

О. Я. Хольвінська

Львівський державний університет внутрішніх справ,
аспірант кафедри теорії та історії держави і права

МІСЦЕ І РОЛЬ ПОЛІЦІЇ У МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

© Хольвінська О. Я., 2016

Визначено та розкрито місце і роль поліції, яка, вступаючи у найрізноманітніші правові відносини з громадянами, наділена великим комплексом завдань і функцій (напрямків діяльності) у забезпеченні та захисті прав та свобод людини і громадянина.

Ключові слова: права людини і громадянина, механізм забезпечення прав і свобод людини і громадянина, поліція, реформа.

О. Я. Хольвинская

МЕСТО И РОЛЬ ПОЛИЦИИ В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В УКРАИНЕ

Определено и раскрыто место и роль полиции, которая, вступая в самые разнообразные правовые отношения с гражданами, обладает великим комплексом задач и функций (направлений деятельности) в обеспечении и защите прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: права человека и гражданина, механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина, полиция, реформа.

O. Ja. Holvinska

PLACE AND ROLE OF POLICE IN SUPPORT MECHANISM AND CIVIL RIGHTS IN UKRAINE

Defined and disclose the place and role of the police, which is engaging in a variety of legal relations with citizens, endowed with a whole set of tasks and functions (activities) in securing and protecting the rights and freedoms of man and citizen.

Key words: human and civil rights, the mechanism of the rights and freedoms of man and citizen, police reform.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України особливе місце посідає проблема забезпечення прав і свобод людини і громадянина, що являє собою найбільший інтерес і породжує безліч дискусійних питань. Яку б сферу функціонування держави і суспільства не взяли б до уваги, вона неодмінно виявить свій зв'язок – більший чи менший – з питанням про права і свободи людини і громадянина.

Мета роботи – здійснити комплексний теоретичний аналіз місця і ролі поліції у механізмі забезпечення права людини та громадянина.

Стан дослідження. Дослідження окремих питань щодо місця і ролі поліції в механізмі забезпечення права людини і громадянина в Україні здійснено у працях відомих вітчизняних і зарубіжних науковців, а саме: С. Бакіліної, С. Батуріна, В. Бачиніна, Н. Бутусова, Ю. Ветютнева, Д. Вовка, О. Воловик, Є. Єграфової, Л. Заморської, М. Кельмана, А. Козловського, М. Козюбри,

С. Максимова, І. Оборотова, Н. Пархоменко, О. Пашуліна, О. Петришина, П. Рабіновича, С. Рабіновича, О. Скакун, В. Скоробагатої, С. Сливки, А. Соколової, З. Соломко, В. Тація, Ю. Тихомирова, В. Трофименка, В. Трофимова та ін.

Виклад основних положень. Питання визнання, дотримання і захисту прав і свобод людини і громадянина завжди знаходились в компетенції різних державних органів влади, оскільки це їх найважливіший конституційний обов'язок (ст. 3 Конституції України) [3]. Значну роль відведено органам внутрішніх справ, зокрема поліції, яка, вступаючи в найрізноманітніші правові відносини з громадянами, наділена у цій сфері цілим комплексом завдань і функцій (напрямків діяльності).

Йдеться про “забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання у межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги (ст. 2 Закону України “Про Національну поліцію”).

Більше того, згідно зі ст. 1 Закону України “Про Національну поліцію”, Національна поліція України як “центральний орган виконавчої влади, служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку”. Діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом. У межах своїх повноважень взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування, відповідно до закону та інших нормативно-правових актів.

Проведення реформування у системі правоохоронних органів зумовили активізацію звернень громадян до державних органів, зокрема до органів внутрішніх справ: вони справедливо висловлюють своє обурення фактами беззаконня та бюрократизму, посягання на власність, честь і гідність людини і громадянина.

Так, за даними Національної поліції України, порівняно з липнем 2014 року і липнем 2015 року у м. Києві зафіксована динаміка збільшення кількості звернень громадян. Так, кількість звернень до патрульної поліції м. Києва у липні 2015 року перевищила кількість звернень до міліції у липні 2014 року на 62 % [2].

Різноманітність суспільних відносин, що виникають у сфері діяльності поліції з охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина, визначає відмінності у: 1) складових частинах (підрозділу, організації та служби); 2) розподілі повноважень між підрозділами і службами (карний розшук, кримінальна розвідка, боротьба зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, спеціальної поліції, поліції особливого призначення); 3) формах і методах їх роботи; 4) видах діяльності (адміністративна, кримінально-процесуальна, оперативно-розшукова та ін.).

