



Аналіз наведених положень правових актів та думок вчених дає нам змогу зробити наступний висновок. Як самостійний вид публічної влади місцеве самоврядування тісно пов'язане із державною владою, діяльність органів місцевого самоврядування багато в чому залежить від загальних напрямків політики держави, їх ефективність також залежить від підтримки з боку останньої²⁷. Система місцевого самоврядування заснована на Конституції і законах України, просторові межі територіальних громад обумовлені адміністративно-територіальним поділом країни. Разом з тим Конституція і чинне законодавство України заклали механізм перерозподілу повноважень між органами держави та місцевого самоврядування, що є втіленням конституційного принципу децентралізації політико-територіальної організації публічної влади в Україні (ст. 142).



Домбровська О.В.,

*викладач кафедри конституційного права
Національної академії внутрішніх справ
України*

ЗМІСТ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ЖИТТЯ ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

Мабуть, найголовнішою проблемою, що коли-небудь поставала перед людством, є захист життя людини, його суть та регулювання. Не зникає вона і в наші часи, бо стрімкий розвиток науково-технічної революції чинить суттєвий вплив на людину та людство, на їх сьогодення та майбутнє.

Важливим напрямком дослідження проблеми права людини на життя є її вивчення крізь призму діяльності владних органів, зокрема правоохоронних, чия робота безпосередньо впливає на стан реалізації основних прав і свобод. Конституційне закріплення права на життя людини та громадянина викликало необхідність розробки механізму забезпечення і реалізації цього права, важливу роль в якому відіграють саме правоохоронні органи.

Аналізуючи наукову літературу з проблем забезпечення права на життя, можна помітити нерівномірне та диференційоване дослідження різних боків проблеми життя людини. Термін “життя” більш розроблений не правовою наукою, а природничими (біологія, медицина) та суспільними (філософія, етика). Що стосується забезпечення прав людини органами внутрішніх справ, то цим питанням займалися К.Б. Толкачев, А.Г. Хабібулін, П.М. Михайлов, С.Д. Гусарев, А.Ю. Олійник, А.М. Колодій, О.Б. Горова, С.Л. Лисенков, І.В. Ростовщиків, А.С. Олейник, С.М. Тараненко. Вони розглядали особливості забезпечення органами внутрішніх справ реалізації прав людини і громадянина, не акцентуючись саме на праві на життя.

Метою цього дослідження є з'ясування ролі та місця органів внутрішніх справ в механізмі забезпечення реалізації права на життя людини та громадянина, визначити основні напрямки роботи в цій сфері діяльності, розкрити форми та методи, що використовуються ОВС взагалі, та при охороні і захисті права на життя зокрема.



Органи внутрішніх справ – це продукт еволюційного розвитку національної цивілізації, вони дуже тісно пов’язані зі всіма явищами, подіями, реаліями, характерними для сучасної України. Центральне місце серед структурних підрозділів органів внутрішніх справ посідає міліція. Можна сказати, міліція - це структура держави, що дозволяє певною мірою “вимірювати” всі найважливіші явища та події, які відбуваються в суспільстві.

Згідно зі ст. 7 Закону України “Про міліцію” вона складається з таких підрозділів: кримінальної міліції, міліції громадської безпеки, транспортної міліції, державної автомобільної інспекції, міліції охорони, спеціальної міліції¹.

Забезпечення реалізації права на життя органами внутрішніх справ – це, з одного боку, діяльність співробітників структурних підрозділів ОВС з метою створення оптимальних умов для повного та безперешкодного користування таким соціальним благом, як життя, яка полягає як у здійсненні активних дій, так і в обов’язку утримуватися від таких дій, що можуть негативно вплинути на реалізацію права на життя. З іншого боку, - це сам результат цієї діяльності, тобто фактична реалізація права на життя.

З правової точки зору в діяльності міліції можна виділити такі основні напрямки роботи: адміністративна, профілактична, оперативно-розшукова, кримінально-процесуальна, виконавча та охоронна діяльність. Саме сукупність цих напрямків діяльності і зумовлює специфіку форм та методів її роботи.

