

С.В. Петков, І.В. Іванов, Ю.В. Делія

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

*За загальною редакцією
доктора юридичних наук, професора Петкова С.В.*

Видавництво «КНТ»

Київ-2022

УДК 342.7(477)
ББК 67.99(2)

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Донецького юридичного інституту МВС України.
(Протокол № 1 від 28.09.2018 року)*

Рецензенти:

В.І. Курило – доктор юридичних наук, професор, академік Академії наук вищої освіти України та Міжнародної кадрової академії, заслужений юрист України, Лауреат Премії Ярослава Мудрого, відмінник освіти України, завідувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів та природокористування України;

І.М. Копотун – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, віце-президент Європейського післядипломної освіти (Словацька республіка).

Петков С.В. – передмова, розділи 4, 7, 9, загальна редакція;

Іванов І.В. – розділи 5, 6, 8, 10

Делія Ю.В. – розділи 1, 2, 3, післямова.

Забезпечення прав людини правоохоронними органами / С.В. Петков, І.В. Іванов, Ю.В. Делія; за заг. ред. д. ю. н., проф. С.В. Петкова. – К. : КНТ, 2022. – 241 с.

ISBN 978-966-373-887-1

Досліджено функціонування правоохоронних органів України у сфері забезпечення прав, свобод людини і громадянина. У роботі пропонується визначення понять «правоохоронний орган» та «правоохоронна діяльність»; ретроспективний аналіз інституту захисту прав, свобод громадян; гарантії здійснення правоохоронної діяльності в сфері захисту прав, свобод людини і громадянина; надано конкретні пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення досліджуваного інституту. Розглядаються питання правозахисної діяльності як головної функції держави у сучасних умовах, правовий статус громадян як складова публічної безпеки, правове регулювання правового захисту державних та недержавних установ.

Для студентів, курсантів, слухачів, ад'юнктів та аспірантів юридичних навчальних закладів, викладачів юридичних дисциплін та всіх, хто цікавиться проблемами правового захисту прав, свобод людини і громадянина.

ISBN 978-966-373-887-1

© С.В. Петков, І.В. Іванов, Ю.В. Делія 2022
© ТОВ «КНТ», 2022

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
Розділ 1. Поняття прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.....	9
Розділ 2. Становлення та розвиток конституційно-правового статусу прав і свобод людини і громадянина	23
Розділ 3. Джерела права в сфері захисту прав і свобод людини і громадянина.....	45
Розділ 4. Правоохоронні органи в сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина	72
Розділ 5. Державні правоохоронні органи як суб'єкт правового захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина	102
Розділ 6. Недержавні правоохоронні органи як суб'єкт правового захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.....	122
Розділ 7. Правоохоронна діяльність та шляхи вдосконалення правового захисту прав, свобод людини і громадянина	141
Розділ 8. Поняття механізмів реалізації та захисту прав, свобод людини і громадянина в правоохоронній діяльності.....	156
Розділ 9. Правові засоби захисту прав, свобод людини і громадянина в правоохоронній діяльності	174
Розділ 10. Актуальні питання механізму реалізації захисту прав, свобод людини і громадянина в правоохоронній діяльності	197
ПІСЛЯМОВА	224
ДОДАТКИ	234

Передмова

Уявлення про людську свободу, гідність, особисту незалежність, суспільну справедливість, з яких згодом виросла концепція прав людини, існували, очевидно, протягом усієї історії людства. Ймовірно, люди розмірковували про справедливість і свободу завжди. Історія не один раз доводила, що зневаження прав людини, нехтування ними стали причиною багатьох непорозумінь у минулому.

Важливою складовою частиною загальної концепції реформи є її людино-центристський аспект. Мається на увазі створення належних умов для реалізації людських потреб у соціальній, економічній, побутовій сферах. При наближенні влади на місця, розмежуванні повноважень та відповідальності органів публічного адміністрування не слід забувати про проблеми, пов'язані з особистим життям. На продовження демократичного курсу спрямована загальнодержавна програма «Стратегія реформ – 2020», яка включає реформування державних інституцій, у тому числі й тих, які відповідають за подальше впровадження демократичного (соціального) управління та наближення українського суспільства до європейських стандартів.

Кожна сфера людської діяльності має здобутки, які можна назвати найважливішими досягненнями людства. Одним із найцінніших надбань цивілізації вважають демократію та права людини. Вони є не тільки одними з фундаментальних понять державознавства, політичних наук та юриспруденції, а й світоглядними категоріями, від розуміння яких залежить модель побудови держави та інститутів громадянського суспільства.

Серед основних проблем розвитку суспільства на сьогоднішній день, безумовно, є проблема безпеки (захищеності) особи. Визнання та забезпечення прав людини і громадянина – найголовніше для нашої держави. Побудувати правову державу без забезпечення належних умов, гарантій розвитку особи неможливо.

Дослідження проблем забезпечення прав, свобод у правоохоронній діяльності пов'язується не лише з аналізом її сутності, змісту та природи, а й належить до тих питань, які потребують переосмислення відповідно до змін пріоритетів у розвитку суспільства. Це пояснює актуальність аналізу ролі правоохоронних органів у забезпеченні, гарантуванні та охороні прав і свобод людини, що на конституційному рівні визначені як вища соціальна цінність.

Правоохоронні органи, з одного боку, покликані виконувати вимоги законів, що закріплюють права та свободи людини, а з другого – вони наділені відповідними розпорядчими повноваженнями, у тому числі й правом розробляти і приймати підзаконні акти нормативного характеру, націлені на регулювання «технологій» реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян. У сучасних умовах становлення української держави, коли відбувається посилення соціальної функції органів внутрішніх справ, суттєво зростає їх значення не лише як засобу захисту прав та свобод, а також їх забезпечення. При цьому цей процес здійснюється як у правозастосовній діяльності, так і нормотворчій, що є невід'ємною частиною системи правового регулювання

Питання забезпечення прав, свобод людини і громадянина є предметом дослідження сучасних вітчизняних вчених. Особливо актуальними є ідеї, викладені у працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.М. Бесчастного, О.В. Зайчука, А.П. Зайця, С.Д. Гусарєва, А.М. Колодія, В.В. Копейчикова, М.І. Козюбри, Р.А. Калюжного, В.І. Курили, Н.М. Оніщенко, П.В. Онопенка, В.Ф. Погорілка, В.П. Петрова, П.М. Рабіновича, Ю.С. Шемшученка та ін.

Разом із тим, не зважаючи на багатоманітність наукових ідей стосовно правоохоронної діяльності, її завдань, структури та функцій в якості окремого предмета дослідження питання природи, сутності правоохоронної діяльності; її концептуальних основ; забезпечення прав людини в нормотворчій діяльності

відомчого правоохоронного характеру аналізується та узагальнюється на комплексному рівні у цій роботі як одній із перших.

Права людини невіддільні від соціальної діяльності людей, від їхніх суспільних відносин, способів буття індивіда. Права людини органічно уплетені в суспільні відносини, вони є нормативною формою взаємодії людей, упорядкування їх зв'язків, координації їх учинків і діяльності, запобігання протиріч, протиборства, конфліктів. За своєю природою вони нормативно формулюють ті умови й способи життєдіяльності людей, які об'єктивно необхідні для забезпечення нормального функціонування індивіда, суспільства, держави. Такі права, як право на життя, на гідність, недоторканність особи, свободу совісті, думок, переконань, автономію особистого життя, право на участь у політичних процесах тощо є необхідними умовами впорядкування життя людини в цивілізованому суспільстві й повинні бути беззастережно визнані та охоронювані державою.

Взаємозв'язки держави й особистості вимагають чіткої урегульованості та упорядкованості. Це обумовлено особливою важливістю такого роду відносин для підтримки існуючого ладу, для його нормального функціонування. Права й обов'язки фіксують складну систему взаємозв'язків держави та особистості, засновану на демократичних принципах. Ці взаємозв'язки та відносини формуються в результаті дії об'єктивних закономірностей суспільного розвитку, які обумовлюють обсяг і характер прав і обов'язків громадян. Юридичні права й обов'язки визначають найважливіші параметри поведінки індивіда в структурі суспільних зв'язків суспільства.

Формування в Україні системи нормативно-юридичного закріплення та захисту прав, свобод людини й громадянина – одне з найважливіших досягнень на шляху перетворення суспільства. Це переконливий доказ того, що наша країна йде по шляху демократії й гуманізму, будує правову державу. Багато чого зроблено в сфері політичних прав і свобод, особливо в створенні передумов для розвитку багатопартійності, гласності, інформації, діяльності громадських організацій.

Виходячи з цього, головною метою монографії є узагальнення та висвітлення з наукових позицій концептуальних основ, законодавчих підвалин, порядку здійснення правозахисної діяльності правоохоронних органів України у сфері забезпечення та охорони прав, свобод громадян. Для досягнення цієї мети автори ставлять та вирішують такі *завдання*:

- дослідити генезис становлення й розвитку прав, свобод громадянина;

- висвітлити сучасне розуміння джерел права в сфері захисту прав і свобод людини і громадянина;

- розкрити основні напрями реформування правової системи, побудови та принципів діяльності правоохоронних органів;

- проаналізувати головні чинники забезпечення та реалізації у повному обсязі прав, свобод, які юридично зафіксовані в Конституції та інших нормативних актах України;

- з'ясувати поняття механізму захисту прав, свобод людини і громадянина в правоохоронній діяльності;

- здійснити аналіз правових засобів захисту прав, свобод людини і громадянина в правоохоронній діяльності;

- визначити актуальні питання механізму реалізації захисту прав, свобод людини і громадянина в правоохоронній діяльності.

При підготовці монографії авторський колектив прагнув не тільки порушувати загальні теоретичні проблеми, а й аналізувати реальні політичні, правові, моральні ситуації, що складаються в Україні й утрудняють процеси розвитку та забезпечення прав людини, формування правової, соціальної держави. Права людини повинні знайти провідне місце одночасно і у політико-правових доктринах, і в практиці сучасної України. Наше суспільство стане вільним, демократичним, гуманним та моральним тільки тоді, коли буде реально втілено в життя конституційний принцип, зафіксований у ст. 3 Конституції України 1996 р.: «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають

зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Сподіваємося, що робота буде цікавою для громадських організацій з охорони правопорядку, державних правоохоронних структур, студентів, слухачів, ад'юнктів і аспірантів юридичних навчальних закладів, викладачів юридичних вузів та широкого загалу читачів, адже немає такої людини, для якої байдужими були б питання власного захисту прав, свобод та законних інтересів.

Розділ 1.

Поняття прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина

З розвитком людства на перший план функціонування публічних інституцій, безперечно, виходить проблема захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, які визначаються базовою цінністю демократичної і правової держави. Більшість цивілізованих спільнот об'єднують зусилля з метою створення ефективних механізмів забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Питання захисту прав людини і основоположних свобод стали предметом регулювання багатьох універсальних договорів планетарного масштабу, розроблених в рамках Організації Об'єднаних Націй, Європейського Союзу, Міжнародної Організації Праці, Європейського суду з прав людини, інших міжнародних інституцій.

Проблема забезпечення прав, свобод людини і громадянина органами влади (публічної адміністрації), правового регулювання як здійснюваного суспільством за допомогою сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичного закріплення, охорони і розвитку завжди була у центрі уваги вітчизняних фахівців у галузі права.

Слід підтримати роздуми О.Ф. Андрійко, що сучасний стан суспільства та його подальший розвиток потребують удосконалення правових механізмів утвердження та забезпечення реалізації прав і свобод людини. Забезпечення прав і свобод людини та їх гарантії визначають гуманістичний вимір розвитку Української держави і громадянського суспільства, їх потенціальні та реальні перспективи щодо подальшого розвитку на шляху до утвердження демократії¹.

¹ Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні : зб. наук. праць / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О.Ф. Андрійко. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. С. 12.

Одним із показників участі держави в процесі забезпечення прав людини виступають інституту влади, практика діяльності публічних органів влади та відображення в них міжнародних стандартів прав людини. Не останнє місце в даному переліку посідають питання функціонування правоохоронних органів у сфері захисту прав, свобод та законних інтересів громадян України в процесі здійснення правоохоронної діяльності. В свою чергу, питання прав, свобод та законних інтересів громадян України є складовою загальної проблематики права і свободи людини.

Говорячи про права людини, слід зазначити, що за основу береться фундаментальне положення, згідно з яким людина є вищим щаблем розвитку живих організмів на Землі, тобто вона є біологічним створінням та водночас суспільством сформованою особистістю. Як біологічне створіння, людина має тіло, в якому функціонує біологічний організм. У наукових працях зазначається, що «... людина народжується як організм, формується як особа». Слід підтримати М.В. Ковалю, що як біологічне створіння людини має тіло, в якому функціонує біологічний організм. Разом із тим вона є як суспільно сформована особистість, тобто має духовну цінність, їй притаманна творча індивідуальність, вона є суб'єктом суспільно-історичної діяльності та культури, а також має й інші властивості, що їх сповідує соціум².

Згідно зі ст. 8 Конституції України в основу сучасної правоохоронної системи нашої країни покладено принцип верховенства права, що означає підпорядкування діяльності суб'єктів державної влади потребам реалізації та захисту прав людини, її пріоритетність перед іншими демократичними цінностями правової держави. Правовий режим взаємовідносин органів пу-

² Коваль М.В. Права людини як базова підстава формування галузі юридичної науки та галузі юридичних знань. Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні : зб. наук. праць / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О.Ф. Андрійко. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. 199 с. С. 93.

блічної адміністрації з громадянами має базуватися на вимозі беззаперечного визнання прав, свобод людини, поваги до її законних інтересів, правомірних вимог і очікувань.

Слід підкреслити, що категорія «права людини» – складне, багатоаспектне явище, пов’язане з генезою правових норм, які формулюють ці права.

Поняття прав людини як окрема категорія виникло ще в епоху Просвіти. Тоді сформувалась думка, що природа наділяє людину певними невід’ємними фундаментальними можливостями, які можуть бути протиставлені урядові, але мають ним охоронятися. Відтоді права людини розглядаються як природні елементарні передумови гідного людського існування.

Водночас становлення й розвиток прав людини має тривалу історію та супроводжується боротьбою доктрин і традицій, характерних для тієї чи іншої країни. Вперше термін «свобода» з’явився до нашої ери, коли монарх Шумера встановив свободу для підданих шляхом застосування санкцій до нахабних збирачів податків та захисту від несправедливих дій людей, які мають владу. Ідея обмеження прав монарха вперше в історії людства виникла у період середньовіччя в Англії. Вона була нормативно закріплена у 1215 році у Великій Хартії вольностей, що передбачала застосування покарань за законним вироком та за законами країни³.

Україна має і власні яскраві сторінки, права людини стали ідеологічним стрижнем Конституції Пилипа Орлика 1710 року, що вплинула й на розвиток європейської конституційно-правової думки.