В організаційно-правовому механізмі забезпечення прав і свобод людини і громадянина правоохоронні органи, доповнюючи один одного в процесі взаємодії, утворюють систему, яка виступає ядром забезпечення порушених прав і свобод людини і громадянина. Спеціальним суб'єктом управління в організаційно-правовому механізмі забезпечення прав і свобод людини і громадянина є поліція, яка створюється і функціонує як складова частина єдиної централізованої системи органів виконавчої влади у сфері внутрішніх справ, з її складовими підрозділами, організаціями та службами.

Керівництво діяльністю поліції здійснюють у межах своєї компетенції керівник поліції, а також керівники територіальних органів поліції.

Діяльність поліції в організаційно-правовому механізмі зумовлена її компетенцією, зокрема правами і обов'язками, які встановлені Законом України “Про Національну поліцію” [4], а також спеціальними нормативно-правовими актами.

Отже, поліцію можна визначити як особливий орган, який є складовою частиною системи правоохоронних органів, який здійснює професійну державно-владну (управлінську) діяльність із захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, протидії злочинності, охорони громадського порядку, власності та забезпечення громадської безпеки. Як видається, для будь-яких видів діяльності поліції, зокрема охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина, характерні такі специфічні ознаки:

- 1) ця діяльність професійна. Професіоналізм – важлива ознака цієї діяльності, виражається у систематичному, сумлінному і ефективному виконанні покладених на поліцію завдань;
- 2) це державно-владна (управлінська) діяльність, здійснювана поліцією, яка є складовою частиною системи правоохоронних органів.

Як видається, небезпідставною є характеристика поліцейської діяльності як державно-владної (управлінської), оскільки поліція – це одночасно орган влади (виконавчої) і управління (державного). Що ж у цьому випадку покладено в основу співвідношення понять “влада” і “управління”, “виконавча влада” і “державне управління”?

Стосовно понять “влада” і “управління” простежується певна підпорядкованість і взаємозалежність: влада передбачає управління об’єктом, а управління передбачає здійснення над ним влади.

Інакше кажучи, поняття “влада” первинне до поняття управління, оскільки не кожен працівник управління (наприклад, фахівці, технічні виконавці, частина функціональних керівників) володіє реальною владою, але кожен працівник, наділений владними повноваженнями, виконує цілком певні функції управління. Враховуючи це, коли ми говоримо про діяльність поліції як про державно-владну, маємо на увазі і те, що це є діяльність управлінська. Що стосується співвідношення виконавчої влади і державного управління, то тут потрібно виходити з того, що категорії ці різнорівневі, різнопорядкові.

Для того, щоб привести їх до єдиного розуміння, необхідно згадати, що державне управління у вузькому значенні характеризується владним характером, а виконавча влада слугує цілям реалізації управлінських завдань. Так, виконавча влада – це категорія політико-правова, в той час, як державне управління – це категорія організаційно-правова. Право на існування мають обидві ці державно-правові категорії.

Відповідно державне управління, без якого державно-владний механізм працювати фактично не може.

Реального характеру виконавча влада набуває в діяльності особливих ланок державного апарату, що називаються виконавчими органами, а по суті є органами державного управління.

Та обставина, що в законодавстві державне управління механічно замінене виконавчою владою, викликає сумнів у правильності такого підходу. Річ у тому, що, говорячи про виконавчу владу, передусім треба говорити не про абстрактну можливість владного впливу і його характеристики, а про систему органів виконавчої влади. Точно так само, як і при згадці про термін “державне управління”, в тому сенсі, в якому він існував і раніше діяв у законодавстві, уявляємо собі систему органів державного управління.

У зв’язку з цим потрібно мати на увазі, що організаційно (у значенні переліку органів, що входять до структури) виконавча влада і державне управління нетотожні. Державне управління у широкому сенсі здійснюють загалом державні органи, до якої б гілки влади вони не були зараховані чинною Конституцією України. Однак і у вузькому сенсі державним управлінням, зокрема виконавчо-розпорядчою діяльністю, займаються не тільки органи виконавчої влади, а й деякі інші владні суб’єкти, як це було зазначено вище.

У сучасній науці та практиці термін “виконавча влада” набув конституційного статусу, в той час, як термін “державне управління” є теоретичною категорією.