Виконуючи адміністративні функції, особовий склад органів внутрішніх справ здійснює організаційно-правові повноваження, які встановлюються і забезпечуються нормами адміністративного права. Ця діяльність має державно-владний характер і здійснюється від імені держави. За допомогою адміністративно-правових засобів можна впливати на відносини в сферах громадського порядку, громадської безпеки та боротьби з різними видами правопорушень, які належать до об’єкта адміністративної діяльності. Сюди також належать відносини щодо захисту життя, здоров’я, честі та гідності громадян, їх прав і свобод.

Профілактична діяльність полягає в систематичному виявленні і аналізі причин та умов правопорушень, зокрема порушень права на життя, розробці і вживанні заходів щодо їх усунення. Оперативно-розшукова діяльність - це система гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів². Кримінально-процесуальна діяльність полягає, в широкому значенні, у провадженні в справах по розслідуванню злочинів проти життя. Охоронна діяльність здійснюється Державною службою охорони при МВС України, головним завданням якої є забезпечення особистої безпеки громадян.

Роль ОВС та їх місце в механізмі забезпечення реалізації права на життя людини та громадянина визначається обсягом та змістом їх компетенції.

Компетенція є невід’ємним стрижнем правового статусу органів внутрішніх справ. Слід погодитися з Б.Н. Габричидзе, який правильно відмічає, що дослідження питань компетенції необхідно, по-перше, тому, що воно дозволяє розкрити зміст діяльності державного органу, його реальні функції та їх призначення; по-друге, аналіз компетенції дає можливість вносити

¹ Про міліцію: Закон Української РСР від 20 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. - № 4. – Ст. 95-110.

² Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 року // Відомості Верховної Ради. – 1992. - № 22. - Ст. 303.



об'рунтовані рекомендації та пропозиції щодо удосконалення правового положення органу, зміни та доповнення чинного законодавства³.

Оскільки питання компетенції органів внутрішніх справ не отримали досі свого комплексного аналізу, їх дослідження можливе лише на основі загального поняття компетенції державного органу, виробленого юридичною наукою.

Звичайно компетенцію визначають як права та обов'язки органу. Але, як слушно зазначає Л.А. Григорян, подібна позиція є неточною, оскільки вона не враховує того, що повноваження без їх застосування при вирішенні певного кола питань діяльності органу держави, не можуть існувати⁴.

Ю.А. Тихомиров зазначає, що за останні роки у вирішенні компетенції органів державної виконавчої влади намітилося два підходи. Один з них трактує повноваження органів як владні, тобто кожний орган діє від імені держави, наділений владними повноваженнями, які здійснюються на основі закону, та видає обов'язкові для виконання правові акти.

Для іншого підходу характерне визнання повноважень органів державної виконавчої влади як складового елементу їх компетенції, тобто встановлення компетенції – це нормативне закріплення прав і обов'язків цих органів⁵. Наприклад, представниками цього підходу є О.Є. Лунев⁶, І.М. Ананов⁷.

Цікавою є думка Л.М. Розіна, який визначає компетенцію як показник знань з будь-чого, здатність правильно вирішувати певні питання⁸.

Поряд з терміном “компетенція” використовується і термін “повноваження”. Деякі вчені розрізняють етимологічно ці поняття, вважаючи, що компетенція – це більш ширше поняття, оскільки крім прав та обов'язків до її структури входить і предмет відання, тобто та сфера життя, в якій конкретний орган юридично компетентний⁹.

Підтримуючи дану точку зору, необхідно розглянути суть понять “права та обов'язки”, “предмет відання” стосовно діяльності міліції.

Зазначені поняття – взаємопов'язані категорії, але кожна з них характеризує органи зі свого боку. Права та обов'язки міліції проявляються як допустимі межі впливу на предмет відання. Їхні права носять одночасно характер обов'язків, на відміну від прав та обов'язків громадян. Це обумовлено тим, що держава, здійснюючи керівництво суспільством, діє через свої органи, покладаючи на них певні обов'язки, для виконання яких державні органи і наділяються відповідними правами. Це означає, що правомочності міліції не складають якихось привілеїв, а виникають у зв'язку з необхідністю виконувати обов'язки, покладені на ці органи державою.

