

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Небрат Олена Олександрівна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права і процесу факультету №3 ХНУВС

Яценко Валентина Петрівна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права і процесу факультету №3 ХНУВС

УДК 342.731

Articolul analizează conceptul drepturilor și libertăților omului, sunt prezentate forme ale limitărilor lor, se dezvăluie conceptul mecanismului administrativ și juridic pentru asigurarea drepturilor și libertăților omului în activitățile Poliției Naționale; se concentrează pe punerea în aplicare a elementelor mecanismului de asigurare a drepturilor omului și a libertăților autorităților naționale de către poliție în momentul de aplicare a măsurilor polițienești.

Cuvinte cheie: mecanism administrativ și juridic, asigurarea drepturilor și libertăților omului, măsurile de precauție și prevenție ale poliției.

В статье проанализировано понятие прав и свобод человека, сформулированы формы их ограничения, раскрыто понятие административно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека в деятельности органов Национальной полиции, акцентировано внимание на реализации элементов механизма обеспечения прав и свобод человека органами Национальной полиции в процессе применения полицейских мер.

Ключевые слова: административно-правовой механизм, обеспечение прав и свобод человека, полицейские меры предупредительные и превентивные.

The article analyzes the concept of human rights and freedoms, formulates their limitations, describes the concept of the administrative and legal mechanism for ensuring human rights and freedoms in the activities of the National Police, focuses on the implementation of elements of the mechanism for ensuring human rights and freedoms by the National Police in the process of applying police measures.

Key words: administrative and legal mechanism, ensuring human rights and freedoms, police preventive and preventive measures.

Постановка проблеми. У відповідності до ст. 3 Конституції України [1] – права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст діяльності правової держави. Соціальне призначення основних прав і свобод громадян виявляється в тому, що вони втілюють ідеали демократії, гуманізму і справедливості, сприяють всебічному розвитку особи, надають громадянам широкі можливості для активної участі в управлінні суспільством і державою, функціонуванні державного і політично-правового механізму, а також сприяють підви-

щенню рівня загальної та правової культури особи, удосконаленню демократичного способу життя [2, с. 5)]. Сучасний стан захисту прав громадян, їх реальність, забезпеченість достатніми й адекватними правовими засобами, гарантованість з боку держави є своєрідним вимірником зрілості України, що свідчить про необхідність становлення державно-правових поглядів у напрямку визнання людини, її прав, свобод і законних інтересів найвищою соціальною цінністю, орієнтиром в діяльності держави й усіх суспільних інсти-

тутів взагалі та правоохоронних органів зокрема.

Сутність розробленості проблеми. Дослідженню механізму захисту прав і свобод громадян приділяли увагу одразу в рамках декількох галузей права (теорії права, конституційного, міжнародного, адміністративного права) В.Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, А. С. Васильєв, К. Г. Волинка, Д. О. Єрмоленко, Т. М. Заворотченко, Р. А. Калюжний, Л. В. Коваль, В. В. Копейчиков, А. М. Колодій, А. Ю. Олійник, В. Ф. Опришко, О. І. Остапенко, Р. С. Павловський, В. О. Прилуцький, О. І. Наливайко, П. М. Самсонов, О. Д. Святоцький, М. М. Тищенко, О. М. Якуба.

Метою даної статті є дослідження адміністративно-правового механізму захисту прав і свобод громадян в діяльності органів Національної поліції та визначення шляхів його удосконалення. Досягнення вказаної мети передбачає розв'язання таких **завдань**: - визначити поняття прав громадян як об'єкта адміністративно-правового захисту; - охарактеризувати захист прав громадян як ознаку та основну функцію правової держави; - сформулювати форми обмеження прав; - визначити та проаналізувати адміністративно-правовий механізм захисту прав і свобод людини в діяльності органів Національної поліції; - розкрити класифікацію поліцейських заходів, застосування яких може суттєво впливати на рівень захищеності вказаних прав громадян; - розробити рекомендації щодо удосконалення діяльності органів Національної поліції в аспекті забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Викладення основного матеріалу. Встановлені Конституцією права і свободи людини і громадянина, їх реальність і гарантованість відтворюють не тільки фактичний і юридичний статус особи у суспільстві, але й суть демократії, що існує в країні, соціальні можливості, закладені безпосередньо в суспільному ладі. Вони повністю узгоджуються з відповідними положеннями ратифікованих Україною міжнародних правових актів – Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та інших договорів з прав людини

Ради Європи. Погоджуємось із А.С. Головіним, який наголошує, що гарантовані державою і захищені права і свободи громадян сприяють розвитку особи, надають громадянам широкі можливості для активної участі в управлінні суспільством і державою, функціонуванні державного і політично-правового механізму, а також сприяють підвищенню рівня загальної та правової культури особи, удосконаленню демократичного способу життя [2, с. 5].