На процес становлення прав людини справила вплив природно-правова доктрина, що утвердила пріоритет прав людини та визначила нові параметри взаємовідносин між індивідами і владою. Таким чином, індивід, який раніше повністю був підкорений державі та залежний від неї, набув автономії, отримав право

³ Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

на невтручання держави у сферу свободи особи, окреслену правом, та отримав гарантії державного захисту в разі порушення прав і свобод. Цінність природно-правового вчення характеризується опорою на моральні принципи, а також категорії справедливості, свободи та людської гідності.

Традиційно у вітчизняній науці і практиці повсякденного життя було прийнято вважати, що до виключного відання держави належить примусове забезпечення норм права та захист прав і свобод громадян, прав людини. Слід зазначити, що й сьогодні чинна Конституція України не відійшла від цього примусу. Держава в особі її органів правопорядку виконує правоохоронну функцію.

Орієнтація політики на інтереси людей, які живуть у суспільстві, здійснюється за допомогою певних принципів, що втілюють гуманістичні цінності у взаєминах між індивідом, суспільством і державою. Такою специфічною конкретизацією гуманістичних уявлень стосовно світу політики є права людини. Вони являють собою принципи, норми взаємин між людьми й державою, що забезпечують індивідові можливість одержувати певні блага.

Уявлення про людську свободу, гідність, особисту незалежність, суспільну справедливість, з яких згодом виросла концепція прав людини, існували, очевидно, протягом всієї історії людства. Імовірно, люди міркували про справедливість і свободу завжди.

Треба зазначити, що розгляд в літературі основних прав і свобод людини і громадянина супроводжується помітною термінологічною різноманітністю. Для позначення суб'єктивних прав використовуються категорії: «правовий статус», «правове становище», «громадянські права», «засади правового становища особи», «конституційні права», «конституційний статус», «конституційно-правовий статус людини і громадянина», «індивідуальні права», «основні права», «основні права і свободи».

Європейська культура успадкувала «суперечку про свободу» від античності. Античні мислителі – софісти, кініки, стоїки – не просто проголошували ті або інші суспільні норми й цінності, а й намагалися обґрунтувати (або спростувати) їх за допомогою доводів розуму й почуття, спираючись на релігійні уявлення або обходячись без них. Саме в античних полісах – містах-державих Древньої Греції – уперше пролунали самі терміни «політична свобода», «рівність людей», «громадянські права». Саме там, в VI–IV ст. до н. е., філософи почали напружено й трагічно осмислювати ті протиріччя, з якими неминуче зіштовхується суспільство, що прагне до самоусвідомлення та удосконалювання. До цих же питань знову й знову змушена буде звертатися суспільна думка наступних століть і тисячоліть, аж до наших днів.

Думка про верховенство права, що стала логічним і емоційним стрижнем дисидентського опору, не була запозичена із Заходу: вона безпосередньо випливала з нашого життєвого досвіду й наших понять про моральність, що сформувалися під впливом насамперед національної культурної традиції. Ми жили в повній ізоляції від світового досвіду і, звичайно ж, безупинно «винаходили велосипеди». Але це тільки доводить, що правова ідея має глибоке коріння в нашій культурі й свідомості.

Ця ідея за своїм ціннісним потенціалом цілком здатна консолідувати нації. Будь-який національний ідеал залишиться сьогодні мертвонародженою утопією, якщо він не буде органічною частиною ідеалу загальнолюдського.

Серед теоретичних роздумів із приводу перерахованих категорій, по-перше, низка категорій є тотожними, наприклад «правове становище» та «правовий статус», по-друге, співвідношення «конституційний статус», «конституційно-правовий статус людини і громадянина», «засади правового становища особи», «правове становище» визначаються тим, що конституційний статус охоплює лише конституційні норми, тоді як засади статусу, поряд із конституційними, включають також інші норми діючого законодавства, або співвідношення цілого й частини.

У II розділі Основного Закону України «Права, свободи та

обов'язки люди і громадянина» йдеться про права і свободи, про право на свободу або лише право свободи. Водночас за своєю юридичною природою та системою гарантій права і свободи практично ідентичні. Вони окреслюють соціальні можливості людини у різноманітних сферах суспільних відносин, що забезпечуються державою.

У багатьох конституціях розмежування прав людини і громадянина закріплено у формулюваннях відповідних статей. Так, для позначення суб'єкта прав людини зазвичай використовують формулювання: «кожний», «всі», «кожна людина», «ніхто», «жодна людина» «нація», «народ» або безособистісні формулювання на зразок «визначається правом», «гарантується свобода» тощо.

Права людини невід'ємно пов'язані із суспільними відносинами. Саме права і свободи визначають спосіб буття людини і громадянина. Права людини є наднормативною формою взаємодії людей, упорядкування їх поведінки та координації діяльності, вони ж є також засобом подолання протиріч і конфліктів. Права забезпечують нормативне закріплення умов життєдіяльності індивіда, що об'єктивно необхідні для нормального функціонування суспільства і держави.

Безперечно, категорія «права людини» походить від категорії системоутворюючої категорії «право». Водночас різноманітні наукові джерела трактують категорію «право» як обумовлену природою людини і суспільства систему регулювання суспільних відносин, що виражає свободу особистості та якій притаманні нормативність, формальна визначеність в офіційних джерелах і забезпеченість можливістю державного примусу⁴.

Право виступає мірою свободи. Його зміст полягає в тому, щоб узгодити свободу окремої людини зі свободою інших членів суспільства, дотримуючись принципу рівності. Право виступає як засобом забезпечення свободи, так і істотним засобом

⁴Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія, 1998; Теория государства и права: учеб. для вузов / под ред. проф. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. 2-е изд., изм. и доп. Москва : НОРМА, 2002. 616 с.

обмеження неузгоджених з суспільними потребами і уявленнями людей про добро та справедливість рівня свободи й обсягу влади. Встановлювані заборони й обмеження повинні бути доцільними з погляду гарантій свободи, а отже, і справедливими⁵.

У теоретичних джерелах під категорією «права людини» встановлюють міру свободи, міру можливостей, що, з одного боку, забезпечує реалізацію суб'єктивних інтересів, а з другого, – не порушує можливостей, наданих іншим суб'єктам суспільних відносин, або права людини – це комплекс природних і непорушних свобод та юридичних можливостей, обумовлених фактом існування людини в цивілізованому (демократичному) суспільстві⁶.

На думку П.М. Рабіновича, «права людини» – це її правові можливості (надбання). Права і свободи людини і громадянина окреслюють певну сферу автономного існування індивіда, його життєдіяльності як члена суспільства. Ці правові можливості мають розцінюватися як своєрідні юридичні блага, зміст яких полягає у встановленні й гарантуванні певних меж свободи/несвободи особи. Тому права і свободи людини і громадянина є органічною складовою юридичною частиною особистості як соціальної характеристики людини, входять до її структури⁷.

У галузях української правої науки існують галузеві визначення категорії права і свободи людини. На думку В.Ф. Погоріла, під «конституційними правами і свободами людини і громадянина» прийнято розуміти гарантовану Конституцією та державою міру можливої поведінки або діяльності особи (колективу осіб) з метою задоволення своїх законних потреб та інтересів у політичній, економічній, соціальній, культурній (духовній) та інших сферах суспільного життя.

⁵ Тертишник В. М. Верховенство права та забезпечення встановлення істини в кримінальному процесі України: монографія. Дніпропетровськ: Дніп-роп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2009. 404 с.

⁶ Горбаль В.М. Права людини: поняття, сутність і структура. URL: [https:// visnyk.univd.edu.ua/?action=publications&pub_id=80468&mid=8&year=2000](https://visnyk.univd.edu.ua/?action=publications&pub_id=80468&mid=8&year=2000) (дата звернення: 20.09.2018).

⁷ Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. Вид. 9-е, зі змінами. Львів: Край, 2007. 192 с.

Права людини мають природну сутність і є невід’ємними від індивіда, вони позатериторіальні і позанаціональні, існують незалежно від закріплення в законодавчих актах держави, є об’єктом міжнародно-правового регулювання та захист⁸.

Іншою категорією є «права індивіда». Водночас необхідно погодитись з думкою вчених про те, що основні права індивіда – це конституційні права. На це також вказує положення ст. 21 Конституції України, яка серед основних властивостей прав людини називає невідчужуваність та непорушність. Вказане надає можливість визначити основні права людини як комплекс можливостей, закріплених конституцією держави та міжнародно-правовими документами, що становлять нормативну основу суб’єктивних прав. Як правова категорія, права людини мають певні ознаки, що визначають її наукову самостійність.

Аналізуючи нормативно-правові акти в сфері прав і свобод людини і громадянина, слід зупинитися на фундаментальних. Це Хартія прав людини, що складається із ряду міжнародно-правових документів: Загальної Декларації прав людини (10 грудня 1948 р.), Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.) та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (1966 р.). Загальна декларація прав людини і досі залишається унікальним документом.

«Всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності і правах». Цими словами Загальна декларація прав людини обіцяє всім економічні, соціальні, політичні, культурні та громадянські права, які лежать в основі життя, вільного від злиднів і страху⁹.

Хартія основних прав Європейського Союзу (Ніцца, 7 грудня 2000 р.) нормативно-правовий документ, що закріплює деякі політичні, соціальні та економічні права громадян Європейського

⁸ Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. проф. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. 2-е изд., изм. и доп. Москва : НОРМА, 2002. С. 540.

⁹ Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року Офіційний вісник України. 2008. № 93. Ст. 3103.

Союзу. Європейська соціальна хартія, яка була переглянута 1996 року, втілює в одному документі всі права, гарантовані Європейською соціальною хартією 1961 року, додає нові права і містить поправки.

Міжнародні стандарти в сфері прав людини поділяються на: *універсальні стандарти* прав людини, розроблені в межах ООН (їх основу становить Загальна декларація прав людини 1948 р.); *регіональні стандарти* прав людини, сформовані в межах регіональних міжнародних організацій; *європейські стандарти* прав людини, вироблені Радою Європи (насамперед – Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.) та протоколи до неї.

На думку П.М. Рабіновича, категорія «європейські стандарти прав людини» – це зафіксовані у юридичних актах та документах європейських міжнародних організацій певні показники змісту й обсягу цих прав, до досягнення яких заохочуються або ж зобов'язується держави¹⁰.

У європейській практиці широко застосовується категорія «основні права людини» – гарантована законом міра свободи і (можливості) особи, яка відповідно до досягнутого рівня еволюції людства в змозі забезпечити її існування і розвиток та закріплена у вигляді міжнародного стандарту як загальна і рівна для усіх людей¹¹.

Основні права людини – гарантовані міжнародно-правовими актами загальносоціальні (природні) і рівні можливості особи, що відповідно до досягнутого рівня еволюції людства здатні забезпечити її існування.

Узагальнюючи : «права людини» – це комплекс природних і непорушних свобод та юридичних можливостей, обумовлених фактом існування людини в суспільстві.

¹⁰ Європейський суд з прав людини. Матеріали практики (1993–2003 рр.) Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України / редкол.: М.П. Рабінович та ін. Київ: Фенікс, 2004. Вип. 4. 448 с. С. 9 (Серія II. Коментарі прав і законодавства).

¹¹ Теорія держави і права. URL: <http://readbookz.net/book/176/5775.html> (дата звернення: 20.09.2018).

У навчальних довідниках серед ознак прав людини наводяться такі: фундаментальність; природний, невід'ємний та невідчужуваний характер; їх загальність та рівність; універсальність; пріоритет над позитивним правом.

У ст. 28 Конституції України встановлено: «Кожен має право на повагу до його гідності. Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність видам поводження або покарання. Жодна людина без її добровільної згоди не може бути піддана медичним, науковим або іншим досліддам».

Фундаментальний характер: права людини забезпечують захист і задоволення фундаментальних інтересів і потреб; їхнє незадоволення призводить до смерті чи страждання або зачіпає сутність автономії.

Природний і невід'ємний характер: природній характер вказує на походження прав людини: вони пов'язані з самим фактом існування людини, не даровані державою; невід'ємний характер – без прав людина перестає бути людиною в соціальному сенсі; держава не може відібрати права людини; у той же час права людини можуть бути обмеженими з легітимною метою.

Права людини є загальними та рівними для кожного (кожної): вони становлять складову частину особистості (правового статусу) кожного індивіда незалежно від його статі, віку, національності, релігії, стану здоров'я, походження, політичних переконань та інших факторів, які розглядаються як заборонені підстави дискримінації.

Універсальний характер: права людини не обмежені юрисдикцією окремих держав, належать кожній людині незалежно від місця її перебування і мають пріоритет перед культурними особливостями та історичними традиціями окремих країн; універсальний характер прав людини відбивають їхні міжнародні стандарти, які визнані всіма цивілізованими націями та переважають над нормами національного права.

Законодавець у ст. 7 Закону України «Про Національну поліцію» зазначає, що під час виконання своїх завдань поліція забез-

печує дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і сприяє їх реалізації.

Обмеження прав і свобод людини допускається виключно на підставах та в порядку, визначених Конституцією і законами України, за нагальної необхідності і в обсязі, необхідному для виконання завдань поліції¹².

Водночас «права громадянина» мають наступні ознаки: знаходяться під захистом держави, громадянином якої є особа; мають нормативно-правовий характер; належать лише громадянину певної держави; надаються і гарантуються державою; засновуються на системі принципів національного і міжнародного права; задовольняють політичні, економічні та соціальні інтереси; залежать від політики держави та розвитку держави; окрім економічних та соціальних інтересів, задовольняють політичні потреби; мають правову основу; гарантуються державою, у тому числі і примусовими засобами; мають письмову форму закріплення (нормативно-правовий акт)¹³.

На думку О.В. Зайчука та М.Н. Оніщенко, «права громадянина» – сукупність можливостей, закріплених у нормативно-правових актах, які визначають міру свободи суб'єкта, що має постійний політико-правовий зв'язок з певною державою¹⁴.

Категорія «свобода» досить широко використовується в праві. Свобода як здатність і можливість людини діяти відповідно до своїх потреб, інтересів і цілей. На думку В.М. Тертишника, категорія «свобода» – це юридична можливість людини поводитись відповідно до своїх волевиявлень, тобто робити все, що бажається, але тільки те, що не заборонено Конституцією та законом і не спричиняє невинуватної шкоди правам і свободі

¹² Про Національну поліцію: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.

¹³ Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

¹⁴ Там само. С. 324.

інших людей¹⁵. Завдання права полягає в тому, щоб можливість людині робити дозволене правом ввести у відповідні юридичні можливості.

Говорячи про права та свободи, не можна обійти увагою законний інтерес людини. У теоретичних джерелах під категорією «законний інтерес» розуміють простий юридичний дозвіл, що закріплений у законі або впливає з його змісту та виражається в можливостях суб'єкта права користуватися конкретним соціальним благом, а іноді звертатися за захистом до компетентних державних органів або громадських організацій з метою задоволення своїх потреб, які не суперечать суспільним. Під інтересом у праві здебільшого розуміють прагнення особи повніше задовольняти свої потреби і бажання, що прямо не формалізовано в конкретному суб'єктивному праві, проте не суперечить праву як такому. Тобто, інтерес громадянина, який охороняється законодавством.