Оскільки міліція, на відміну від громадян, не може ухилитися від використання своїх прав, вона повинна їх реалізовувати за відповідних обставин. Це, однак не означає відсутності правомірної альтернативи реалізації належних їй прав.

Під предметом відання прийнято розуміти коло суспільних відносин, в яких діє державний орган. Стосовно міліції зміст їх предмета відання складають суспільні відносини в сфері

³ Габричидзе Б.Н. Городские советы депутатов трудящихся. – М., 1968. – С. 93.

⁴ Григорян Л.А. Советы – органы власти и народного самоуправления. – М., 1965. – С. 88.

⁵ Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. – М., 1995. – С. 212, 216.

⁶ Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. – М.: Наука, 1974. – С. 121.

⁷ Ананов И.Н. Министерства в СССР. – М., 1960. – С. 234.

⁸ 13. Розин Л.М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика ОВД. – М.: Академия МВД СССР, 1975. – С. 18.

⁹ Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юринком Інтер, 2001. – С. 175.



укріплення законності, охорони правопорядку, охорони та захисту прав та свобод людини і громадянина тощо.

Таким чином, компетенція міліції є однією з основних передумов реалізації її соціальної ролі в сфері охорони та захисту права на життя людини та громадянина, а будь-яке з повноважень її підрозділів тією чи іншою мірою торкається забезпечення даного права.

В той же час роль окремих повноважень служб та підрозділів міліції в зазначеній сфері неоднакова. Значна частина їх прав та обов'язків безпосередньо не пов'язана з охороною та захистом права людини на життя.

Діяльність органів внутрішніх справ по забезпеченню конституційного права на життя людини і громадянина має два боки – зовнішній та внутрішній.

Зовнішній бік діяльності полягає в таких основних напрямках: здійснення ефективної профілактичної діяльності з попередження порушень права на життя; своєчасне припинення порушень даного права; своєчасне розкриття цих порушень; прийняття невідкладних заходів до якнайшвидшого поновлення права на життя.

Внутрішній бік діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню права на життя людини та громадянина полягає в тому, щоб ОВС та їх посадові особи не порушували це право та виконували свої обов'язки. Дана діяльність полягає у підборі, розстановці та моральному вихованні співробітників. Крім того, внутрішня сторона діяльності характеризується тим, що співробітники застосовують заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю на законних підставах; використовують правові та організаційні форми і методи при забезпеченні цього права¹⁰.

Роль міліції в охороні та захисті права на життя розкривається в різних формах та методах її діяльності по здійсненню наданих повноважень. Але ці форми та методи обираються співробітниками міліції не довільно, а завжди обумовлені змістом конкретної діяльності.

В широкому смислі слова форма діяльності – це сукупність засобів реалізації компетенції¹¹.

С.Д. Гусарев визначає форми діяльності як такі групи однорідних за своїм характером та правовою природою дій, за допомогою яких міліція забезпечує громадський порядок, безпеку, веде боротьбу із злочинністю, виконує в цілому свої функції¹².

А.М. Колодій та А.Ю. Олійник під формами діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування розуміють здійснення певних, передбачених нормативно-правовими актами та практикою державного будівництва видів діяльності посадових та службових осіб законодавчих, виконавчих, судових та контрольно-наглядових органів та органів місцевого самоврядування, за допомогою яких реалізуються їх завдання і функції із забезпечення прав, свобод та обов'язків людини та громадянина в межах компетенції кожного органу¹³.

Таким чином, форма діяльності підрозділів органів внутрішніх справ щодо забезпечення реалізації права на життя людини та громадянина є сукупність однорідних, конкретних за своїм характером та правовою природою дій (адміністративних, розшукових, організаційних тощо),

¹⁰ Олійник А.Ю. Механізм, форми, методи та особливості забезпечення органами внутрішніх справ реалізації прав людини і громадянина: Лекція. – К., НАВСУ, 1997. – С. 12.

¹¹ Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 188.

¹² Гусарев С.Д. Конституційні основи формування в Україні правової держави та вдосконалення діяльності міліції: Автореф. дис... канд. юрид. наук (12.00.02) / УАВС. – К., 1994. – С. 20.

¹³ Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина в Україні: Навч. посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 241.



