перетворення соціальних благ у практичну життєдіяльність конкретної особи з метою профілактики і попередження їх порушень. У разі порушення права людини на безпеку відповідні засоби мають бути спрямовані на їх припинення, що належить до компетенції правоохоронних органів, зокрема Міністерства внутрішніх справ України.

Саме тому виникає потреба дослідити правозабезпечувальну діяльність органів внутрішніх справ, їх компетенцію, форми та методи діяльності щодо забезпечення права людини на безпеку. У широкому розумінні забезпечення всіх конституційних особистих прав і свобод людини – це створення найсприятливіших умов для їх ефективної реалізації, що здійснюється через систему державних органів, де головне місце посідають правоохоронні органи, діяльність яких спрямована на захист прав і свобод особистості, що здійснюється в межах їх компе-

тенції та за допомогою притаманних їм форм і методів діяльності й ґрунтується на суворому дотриманні принципів законності; балансу інтересів особистості, суспільства й держави; взаємної відповідальності щодо забезпечення безпеки; інтеграції з міжнародними системами безпеки. Найважливішим же принципом має стати недопущення при забезпеченні безпеки обмеження прав і свобод громадян, за винятком випадків, передбачених Конституцією і відповідними законами.

Як складова системи органів державної влади, здійснюючи державне управління, за характером своєї діяльності органи внутрішніх справ вступають у різні правовідносини з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, політичними партіями та громадськими організаціями, підприємствами, установами й організаціями, а також з окремими громадянами. Ці відносини мають владний характер та складаються із підпорядкування, співдружності, координації та узгодження.

Міністерство внутрішніх справ України, як провідний орган у системі центральних органів виконавчої влади, спрямовує свою діяльність на формування і реалізацію державної політики, насамперед, у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань, ведення ефективної профілактичної роботи, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху [1]. З такого широкого кола завдань випливає, що органи внутрішніх справ України мають розгалужену систему структурних елементів. Усеохоплююче поняття "органи внутрішніх справ" узагальнює й об'єднує за функціональним призначенням структурні підрозділи та служби Міністерства внутрішніх справ України.

Діяльність органів внутрішніх справ у сфері забезпечення особистого права людини на безпеку виступає як цілеспрямований послідовний процес, результатом якого має стати безперешкодне здійснення людиною наданих їй державою особистих прав та свобод. Цей процес повинен відбуватися послідовно стосовно встановленого механізму здійснення особистих прав людини. Як будь-який механізм, він є високоорганізованою системою зі своєю структурою. У структурі механізму реалізації конституційних особистих прав людини і громадянина органи внутрішніх справ, на думку А.М. Колодія і А.Ю. Олійника, відіграють вирішальну роль. У результаті своєї діяльності вони здійснюють охорону й захист цих прав та свобод, яка має дві сторони – зовнішню та внутрішню. Зовнішній бік діяльності щодо забезпечення конституційних особистих прав громадян характеризується тим, що органи внутрішніх справ виконують свої завдання [2] неупереджено, у точній відповідності із законом; поважають гідність особи і виявляють до неї гуманне ставлення; захищають права людини і громадянина незалежно від походження, майнового чи іншого становища, расової та національної належності, громадянства, віку, мови та освіти, ставлення до релігії, політичних та інших переконань; не розголошу-

ють відомостей, які стосуються особистого життя людини, не принижують її честі та гідності; тимчасово, у межах чинного законодавства, обмежують права і свободи особи, якщо без цього не можна виконати покладені на них обов'язки; забезпечують право на захист та інші юридичні права затриманих і взятих під варту; створюють умови для реалізації прав, охороняють і захищають особистість від правопорушення, уживають усіх передбачених законом заходів для поновлення порушеного права.

Внутрішній бік діяльності характеризується тим, що органи внутрішніх справ у межах визначених завдань і функцій та компетенції виконують свої обов'язки і здійснюють належні їм права; застосовують заходи фізичного впливу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю; використовують правові та організаційні форми й методи діяльності при забезпеченні особистих прав людини та громадянина; не повинні самі порушувати закони, права та свободи людини [2].