Не можемо стверджувати, що в Рішенні Конституційного Суду України є вичерпна відповідь на обговорюване питання щодо категорії «законний інтерес». У своєму трактуванні Конституційний Суд України дав визначення категорії «охоронюваний законом інтерес». Це – прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного права і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам¹⁶.

¹⁵ Верховенство права та забезпечення встановлення істини в кримінальному процесі України: монографія / В. М. Тертишник. Дніпропетровськ: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2009. 432 с.

¹⁶ Рішення Конституційного Суду України про охоронюваний законом інтерес від 1 грудня 2004 р. № 18-пп/2004 справа 1-10/2004. URL:<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04> (дата звернення: 20.09.2018).

У структурі законного інтересу традиційно виділяють два елементи: прагнення суб'єкта користуватися конкретним соціальним благом; звернення в деяких випадках за захистом до компетентних органів.

Як приклад законного інтересу можна навести заінтересованість: у здоровому підростаючому поколінні; у побудові демократичного суспільства; підозрюваного – у спростуванні підозри; реальному захисті прав, свобод тощо. Охоронюваний законом інтерес підлягає захисту нарівні з правами та свободами.

Серед різноманітних питань, які наразі порушують в науковому середовищі, питання прав, свобод та законних інтересів громадянина є, безперечно, актуальним. Можемо висновувати, що серед трьох дискусійних питань, а саме: народовладдя, верховенство права та питання прав, свобод та законних інтересів є одвічними.

Отже, створити демократичну державу недостатньо. Необхідно забезпечити розвиток демократії та прав людини. Адже в жодному міжнародному чи національному документі сучасного світу не закріплено вичерпний перелік прав людини, він може змінюватися й розширюватися.

Зміцнення та розширення демократичних установ є однією з європейських традицій. Прагнення України увійти до європейської спільноти потребує не тільки формальної фіксації прав людини, а й дійсної поваги до них, гарантії незворотності демократії. Досягти цього можливо лише за умови укорінення демократичних ідеалів у розумі тих, хто при владі сьогодні, та тих, хто буде керувати державою завтра.

Правова держава – не тільки одна з найвищих соціальних цінностей, покликаних затверджувати гуманістичні основи, а й інструмент забезпечення прав, свобод та законних інтересів особи, засіб боротьби з бюрократизмом, місництвом, а також і форма реального здійснення народовладдя. Побудова правової держави неможлива без чіткого визначення місця та ролі право-

охоронних органів у її системі. Наше завдання – зробити Україну правовою державою, в якій права і свободи людини та законні інтереси дотримуються безумовно.

Одержати уявлення про сутність прав і свобод людини неможливо без вивчення історії зародження й розвитку самої ідеї прав і свобод людини. У цьому напрямі досить змістовно розмірковують про становлення концепції прав і свобод людини Л. Богораз і А. Даніель у своїй книзі «Свобода. Рівність. Права людини»¹⁷. Уявлення про людську свободу, гідність, особисту незалежність, суспільну справедливість, з яких згодом виросла концепція прав людини, існували, очевидно, протягом усієї історії людства. Імовірно, люди міркували про справедливість і свободу завжди. Сліди подібних міркувань можна знайти практично у всіх великих релігійно-етичних ученнях стародавності. Звичайно, чим більш віддаленого минулого ми торкнемося, тим більше незвичними, дивними, суперечливими здадуться нам погляди античних мислителів на цей предмет.

¹⁷ Богораз Л., Даніель А. Свобода. Рівність. Права людини. URL: <http://edu.helsinki.org.ua/node/1875> (дата звернення: 20.09.2018).

Розділ 2.

Становлення та розвиток конституційно- правового статусу прав і свобод людини і громадянина

Прийнято ввжати, що слово статус походить від латинського *status* – становище. Під поняттям конституційно-правового статусу людини і громадянина слід розуміти правове становище людини і громадянина, визнане Конституцією та законами України, міжнародно-правовим та локальним актами які не суперечать Конституції України.

Права людини є складним, багатовимірним явищем. У різні епохи проблема прав людини, незмінно залишаючись політико-правовою, набувала релігійно-етичного, філософського звучання.

Європейська культура успадкувала «суперечку про свободу» від античності. Античні мислителі – софісти, кініки, стоїки – не просто проголошували ті або інші суспільні норми й цінності, а й намагалися обґрунтувати (або спростувати) їх за допомогою доводів розуму й почуття, спираючись на релігійні уявлення, або обходячись без них. Саме в античних полісах – містах-державах Древньої Греції – уперше пролунали терміни «політична свобода», «рівність людей», «громадянські права». Саме у VI–IV ст. до н.е. філософи почали напружено й трагічно осмислювати ті протиріччя, з якими неминуче зіштовхується суспільство, що прагне до самоусвідомлення й удосконалювання. До цих же питань знову й знову змушена буде вертатися суспільна думка наступних століть і тисячоріч, аж до наших днів.

Однією із найбільш гострих дискусій античності стала суперечка між тими, хто відстоював пріоритет інтересів колективу (найчастіше йшлося про поліс, тобто державу в цілому) над правами окремого індивідуума, і прихильниками виниклої в рамках афінської демократії точки зору на суспільний устрій як

на інструмент, що існує для досягнення щастя, благоденства й безпеки окремих його громадян. З одного боку, серед захисників індивідуальної цивільної свободи еллінів ми бачимо лідера демократів Перикла, історика Фукідіда, драматургів Есхіла, Софокла та Еврипіда. З другого боку, мислителі античності Платон та Аристотель у багатьох роботах настільки послідовно відстоювали цінність суспільної нерівності й примат «загального добра» над особистими інтересами членів суспільства, що деякі сучасні дослідники розглядають його як «батька тоталітарних ідеологій». Слід визнати, однак, що в контексті афінської демократичної традиції, що ще зберігала чинність у IV ст. до н.е., «антиегалітарна» і антидемократична утопія Платона вимагала від автора чималої інтелектуальної сміливості.

Людство на шляху утвердження своїх прав і свобод пройшло складний шлях, при цьому обмежуючи всевладдя держави, поширюючи принцип рівноправності, справедливості на все більше коло осіб та відносин між ними. Водночас саме боротьба за права людини, за нові й нові ступені свободи ставала фактором широкомасштабних змін у суспільно-політичному житті тієї чи іншої країни, вела до нового осмислення ролі людини в її відносинах із суспільством та державою. Не є винятком і українське суспільство.

Говорячи про генезис прав і свобод людини в Україні, слід проаналізувати вітчизняний шлях розвитку, з глибин якого постає наша держава. Такий історично-правовий аналіз свідчить, що український народ зробив свій внесок у становлення уявлень про права людини, створив низку постулатів у правовій думці, які й сьогодні враховують науковці. Об'єктивні факти рішуче спростовують неправдиві міфи, що українці не здатні до демократизму, не мають власного обличчя у державотворенні тощо.

Цінним досвідом істориків різних часів не можна нехтувати. Як зазначав М.П. Костомаров, українським етносом не була засвоєна одна з основних засад візантизму – панування загально-го над індивідуальним. Життя в невеликих об'єднаннях (союзи

східнослов'янських племен) було більш придатним до життя в локальних об'єднаннях, аніж в рамках великої держави.

Українське суспільство має достатньо яскравих історичних пам'яток розвитку прав, свобод людини і громадянина. На українській землі було започатковано присягу громадянина Херсонесу, що є прикладом античної демократії та публічного управління. Не слід забувати, що саме на території сучасної України було започатковано самоврядування. Так, в союзі східнослов'янських племен зародилися перші демократичні паростки народовладдя і місцевого самоврядування.

Заслугує на увагу і свідчення відомого візантійського історика Прокопія Кесарійського, який у середині VI століття писав: «Народами Склавинами та Антами не править один муж, але з давніх часів живуть так, що порядкує громада, і для того всі справи, чи щасливі, чи лихі, йдуть до громади»¹⁸.

На етапі первіснообщинного ладу індивід і суспільство перебували в становищі злитості з природним середовищем, а самі взаємовідносини між людьми характеризувалися певною залежністю. Але така залежність мала позитивний смисл: люди примножували свої сили шляхом їх складання. Це одночасно означало і виникнення первинно-колективних відносин, нормативною основою яких стали передправові соціальні норми (звичаї, ритуали тощо)¹⁹.

Іншою сторінкою є існування Київської Русі (IX–XII ст.). Потужну на той час у світі державу, яка мала розвинуті міжнародні стосунки, високий рівень суспільного життя, економічного й політичного розвитку і з якою вважали за честь поріднитися монархи Візантії, Польщі, Франції, Швеції, Угорщини.

Після монголо-татарської навали, шукаючи порятунку, частина українських земель ввійшла до Польської держави, а ча-

¹⁸ Українське державотворення: не витребуваний потенціал. Словник-довідник / О.Н. Мироненко та ін. Київ: Либідь, 1997. 557 с.

¹⁹ Деля Ю.В. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики: монографія. Донецьк: НД та РВВ ДЮІ МВС, 2004. 280 с.

стина – до Литовської. Окремою сторінкою української держави можемо вважати литовсько-польську. Починаючи з XIV ст. більша частина українських земель перебувала у складі князівства Литовського. У цій багатонаціональній державі, як свідчить історія, литовські князі поступово підкорилися слов'янському культурному впливові, засвоїли давньоруську писемність і навіть прийняли «Руську правду» як власне джерело права. Натомість запровадили Литовські статuti (1529 р., 1566 р., 1588 р.). Водночас багатьма сучасниками науковцями високо оцінювалися та вважалися найдосконалішою книгою законів у Європі, що закріпили ряд принципово нових підходів до статусу особи.

Паралельно з Литовськими статутами в українських містах дедалі більшого значення набувало магдебурзьке право, яке стало основою їх самоуправління і судового імунітету, своєрідним гарантом проти феодалної правління. Лише за період з 1573 по 1647 роки українським містам було видано 50 магдебурзьких грамот. У Києві ця грамота була чинною до 1834 року.

Частина українських земель з XIV ст. перебувала під владою Польщі. Після Люблінської унії 1569 року поляки домінували і у новоутвореній Речі Посполитій. Польські магнати та шляхта поставили собі за мету здійснити колонізацію українських земель і покатоличити їх населення, що призвело до низки селянських та народних повстань, спрямованих на захист православної віри і відродження української державності.

По-іншому будувалося правове поле в сфері прав людини і громадянина на Східній Україні. У 1572 році на Запорізькій Січі виникло реєстрове козацтво, яке не підпадало під юрисдикцію феодалів та міських магістратів. Згодом його правове становище зміцнилось договорами з Річчю Посполитою – Зборівським (1649 р.) та Гадяцьким трактами (1658 р.), Березневими статтями (1654 р.), підписаними з Москвою. Оплотом визвольного руху стала Запорізька Січ – «козацька християнська республіка», де панували ідеали свободи, рівності та поваги до гідності людини.

Козацько-гетьманська доба – одна з найдраматичніших і найцікавіших сторінок в історії України. Зусиллями гетьмана Богдана Хмельницького і його бойових товаришів було повалено польсько-шляхетський лад на значній частині території України і створено козацьку державу, яка здобула міжнародне визнання і з існуванням якої рахувалися провідні європейські держави. Переяславська угода 8 (18) січня 1654 року, Березневі статті та інші акти, які закріпили українсько-московський альянс, хоча й передбачали протекторат московського царя, залишали Україну окремим державним організмом з власними політичним і правовим устроєм, адміністрацією, судами, військом, фінансами.

Під знищення самотності українського місцевого самоврядування підводилась і певна правова база: у 1665 році так звані Московські статті встановили, що гетьман України обирається за волевиявленням государя і ним затверджується; у 1687 році Коломацькі статті встановлювали, що відставка гетьмана може статися за вказівкою уряду. У 1775 році Катерина II видала маніфест, в якому зазначала, що Запорізька Січ не має права на існування.

Даючи оцінку козацько-гетьманської доби, насамперед слід зазначити, що це було фактичне утвердження української державності, де суспільно-політичний лад і взаємовідносини між козацькою верхівкою і козацькою масою будувалися на найдемократичніших засадах тогочасної Європи. Зусиллями козаків було створено умови для відновлення сплюндрованих національних, релігійних і економічних прав. Було скасовано кріпосне право, але незабаром, як відомо, українські селяни знову потрапили у кабалу²⁰.

Вершиною козацького нормотворення певною мірою вважається Конституція Пилипа Орлика 1710 року. У різних історико-правових джерелах цей документ називають по-різному (Бендерська конституція, «Конституція прав і свобод

²⁰ Генезис прав людини. Уповноважений Верховної Ради з прав людини. URL : <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/history/genesis>. (дата звернення: 20.09.2018).

Війська Запорізького», договір між запоріжцями та гетьманом Малоросії). Сама природа і зміст цього документа не викликають сумнівів у тому, що він віддзеркалює вимоги козацтва, які висувалися до всіх гетьманів з часів гетьмана Виговського (1657–1659 рр.) і всіх московських царів з часів царя Олексія Михайловича (1645–1676 рр.). Ці вимоги стосуються головним чином обмеження компетенції гетьмана, організації влади за принципом поділу її на законодавчу, виконавчу і судову, виборності урядовців, утвердження прав і свобод громадян. Зокрема, цим актом обмежувалися податкові стягнення, встановлювалось непорушне правило захисту жінок – вдів козаків, їх дружин, дітей-сиріт, на гетьмана покладался обов'язок забезпечувати додержання непорушних громадянських вольностей.

Самоврядні органи замінювались нав'язаними зверху царизмом органами адміністративного управління. У 1663 році був заснований Малоросійський приказ, що відав адміністративними, військовими і судовими справами; у 1722 році згідно з царським маніфестом засновано Малоросійську колегію, головним завданням якої було включення України в систему російського правління ²¹.

Зокрема, українська політико-правова платформа набула розвитку в працях М. Драгоманова. В останній чверті XIX століття він розробив конституцію суспільства, що ґрунтувалася на ідеї асоціації гармонійних особистостей. У конституційному проєкті М. Драгоманова «Вільна спілка» найважливішим було завдання перебудови російської держави на засадах політичної свободи. Під політичною свободою розумілися права людини і громадянина та самоврядування – як місцеве, так і загальнодержавне. Політичними свободами було визнано «недоторканність тіла для ганебної кари та смертної страти», недоторканність особи і житла без судової постанови, свобода вибору місця проживання,

²¹ Полонська-Василенко Н.Д. Історія України: у 2 т. Київ: Либідь, 1992. Т 1: До середини XVII століття. 640 с.

свобода совісті, слова, зборів, друку, товариств і спілок тощо²². Є прикладом побудови держави – політико-правових ідей гуманітарного змісту.