Взагалі права і свободи людини – це формально-визначені, юридично гарантовані можливості користуватися соціальними благами, офіційна міра можливості поведінки людини в державно-організованому суспільстві. В основі поваги до прав людини лежать основи конституціоналізму, тобто влада діє на підставі закону і в межах закону, а також правової, соціальної і демократичної держави, які забезпечують втілення поваги гідності і захисту прав кожного члена суспільства.

О.К. Соколенко наголошує, що права і свободи людини та громадянина становлять не якийсь абстрактний зміст правової держави, а вимагають від неї розв'язання цілком конкретних завдань – визнання та забезпечення таких прав, свобод і законних інтересів. А таке забезпечення, у свою чергу, передбачає охорону та захист прав громадян. Крім цього, забезпечення, а, відповідно, і захист прав та свобод людини і громадянина, є не просто окремим завданням правової держави, а її цільовою метою, генеральним напрямом діяльності, який має втілюватись в усіх сферах державного управління, зокрема щодо розширення кола прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення змісту й характеру їх гарантій, у тому числі правових гарантій захисту [3, с. 118].

Як уточнює А.С. Головін, західна доктрина вже тривалий час, а східна віднедавна поділяють права і свободи людини на права першого, другого і третього покоління. Зокрема, до прав і свобод першого покоління належать громадянські і політичні, другого покоління – соціально-економічні і культурно-духовні і третього покоління – екологічні та інші права, що виникли останнім часом з розвитком постіндустріального суспільства тощо [2, с. 12].

В процесі реформування правоохоронної системи в Україні, міжнародні правозахисні організації вимагають від держави захищати права, свободи і законні інтереси їх громадян, сприяти їх відновленню у випадку порушення. Права людини перебувають у площині взаємин людини і держави та можуть бути обмежені тільки спеціально уповноваженими на те органами держави та лише у випадках відповідності до закону [4, с.106].

Саме на працівників правоохоронних органів покладається обов'язок охороняти і захищати права людини незалежно від її походження, майнового та іншого становища, расової та національної належності, громадянства, віку, статі, мови та освіти, ставлення до релігії, політичних та інших переконань. Цей обов'язок закріплюється Конституцією України, законами та підзаконними нормативно-правовими актами, що становлять правову основу діяльності працівників правоохоронних органів до яких відноситься Національна поліція України, яка у своїй діяльності керується принципами верховенства права, законності, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на засадах партнерства, безперервності.

Національна поліція в Україні має діяти виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України, а обмеження щодо прав і свобод громадян мають виступати в якості необхідних умов діяльності поліції саме для забезпечення дотримання прав і свобод людини і відповідно несуть загрозу їх обмеження з боку поліцейських.

З точки зору провідних вчених-конституціоналістів форми обмеження прав і свобод в державі можуть бути різними: а) заборона на певний варіант реалізації права чи свободи, тобто встановлення поведінки (відносна заборона), б) заборона на реалізацію права в цілому (абсолютна заборона), в) втручання (вторгнення) в право (свободу) уповноважених державних органів (характеризується активними діями державних органів і пасивною поведінкою особистості); г) обов'язок; д) відповідальність [4, с.107].

Можемо зазначити, що у правовій системі кожної держави існує механізм соціально-правового забезпечення прав людини, який складається з реалізації, охорони та захисту цих прав.

На думку В. Полуховича, адміністративно-правовий захист законних прав, свобод та інтересів особи і громадянина являє собою сукупність застосовуваних в адміністративному порядку юридичних засобів, спрямованих на здійснення уповноваженими на те органами (посадовими особами), а також особами та громадянами відповідних процесуальних дій, які спрямовані на припинення незаконного посягання на права, свободу та інтереси громадян; ліквідацію будь-яких перешкод, що виникають при їх здійсненні; визнання або підтвердження, поновлення та примусове виконання прав, невиконаних або неналежним чином виконаних обов'язків з притягненням винної особи до відповідальності [5, с. 41-46].

Отже, можемо визначити адміністративно-правовий захист прав людини як сукупність способів, прийомів і процесуальних дій, встановлених у законному порядку, за допомогою яких здійснюється відновлення порушеного права особи.