Залежно від суб'єктного складу, виділимо такі аспекти діяльності органів внутрішніх справ при забезпеченні безпеки особи:

забезпечення безпеки особи взагалі, тобто забезпечення безпеки всіх громадян, які становлять населення України;

забезпечення безпеки осіб, які становлять так звану "групу ризику", тобто особливої категорії осіб, що обумовлено соціальним статусом у суспільстві, певною сферою діяльності, обійманою посадою.

Зміст діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення права людини на безпеку становлять такі елементи:

створення необхідних умов для реалізації своїх особистих прав людиною. Воно здійснюється органами внутрішніх справ шляхом роз'яснення громадянам змісту норм права, що закріплюють особисті права та свободи людини; надання рекомендації щодо найефективнішого здійснення особистого права (роз'яснювальна робота; пропаганда тощо);

охорона особистих прав людини від правопорушень;

захист особистих прав людини в момент правопорушення, що охоплює тільки процес безпосередніх активних дій працівників органів внутрішніх справ із припинення вчинюваного правопорушення.

Отже, зазначені напрями діяльності відображають зміст право-забезпечувальної діяльності органів внутрішніх справ щодо права людини на безпеку. Здійснення окремих видів діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення права людини на безпеку потребує чіткої регламентації прав й обов'язків названих органів. На нашу думку, в основу повноважень органів внутрішніх справ (за проектом нового закону – діяльності поліції) щодо забезпечення права людини на безпеку необхідно закласти систему прав та обов'язків, що будуть спрямовані на створення сприятливих умов, охорону, захист і відновлення порушеного права людини та громадянина.

При забезпеченні права людини на безпеку в політичній сфері (ст. 36, 38–40 Конституції України) [3] органи внутрішніх справ у ме-

жах наданої їм законом компетенції створюють належні умови для реалізації вищезазначених прав (наприклад, забезпечують громадський порядок під час проведення масових заходів), запобігають та припиняють злочини та інші правопорушення у сфері політичної безпеки, а в низці випадків своїми безпосередніми діями поновлюють порушене право (наприклад, право свободи мітингів, вуличних походів і демонстрацій та ін). Також органи внутрішніх справ порушують з дотриманням законодавчої процедури кримінальні та адміністративні справи за порушення виборчого права.

При гарантуванні групи прав людини на безпеку в економічній сфері (ст. 41–45 Конституції України) [3] органи внутрішніх справ у межах своєї компетенції створюють для особи відповідні умови для їх здійснення, запобігають, припиняють і розкривають злочини та інші правопорушення в названій сфері забезпечення безпеки особи. При забезпеченні права на приватну власність працівники міліції (поліції) зобов'язані охороняти майно громадян, колективне й державне майно, а також майно іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних юридичних осіб і громадян, осіб без громадянства. При забезпеченні права на працю органи внутрішніх справ порушують, при наявності достатніх і необхідних підстав, кримінальні справи за порушення законодавства про працю.

При забезпеченні права людини на безпеку у сфері охорони здоров'я (ст. 49 Конституції України) [3] органи внутрішніх справ у встановленому порядку виявляють і повідомляють заклади охорони здоров'я про осіб, які становлять "групу ризику захворювань на СНІД", і здійснюють за поданням закладу охорони здоров'я (на підставі відповідної санкції) привід цих осіб, хворих на венеричні захворювання, хронічний алкоголізм та наркоманію для обов'язкового обстеження і лікування. Органи внутрішніх справ також надають у межах наявних можливостей невідкладну медичну допомогу особам, які потерпіли від правопорушень і нещасних випадків, перебувають у безпорадному чи в небезпечному для життя і здоров'я стані, а також дітям (неповнолітнім), які залишилися без піклування. При забезпеченні екологічної безпеки (ст. 50 Конституції України) [3] до компетенції органів внутрішніх справ належить контроль, нагляд і сприяння природоохоронним органам у здійсненні заходів для охорони й захисту природи. Також вони попереджують забруднення повітря, водосховищ та інших природних об'єктів.