Подальшого розвитку гуманістичні політико-правові концепції Драгоманова набули у працях послідовника – Михайла Грушевського, зокрема в його конституційному проекті 1905 року. Цим проектом передбачалося право українців на українське громадянство, рівноправність жінок і чоловіків, забезпечення особистої свободи людини, відокремлення церкви від держави тощо. Українська мова визнавалася офіційною, але й усі мови, уживані в Україні, проголошувалися вільними.

Наступ на права українського народу продовжувався більше ніж століття. Лише в 1864 році під тиском демократичних сил на Україні, і то не повсюди, а лише в південних та лівобережних губерніях, були утворені земства. На Правобережжі земську реформу було проведено аж у 1911 році²³.

Були свої особливості розвитку української держави в західних землях в кінці XVIII – початку XIX століття. З-під влади Польщі цей регіон потрапив під владу Австро-Угорщини. Національний гніт продовжувався, тільки вже від інших поневолювачів – австрійців, німців, чехів. Органи місцевого самоврядування до того ж «служили інтересам буржуазії і поміщиків»²⁴.

Ідеї прав та свобод людини, самоврядування знайшли продовження в Універсалах Центральної Ради. Зокрема, у 3 Універсали йдеться про закріплення поширення прав місцевого самоврядування як найвищої адміністративної влади на місцях.

²² Драгоманов М. Вибрані твори. Збірник політичних творів з примітками / під заг. ред. П. Багацького. Том 1 (Прага – Нью-Йорк. Накладом українських поступових товариств в Америці) Редакційна Комісія: Л. Білецький, Павло Богацький (голова Комісії). Н. Григорійв, Арк. Животко (секретар), О. Мицюк і Мих. Скидам. Друкувала «ЛЕГІОГРАФІЯ», Прага - XIII., Samova ul. 665. URL: <http://www.ditext.com/drahomanov/selected/contents.html>. (дата звернення: 20.09.2018).

²³ Швидько Г., Романенко В. Державне управління і самоврядування в Україні. Київ, 1997. 264 с.

²⁴ Кульчицький В., Бойко І., Лісна І. Організація самоврядування в Галичині за часів Австрійського панування. Вісник Львівського університету. 2001. Вип. № 36. С. 90–94 (Серія юридична).

Універсал націлював громадян України на забезпечення участі в самоврядуванні всього населення²⁵.

Період 1917–1920 років характеризувався пошуком найоптимальніших форм державно-правового розвитку України. Питання надання й забезпечення прав і свобод людини і громадянина вийшло за межі політично-правових вимог і стало перетворюватися на реальну справу.

Центральною Радою було зроблено перші спроби створення організаційних основ місцевого самоврядування. За її доби в Україні почали діяти місцеві громадські органи самоврядування. І хоч вони діяли одночасно з аналогічними органами, створеними Тимчасовим урядом, це вже був помітний крок вперед, хоч він і не гарантував захисту від анархії в умовах, коли в одному і тому ж регіоні функціонували аналогічні структури різного підпорядкування²⁶.

Перша конституція УНР, ухвалена 29 квітня 1918 року, проголошувала: «радам і їх виконавчим органам – управам належить єдина безпосередня місцева влада»²⁷. Саме вона поклала вирішення місцевих питань на виборні ради і управи громад, волосних і земських, яким надавалася вся повнота влади на місцях. Виконавчій владі заборонялося втручатися в справи місцевого самоврядування.

Центральна Рада нерідко вдавалася і до дискримінаційних заходів проти українського народу. Вона, наприклад, продовжувала примусове вилучення в населення хліба та іншого продовольства, запроваджене законом Тимчасового уряду ще в березні 1917 року.

Переворот П. Скоропадського змів Центральну Раду. Надалі було прийнято низку конституційних актів Гетьманату, Дирек-

²⁵ Чотири Універсали / ред. Л. Лазерний. Добровільне товариство УРСР, 1990. 14 с.

²⁶ Делія Ю.В. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики: монографія. Донецьк: НД та РВВ ДЮІ МВС, 2004. 280 с.

²⁷ Конституція УНР (чотири Універсали) / ред. Л. Лазерний. Добровільне товариство УРСР, 1992. 25 с.

торії і ЗУНР, які закріплювали досить широкий спектр політичних і особистих прав і свобод громадян України. Здійснювалися й реальні демократичні перетворення, ефективність яких помітно знижувалась внаслідок гострої, нерідко кривавої боротьби за владу²⁸.

Однак уряд Скоропадського заборонив організаційні заходи місцевого самоврядування. Було накладено заборону на з'їзд представників міст, що мав відбутися 9 травня 1918 року, у Катеринославі та Одесі були розпущені міські ради. Скоропадський не сприйняв місцевого самоврядування, яке залишалося після Центральної Ради. Він робив усе, щоб ліквідувати його і замінити адміністративною владою.

Органи самоврядування перебували у стані жорстокої кризи: безгрошів'я, невиплати зарплати службовцям тощо. Ще більш дискримінаційними були заходи держави гетьмана П.С. Скоропадського, яка прийшла на зміну Центральній Radі у квітні 1918 року²⁹.

Директорія, яка прийшла на зміну Скоропадському у грудні 1918 року, дістала у спадок лише уламки того місцевого самоврядування, яке прагнула запровадити Центральна Рада. Вона розуміла, що для набрання політичних дивідендів далі руйнувати управління на місцях недоцільно. Тому на Конгресі трудового народу України (22–28 січня 1919 р.) було запропоновано прийняти Універсал до українського народу, який майже рік виконував функції тимчасового конституції УНР. Згідно з ним Директорія отримала право на легальну владу, тобто диктаторське владування³⁰.

²⁸ Генезис прав людини. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. URL : <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/history/genesis/> (дата звернення: 20.09.2018).

²⁹ Делія Ю.В. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики: монографія. Донецьк: НД та РВВ ДЮІ МВС, 2004. 280 с.

³⁰ Українське державотворення: не витребуваний потенціал. Словник-довідник / О.Н. Мироненко та ін. Київ: Либідь, 1997. 557 с

Дійсно, в Універсалах Центральної Ради декларувалися демократичні інститути, утвердження української державності. Однак для зміцнення його правової та економічної бази не робилося практично нічого.

Символом української національної і державної ідеї був М. Грушевський, життя і політична діяльність якого заслуговують особливої уваги. Трагедія цієї історичної постаті, як засвідчують сучасники, в тому, що він був великим вченим, а доля змусила його займатися великою політикою. А в українській політиці не знайшлося іншої постаті яка б об'єднала українську державу. Під безпосереднім керівництвом М. Грушевського з кінця 1917 і до 28 квітня 1918 року на засіданнях Малої ради було прийнято 30 законів, які мали б закласти правовий фундамент Української держави. Саме завдяки зусиллям М. Грушевського Україна організувала на той час національно-державне життя і вийшла на міжнародну арену ³¹.

Окремою сторінкою розвитку прав і свобод людини і громадянина слід вважати радянський період. За часів Радянської влади в Україні було прийнято чотири конституції (1919 р., 1929 р., 1937 р., 1978 р.). Ці акти закріпили позитивні наслідки соціальної революції і формальні атрибути української радянської державності.

Робота, спрямована на організаційне зміцнення Рад, набула нового змісту в період нової економічної політики – непу. Це пояснюється тим, що в цей час відбулася істотна децентралізація державного управління, значну частину справ, які раніше вирішувалися центром, було передано на місця. Слід зазначити, що тільки в «лічених випадках приймалися резолюції про визнання Раднаркому або Рад» єдиною владою ³².

Щодо прав людини, то їх концептуальною основою тривалий час залишалися положення Декларації прав трудящого і експлуатованого народу, прийнятої у січні 1918 року III Всеросійським

³¹ Генезис прав людини. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. URL : <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/history/genesis>. (дата звернення: 20.09.2018).

³² Усенко І.Б. Україна в роки НЕПУ: доля курсу на революційну законність. Харків: Ун-т вн. справ, 1995. 74 с.

з'їздом рад. Особливо наголошувалося на необхідності вирішення соціально-економічних питань як неодмінної передумови створення світлого майбутнього для трудящих. Всі Конституції закріплювали різний правовий статус особи, обсяг її прав та свобод. Це дає можливість простежити динаміку становлення й розвитку прав і свобод людини з точки зору правового статусу особи. Вже у Конституціях УРСР 1919 і 1929 років було закріплено дещо ширший, ніж у попередніх конституційних актах, перелік прав людини і громадянина. А Конституція УРСР 1937 року закріпила широку гаму прав та свобод, провідне місце серед яких посідали: *економічні права* (право на особисту власність і право спадкування особистої власності, право на працю, право на відпочинок); *соціальні права* (право на матеріальне забезпечення в старості, в разі хвороби і втрати працездатності); *культурні права* (право на освіту); *політичні права* (свобода слова, друку, зборів і мітингів, вуличних походів і демонстрацій, свобода совісті, право на об'єднання в громадські організації); *особисті права* (недоторканність особи, недоторканність житла, таємниця листування); *виборчі права* (закріплювались окремим розділом).

Саме така класифікація прав і свобод людини і громадянина дає відповідь на питання місця людини в системі публічного управління. Саме пріоритетна (визначальна) група прав, мається на увазі особисті права, займала місце наприкінці класифікації.

В Україні відбувалися об'єктивні суспільно-політичні зміни у напрямі демократизації, що зумовлювалося прийняттям нею міжнародно-правових зобов'язань і членством у міжнародних організаціях. Під час Другої світової війни за свій вагомий внесок у розгром фашизму наша країна набула широкого визнання і авторитету на міжнародній арені, стала у 1945 році одним із фундаторів Організації Об'єднаних Націй, неодноразово обиралася членом головних органів ООН, її комітетів та комісій. З цього часу вона виступає як суб'єкт міжнародного права і міжнародних відносин.

Говорячи про міжнародну правосуб'єктність колишньої УРСР та її участь у міжнародних відносинах, йдеться передусім про її зусилля в напрямі забезпечення прав і свобод людини. Зокрема, на Першій сесії Генеральної Асамблеї ООН Україна разом із 17 країнами була обрана членом Економічної і соціальної ради ООН, у 1947 році стала членом Економічної комісії для Європи, у 1948–1949 і у 1984–1985 роках обиралася тимчасовим членом Ради Безпеки ООН. Чимало пропозицій УРСР на міжнародних форумах були схвально сприйняті і реалізовані. Саме з ініціативи української делегації в 1948 році на конференції в Сан-Франциско комітет, який очолював глава делегації України Д. Мануїльський, сформулював преамбулу, цілі і принципи Статуту ООН. На його пропозицію до Статуту ООН було включено ряд важливих положень про загальну повагу до прав і основних свобод людини.

Активну участь брала Україна у підготовці й прийнятті міжнародно-правових документів у галузі прав і свобод людини. Так, конкретні пропозиції української сторони були враховані і знайшли відображення у Загальній декларації прав людини, Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права, Міжнародній конвенції про припинення злочину апартеїду та покарання за нього та ін.

Таким чином, у міжнародно-правовій практиці було прийнято чимало прогресивних норм і започатковано міжнародно-правові ініціативи, які послуговували «позитивною» атестацією Україні після проголошення нею незалежності.

На тлі всіх попередніх радянських конституцій Конституція УРСР 20 квітня 1978 року вигідно вирізняється як структурою, так і обсягом закріплених прав та свобод. У ній статусу особи було присвячено дві глави, окремою главою регулювались основні принципи громадянства, визначався статус іноземців та осіб без громадянства на території України, встановлювалась рівність

прав громадян перед законом, рівність прав чоловіків та жінок.

Основним правам, свободам і обов'язкам громадян також була присвячена глава, в якій проголошувалась повнота прав громадян у всіх основних сферах, зокрема зазначалося, що громадяни УРСР мають всю повноту соціально-економічних, політичних і особистих прав і свобод, що гарантувалися Конституцією СРСР, Конституцією УРСР і законами (ст. 37). Проголошувалась можливість розширення прав і свобод громадян у міру реалізації програми розвитку суспільства. Разом із тим не повністю було враховано стандарти прав людини, закріплені в міжнародно-правових актах, учасницею яких була УРСР.

У системі прав і свобод пріоритет надавався соціально-економічним та культурним правам. Практично ця категорія прав найбільш реально втілювалася у життя. Це передусім права на працю, відпочинок, охорону здоров'я, на житло, право користуватися державною власністю, право особистої власності, яке мало дещо обмежений характер. Серед культурних прав проголошувалося право на освіту, що забезпечувалося безоплатністю усіх видів освіти і загальнообов'язковою середньою освітою, право на користування досягненнями культури, свобода наукової, технічної і художньої творчості.

Політичним, громадянським та особистим правам і свободам, як і в попередніх радянських конституціях, відводилася другорядна роль. До цієї категорії прав та свобод належали: право брати участь в управлінні державними і громадськими справами; право вносити пропозиції в державні органи і громадські організації, критикувати недоліки в їх роботі; свобода слова, друку, зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Ці положення здебільшого були декларативними і не мали відповідних механізмів своєї реалізації. До особистих прав належали недоторканність особи і житла, охорона державою особистого життя громадян, таємниці листування тощо.

Лише в четвертій Конституції України (1978 р.) знаходимо імпульс на те, що місцеві ради народних депутатів здійснюють

свою діяльність у тісному зв'язку з громадськими організаціями і трудовими колективами, виносять найважливіші питання на обговорення громадян³³.

Новелою серед особистих прав було закріплення права громадян оскаржувати дії посадових осіб державних і громадських органів. Скарги мали розглядатись у порядку і строки, встановлені законом. Дії посадових осіб, вчинені з порушенням закону, могли бути оскаржені до суду.

Конституція УРСР 1978 року поряд із закріпленням прав та свобод передбачала також закріплення широкого кола обов'язків, що було нетрадиційним на той час для конституцій більшості країн світу.

Тільки після прийняття Декларації «Про державний суверенітет України» у 1990 році³⁴, якою визначався принцип розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, почалося створення законодавчої бази під пріоритет в діяльності державних інституцій – що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність є найвищою соціальною цінністю.

Так, у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990р. і зверненні Верховної Ради України «До парламентів і народів світу» 5 грудня 1991 року³⁵ наголошувалося на тому, що до сім'ї цивілізованих країн бажає увійти нова, демократична, правова держава, яка ставить собі за мету, зокрема, реально забезпечити права, свободи людини і громадянина і зобов'язується суворо дотримуватись загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права та міжнародних стандартів у галузі прав і свобод людини.

Перші ж законодавчі акти щойно утвореної незалежної держави не залишали жодних сумнівів щодо правового закріплен-

³³ Делія Ю.В. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики: монографія. Донецьк: НД та РВВ ДЮІ МВС, 2004. 280 с.

³⁴ Декларація про державний суверенітет України. Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. № 31. Ст. 429.

³⁵ До парламентів і народів світу. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 8. Ст. 199.

ня накреслених цілей. Достатньо звернутись до Законів України «Про власність», «Про підприємництво», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про громадянство України», «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» та інших, щоб переконатися в тому, що пріоритетним напрямом діяльності держави є захист і забезпечення прав та свобод людини і громадянина, створення дійового механізму їх реалізації.