В Академічному тлумачному словнику української мови під «механізмом» розуміється, зокрема, внутрішня будова, система чого-небудь; сукупність станів процесів, з яких складається певне явище [6, с. 695].

Погоджуємось із О.В. Муза, що необхідно звернути увагу на розмежування таких категорій як «механізм правового регулювання» та «механізм реалізації та захисту прав громадян», оскільки це має важливе значення, якщо ми ведемо мову саме про захист прав фізичних та юридичних осіб. Єдиних підходів у теорії права щодо встановлення правових ознак, які розмежовують зазначені правові категорії не існує, але можна стверджувати про те, що механізм реалізації та захисту прав громадян охоплюється механізмом правового регулювання, останній виступає по відношенню до першого як «широка» за змістом правова категорія. Це пояснюється тим, що механізм реалізації та захисту прав громадян вміщує у собі

ті складові елементи, що забезпечують учасникам правовідносин здатність набувати, реалізовувати та захищати свої права, при цьому такі правові процеси відбуваються у контексті загального правового регулювання суспільних відносин. Тобто, механізм правового регулювання є правовою базою для вироблення правових засобів і способів реалізації та захисту учасниками правовідносин своїх прав, свобод та інтересів [7].

Таким чином адміністративно-правовий механізм захисту прав, свобод людини і громадянина походить за своїм змістом від загального механізму реалізації та захисту прав громадян, разом із тим має свої певні особливості як окреме правове явище адміністративного права.

Адміністративно-правовий механізм захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина І.О. Ієрусалімова пропонує розуміти як систему засобів, які є елементами, складовими впливу цієї галузі права на суспільні відносини та встановлювані її нормами гарантії реалізації цих прав (поновлення в органах виконавчої влади та суду, захист за допомогою адміністративної відповідальності та прокурорської діяльності щодо забезпечення прав і свобод громадян) [8, с. 91].

Дефініція «забезпечення» має достатньо широке значення та трактується як створення надійних умов для здійснення визначеної діяльності; гарантування «об'єкту» функцій охорони його від небезпеки. У свою чергу правове забезпечення – це здійснюване державою за посередництвом правових норм, приписів та сукупності засобів впорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація та розвиток [9,с.91]. Відповідно, адміністративно-правове забезпечення прав громадян в діяльності органів Національної поліції маємо розглядати як здійснюване державою впорядкування за допомогою адміністративно-правових норм у сукупності із адміністративно-правовими засобами суспільних відносин з метою юридичного закріплення, охорони, реалізації і розвитку права громадян. Адміністративно-правове забезпечення прав громадян знаходить своє практичне значення у функціонуванні адміністративно-правового

механізму забезпечення прав і свобод громадян.

З точки зору Я.В. Лазура механізм забезпечення прав і свобод громадянина уособлює комплекс взаємодіючих елементів, які надають належні юридичні і фактичні можливості для повноцінного здійснення кожним своїх прав і свобод. Його структурними елементами є: норми права; юридичні передумови забезпечення прав і свобод (правовий статус особи); нормативно-правові засоби забезпечення прав і свобод (юридичні гарантії); загальносоціальні умови забезпечення, охорони і захисту прав і свобод особи (фактичне соціальне макросередовище, в якому здійснюється забезпечення прав і свобод). Важливо, що внутрішні взаємозв'язки цих складових елементів обумовлюють узгоджену роботу механізму забезпечення прав і свобод в цілому [10, с.13].

Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод громадян являє собою спосіб організації відповідної поліцейської діяльності, а також наділення уповноважених представників правоохоронного органу необхідним обсягом прав і обов'язків.

В адміністративно-правовій літературі механізм адміністративно-правового регулювання визначають як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин [11, с.64]; сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають при здійсненні виконавчих функцій держави [12, с.68]. До адміністративно-правових засобів вчені, як правило, відносять: норми права, правові відносини, акти реалізації прав та обов'язків, іноді акти тлумачення норм адміністративного права.

Отже адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод громадян органами Національної поліції – це система адміністративно-правових засобів, що спрямовані на врегулювання суспільних відносин, що існують у партнерській взаємодії громадян та органів Національної поліції.

Зауважимо, що адміністративно-правовий механізм за змістом значно ширший, чим механізм адміністративно-правового регулювання. Взагалі механізм державно-правового забез-

печення прав і свобод особистості є комплексом окремих механізмів, які складають певну систему: механізм правового регулювання суспільних відносин; механізм дії права, що включає механізми реалізації, охорони та захисту прав і свобод громадян, гарантій забезпечення діяльності даного механізму, юридичної відповідальності. А в якості системоутворюючих компонентів механізму виступає також правова культура, правосвідомість, законність та стан правопорядку в державі.

