

УДК 351.741

В.В. КОВАЛЬСЬКА, канд. юрид. наук,
Харківський національний університет внутрішніх справ

МІСЦЕ ТА РОЛЬ МІЛІЦІЇ, ЯК ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВИ

Ключові слова: міліція, орган виконавчої влади, правоохоронні органи

Влада – всезагальна, вона є скрізь і всюди, вона є вічною в історичному часі. Влада, як соціальне явище, проявляє себе по-різному. Саме тому одні вважають, що влада означає реальну здатність одного з елементів існуючої системи реалізувати власні інтереси в її рамках. При цьому влада – це можливість впливати на процеси, що відбуваються всередині системи. Інші вважають владою результат, продукт певного цілеспрямованого впливу. Треті думають, що влада – це такі взаємовідносини між людьми або групами людей, сутність яких полягає в управлінні, впливі, прагненні для досягнення рівноваги [1, с.35].

Питання, присвячені вивченню організації і діяльності міліції, розглядалися у працях таких авторів, як І.І. Андрієвського, О.М. Бандурки, В.Л. Грохольського, В.Ф. Дерюжинського, В.В. Івановського, В.П. Петкова, І.Т. Тарасова та інших науковців. На нашу думку ці питання недостатньо розроблені, тому метою роботи є визначення місця та ролі міліції, як органу виконавчої влади в системі правоохоронних органів держави. Її новизна полягає у розвитку питань організації діяльності міліції як органу виконавчої влади в системі правоохоронних органів держави.

В сучасній політичній теорії розроблена структурно-функціональна концепція влади, пов'язана, насамперед, з дослідженнями Т. Парсонса, що стверджує, влада – це позитив-

на соціальна можливість досягнення суспільних цілей [2, с.107]. При цьому американський соціолог виходить з того, що влада розосереджена в суспільстві, а не сконцентрована в руках правлячої еліти. Він вважає, що в суспільстві існує деякий обмежений потенціал влади, і тому будь-яке збільшення влади однією соціальною групою неминуче призводить до зменшення владних повноважень іншої групи. Політична система за Т. Парсонсом виступає як відкрита і плюралістична, що дозволяє всьому суспільству певним чином брати участь у політичному житті.

Виконавча влада, є різновидом соціальної влади, і має публічний характер, який вона здобуває завдяки наявності спеціальних юридичних механізмів, що забезпечують легальність і легітимність влади, та застосованого нею юридичного примусу.

Термін «виконавча влада» належить до числа модних на даний момент юридичних категорій. Вона існує в усіх державах світу, має солідну історію, теоретичну основу.

Категорія виконавчої влади була законодавчо зафіксована в Декларації «Про державний суверенітет України», прийнятої Верховною Радою Української РСР 16.07.1990 року. Потім ст.6 Конституції України закріпила, як: державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [3]. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. В цілому Конституція визначила принципові засади функціонування виконавчої влади, встановила пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади. Проте, як відзначають фахівці, ця регламентація вже відстає від потреб управлінської практики.

Аналіз теоретичних основ виконавчої влади в системі правоохоронних органів держави допомагає сформулювати визначення даної категорії. Під виконавчою владою розуміється система органів державної влади, що здій-

снює в процесі забезпечення виконання законів практичне управління суспільством і використовує для цього, в передбачених законом випадках, заходи примусу.

Система правоохоронних органів - це основний суб'єкт реалізації державної влади, через яку проявляється помітний вплив на стабілізацію і розвиток громадянського життя, захист прав та законних інтересів людей. Деякі державно-владні правоохоронні функції здійснюють і недержавні організації, якщо вони на те уповноважені державою (органи місцевого самоврядування).

Гіпотетично у держави немає своїх власних цілей, або, принаймні, цілей, що відрізняються від загально соціальних цілей суспільства. Інша справа, що в залежності від типу держави, політичного режиму, вона ніби інтерпретує суспільні потреби (суспільні цілі) і за допомогою системи державних органів забезпечує їхню реалізацію. Якщо абстрагуватися від значного числа нюансів, що супроводжують процес інтерпретації суспільних потреб і механізму їхньої реалізації, то роль і значення держави традиційно розглядалася в двох аспектах: як механізм організованого насильства і як механізм забезпечення загального блага. Між цими двома «іпостасями» держави існує настільки тонка грань, що інколи важко відокремити демократичну державу від держави тоталітарної, державу правову від держави поліцейської. І все-таки ця грань існує, проявляючись насамперед у механізмі виконавчої влади, як визначеній упорядкованій, збалансованій системі засобів, форм і методів досягнення сформульованих цілей.