Говорячи про децентралізацію управлінської вертикалі та наближення управління на місцях, слід назвати наступні нормативно-правові акти. У грудні 1990 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про місцеві Ради та місцеве самоврядування»³⁶. В його основу було покладено принцип децентралізації влади, самостійності й незалежності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення. Закон виходив, по суті справи, з теорії дуалізму місцевого самоврядування, оскільки місцеві ради в ньому мали подвійну природу: як органи місцевого самоврядування і як органи державної влади.

У 1992 році Верховною Радою України було прийнято Закон «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»³⁷, в якому місцеве і регіональне самоврядування розглядалися у їх класичному вигляді як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України. В основу була покладена громадівська теорія місцевого самоврядування.

У 1994 році в Законі України «Про формування державних органів влади і самоврядування»³⁸ знову відбулося повернення до державницької теорії місцевого самоврядування. І лише у

³⁶ Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 2. Ст. 5.

³⁷ Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 28. Ст. 387.

³⁸ Про формування державних органів влади і самоврядування: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 22. Ст. 144..

1995 р. у Конституційному Договорі між Президентом України і Верховною Радою України була відновлена – громадівська теорія місцевого самоврядування³⁹. Первинними суб'єктами місцевого самоврядування визнавались територіальні колективи громадян, які проживають у селах (сільрадах), селищах, містах. Означені нормативно-правові акти в цілому мали позитивний вплив на розвиток прав і свобод людини і громадянина в Україні.

Прийняття 9 листопада 1995 року України в члени Ради Європи суттєво вплинуло на подальший розвиток прав і свобод людини і громадянина. Наша країна приєдналась до великої кількості багатосторонніх європейських конвенцій у галузі прав і свобод людини і взяла на себе конкретні зобов'язання щодо імплементації їх норм у національне законодавство. Крім того, членство у Раді Європи стимулювало процес підготовки і прийняття Конституції – Основного Закону нової демократичної держави.

Незважаючи на те, що Україна ратифікувала більшість найважливіших міжнародних актів у сфері прав людини – Загальну декларацію прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права і Факультативний протокол до нього 1966 року, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 року, Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 року, Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 року, Конвенцію про права дитини 1989 року, Конвенцію ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 року та інші, їх дія на території нашої держави номінальна. Деякі конституційні права й свободи людини потребують подальшого розвитку та вдосконалення відповідно до суспільних реалій.

³⁹ Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 18. Ст. 133.

Ще в 1995 році при вступі до Ради Європи Україною було взято на себе зобов'язання упродовж року прийняти рамковий Закон «Про правову політику щодо захисту прав людини». Проте лише в травні 1998 року була прийнята постанова Верховної Ради України «Про Засади державної політики України в галузі прав людини»⁴⁰. У ній зазначалося, що держава створює належні умови, виробляє механізми і процедури для повної і безперешкодної реалізації кожною особою своїх прав та законних інтересів; приведення українського законодавства у відповідність з універсальними стандартами прав людини Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи; реформування адміністративного та адміністративно-процесуального законодавства з метою належного забезпечення реалізації громадянами своїх прав та законних інтересів у сфері діяльності виконавчої влади, їх дієвої охорони та захисту в суді у разі їх порушення тощо.

Кабінет Міністрів України подав на розгляд Верховної Ради України проект «Концепції державної правової політики захисту прав людини», який так і не було розглянуто парламентом.

Так, 26 серпня 2015 року Президент України підписав Указ «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини»⁴¹, який вдосконалює діяльність держави щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини в Україні.

Указом затверджується національна стратегія у сфері прав людини та даються доручення Кабінету Міністрів України про розробку «Плану дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 р.» і залучення представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, провідних вітчизняних учених і міжнародних експертів до цієї роботи⁴².

⁴⁰ Про Засади державної політики України в галузі прав людини: постанова Верховної Ради України. Відомості Верховної Ради УРСР. 1999. № 35. Ст. 303.

⁴¹ Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/501/2015> (дата звернення: 20.09.2018).

⁴² План дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 р : розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80> (дата звернення: 20.09.2018).

Основним завданням конституційної модернізації у сфері захисту прав і свобод людини має стати вирішення конфліктів та усунення суперечностей між нормами закону і правозастосовною практикою. Такий процес повинен мати комплексний характер і охоплювати всі складові прав і свобод людини.

Сьогоднішній інститут прав, свобод людини і громадянина в Україні має конституційне гарантування, однак процес його формування не можна вважати завершеним.

Конституція України 1996 року є певною мірою взірцем сучасного конституціоналізму з питань прав і свобод людини і громадянина. Вона визначила якісно новий, сучасний статус людини і громадянина в Україні, здійснивши фактично «гуманітарну революцію».

Особливістю діючої Конституції є те, що нею передбачено створення і закріплення дійового механізму захисту прав і свобод людини. Це стосується, головним чином, організації і здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6). Саме на судову владу, як зазначено, покладається функція захисту конституційних прав і свобод. За чинною Конституцією каральна функція суду поступається функції правозахисній, праворегуючій. Відповідно до перехідних положень Конституції України та Закону України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини» від 17 липня 1997 року рішення про надання санкції на арешт, тримання під вартою і затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, а також щодо проведення огляду та обшуку житла або іншої власності особи з 28 червня 2001 року прийматимуться виключно судами України.

Важливою сторінкою в захисті прав і свобод людини і громадянина слід вважати запровадження спеціального інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що є новацією у державно-правовій системі захисту прав і свобод людини у нашій країні. У Конституції України закріплюється право особи звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого (ст. 55) і визначається, що через нього здійснюється пар-

ламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст. 101). Статус, функції та компетенція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини закріплені у Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»⁴³. При розробці цього закону було враховано позитивний досвід європейських країн. Усвідомити природу, функції та мандат нового для України демократичного інституту позасудового захисту прав і свобод людини неможливо без аналізу подібних правозахисних інституцій у демократичних країнах світу.

В Україні на даний момент стан реалізації конституційних прав людини та громадянина є вкрай складним. Причиною тому є війна на Сході України, частина Донбасу та Крим окуповано іноземними військами. Отак, населення окупованих територій, та територій, хоча і підконтрольних Україні (сірі зони), які межують з окупованою частиною Донбасу, знаходиться в дуже скрутному соціальному, економічному та морально-психологічному становищі. Те ж саме відбувається в окупованому Криму. Люди, шукаючи допомоги, шукають не лише можливості держави надати їм суто фізичну чи матеріальну допомогу, вони воліють і на існуючий в Україні правовий потенціал захисту – конституційний.

Права внутрішньо переміщених осіб (саме так ці люди іменуються у міжнародних документах, і з цим статусом внутрішньо переміщених осіб набувають право на міжнародний захист), прописані в міжнародних документах. Спеціальне вітчизняне законодавство в Україні щодо внутрішньо переміщених осіб тільки створюється. Основним спеціальним законом в Україні став Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»⁴⁴. Серед інших нормативно-правових актів слід також назвати: постанову Верховної Ради України від 17 березня 2015 року № 254-VIII «Про визнання окремих ра-

⁴³ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 20. Ст.

⁴⁴ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 1. Ст. 1.

йонів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями»⁴⁵; постанову Кабінету Міністрів України від 4 червня 2015 року № 367 «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї»⁴⁶.

Відповідно до міжнародного права захист, допомога і знаходження рішень для внутрішньо переміщених осіб є насамперед відповідальністю Уряду. Як зазначає Комісар Ради Європи з прав людини, «українські органи влади мають взяти на себе ініціативу в цьому процесі і продемонструвати, як вони забезпечили те, щоб внутрішньо переміщені особи одержали весь спектр захисту, правом на який вони наділені відповідно до міжнародного права». Уряд України визнає свою відповідальність щодо внутрішньо переміщених осіб і все більш повно виконує свої зобов'язання, для чого використовує різні засоби.

Цілком зрозуміло, що проблема захищеності і забезпеченості прав та свобод людини і громадянина безпосередньо пов'язана із конкретними історичними особливостями розвитку конкретної держави, формою організації державної влади та соціально-економічним ладом, що панує в ній, розвитком політичних інститутів, політичною свідомістю і активністю народних мас та іншими умовами, що існують у кожному суспільстві. Разом із тим найсуттєвішою умовою існування будь-якої держави і будь-якого суспільства є незалежність і суверенність держави й готовність та життєва потреба суспільства їх боронити і відстоювати.

Враховуючи думки науковців та викладений матеріал, автори вважають за доцільне зупинитися на питанні періодизації в історії інституту прав і свобод людини і громадянина в Україні.

⁴⁵ Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями : постанова Верховної Ради України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 17. Ст. 128.

⁴⁶ Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї : постанова Кабінету Міністрів України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/367-2015-%D0%BF> (дата звернення: 20.09.2018).

Зокрема:

– перший: додержавний. Історичні пам'ятки доводять про зародження даного інституту в умовах переходу від первісно-общинного ладу до створення перших продержавних об'єднань у слов'ян;

– другий: від утворення ранньофеодальної держави східнослов'янських племен Київська Русь і до середини XIV століття;

– третій: період європеїзації. Характеризується поєднанням вітчизняних елементів з елементами західноєвропейської організації розвитку прав і свобод людини і громадянина. Хронологічні його рамки – середина XIV століття – перша половина XVII століття;

– четвертий: розвиток в умовах козацької держави (Гетьманщина). Охоплює – середину XVII століття – другу половину XVIII століття;

– п'ятий: розвиток в імперські часи, що супроводжувався русифікацією на сході та європеїзацією на заході. Почався приблизно в XVIII столітті, досягнув свого найвищого розвитку у XIX та на початку XX століття;

– шостий: під час відродження української державності (національна революція – 1917–1920 рр.);

– сьомий: радянський період;

– восьмий: сучасний період розбудови Української держави.

Як і будь-яка інша періодизація розвитку вітчизняного інституту прав і свобод людини і громадянина, наведена тут – значною мірою умовна. Разом із тим у її рамках можна розглянути головні зміни в розвитку даного інституту на теренах України.

Найперше, інститут прав і свобод людини і громадянина в Україні має свої національні особливості. Тому його не слід, принаймні в часових параметрах, механічно переносити із зарубіжного на український ґрунт.

Вся багатотисячолітня історія українського народу є яскравим прикладом самовідданої боротьби української нації за самовизначення, створення власної незалежної держави. В історії людства,

мабуть, не знайти аналогів української державності, яка періодично роздиралася на шматки могутніми сусідами і яка щоразу відроджувалася і поставала з попелу. Нема, мабуть, і такого народу, який би пройшов такий важкий і страшний шлях знущань, принижень, асиміляції, фізичного знищення і який, попри все, зберіг свою високу духовність, волелюбність, незалежність, національну самобутність, мову, культуру, психологію.

Розділ 3.

Джерела права в сфері захисту прав і свобод людини і громадянина

Процес становлення та розбудови сучасної української державності збігається в часі з реформуванням політичної системи, становленням якісно нових демократичних інститутів публічної влади та формуванням цивілізованого громадянського суспільства, утвердженням принципів ринкової економіки. Це об'єктивно привело до суттєвих змін у системі національного права України. Джерела права кожної сфери суспільної діяльності, не є винятком і діяльність у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, є своєрідним показником стану та розвитку правової системи. Проблематика джерел права, зокрема визначення термінології даної категорії та видів джерел, їх співвідношення з правовою наукою, мають не тільки теоретичне а й важливе практичне значення. У загальному розумінні дане питання є проблемою загальної теорії права ⁴⁷.

Джерела права виступають своєрідним чинником стану та розвитку правової системи. Питання джерел права, а саме визначення термінології даної категорії та видів джерел, їх співвідношення з правовою системою були і будуть залишатися предметом дослідження правової науки, що, у свою чергу, має не тільки теоретичне, а й важливе практичне значення. Джерело права науковці розуміють як форму зовнішнього виразу норм. У науковій правознавчій літературі виділяють два основних значення терміна «джерела права» – в матеріальному і в формально-юридичному. Так, А.М. Школик, розглядаючи джерела, робить наголос на огляді «місцезнаходження» права в даній галузі ⁴⁸.

⁴⁷ Делія Ю.В. Поняття та види джерел права в галузі місцевого самоврядування в Україні. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: зб. наук праць. 2004. Вип. 31. № 2. С. 28–35

⁴⁸ Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посіб. для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с. С. 28.

У спеціальній літературі джерела права у сфері функціонування правоохоронних органів з метою захисту прав і свобод людини і громадянина залишаються недостатньо дослідженими. Водночас визначальні аспекти проблематики розглядали у своїх роботах вітчизняні і зарубіжні науковці права, а саме: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, В.Ф. Погорілко, М.І. Корнієнко, В.І. Курило, В.Л.Федоренко, В.К. Шкарупа та інші. Однак до цього часу не склалося загальної концепції стосовно джерел права в обраній для дослідження сфері захисту прав і свобод людини і громадянина.

Проблематика джерела права в сфері захисту прав і свобод людини і громадянина є актуальною також з позиції історії, права, соціології, ідеології.

У теоретичних розвідках зазначається, що категорію «джерело права» вперше почали використовувати ще за часів Давнього Риму. Тіт Лівій назвав Закони XII таблиць «джерелами усього публічного і приватного права», оскільки давньоримські правознавці вважали їх витокami чинного права. Таке розуміння джерела права відповідає лексичному значенню поняття «джерело» (те, що дає початок чому-небудь, звідки походить що-небудь).

Т. Гоббс шукав засади формування права в природі людини та в суспільстві, наголошуючи на великому значенні письмової форми законодавства. Він підкреслював, що для належного функціонування норм права обов'язковим є їх доведення до відома суб'єктів права⁴⁹.

Корисними слід вважати роздуми В. Нечаєва, який у 1894 році визначив джерела права як форми, у які право виливається в процесі свого створення та з яких ми отримуємо як наші відомості про його положення, так і впевненість у тому, що ці норми мають дійсно юридичну сутність та встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки. А саме: закони і розпорядження влади (законодавство), що визначають усю сукупність правил поведінки громадян чи окремі сторони їх відносин; зви-

⁴⁹ Гураленко Н. А. Основні концептуальні підходи до розуміння категорії «джерело права». Юридична Україна. 2007. № 6. С. 13–18.

чаї (звичаєве право), що виражають юридичний порядок, який встановлюється незалежно від приписів закону чи безпосередньо в силу цих приписів; судові рішення (судова практика), які встановлюють примусові юридичні правовідносини між особами; юридичні акти, якими регулюються відносини окремих верств і корпорацій, а також окремих осіб згідно з їх волею; наука права (право юристів), яке розкриває юридичну правосвідомість шляхом визначення своїх методів і встановлення об'єктивного розуміння права⁵⁰.

Важливою складовою теоретичного дослідження джерел права є визначення терміна «джерело права», що має на меті встановити його суттєві ознаки та виокремити види джерел права. В свою чергу, специфіка правового розуміння окресленої категорії полягає в тому, що воно має у вітчизняній науці категоріальний статус і становить досить широку систему знань, що розвивається у певну теорію у складі загальної теорії держави і права⁵¹.