Цілком погоджуємось із О.В. Муза, що незважаючи на існування загальної структури елементів, що формують адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини та громадянина, варто виділяти і внутрішню структуру адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, а саме нормативний, інституційний, адміністративно-процедурний (управлінський) та адміністративно-правозастосовчий рівні, що забезпечують невідчужимим суб'єктам адміністративного права єдині принципи у реалізації ними своїх прав, свобод та інтересів, а також покладення з цією метою відповідних обов'язків на суб'єктів владних повноважень [7].

Відповідно до ч. 2 ст. 29 Загальної декларації прав людини під час здійснення своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлено законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві. Обмеження прав і свобод людини в Україні допускається виключно за нагальної необхідності і в обсязі, необхідному для виконання завдань поліції в рамках застосування поліцейських заходів. Поліцейський захід – це дія або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону про забезпечення використання покладених на поліцію повноважень.

Слід зауважити, що поліцейський захід застосовується виключно для виконання повноважень поліції і має бути законним, необхід-

ним, пропорційним і ефективним. Поліцейські заходи використовують у публічному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у окремих сферах публічної діяльності, а механізм правового регулювання застосування поліцейських заходів встановлює підстави й порядок застосування відповідних превентивних або примусових заходів.

Важливо, що здійснення заходів, що обмежують права та свободи людини має бути негайно припинене, якщо мета застосування таких заходів досягнута або немає необхідності подальшого їх застосування.

Відмітимо, що ст. 30 Закону України «Про Національну поліцію» чітко закріплює, що поліція для виконання покладених на неї завдань має вживати заходів реагування на правопорушення, які визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення - заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, ст. 31 Закону закріплює превентивні поліцейські заходи, ст. 43 Закону закріплює поліцейські заходи примусу [13].

Згідно ч. 4 ст. 7 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейським за будь-яких обставин заборонено сприяти, здійснювати, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання. У разі виявлення таких дій кожен поліцейський зобов'язаний негайно вжити всіх можливих заходів щодо їх припинення та обов'язково доповісти безпосередньому керівництву про факти катування та наміри їх застосування. У разі приховування фактів катування або інших видів неналежного поводження поліцейськими керівник органу протягом доби з моменту отримання відомостей про такі факти зобов'язаний ініціювати проведення службового розслідування та притягнення винних до відповідальності [13].

Зауважимо, що основним документом міжнародного характеру у сфері функціонування правоохоронних органів є Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17.12.1979, ухвалений в рамках ООН. В цьому Кодексі розроблено етичні норми поведінки для поліції та інших правоохоронних

органів. В основі Кодексу - твердження проте, що особи, які здійснюють поліцейські функції, повинні поважати й захищати права людини стосовно всіх осіб. Кодекс забороняє застосування тортур, а також корупційних дій та передбачає, що сила може застосовуватись тільки в разі крайньої потреби. У документі наголошується на збереженні таємниці інформації конфіденційного характеру.

Належне адміністративно-правове гарантування прав і свобод громадян передбачає: визначення у законодавстві персоніфікованих представників державної влади, відповідальних за забезпечення умов для реалізації прав і свобод; закріплення конкретних обов'язків органів і посадових осіб публічної адміністрації, які б відповідали правам і свободам громадян; встановлення конкретних адміністративних процедур, які вичерпно визначають порядок виконання відповідними суб'єктами управління своїх обов'язків у відносинах з громадянами; посилення відповідальності органів і посадових осіб за невиконання ними своїх обов'язків, що призвело до порушення прав громадян. До гарантій захисту необхідно віднести: конституційне право особи на звернення і оскарження; судовий захист і контроль; діяльність органів прокуратури та представництво інтересів особи прокурором в адміністративному судочинстві [14, с. 42-43].