Особливістю повноважень органів внутрішніх справ у сфері забезпечення права людини на безпеку є і те, що їх реалізація здебільшого не припускає дій, пов'язаних з утручанням в особисте життя громадян. Їх головне призначення – усунення негативних чинників, що створюють перешкоди громадянам для вільного користування благами індивідуальної свободи.

Отже, механізм забезпечення органами внутрішніх справ права людини на безпеку складається з таких стадій:

створення необхідних умов для реалізації права на безпеку людини;

охорона зазначеного права людини від правопорушень;

захист права людини на безпеку в момент порушення;

відновлення порушеного права людини на безпеку.

Для реалізації вказаних стадій ці органи повинні здійснювати надані їм повноваження, що спрямовані на створення сприятливих умов, охорону, захист та відновлення порушеного права людини. Вони реалізують їх у правозобезпечувальній діяльності у відповідних сферах: охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, проведення дізнання та досудового (попереднього) слідства, виконання судових рішень і постанов тощо.

У своїй діяльності щодо створення сприятливих умов для здійснення особистого права людини на безпеку, його охорони й захисту, а також, за необхідності його відновлення, працівники органів внутрішніх справ використовують певні форми та методи.

Форми діяльності органів внутрішніх справ у цій сфері дуже різноманітні, що потребує їх детального дослідження. Тому, на нашу думку, доцільно зробити спробу виділити форми діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення права на безпеку, які б, з одного боку, відповідали всім формальним ознакам цього поняття, а з іншого, – відображали б сутність змісту практичної діяльності як усієї системи органів внутрішніх справ, так і кожного органу чи його підрозділу окремо.

Існують різні погляди науковців щодо поділу форм діяльності органів внутрішніх справ із забезпечення основних прав людини та громадянина на види. Оскільки в юридичній науці не має загальновизнаної класифікації цих форм діяльності, то найбільш розповсюдженим при характеристиці форм є поділ їх залежно від характеру наслідків, на правові, неправові, змішані та спеціальні. К. Толкачов і А. Хабібুলін визначають такі форми: правозастосовну, виховну, правоохоронну. А. Олійник, С. Гусарев, О. Горова називають два види форм діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав особи: правові і неправові [4]. А. Олійник та О. Горова їх конкретизують, поділяючи на підвиди. До правових форм вони включають: правоохоронну, нормотворчу, правозастосовну діяльність, а до неправових – організаційну і виховну. О. Горова, думку якої ми поділяємо, окрім запропонованих А. Олійником форм, виділяє ще й міжнародно-правову форму [5].

У вузькому розумінні правоохоронна діяльність органів внутрішніх справ повинна відповідати міжнародно-правовим стандартам прав людини, оскільки така діяльність пов'язана в необхідних випадках з утручанням в особисте життя людини та громадянина, із застосуванням заходів примусу. Тому доцільно розглядати законність та межі такого втручання.

Іншою правовою формою діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення права на безпеку є нормотворча форма. Вона

визначається як компетентна діяльність посадових осіб і колегіальних органів Міністерства внутрішніх справ України, що спрямована на створення норм права, які є загальнообов'язковими для виконання всіма працівниками цього міністерства і мають нормативний характер. Відповідно до того, що нормотворча форма діяльності органів внутрішніх справ належить до правових форм, вона є пріоритетним напрямом функціонування цього правоохоронного органу. Згідно з чинним законодавством, Міністерство внутрішніх справ України як орган виконавчої влади має право видавати підзаконні нормативно-правові та індивідуальні акти. До них належать: накази; інструкції; статuti, нормативні розпорядження; директиви, договори, рішення колегії, що виражається у відповідному наказі та ін.