У науковій правознавчій літературі розрізняють два основних значення «джерела права» – в матеріальному і в формально-юридичному. У першому значенні під джерелом права розуміють різні соціальні чинники, які продовжують право, тобто викликають необхідність встановлення нових норм, зміни чи скасування старих⁵². У другому значенні, формально-юридичному, джерело права трактується з точки зору офіційних форм, у яких здійснюється встановлення, зміна чи скасування правових норм і знаходить вираз їх зміст⁵³.

Серед науковців питання джерел права в сфері захисту прав і свобод людини і громадянина ґрунтовно досліджували В.Ф. Погорілко, який дає їх наукову класифікацію за вида-

⁵⁰ Энциклопедический словарь. Т. XIII / под ред. К. К. Арсеньева, Е. Е. Петрушевского ; СПб. : Издатели Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефронъ. Типо-Литография И. А. Ефрона, 1894. С. 519–525.

⁵¹ Алексеев С.С. Проблемы теории держави і права: підруч. / під ред. С.С. Алексеева. Москва, 1979. С. 19.

⁵² Марчук В.М. Основні поняття та категорії права. Київ: Вид-во «Істина». 2001. С. 42.

⁵³ Там само. С. 42.

ми, аргументовано доводить пріоритетність окремих із них; В.О. Котюк, який звертає увагу на багатозначність, багаторівневість категорії «джерела права»; С.В. Резніченко виділяє роль державної влади, яка є констатуючим началом у генезисі, становленні та функціонуванні джерел права; В.М. Марчук вважає, що джерела права розрізняються за джерелами волевиявлення, тобто вони є творінням різних суб'єктів правотворчості – законодавця, суду тощо; В.Ф. Погорілко і В.Л. Федоренко доводять, що джерела є нормативно-правовими актами волевиявлення народу або держави, що мають юридичну силу, або є прояв об'єктивізації волі Українського народу і політики Української держави, що є носіями певної юридичної сили; В.Б. Авер'янов зазначає, що це зовнішні форми встановлення і вираження адміністративно-правових норм – акти правотворчості державних органів та організацій, органів місцевого самоврядування, прийняті в межах їхньої встановленої законодавством компетенції, а також міжнародними угодами (договорами) і міжнародно-правові акти, ратифіковані країною; В.В. Копейчиков зазначає, що це визнана в конкретному суспільстві офіційна форма (спосіб) зовнішнього вираження та закріплення норм права, посилення на яку підтверджують їхнє існування.

У широкому розумінні «джерело права» – це спосіб зовнішнього вираження і закріплення правових норм, чим засвідчується їх загальнообов'язковість, а також положень, що розкривають, тлумачать зміст права. За більш широкого підходу джерело права – це сила, що створює право.

Категорія «джерело права» у навчальних посібниках, як правило, розглядається у таких значеннях: по-перше, джерело права в матеріальному розумінні – це суспільні відносини, які розвиваються і обумовлюють виникнення, розвиток та зміст права; по-друге, джерело права в ідеологічному розумінні – це виражена в офіційній формі сукупність юридичних ідей, поглядів, теорій, під впливом яких утворюється і функціонує право; по-третє, джерело права у формальному (юридичному) розумінні – це офіційні форми зовнішнього вираження і закріплення

правових норм, що діють в певній державі, тобто це і є власне форма права.

Для сфери захисту прав і свобод людини і громадянина всі з перерахованих вище джерел можуть мати сенс, оскільки ця порівняно новітня класифікація базується як на підходах практики, так і доктрини, правових звичаях. О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко виділяють такі аспекти розуміння категорії «джерело права», які є прийнятними для джерел права у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина: джерело виникнення права як соціальної категорії – пам'ятки історії, які історично мають юридичний зміст і визначають напрями становлення права конкретної держави; у генетичному розумінні – умови формування права – фактори правотворчості та загальнолюдські цінності, що безпосередньо впливають на процес формування та функціонування права; джерела права в юридичному значенні – спосіб зовнішнього прояву права – текстуальні джерела права, які, у свою чергу, поділяються на первинні, які є безпосередньою підставою для виникнення суб'єктивних прав і обов'язків, і похідні – уточнюють зміст первинних – судова та адміністративна практика; діяльність суб'єктів суспільних відносин, у результаті якої реалізуються їхні потреби та задовольняються інтереси⁵⁴.

Вивчення наявних поглядів на джерела права, зокрема у сфері правового захисту прав і свобод людини і громадянина, дає можливість встановити, що відповідне поняття ґрунтується на досягненнях теорії права, у межах якої склалося переважно два підходи до застосування поняття «джерело права». Тому поняття «джерело права у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина» можна розглядати в соціально-матеріальному та в юридичному (формальному) значеннях.

Слід підтримати думку В. Ф. Погорілко, який наголошує на багатоаспектності поняття «джерело права», однак у сучасній юридичній науці воно здебільшого вживається у формально-ю-

⁵⁴ Теорія держави і права. Академічний курс : підруч. / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. С. 335.

ридичному значенні⁵⁵, О. Ф. Скакун вважає, що у національній теорії права під джерелом права прийнято розуміти похідні від держави чи визнані нею офіційні документальні форми вираження та закріплення норм права, які надають їм юридичного, загальнообов'язкового значення⁵⁶.

Таким чином, вживання категорії «джерело (форма) права» означає, що йдеться про джерела права у формальному (юридичному) значенні.

Водночас джерельна база права є достатньо розгалуженою, специфічною. Враховуючи особливості даного інституту, зазначимо, що переважне, кількісне місце посідають підзаконні та локальні нормативно-правові акти. Слід окреслити такі загальні риси:

По-перше, різноманітність та значний обсяг джерел у сфері функціонування правоохоронних органів у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина. Ними виступають акти усіх гілок влади: законодавчої; виконавчої; судової. На рівні законодавчої – Конституції та законодавчі акти. Виконавча влада ухвалює постанови, розпорядження, протокольні рішення тощо. Судової – рішення, ухвали Конституційного Суду України, судів загальної юрисдикції, місцевих адміністративних судів.

Слід погодитися із тим, що у кожній країні кількість правових джерел не піддається точному обліку, але можна стверджувати, що йдеться принаймні про десятки тисяч документів⁵⁷. В Україні діє єдиний державний реєстр нормативно-правових актів. Такий реєстр – автоматизована система збирання, накопичування та опрацювання актів законодавства. За даними Міністерства юстиції України, кількість нормативно-правових актів становить близько 90 тисяч⁵⁸.

⁵⁵ Джерела права України (загальна теорія джерел конституційного права України / В. Погорілко, В. Федоренко. Вісник АпрН України. 2002. № 1 (28). С. 46–59.

⁵⁶ Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. /пер. з рос. Харків: Консул, 2001. С. 308.

⁵⁷ Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посіб. для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. Львів: ЗУКЦ, 2007. С. 28.

⁵⁸ Міністерство юстиції України. Інформаційний фонд Реєстру кількості - норматив но-правових актів. URL : <http://www.reestrnpa.gov.ua/REESTR/RNAweb.nsf/wpage/RnaAbout?OpenDocument> (дата звернення: 20.09.2018).

По-друге, відсутність загальних кодифікованих актів у сфері захисту правоохоронними органами прав і свобод людини та громадянина. На зразок кримінального, цивільного, де базові юридичні норми зведені у загальний кодифікований акт.

По-третє, особливе місце підзаконних нормативно-правових актів, що видають органи у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина в системі джерел права. Незважаючи на загальне визнання необхідності та пріоритету регулювання прав і свобод людини і громадянина, роль локальних правових актів є великою.

По-четверте, ряд із них одночасно виступає і як норми основних галузей права – таких, наприклад, як конституційне право, адміністративне право, муніципального права, цивільне право та інші.

По-п'яте, значна частина цих норм існує в нормативно-правових актах правоохоронних органів, які входять у систему органів державної влади; вони носять локальний характер, але є обов'язковими для виконання на відповідній території.

По-шосте, не всі відносини, що виникають у сфері організації і діяльності правоохоронних органів, є предметом правового регулювання, ряд відносин виходить за межі правового регулювання.

Зважаючи на це, дослідники вважають, що правові норми, які покликані регулювати правовідносини в сфері функціонування правоохоронних органів, мають відносно самостійний предмет свого регулювання, подвійне коріння (державно-правові, локально-правові норми), але є обов'язковими для виконання.

Виходячи з того, що під джерелами права розглядають форми, в яких виражена правова норма, можна виділити як внутрішньонаціональні, так і міжнародні джерела. Прийняття в листопаді 1995 року України в члени Ради Європи суттєво вплинуло на подальший розвиток прав і свобод людини і громадянина. Україна приєдналась до великої кількості багатосторонніх європейських конвенцій у галузі прав і свобод людини і взяла на себе конкретні зобов'язання щодо імплементації їх норм у національне законодавство.

Теоретичне вивчення джерел права та їх ієрархії, що має на меті визначити значення кожного з видів джерел, їх взаємозв'я-

зок між собою, є одним із найважливіших аспектів юридичної науки. На думку І.С. Гриценка, практична важливість вчення про джерела права загалом та джерел права, зокрема у сфері правової захисту прав і свобод людини і громадянина, полягає в необхідності точного визначення ролі кожного із джерел для більш чіткого захисту прав кожного окремого члена суспільства, реалізації компетенції публічної адміністрації на належному рівні⁵⁹.

Ієрархія джерел права в обраній тематиці є певним чином річчю умовною, і це стосується не тільки української правової системи, а й інших держав та правових систем. Проте зробимо узагальнення джерел. Але при цьому не слід вбачати неповторність і значимість того чи іншого рівня перед попередніми. З огляду на численність джерел права в сфері захисту прав і свобод людини і громадянина є доцільним розподілити їх на такі види:

1. Конституція України.

Безперечно, пріоритетом для будь-якої держави має бути дотримання та захист прав і свобод людини. У 1991 році Українська держава, ставши незалежною, зробила перший крок на шляху до ствердження демократичності, верховенства права.

Відповідно до чинної Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ч. 2 ст. 3). В свою чергу, як головний її обов'язок, положення статті визначають діяльність держави щодо утвердження та забезпечення прав та свобод людини.

Прагнення авторів української Конституції розвивати і зміцнювати демократичну державу неможливо реалізувати без утвердження в суспільній свідомості і соціальній практиці невідчужуваних прав і свобод людини, нормативного закріплення їх гарантій. Водночас держава зобов'язана проявляти активність у забезпеченні прав людини, у створенні матеріальних, організаційних, соціальних, політичних та інших умов для найповнішого використання людиною своїх прав і свобод. Сьогодні

⁵⁹ Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 568 с.

захист прав громадян розуміється як одна з неодмінних ознак сучасної держави, забезпечення реальності прав і свобод людини та громадянина виступає своєрідним індикатором її сталості та зрілості українського суспільства.

Так, в Конституції України окремий розділ присвячено правам і свободам людини і громадянина. Стаття 21 Конституції України визначає, що всі люди вільні й рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Згідно зі ст. 22 Основного Закону держави права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. Частина 3 ст. 22 Конституції України підкреслює, що в разі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

За 27 років незалежності України принципи прав людини, закладені в законодавстві, міжнародних зобов'язаннях та Конституції України, поки що так і залишилися бажаними намаганнями публічного й соціального будівництва, але не стали реальними підвалинами громадянського суспільства та механізмами державного управління.

2. Конституційні акти.

Говорячи про конституційні акти, слід зазначити, що Україна належить до країн з давніми традиціями конституціоналізму. Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорізького 1710 року були однією з перших конституцій у Європі. У надрах Кирило-Мефодіївського братства (1846–1847 рр.) з'явилося кілька варіантів проєктів Конституції Слов'янських Сполучених Штатів. Були й інші послідовники в даному напрямі. Бурхливе ХХ століття виявилось щедрим на конституції (акти конституційного характеру) для України. До них належить чотири Універсали Української Центральної Ради і Статут про державний устрій, права і вольності УНР (Конституція УНР 1918 р.); конституції УСРР 1919 і 1929 років, конституції УРСР 1937 і 1978 років, Декларація про державний суверенітет України

(1990 р.), Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України (1996 р.). За Конституційним Договором Україна проголошувалась демократичною, соціальною, правовою державою, яка утворена на основі здійснення українським народом свого суверенного права на самовизначення, виражає волю і захищає інтереси всіх громадян тощо.

Цим конституційним актам (актам конституційного характеру) судилася різна доля. Приймалися вони за різних часів, у різних суспільно-політичних умовах, їм було властиве різне ідеологічне та політичне навантаження. Одні з них діяли десятиліттями, інші – фактично не діяли.

Серед міжнародних конституційних актів у контексті адміністративного права можемо назвати Білль про права 1689 року, який зобов'язує представників влади поважати і дотримуватися прав громадян

3. Акти референдумів.

Громадяни України мають право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраним до органів місцевого самоврядування (ст. 38 Конституції); право на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38) ⁶⁰.

Наразі в українському суспільстві триває конституційна реформа, яка передбачає оновлення багатьох сфер державного та суспільного життя. З метою підвищення економічної, соціальної та духовної стабільності, для забезпечення належної реалізації принципів верховенства права та пріоритетності прав людини, розвитку громадянського суспільства необхідним є активне залучення Українського народу до вирішення питань загальнодержавного значення, у т. ч. за допомогою безпосередньої демократії. Роль інститутів безпосередньої демократії в сучасному

⁶⁰ Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

українському суспільстві підвищується з урахуванням євроінтеграційних прагнень України.

Референдум – це спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення. Правові акти, що приймаються під час референдуму, мають вагоме значення для системи національного права. Правові рішення (акти), що приймаються під час референдуму, регулюють суспільні відносини, пов'язані з юридичним оформленням волевиявлення народу України та територіальних громад і інших рішень, що приймаються уповноваженими суб'єктами референдного права під час проведення референдумів в Україні.

Для актів референдумів, як джерел права, властиві ті самі загальні та спеціальні юридичні ознаки, що й для джерел конституційного права України в цілому – вони видаються в межах повноважень відповідних суб'єктів правотворчості; мають відповідати нормативним положенням актів, що видані вищестоящими суб'єктами правотворчості; нормативний акт набуває загальнообов'язкової сили, передумовою чого є, як правило, його оприлюднення чи інше передбачене законодавством доведення до відома виконавців тощо ⁶¹.

Водночас саме шляхом проведення всеукраїнського референдуму український народ має легітимну можливість приймати юридичні акти, що мають найвищу юридичну силу в суспільстві та державі. Акти всеукраїнського референдуму мають таку ж юридичну силу, як і Конституція України, Акт проголошення незалежності України, Декларація про державний суверенітет України. Усі інші нормативно-правові акти мають відповідати нормативним положенням актів всеукраїнського референдуму, а у випадку їх невідповідності актам всеукраїнського референдуму потребують внесення до них відповідних змін і доповнень.