що мають об'єктивне зовнішнє вираження та здійснюються в межах Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється практичне виконання завдань органами внутрішніх справ та його структурними підрозділами по створенню сприятливих умов для реалізації права на життя, його охороні та захисту. В основі цих дій знаходиться виконання належним чином повноважень всіма підрозділами ОВС з метою забезпечення реалізації права на життя.

Багатоманітність завдань та функцій міліції обумовлює існування різних форм діяльності. Вибір відповідних форм здійснюється за умов конкретної життєвої ситуації, керуючись вимогами законності, ефективності та доцільності.

Зазвичай у правовій літературі форми діяльності поділяють на правові та неправові. Зокрема, А.С. Піголкін до правових форм відносить нормотворчу, правоохоронну та правозастосовчу, а до не правових - організаційну та виховну¹⁴.

Прихильники поділу форм на правові та неправові об'рунтовують свою думку тим, що правові форми тягнуть юридичні наслідки (створюють чи вносять зміни в правовий режим, породжують, змінюють чи припиняють конкретні правовідносини), а неправові – відповідно не тягнуть. Цей поділ має певний сенс, але термінологічно він невдалий. Доцільніше було б називати їх такими, що тягнуть юридичні наслідки та такі, що таких наслідків не тягнуть.

Форми діяльності міліції щодо забезпечення права на життя людини та громадянина співвідносяться з формами діяльності міліції в сфері забезпечення правопорядку як ціле і часткове. Будучи часткою цілого, цим формам властиві загальні риси, що притаманні діяльності міліції.

Але як би не були досконалі форми, що використовуються в практиці міліції, велике значення мають і методи, які застосовуються при забезпеченні конституційного права на життя людини та громадянина.

В адміністративно-правовому аспекті під методами розуміються способи цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств і організацій в інтересах забезпечення громадського порядку¹⁵.

На мою думку, всю сукупність методів, що використовуються в сфері реалізації прав і свобод людини та громадянина можна поділити на: загальні (універсальні), які притаманні всім органам державного управління (переконавання та примус); спеціальні, що використовують всі структурні підрозділи ОВС, зокрема міліція (створення умов для реалізації громадянами своїх прав, профілактика порушень прав людини, припинення порушень, поновлення порушених прав, притягнення до юридичної відповідальності порушників прав). Серед спеціальних методів можна виділити конкретні методи діяльності ОВС в сфері реалізації конституційного права на життя людини та громадянина.

Серед конкретних методів, які застосовуються ОВС для забезпечення права людини на життя, слід відзначити наступні: декриміналізація сімейного неблагополуччя, з метою уникнення насильства на побутовому ґрунті; блокування криміногенних об'єктів, девітимізація населення, зокрема його найбільш незахищених груп (малолітні, жінки), використання методів масової комунікації для формування думки про цінність та недоторканість людського життя; забезпечення безпеки дорожнього руху тощо.

¹⁴ Общая теория права / Отв. ред. А.С. Пиголкин. – М., 1995. – С. 109

¹⁵ Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник. – К.: КМУЦА, 1999. – С. 109



Неприпустимо абсолютизувати якісь методи, визначивши їх як головні. Необхідно обов'язково враховувати недоліки та переваги, а також припустимі межі застосування кожного з цих методів і всіх їх разом.

На вибір методів чинять вплив як об'єктивні, так і суб'єктивні фактори. До об'єктивних можна віднести, наприклад, матеріально-технічні можливості конкретних підрозділів ОВС, до суб'єктивних – рівень правової культури співробітників ОВС.

Таким чином, форми та методи діяльності по забезпеченню конституційного права на життя людини та громадянина не протиставлені один одному, а перебувають в тісній діалектичній єдності. Існування методу обумовлено існуванням конкретної форми діяльності. Кожний метод окремо – це лише можливість впливу на об'єкт, а щоб дана можливість перетворилася в дійсність, необхідні конкретні форми її реалізації. З іншого боку, форма діяльності є носієм змісту одного чи декількох методів і не може існувати як абстракція.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного права
Національної академії внутрішніх справ України
(протокол № 10 від 23 лютого 2004 року)*