Зовні виконавча влади системи правоохоронних органів представлена сукупністю органів державного, центрального та місцевого управління. До них відноситься: Кабінет Міністрів України, міністерства, місцеві державні адміністрації, місцеві органи управління, державні установи і підприємства. Виконавча влада - це складна, ієрархічно побудована система інстанцій, що здійснює управління адміністративно-політичною, со-

ціально-культурною й економічною діяльністю. Кожен елемент виконавчої влади системи правоохоронних органів здійснює різнопланові завдання управління, поділяється на відповідні структурні підрозділи - управління, департаменти. Виконавча влада наділена великим комплексом повноважень і можливостей, спираючись на великі території, фінансові і матеріальні ресурси. Крім цього, до системи правоохоронних органів виконавчої влади входять силові структури: армія, ОВС України, Служба безпеки України та інші. Це додає виконавчій владі особливої ролі в процесі забезпечення громадського порядку і безпеки громадян.

Зовнішня сторона діяльності виконавчої влади в правоохоронній сфері характеризує її взаємозв'язок з цілями, та відображається в формах, методах і засобах їх досягнення.

Констатуючи і застосовуючи ці форми і методи, виконавча влада може обійтися без інститутів громадянського суспільства і політичного плюралізму, привласнюючи собі право на ідеологічний диктат і формування обов'язкової для всіх моделі «загального блага». Так, виконавча влада стає всеохоплюючою, тотально контролюючи всі сфери життєдіяльності суспільства [4, с.57].

Одним із самих давніх інститутів виконавчої влади в системі правоохоронних органів держави є міліція. «Поліція, - відзначає Ф. Енгельс, - така ж сама стара, як і держава» [5, с.105]. Це твердження не можна сприймати буквально, оскільки протягом багатьох століть термін «поліція» тлумачився як державна діяльність, що охоплювала все внутрішнє державне управління.

У середньовічний період термін «поліція» означав, переважно міську безпеку. Саме слово «поліція» - грецького походження. Коліскою державності було місто - поліс. У полісі зосереджувалося все державне управління, назване Аристотелем політія. Пізніше нові держави Європи, після того як виконавча влада переборола елементи феодалізму і зміцніла настільки, що могла розширити свою діяльність не лише на зовнішню безпеку

ку, для діяльності в сфері внутрішнього управління був знайдений придатний термін «політія» або «поліція», на відміну від діяльності тієї ж державної влади в сфері зовнішнього управління, тобто політики. Тому середньовічні міста можна вважати батьківщиною поліції як органу, що підкреслював і вітчизняний вчений М.М. Шпілевський: «Перші поліцейські установи, - писав він, - виникли в містах» [6, с.15].

Влада, крок за кроком, крім охорони безпеки охоплює ще цілий ряд завдань внутрішнього управління, кінцевою метою яких є сприяння народному добробуту.

Починається ретельна регламентація численних поліцейських статутів всього, що, здавалося, мало б відношення до державної безпеки і благополуччя. Виконавча влада турбується про все і про всіх, що призводить до виникнення типу так званої «поліцейської держави». Одним із теоретиків «поліцейської держави» був німецький вчений Християн Вольф, який вважав, що удосконалення громадян повинно проходити під безпосереднім керівництвом уряду, що може потурбуватися про своїх підлеглих насильно [7, с.24].

Перша наукова праця щодо поліцейської діяльності публікується у Франції в 1722 р. Автором цієї праці під заголовком «Трактат про поліцію» став французький вчений Н. Деламар, що розглядав питання компетенції поліції. Ці питання згодом стали змістом науки поліції. Деламар вірно визначив поліцію як одне із адміністративних відомств, найбільше наближених до народу і зобов'язаних піклуватися про його безпеку і благополуччя як у місцях публічного значення, так і в умовах домашнього проживання.