4. Закони та законодавчі акти.

Важливою характеристикою Конституції є те, що вона закрі-

⁶¹ Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдне право України: навч. посіб. Київ: Вид-во «Ліра», 2009. 366 с.

плює визначальні положення суспільного договору, а подальше регулювання покладається на чинне законодавство – закони та законодавчі акти, підзаконні й локальні нормативно-правові акти.

Верховна Рада України здійснює захист прав і свобод через законодавчу діяльність шляхом визначення виключно в законах України прав і свобод людини і громадянина, гарантій цих прав і свобод, основних обов'язків громадян; громадянства, правосуб'єктності громадян, статусу іноземців і осіб без громадянства; прав корінних народів і національних меншин; основ соціального захисту; визначення правового режиму власності, правових засад і гарантій підприємництва, правил конкуренції та норм антимонопольного регулювання (пп. 1–3, 6–8 ч. 1 ст. 92 Конституції України).

Вирішення основних питань у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина на конституційному рівні стало початком створення законодавчих основ з метою побудови місцевого самоврядування в Україні. На базі Конституції України вже прийнято Закони: «Про місцеве самоврядування в Україні»; «Про місцеві державні адміністрації»; «Про громадянство України»; «Про звернення громадян»; «Про адміністративні послуги»; «Про доступ до публічної інформації»; «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» тощо.

Зупиняючись на Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» слід зазначити, що метою парламентського контролю над дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина, що здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, є: захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України і міжнародними договорами України; дотримання і повага прав людини і громадянина з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій та їх посадових і службових осіб; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина і сприяння відновленню порушених прав; спри-

яння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність до Конституції України, до міжнародних стандартів у цій області; поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина; запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; сприяння правовому інформуванню населення і захист конфіденційної інформації про особу⁶²

5. Нормативні акти уряду та органів центрального управління.

Значна кількість правовідносин у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина регулюється нормативно-правовими актами (постановами, розпорядженнями) КМУ. Постанови та розпорядження КМУ – нормативно-правові акти Уряду видаються на основі Конституції України, указів і розпоряджень Президента України, у межах компетенції Кабміну. Для прикладу можна назвати постанови КМУ № 1393-р від 23 листопада 2015 р. «Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року»⁶³; № 1872 від 20 грудня 2000 р. «Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, опис зразків бланків посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування»⁶⁴; № 996 від 03 листопада 2010 р. «Про забезпечення участі громадськості у формування та реалізації державної політики»⁶⁵; 706 від 4 вересня 2013 р.

62 Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 568 с.

63 Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 р. № 1393-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248740679> (дата звернення: 20.09.2018).

64 Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, опис зразків бланків посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування: постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2000 р. № 1872-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%804> (дата звернення: 20.09.2018).

65 Про забезпечення участі громадськості у формування та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/295-2017-%D0%BF> (дата звернення: 20.09.2018).

«Питання запобігання та виявлення корупції»⁶⁶. Навіть такий далеко не повний перелік постанов Кабінету Міністрів України свідчить про коло питань щодо функціонування публічних інституцій у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина.

Серед підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини в сфері захисту прав і свобод людини і громадянина вагоме місце посідають укази Президента України.

Ці підзаконні правові акти умовно можна поділити на кілька груп, залежно від правовідносин, які вони регулюють: Указ Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015 «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини»⁶⁷; Указ Президента України від 3 грудня 2016 р. № 534/2016 «Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, підтримки ініціатив громадськості у цій сфері»⁶⁸; Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»⁶⁹.

Регулювання правовідносин указами та розпорядженнями Президента України передбачається ст. 106 Конституції України. Вони являють собою інструмент здійснення Президентом своїх функцій та повноважень і обов'язкові для виконання на всій території України. Їх базою завжди є Конституція і закони України, за межі яких вони не можуть виходити.

До підзаконних нормативно-правових актів слід віднести і постанови Верховної Ради України «Про затвердження Порядку

⁶⁶ Питання запобігання та виявлення корупції : постанова Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 р. № 996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/295-2017-%D0%BF> (дата звернення: 20.09.2018).

⁶⁷ Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/5012015-19364> (дата звернення: 20.09.2018).

⁶⁸ Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, підтримки ініціатив громадськості у цій сфері : Указ Президента України від 03.12.2016 р. № 534/2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/534/2016> (дата звернення: 20.09.2018).

⁶⁹ Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> (дата звернення: 20.09.2018).

проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції»⁷⁰. Водночас, вивчаючи дане питання, слід зазначити, що в ряді випадків ВРУ виходить за межі своїх повноважень, поступає довільно, не враховує те, що згідно з Основним Законом вже не належить до її компетенції. Окрім цього, у ст. 92 Конституції наголошується, що питання територіального устрою України визначаються виключно законом України⁷¹.

Досліджуючи міжнародні нормативно-правові акти з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, можемо зазначити, що сучасні парламенти нездатні повністю забезпечити потреби суспільства в законодавчому регулюванні, у певних країнах практикується прирівнювати акти публічної адміністрації до законів. Дані акти носять назву законодавчих декретів та декретів-законів. Це слушно, оскільки, по-перше, парламент ухвалює рішення з питань державного значення і не відволікається на поточні питання захисту прав і свобод людини і громадянина; а, по-друге, вбачається довіра до органів адміністрування та функціонування реального механізму в публічному управлінні.

6. Міжнародні нормативно-правові акти та договори.

Не буде помилкою, що в сучасному світі питання про права людини займає одне з центральних місць у відносинах між державами. Міжнародне співробітництво держав у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина відбувається у формі прийняття певних стандартів стосовно змісту правового статусу індивіда та прийняття державами зобов'язань дотримуватись цих стандартів у своєму внутрішньому законодавстві й у повсякденній діяльності. Міжнародне товариство в рамках ООН виробило низку документів (декларації, акти, договори), які містять у собі норми, що стосуються цих питань.

Перший з цих документів – Загальна декларація прав людини, був затверджений і проголошений Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року.

⁷⁰ Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції: постанова Верховної Ради України від 07.02.2018 р. № 58. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2132-19> (дата звернення: 20.09.2018).

⁷¹ Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

З прийняттям Статуту ООН, а потім Загальної декларації прав людини розпочинається якісно новий етап у міжнародно-правовій регламентації цих прав. Він розпочався ще в 1951 році і був досить складним і суперечливим. Як і при розробці Загальної декларації прав людини, у процесі обговорення положень Пакту про економічні, соціальні і культурні права виявилося багато розходжень між державами, які належали до різних соціально-економічних систем. Тому не всі із запропонованих прав були включені до Пакту. Так, наприклад із документа була вилучена будь-яка згадка про право кожного на володіння власністю і про заборону насильницького і свавільного позбавлення цього права. В свою чергу, США наполягали на тому, що федеративна держава не в змозі гарантувати здійснення закріплених в Пакті прав і свобод на території всіх її складових частин. Але все ж було знайдено компроміс, і Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права був схвалений.

Говорячи про європейські стандарти з прав людини, слід зазначити, що такі стандарти містяться в Конвенції про захист прав і основоположних свобод⁷², у Європейській соціальній хартії⁷³, у Хартії Європейського Союзу про основні права⁷⁴.

Іншим прикладом міжнародного нормативно-правового документа може слугувати Європейський кодекс поліцейської етики, в якому у ст. 18 додатку до Рекомендації REC (2001) 10 зазначається: «Поліція повинна бути організована у таких спосіб, що сприяє хорошим її зв'язкам з громадськістю і, за необхідності, ефективній співпраці з іншими органами, місцевими громадами, неурядовими організаціями та іншими представниками громадськості, в тому числі етнічними меншинами»⁷⁵.

⁷² Конвенція про захист прав і основоположних свобод. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 20.09.2018).

⁷³ Європейська соціальна хартія. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_062 (дата звернення: 20.09.2018).

⁷⁴ Хартія Європейського Союзу про основні права. URL: https://stud.com.ua/54739/pravo/hartiya_uevropayskogo_soyuzu_osnovni_prava (дата звернення: 20.09.2018).

⁷⁵ Про Європейський кодекс поліцейської етики : Резолюція REC (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасникам Ради Європи від 19.09.2001 р. Ухвалена Комітетом Міністрів на 765-му засіданні заступників міністрів. URL : <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>. (дата звернення: 20.09.2018).

З ухваленням Декларації про державний суверенітет України (1990 р.) наша держава заявила, що вона є суб'єктом міжнародного права, у зв'язку з чим вона приводить своє законодавство до таких стандартів, які б відповідали вимогам міжнародно-правових документів, у тому числі й у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина. Така думка підтримується багатьма дослідниками. Імплементацию норм міжнародних актів в українське законодавство з питань функціонування правоохоронних органів не слід вважати вирішеною, варто активізувати її в межах громади та продовжувати на рівні держави.

Подальший розвиток міжнародного співробітництва нашої країни неминуче ставить українське суспільство перед необхідністю працювати над гармонізацією національного законодавства з міжнародним правом.

7. Акти органів місцевого самоврядування.

Законодавець визначив форми локальних-нормативно правових актів, системи місцевого самоврядування: ст. 144 Конституції встановлює, що органи місцевого самоврядування, тобто ради та їх виконавчі органи, посадові особи в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, рішення також приймаються територіальною громадою на місцевому референдумі, що стосується сільських, селищних, міських голів, то вони видають розпорядження (п. 8 ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Чинним законодавством врегульовано порядок прийняття локальних нормативно-правових актів: таємним голосуванням – рішень місцевих референдумів; відкритим голосуванням – рішень рад та їх виконавчих органів. Закон не передбачає проведення таємного голосування при ухваленні рішень виконавчих комітетів рад. Розпорядження посадових осіб видаються одноособово.

Локальні правові норми оберігаються від їх можливих порушень як державою, так і територіальною громадою. У разі її порушення як держава, так і територіальна громада можуть застосовувати заходи примусу.

Процедурні питання підготовки та внесення проектів локаль-

них нормативно-правових актів, їх прийняття регулюються статутами територіальних громад, регламентами рад та їх виконавчих комітетів.

За методом прийняття локальних актів їх можна розподілити на колегіальні (рішення референдумів, рішення представницьких органів, рішення виконавчих комітетів) і одноособові (розпорядження сільських, селищних, міських голів, старост).

Як свідчить практика, багато питань внутрішнього функціонування органів місцевого самоврядування, їх взаємодії між собою залишаються неврегульованими чинним законодавством. Існують значні відмінності в історичних традиціях місцевого самоврядування різних регіонів України. Усе це викликає необхідність вирішення означених вище питань шляхом розроблення та прийняття територіальними громадами статутів як важливих юридичних засобів забезпечення життєдіяльності громад та невід'ємної частини процесу розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Статути територіальних громад також є локальними правовими актами. Для українського муніципального права оформлення правових норм через статути територіальних громад – нове явище. Українське чинне законодавство не встановлює обов'язковості прийняття статутів територіальних громад. На нашу думку, слід забезпечити імперативність цієї правової норми.

Аналізуючи досвід розвинених країн світу, можемо зробити висновок, що практика загального унормування основного документа місцевого самоврядування – статутів територіальних громад – досить поширена в країнах Європи та Америки. При цьому для сучасної світової муніципальної практики притаманним є велике різноманіття статутів, які відрізняються формою, змістом, порядком прийняття, юридичною силою. Наприклад, у США сьогодні поширено чотири типи статутних документів (хартій самоврядування), в основу класифікації яких покладено характер функцій місцевого самоврядування: статути загального типу (надають можливість органам місцевого самоврядування здійснювати різноманітні функції); класифіковані статути (регламентують функції місцевого самоврядування залежно

від чисельності територіальної громади); необов'язкові статuti (передбачають право органів місцевого самоврядування змінювати форми діяльності залежно від конкретних обставин); статuti «місцевих правил» (надають органам місцевого самоврядування свободу у виборі форм діяльності).

У діючому законодавстві України залишаються неврегульованими такі проблемні питання: по-перше, законодавець обмежується лише загальним посиланням на мету прийняття статуту – врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей, без визначення переліку питань, які потребують такого урахування; по-друге, не визначає предмет статуту. Лише окремі питання відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁷⁶ регулюються не тільки цим законодавчим актом, а й статутом територіальної громади. Йдеться про ті норми у Законі України про місцеве самоврядування, що регулюють питання конкретних форм місцевої демократії: загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9), громадські слухання (ст. 13). Роль статутів територіальних громад у регулюванні вказаних форм є визначальною (провідною). Проте належне правове унормування цих питань також потребує удосконалення, про що йтиметься нижче.

Прикладом ефективності громадських слухань може слугувати, як локальна нормотворчість, прийняття програми «Розвитку співробітництва поліції з громадою (Community Policing) в смт. Ков'яги Валківського району Харківської області»⁷⁷. У зазначеному нормативному акті сформовано правові та організаційні засади забезпечення Community Policing на рівні територіальної спільноти. Метою реалізації програми, на думку її розробників, є суттєве покращення показників забезпечення публічної безпеки шляхом тісної співпраці громади та поліції, а також під-

⁷⁶Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

⁷⁷ Проблеми впровадження Community Policing в діяльності територіальних громад: зб. матеріалів науково-практичного круглого столу (смт Ков'яги, 26 травня 2018 р.) / С.В. Петков, Ю.В. Мосаєв, О.Г. Алексєєв, М.А. Аніщенко / за заг. ред. С.В. Петкова. Запоріжжя : ГО «Чисте поле», 2018. С. 43–45.

вищення рівня довіри громадськості до органів поліції. Серед завдань реалізації програми забезпечення: організаційно-комунікативної співпраці громади з поліцією; правовиховної та правоосвітньої співпраці громади з поліцією; технічної співпраці громади з поліцією; фінансової співпраці громади з поліцією.

Водночас, якщо брати кількісну складову даної групи джерел права, то вона є найбільшою. Жоден законодавчий чи виконавчий орган не в змозі зрівнятися (маємо на увазі кількісну характеристику), ямі приймаються органами місцевого самоврядування. Враховуючи європейську практику функціонування самоврядних інституцій, таке явище є цілком закономірним.

8. Рішення органів судочинства (Конституційного Суду України, Європейського суду з прав людини, міжнародних судових інституцій та судів загальної юрисдикції).

Судовий захист у сучасних реаліях не є ефективним правовим засобом захисту інтересів людини і громадянина. Однак неправомірні рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб органів публічної адміністрації порушують права та охоронювані законом інтереси громадян. Прийняті рішення з порушенням прав, свобод та інтересів фізичних осіб можуть бути оскаржені відповідно до ч. 2 ст. 55 Конституції України та ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України в порядку адміністративного судочинства.

Певне місце серед джерел права в сфері захисту прав і свобод людини і громадянина посідають акти Конституційного Суду України. Значення цих рішень надзвичайно велике, оскільки вони стосуються питань, недостатньо унормованих правом, є остаточними, а рішення Конституційного Суду України не підлягають оскарженню. Важливість актів Конституційного Суду України слід вбачати ще й у тому, що ст. ст. 150, 151 Конституції та ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України» до повноважень Конституційного Суду України віднесено вирішення питань відповідності Конституції України законів та інших актів правового характеру, що видаються Верховною Радою України.