У підсумку важливо сформулювати, що саме правоохоронним органам взагалі та Національній поліції зокрема в державі належить особлива роль у реалізації функціонування адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина. При застосуванні поліцейських заходів важливо розуміти, що права людини закріплені у правових нормах, що чітко прописують можливі варіанти поведінки поліцейських. Права людини стають правилом, що гарантується відповідними механізмами забезпечення і процедурами захисту. Але не слід нівелювати можливість поліцейського в рамках встановленого правового поля самостійно приймати рішення про застосування поліцейських заходів. Тому сьогодні вимагає від працівників органів поліції високого морального і куль-

турного рівня, належного освітнього рівня, досконалого знання не тільки національних нормативно-правових актів та їх правильного застосування на внутрішньодержавному рівні, а й міжнародно-правових документів, що стосуються діяльності правоохоронних органів і забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні. Саме стан справ в сфері забезпечення прав і свобод людини та їх практичної реалізації є тим критерієм, за яким оцінюється рівень демократичного розвитку держави на світовій арені. Важливо відмітити, що наразі, особа, право якої порушено, має вибір засобів захисту своїх інтересів: звернення зі скаргою до вищого органу чи посадової особи або звернення до суду у законному порядку. А у разі використання всіх національних засобів, можливе звернення до відповідних міжнародних судових установ і до міжнародних організацій.

Погоджуємось із В.І. Феликом, що мінімальні кваліфікаційні вимоги до кандидата на посаду, наприклад, в управлінні превентивної діяльності мають складати: наявність юридичної освіти кваліфікаційного рівня «бакалавр» або «спеціаліст»; стаж роботи на посаді патрульного поліцейського або дільничного офіцера на менше 3 років; достатній рівень знань та навиків для роботи на відповідній посаді. А також для ефективного забезпечення прав і свобод громадян при застосуванні превентивних заходів, поліцейський повинен: знати реальний стан законності у відповідному регіоні, конкретній адміністративній дільниці, етнічний склад, місцеві звичаї, кількість вчинених правопорушень (з урахуванням аналізу причин їх вчинення) тощо [15, с.90].

Структурне та функціональне формування Національної поліції наразі триває, а подальший розвиток нормативно-правового регулювання з метою викристалізування механізму забезпечення прав і свобод людини має бути направлений в тому числі і на розробку чітких алгоритмів діяльності поліцейських при застосуванні органами Національної поліції заходів превентивного або примусового характеру.

Відмітимо, що кожний вище вказаний структурний елемент механізму забезпечення прав і свобод особи має особливе призначен-

ня у сфері забезпечення прав і свобод людини органами Національної поліції і є незамінним для підтримки правопорядку і законності в Україні.

Література

1. Конституція України: від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. № 30. Ст. 141.
2. Захист прав і свобод людини і громадянина єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні: монографія / А.С. Головін. К.: Логос, 2012. 384 с.
3. Соколенко О.К. Захист прав громадян як основна функція правової держави // Часопис Київського університету права. – 2013/2. С. 118-122.
4. Комзюк М.А. Обмеження особистої свободи громадян за адміністративним правом // Актуальні проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України: зб. Матеріалів наук.-практ. конф. (м. Харків, 15 квіт. 2015 р.)/ МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2015. 248 с. С.106-112.
5. Полюхович В. Адміністративно-правовий захист особи у відносинах з органами державної влади / В. Полюхович // Право України. 2003. № 5. С. 41-46.
6. Академічний тлумачний словник української мови URL: sum.in.ua (дата звернення 1.11.2017).
7. Муза О.В. Адміністративно-правовий механізм захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб в Україні. URL: file:///C:/Users/Downloads/NZIZVRU_2014_6_9 (дата звернення: 2.11.2017).
8. Ієрусалімова І. О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ірина Олександрівна Ієрусалімова. – К., 2006. – 205 с.
9. Лазур Я.В. Забезпечення прав і свобод громадян в сфері публічного управління: дис... докт. Юрид. наук: 12.00.07 / Я. В. Лазур; Інст. Законодавства Верховної Ради України. К., 2011. 454 с.
10. Лазур Я.В. Специфіка адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини у сфері публічного управління: засоби, форми та методи // Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Випуск 5 том 3, С. 11-14.
11. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С.Г. Стеценко . К.: Атіка, 2008. 624 с.
12. Адміністративне право України: основні поняття: навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук., проф. І.П. Голосніченка. К., 2005. 232 с.
13. Закон України «Про Національну поліцію»: чинне законодавство чином станом на 26 серпня 2015 року: Офіц. Текст. К.:Алерта, 2015. – 74 с.
14. Олефіренко Є. Адміністративно-правові гарантії реалізації та захисту прав і свобод громадян: співвідношення понять / Є. Олефіренко // Підприємство, господарство і право. 2005. № 3. С.40—43.
15. Фелик В.І. Особливості функціональної підготовки працівників поліції як суб'єктів профілактичної діяльності/ Фелик В.І.// «Європейські перспективи (політика, економіка право)». 2017. - №1. С.87-92.