Подальше дослідження понять «поліція» і «поліцейська діяльність» висвітлені в працях німецьких вчених-правознавців XVIII ст. І. Юсті й Е. фон Зонненфельса. Юсті в трактатах «Основи поліцейської науки, викладені в раціональній системі, заснованій на кінцевій цілі поліції» (1756 р.) і «Основи могутності і щастя держав, або детальне вивчення всієї поліцейської науки» (1760 р.) [8, с.6] обґрун-

товує ідею про те, що засобом, який сприяє загальному щастю і суспільному добробуту, є спільне майно держави, яке потрібно «охороняти, збільшувати і розумно використовувати», саме цим і повинна займатися поліція як сукупність установ виконавчої влади [8, с.353-510].

Праця австрійського вченого Е. фон Зонненфельса «Положення із поліцейської, торгової і фінансової науки», розкриває, що основні правила забезпечення зовнішньої безпеки є державною наукою або політикою, основні ж правила встановлення й охорони внутрішньої безпеки є наукою поліцейською [9, с.29]. Зоннефельс не розглядає поліцію як спеціальний орган держави, в його трактуванні поліцейська функція не відділена від функцій загальної адміністрації. Зоннефельс був одним із перших управлінців, який підняв питання про необхідність обмеження поліцейського втручання держави.

Знаменитий правознавець кінця XVIII і початку XIX століття Генріх Берг у 1799 р. опублікував «Посібник з німецького поліцейського права», в якому йшлося, що поліцейська влада держави може проявлятися в різних формах: нагляд, законодавство, управління, поліцейська юрисдикція. І для цієї діяльності необхідно встановити межі. Завдання поліції, на думку Берга, полягає в забезпеченні безпеки і добробуту, причому безпека забезпечується спільно поліцією і юстицією, благоустрій же компетенція винятково поліції. Поліцію він поділяє на поліцію безпеки і поліцію добробуту.

Послідовником Берга був Роберт фон Мольте, з ім'ям якого пов'язане формування уявлення про правову державу. В своєму знаменитому трактаті «Наука поліції на основі правової держави» він, подібно до своїх попередників, керується суттю поняття держави. Завдання правової держави, за Мольте, полягає в тому, щоб за допомогою розумної організації загальної сили, дати можливість як окремому індивіду, так і фактично існуючим групам розвивати усі свої сили і досягати своїх розумних цілей, допомагати і захи-

щати їх в цьому. Це завдання держава може вирішити, надаючи підлеглим захист від правопорушень і допомогу для подолання зовнішніх чинників, що перешкоджають розвитку. Перший вид державної діяльності є компетенцією юстиції, другий - предмет діяльності поліції [10, с.3].

Систематичне вивчення поліцейських проблем у вітчизняній науці розпочато в XIX столітті. Перша праця з поліцейського права належить П.М. Гуляєву, який видав у 1824 р. «Права й обов'язки градської і земської поліції і всіх взагалі жителів російської держави та їхнє відношення до поліції». В першій частині свого дослідження Гуляєв викладає поліцейське законодавство, що визначає організацію і компетенцію поліцейських органів, у другій - права й обов'язки громадян, їх відносини з поліцією.

Ролі поліції в реалізації державної влади присвячена і робота професора харківського університету І.В. Платонова «Вступні поняття в навчання про благоустрій і добробут державний», видана в 1856 р., що з'явилася, за оцінкою І.Т. Тарасова, першим більш-менш самостійним науковим дослідженням у вітчизняній літературі з науки поліцейського права, хоча також не далека від впливу Моля. При тому, що багато аспектів цієї праці, за оцінкою М.М. Шпілевського, є скорочений переклад твору Моля [6, с.39]. І.В. Платонов йде набагато далі, підкреслюючи, що поліцейська діяльність уряду, щодо однієї зі своїх цілей - добробут народу, повинна ґрунтуватися не стільки на примусі, скільки на створенні державою соціально-правових гарантій матеріального і морального розвитку народу [11, с.32-38].

Як нерідко буває в історії, прогресивні ідеї вчених, а таких ідей немало в науковій діяльності В.Л. Пешкова, Э.Н. Берендтса, В.А. Гагена, В.М. Гессена, Н.А. Гридова, В.Ф. Дерюжинського, не співпадають з практичною діяльністю. Фактично завжди, з моменту створення постійної поліції, як виконавчого органу правоохоронної системи держави, вдосконалюються широкі і неодно-

значні трактування поліцейських функцій, визначається сфери діяльності її підрозділів.

Політичні процеси наприкінці 80-х років, фактичний розпад СРСР створили політичні передумови для початку формування системи МВС в нових умовах української державності.