Усі ці акти містять у собі норми права, оскільки регулюють суспільні відносини щодо діяльності Міністерства внутрішніх справ України. Вони виступають в ієрархії нормативно-правових актів як відомчі підзаконні нормативно-правові акти. Це є першочерговою умовою того, щоб таку діяльність органів внутрішніх справ – нормотворчу – можна було визнати як форму діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав людини на безпеку. Вона має самостійне і важливе значення для всієї системи органів внутрішніх справ.

Правозастосовча форма передбачає діяльність органів внутрішніх справ у сфері забезпечення права на безпеку щодо створення сприятливих умов для їх реалізації. У цій формі органи внутрішніх справ виконують низку повноважень щодо додержання, виконання і використання правових норм, тому що правозастосовна діяльність є складовою частиною більш широкого правового явища, зокрема правореалізаційної діяльності органів внутрішніх справ. Ця діяльність полягає у виданні правозастосовчих актів, які детальніше конкретизують зміст конституційних особистих прав і свобод громадян, встановлення підстав, порядку та меж їх реалізації, а також індивідуалізують інші юридичні факти, з якими пов'язано подальше існування особистих прав людини.

Правозастосовчий акт – офіційне рішення компетентного органу або посадової особи з приводу конкретної юридичної ситуації, що містить державно-владне рішення, виражене в певній формі та спрямоване на завершення індивідуального регулювання суспільних відносин. Такий акт має певні ознаки: містить офіційне рішення компетентного органу з приводу конкретної юридичної ситуації; є державно-владним рішенням; має конкретну форму виразу; спрямований на завершення індивідуального регулювання суспільних відносин.

Аналізуючи чинне законодавство та практику правозастосування, а також ґрунтуючись на запропонованій І.В. Ростовщиковим класифікації правозастосовчих актів, можна виділити такі різновиди правозастосовчих актів, що виносяться органами внутрішніх справ для забезпечення права людини на безпеку: конкретизуючі акти; дозво-

ляючі акти; реєстраційні акти; засновуючі акти; акти про визнання; констатуючі акти; зобов'язуючі акти.

Отже, правозастосовна діяльність органів внутрішніх справ є необхідним напрямом роботи щодо реалізації покладених на ці органи повноважень із забезпечення права людини на безпеку.

Міжнародно-правова форма діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення конституційних особистих прав людини, як одна з правових форм, виникла в результаті аналізу тенденції зростання рівня міжнародної злочинності, визнання боротьби зі злочинністю функцією не тільки окремої держави, а й міжнародного співтовариства загалом, а також розширення міжнародних зв'язків між правоохоронними органами різних держав. Реалізувати цю форму діяльності органами внутрішніх справ можна під час спільних засідань, конференцій, форумів, виставок, при розробленні та проведенні спільних операцій, використанні досвіду різних держав щодо розслідування окремих видів злочинів та обміні інформацією, при матеріально-технічній допомозі. Правоохоронні органи різних країн діляться досвідом щодо надання правової допомоги населенню поліцейськими; про зміст права на захист обвинуваченого, підозрюваного чи підсудного за законодавством різних держав та діяльність правоохоронців щодо його забезпечення; питання реалізації положень про те, що особи, які вступають у правовідносини з працівниками органів внутрішніх справ (поліцейськими), мають знати свої права та обов'язки. Унаслідок такого обміну інформацією між правоохоронцями вдосконалюється діяльність органів внутрішніх справ України, світовий досвід знаходить своє відображення як у правотворчій діяльності держави, так і в правозастосовній роботі цієї системи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Положення про Міністерство внутрішніх справ // Голос України. – 1992. – 20 жовт. – С. 6.
2. Про міліцію : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / Олійник А. Ю., Гусарєв С. Д., Спісаренко О. Л. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 176 с.
5. Горова О. Б. Конституційні громадянські права людини в Україні і їх забезпечення міліцією (роль міжнародно-правових норм в цьому процесі) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О. Б. Горова. – К., 2000. – 17 с.
6. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / [відп. ред. Ю. І. Рямаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тоцій, Ю. С. Шемшученко]. – К. : Концерн "Видавничий Дім "Ін Юре", 2005.