У зв’язку з цим, говорячи про виконавчу владу і систему її органів, можемо виходити лише з того, що передбачає законодавство, а саме: виконавча влада здійснюється сукупністю органів, перерахованих у Конституції України (центральні та місцеві органи виконавчої влади). Однак уся проблема полягає у тому, що, виділивши в такий спосіб з системи державних органів органи виконавчої влади, вважаємо, що з об’єктивних причин у системі органів державної влади поліція не може бути віднесена до жодної з трьох гілок органів державної влади. Як не парадоксально, до таких органів належать: Президент України, Прокуратура України, Національний банк України тощо.

І тут на допомогу приходить категорія державного управління (у вузькому смислі цього слова). Річ у тому, що державне управління у відповідному розумінні як теоретичне поняття уможливує об’єднати систему органів виконавчої влади з вказаною сукупністю різноманітних владних суб’єктів за ознакою характеру своєї діяльності. Діяльність ця виразно і однозначно є виконавчо-розпорядчою.

Отже, у межах державного управління реалізується і виконавча влада, а також виконавчо-розпорядча діяльність інших органів держави та інших владних суб'єктів.

Безумовно, у державному управлінні переважальною є організаційна складова змісту зазначеного поняття. Однак логіка речей передбачає необхідність створення стрункої системи органів державної влади, в якій немає місця для винятків із правил.

Це врешті-решт, може привести до розширення системи органів виконавчої влади через включення до них усіх тих органів, які виконують в державному апараті виконавчо-розпорядчі функції, залишаючись при цьому за межами системи органів державної влади.

На нашу думку, співвідношення цих ключових понять не можна визнати простим.

Вищепобудований логічний ланцюг дає можливість встановити взаємозв'язок і взаємну зумовленість зазначених явищ, дозволяючи співвідносити їх на організаційному рівні;

3) це правоохоронна діяльність, спрямована на захист життя, здоров'я, прав і свобод громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, протидію злочинності, охорону громадського порядку, власності та забезпечення громадської безпеки. Варто зазначити, що в п. 1 Декларації про поліцію, прийнятій Парламентською Асамблеєю Ради Європи 8 травня 1979 р., наголошено на правоохоронному характері поліцейської діяльності. "Поліцейський, йдеться в Декларації, повинен виконувати покладені на нього законом обов'язки щодо захисту своїх співгромадян і суспільства від насильства, грабежу та інших суспільно небезпечних дій, як це встановлено законом" [1];

4) це діяльність, врегульована нормами права, які, своєю чергою, є правовою основою організаційно-правового механізму забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина;

5) полісуб'єктний характер діяльності. Полісуб'єктний підхід розкриває умови, закономірності та принципи взаємодії усієї сукупності суб'єктів правоохоронного середовища. Результат полісуб'єктної взаємодії позначається на змісті та функціонуванні організаційно-правового механізму забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні, невід'ємною частиною (елементом) якого є поліція. Це підтверджується її місцем у цьому механізмі, яке визначається статичною стороною організаційно-правового механізму і роллю поліції у цьому механізмі, за допомогою розкриття змісту її діяльності.

Висновки. Отже, діяльність поліції у механізмі забезпечення прав і свобод людини і громадянина важко переоцінити. Адже саме співробітники поліції обслуговують саме фактичне використання особою своїх прав і свобод, підкріплюючи і взаємно підсилюючи один одного. Завдання, функції, засоби та процедури їх реалізації стосуються фактично усіх громадян України. Це є свідченням того, що поліція за обсягом та різноманітністю регулює, контролює та здійснює дозвільні і попереджувальні функції та є диференційованим інструментом державної влади і одним з найважливіших елементів механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні.

1. Декларація про поліцію: Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи № 690 від 08 травня 1979 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_803. 2. Кількість звернень до поліції і міліції Києва зросла на понад 62 відсотки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1586027> (дата перегляду – 23.03.2016 р.). 3. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254-к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 4. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 року № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.

REFERENCES

1. Declaration on the Police: Resolution of the PACE number 690 of May 8, 1979: Available at: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_803. 2. Kil'kist' zvernenn' do policii i milicii Kiєva zrosła na ponad 62 vidsotki [Number of calls to the police and the police Kyiv grew by over 62 percent]: Available at: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1586027>. 3. The Constitution of Ukraine on June 28, 1996 № 254k / 96-VR. Supreme Council of Ukraine, 1996, Vol. 30, Art. 141. 4. The National Police Law of Ukraine on July 2, 2015 № 580-VIII. Supreme Council of Ukraine, 2015, Vol. 40-41, Art. 379.