Основою для діяльності міліції є прийнятий 20.12.1990 року Закон України «Про міліцію» [12], який вперше, на нашу думку, закріпив ієрархію цінностей в діяльності міліції, за принципом «особистість-суспільство-держава».

Були сформульовані основні завдання міліції як виконавчого органу правоохоронної системи держави. Законодавцем чітко передбачений порядок застосування міліцією фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї, проходження служби в міліції, гарантії правового і соціального захисту працівників міліції, гарантії законності і забезпечення прав громадян в діяльності міліції.

Отже, на сьогоднішній день міліція є складовою частиною органів внутрішніх справ України, головним завданням якої є боротьба зі злочинністю та охорона громадського порядку, й повністю підконтрольна і підзвітна відповідним керівникам. Міліція – це державний орган, створений державою, діє від її імені для реалізації державної політики в сфері правопорядку.

Міліція, як виконавчий орган правоохоронної системи держави, наділений рядом специфічних ознак та повноважень, які характеризуються тим, що: а) порядок формування міліції, їх структура і компетенція закріплені нормами права; б) міліція наділена правом прийняття юридичних приписів, що є обов'язковими для виконання; в) установлені цими приписами розпорядження забезпечуються заходами переконання, виховання і можливістю застосування примусової сили держави; г) міліція опирається на матеріальне забезпечення своїх розпоряджень, використовуючи можливості розпоряджатися певною частиною коштів з державного бюджету.

Навіть незважаючи на постійне становлення і розвиток міліції України, її реформу-

вання, конкретизацію функцій і обсягу діяльності, ми бачимо, що вона виконувала завдання лише функції виконавчої влади, пов'язані зі специфічними формами, методами і засобами підтримки державно-правового порядку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Краснов Б. И. Власть как явление общественной жизни / Б. И. Краснов // Социально-политический журнал. - 1991. - № 11. - С. 27-35.
2. Parsons T. On the Concept of Political Power // Proceedings of the American Philosophical Society. - 1963.
3. Конституція України // ВВР України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
4. Лунеев В. В. Преступность XX века : мировой криминологический анализ / В. В. Лунеев. - М. : Норма, 1997. - 497 с.
5. Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства / Ф. Энгельс. - М. : Политиздат, 1978.
6. Шпилевский М. М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения /

М. М. Шпилевский. - Одесса, 1875. - 357 с.

7. Вольф Христиан. Разумные мысли о силах человеческого разума и их исправном употреблении в познании правды / Вольф Христиан. - СПб. : Тип. Артиллерийского и инженерного шляхетского кадетского корпуса, 1765. - 614 с.

8. Юсти И. Г. Основание силы и благосостояния царств или подробное начертание всех знаний, касающихся до государственного благочиния / Юсти И. Г. ; перевод И. Богаевского. - СПб. [Часть Т. - 1772 ; Часть III., - 1777]. - 476 с.

9. Зонненфельс И. Начальные основания полиции или благочиния / Зонненфельс И. - М., 1787. - 518 с.

10. Моль Р. Наука полиции по началам юридического государства / Моль Р. ; пер. 3-его изд. Р. Сементковским. - Вып. 1. - СПб., 1871. - 314 с.

11. Платонов И. В. Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном / Платонов И. В. - Харьков, 1856. - 438 с.

12. Закон України «Про міліцію» // ВВР України. - 1991. - № 4. - Ст. 20.

Ковальська В. В. Місце та роль міліції, як органу виконавчої влади, в системі правоохоронних органів держави / В. В. Ковальська // Форум права. - 2008. - № 3. - С. 224-228 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08kvwood.pdf>

Надано перелік правоохоронних органів виконавчої влади, охарактеризовано роль міліції як одного з її органів. Досліджено поняття поліції та поліцейської діяльності; виділені специфічні ознаки міліції як органу виконавчої влади.

Ковальская В.В. Место и роль милиции, как органа исполнительной власти, в системе правоохранительных органов государства

Представлен перечень правоохранительных органов исполнительной власти, охарактеризована роль милиции как одного из ее органов. Исследовано понятие полиции и полицейской деятельности; выделены специфические признаки милиции как органа исполнительной власти.

Koval'skaja V.V. Place and a Role of Militia, as Enforcement Authority, in System of Law Enforcement Bodies of the State

The list of law enforcement bodies of executive authority is submitted, the role of militia as one of its bodies is characterized. The concept of police and police activity is investigated; specific attributes of militia as enforcement authority are allocated.