Важливе місце серед джерел національного права посідають рішення Європейського суду з прав людини. Верховною Радою України був ухвалений у 2006 році Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»⁷⁸. У преамбулі зазначеного закону підкреслюється, що він регулює відносини, які виникають у зв'язку з обов'язком України виконати рішення Європейського суду з прав людини у справах проти України; з необхідністю усунення причин порушення Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї; з впровадженням в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини; зі створенням передумов для зменшення числа заяв до Європейського суду з прав людини проти України.

Враховуючи, що як джерело українського права рішення Європейського суду з прав людини можна визначити як офіційно опублікований чи оригінальний текст рішення, що містить тлумачення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї, що має загальний характер і має обов'язкову юридичну силу в праві полі України.

Слід погодитися з представниками «Європейської правничої компанії», які зазначають, що законодавство певною мірою не враховує особливостей функціонування та способів прийняття рішень органами публічного адміністрування⁷⁹. Для правової держави є обов'язковим поряд із іншим детальне врегулювання відносин щодо прийняття та дії правових актів. У секретаріаті Верховної Ради України не перший рік перебуває в роботі законопроект «Про нормативно-правові акти» (реєстр. № 7409 від 1 грудня 2010 р.)⁸⁰. Важливим завданням є виконання при-

⁷⁸ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 30. Ст. 260

⁷⁹ Богуцький П.П., Лобера І.В. Судове оскарження рішень органів місцевого самоврядування. URL : protokol.com.ua/ru/sudove_ockargennya_rishen_mistsevogo_samovryaduvfnnya (дата звернення: 20.09.2018).

⁸⁰ Проект Закону про нормативно-правові акти № 7409 від 01.12.2010 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123 (дата звернення: 20.09.2018).

йнятих рішень судами в порядку судочинства щодо неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з питань захисту прав і свобод людини і громадянина.

Враховуючи особливості англосаксонської правової системи, рішення судів з окремих справ можуть набувати загальнообов'язкового характеру для наступних рішень з аналогічних, подібних питань. Такі рішення виступають важливим джерелом права.

9. Неформальні джерела права.

Такими джерелами є правові звичаї, протоколи, рішення, які належать до недержавного блоку джерел, а також нормативні договори, які укладаються на підставі ст. 18 профільного закону з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад.

Правовий звичай – загальновизнане правило поведінки людей, яке склалося в процесі їхніх взаємовідносин, увійшло у побут і свідомість певної спільності або всієї громади і не суперечить чинному законодавству.

Протокол – юридичний документ, що у письмовій формі фіксує хід пленарних засідань рад, їх виконавчих комітетів, зборів громадян за місцем проживання або інших форм відкритого спілкування членів територіальної громади.

Рішення – юридичний документ, в якому викладено колективну оцінку певних фактів та поставлено завдання щодо подальших дій громади, органу, окремих осіб. У переважній більшості приймається голосуванням.

Правовий прецедент – конкретна ситуація, створена в ході застосування судами під час розгляду тієї чи іншої справи, яка не знаходить законодавчого регулювання.

Важливий вплив на розвиток теорії джерел прав у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина мають правові концепції й доктрини, які конкретизують та деталізують джерела права (галузей) і, власне, є правовим базисом, свого роду зачатком правової норми, з якого вона формується і народжується відповідно до об'єктивних умов економічного і соціального

розвитку, з метою відображення суспільних інтересів. Як справедливо зазначає професор В.І. Курило, такі основоположні ідеї є джерелом адміністративного права, і не включення таких до їх системи, очевидно, робить її неповною ⁸¹.

10. Позаяридичні норми. Норми моралі, суспільні норми, технічні тощо.

У науковій літературі останнім часом все більше уваги звертається і на таке порівняно малопомітне досі джерело права, як договори сторін.

Вони характерні своєю констатуючою ознакою (договір свідчить про досягнення згоди між контрагентами). Основне призначення договору – врегулювати у межах закону поведінку суб'єктів правовідносин, визначити їх можливу поведінку, а також обумовити наслідки порушення умов, передбачених договором. У свою чергу, договори в науковій юридичній літературі поділяються на: адміністративні; міждержавні (ратифіковані); договори між радами і адміністраціями підприємств та інших юридичних і фізичних осіб; договори між органами самоврядування та зарубіжними осередками локальної демократії.

Неформальність зазначених джерел права полягає в тому, що попри їх реальний вплив на нормотворчість та застосування практикою вони не можуть бути формальною підставою для прийняття конкретного публічного рішення ⁸². Ця думка, безперечно, не є безапеляційною.

Джерела права в сфері захисту прав і свобод людини і громадянина – це зовнішні форми відображення правових норм, закріплені в Конституції України, законодавчих актах, урядових постановках, рішеннях державних органів виконавчої влади та інших нормативних актах органів та служб державної влади і виконавчих органів місцевого самоврядування, недержавних організацій.

⁸¹ Курило В.І. Про систему джерел адміністративного права України. Юридичний вісник. 2009 № 2 (11). С. 31..

⁸²Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посіб. для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с. С. 34; 78; 70.

Різноманітність правових норм у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина передбачає й різні джерела права України. За певними критеріями їх можна розподілити на нормативні акти органів виконавчої влади, а також затверджені зазначеними органами положення, статuti, нормативно-правові документи, що регулюють управлінську діяльність та й, власне, діяльність самої людини щодо захисту власних прав та інтересів.

Джерела права в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина, безперечно, мають свої особливості, що обумовлюються спрямованістю норм, їхнім змістом, а також юридичною силою та сферою поширення, виходячи з предмета регулювання суспільних відносин. За вказаними ознаками джерела поділяються на загальнодержавні, галузеві та локальні. Загальнодержавні є обов'язковими для виконання всіма органами управління, незалежно від їх підпорядкування на території держави. Галузеві й локальні поширюються тільки на конкретно визначені підвідомчі органи.

Залежно від територіального устрою держави джерела поділяються на державні, обласні, міські, районні чи певної громади (об'єднаної громади). Джерела права в сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, які базуються на нормах Основного Закону та галузевих законах, мають вищу юридичну силу щодо інших підзаконних актів, прийнятих нижчестоящими органами публічної влади.

Правові звичаї в наш час мають певне значення, яке полягає в тому, що як джерело права правові звичай містять в собі певні традиції функціонування публічних органів у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина державних інституцій і органів місцевого самоврядування. Хоч поки що сфера регулювання правовідносин через правові звичаї є незначною.

Шляхи регулювання правовідносин, що виникають у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, помітні й на законодавчому, міжнародному, локальному рівнях, а також у нормативно-правових документах. Аналіз різних джерел правового регулювання відносин у досліджуваній сфері дає підстави вва-

жати, що існує певна логічна послідовність у їхньому розвитку та взаємозбагаченні. Хоч це й не виключає окремих суперечностей між цими джерелами, а тому суб'єкти в сфері публічного управління намагаються їх усувати, упорядковувати, систематизувати, інкорпорувати, кодифікувати тощо.

Джерела (форми) права в сфері захисту прав і свобод людини і громадянина є вихідними як від держави, так і від самоврядних інституцій. Певне значення має й інститут публічного адміністрування, адже саме він – найближче до проблем, пов'язаних із вирішенням питань захисту прав і свобод людини і громадянина. Серед джерел права виділяються як внутрішні, так і зовнішні (міжнародні). До внутрішніх джерел належать: нормативно-правові акти, видані в Україні; підзаконні акти; правовий та судовий прецедент. До міжнародних джерел слід віднести: міжнародно-правові акти в галузі публічного адміністрування; міжнародно-правові договори.

Отже, джерелом права в сфері захисту прав і свобод людини і громадянина виступає нормативний акт органу державної влади або органу публічного управління, територіальної громади, який містить у собі правові норми, що регулюють публічно-управлінську діяльність у сфері захисту можливостей та інтересів людини.

Становлення та розвиток прав людини, громадянина має тривалу історію і супроводжується боротьбою доктрин та традицій, що характерні для певної країни. Саме на основі поєднання ідей природної та позитивістської концепцій прав людини і стало можливим закріплення фундаментальних прав у конституціях демократичних держав.

Попри важливість категорії «права людини», в наукових розвідках відсутній єдиний підхід щодо визначення даного терміна. Так само слід звернути увагу й на те, що в українському законодавстві також немає його законодавчого визначення. Розмірковуючи про цінність категорії «права людини», як правило, зазначають: про всі права взагалі, якими володіють люди в конкретній державі, про систему законів, про систему права в

цілому, про права конкретної особи. Разом із фундаментальністю права людини не можуть бути абстрактними. Держава має забезпечувати захист прав людини як від неї самої та її діяльності, так і від порушень з боку інших осіб. Державна політика спрямовується на захист правомірної поведінки людини та водночас на обмеження виходу за межі дозволених свобод і законних інтересів.

Права людини – це її правові можливості. До них слід віднести такі: автономія існування індивіда, для існування в суспільстві; своєрідні юридичні блага, зміст яких полягає у встановленні й гарантуванні певних меж свободи/несвободи особи; є органічною складовою юридичною частиною особистості; формуються історично в ході розвитку людської спільноти (на кожному історичному етапі існує більша або менша сукупність прав і свобод).

У навчальних закладах, не обов'язково юридичного спрямування, де поряд з викладанням таких навчальних дисциплін, як історія та теорія держави і права, історія політичних і правових вчень, слід започатковувати викладання факультативного курсу «Права людини». Водночас слід підтримати роздуми науковців щодо обґрунтування існування такої юридичної науки, як права людини, в якості самостійної галузі знань.

Проблеми джерел права не належать до обділених увагою у вітчизняній юридичній науці. Вони неодноразово й безуспішно обговорювались представниками як загальнотеоретичного, так галузевого правознавства.

Проте більшість вітчизняних авторів у висвітленні джерел сучасного українського права обмежуються здебільшого характеристикою традиційних джерел права – правового звичаю, судового прецеденту, нормативного договору та нормативного акта, наголошуючи при цьому, що останній є домінуючим джерелом сучасного права України. Не сумніваючись у тому, що нормативний акт залишається нині й залишатиметься в майбутньому основним джерелом національного права, не можна, однак, не

помічати, що включення України в європейські інтеграційні процеси тягне за собою істотні зміни у системі джерел права нашої країни, а отже, вимагає поглибленого осмислення, а часом і повного переосмислення підходів до їх розуміння. Так, українською правовою наукою має бути переосмислено ставлення до судового прецеденту, який розглядається як свого роду конкретизація існуючої правової норми.

Необхідно послідовно і системно вивчати норми права та його галузей: публічного і приватного. Тримати руку на «пульсі» світових тенденцій права, аналізувати пропозиції міжнародних організацій.

Розділ 4.

Правоохоронні органи в сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина

Становлення демократичного суспільства неможливо уявити без належного рівня захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина у взаємовідносинах з органами публічної влади. Права, свободи і законні інтереси людини і громадянина являють собою найважливіший соціальний і політико-правовий інститут, що об'єктивно слугує чинником досягнень певного суспільства, показником рівня його цивілізованості. Від рівня забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина значною мірою залежать як життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека людини, так і розвиток суспільства в цілому. Забезпечення законності й суворе дотримання цього принципу є основоположним для всіх без винятку суб'єктів суспільства і всіх публічних інституцій та їх посадових осіб.

За роки незалежності української держави створено належну правову базу для ефективного здійснення правоохоронними органами захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Дана діяльність гарантована Конституцією України, Законами України: «Про основи національної безпеки України»; «Про запобігання корупції»; «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів»; «Про Вищий антикорупційний суд»; «Про очищення влади»; «Про Національну поліцію»; «Про Службу безпеки України»; «Про Державну прикордонну службу України»; «Про Національне антикорупційне бюро України»; «Про прокуратуру»; «Про оперативно-розшукову діяльність»; «Про звернення громадян»; «Про інформацію»; «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави»; «Про порядок висвітлення діяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». Водночас цей перелік є далеко не повним.

У руслі означеної проблематики непересічним є окреслення дієвих європейських стандартів у сфері захисту прав, свобод та законних інтересів громадян України у процесі здійснення правоохоронної діяльності. Наша країна як учасник європейських процесів має зобов'язання щодо послідовного утвердження загальноприйнятих правових норм. Разом із тим міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України, є складником національного законодавства (ч. 2 ст. 9).

Чинником ефективного функціонування правоохоронних органів, виконання покладених на них законом функцій, дотримання службовими та посадовими особами законності, забезпечення реалізації прав та свобод людини і громадянина має бути чітка регламентація їх діяльності. Аналіз законодавства України показує, що у питаннях правової регламентації діяльності правоохоронних органів існує чимало прогалин, неточностей, протиріч, які породжують проблеми теоретико-правового та практичного характеру. Однією із таких проблем є визначення поняття «правоохоронні органи». Слід зауважити, що на сьогодні в нашій державі відсутнє законодавчо закріплене поняття «правоохоронні органи».

Для української держави, яка тривалий час перебувала у складі тоталітарного за своїм політичним режимом управління при вирішенні суспільних потреб, проблема захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина є надзвичайно актуальною. Розвиток законодавства відбувався паралельно із утвердженням демократії. Вказані підходи не втрачають актуальності, позаяк проблеми та шляхи їх подолання як в Україні, так і в колишніх державах соціалістичного табору доволі схожі.

Водночас це поняття («правоохоронні органи») є одним із найбільш уживаних у праві. І нормативна його невизначеність часто може призводити до колізій і непорозумінь під час застосування тих чи інших положень закону⁸³.

⁸³ Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі : навч. посіб. / авт. і упоряд.: М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. Київ: Атіка, 2000. 512 с.

Правоохоронні органи, серед багатьох державних інституцій, мають певні юрисдикційні та організаційні відмінності. Юрисдикція правоохоронних органів полягає в повноваженнях, які делеговані українським суспільством та встановлюють обсяг їхньої компетенції. Традиційно під правоохоронним органом розуміють державну установу (або державну юридичну особу), яка діє в системі органів влади й виконує на основі закону державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольно-перевірочні тощо) в різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності Української держави. Інше визначення обраної категорії (правоохоронний орган) – це державні органи, що на підставі законодавства держави здійснюють правоохоронну (правозастосовну та правозахисну) діяльність. Але дані дефініції мають тяжіння до державницької теорії. Разом із тим чинна Конституція України надає право і недержавним інституціям здійснювати правозастосовну та правозахисну діяльність.

Серед категорій, якими найбільш послуговуються в обраній сфері суспільних відносин: «правоохоронні органи»; «правозастосовна діяльність»; «правозастосовне провадження»; «правоохоронна діяльність»; «правова робота»; «правоохоронна форма управління»; «правоохоронні правовідносини»; «правові послуги»; «правовий режим»; «правова держава». Ми розуміємо, що це далеко не повний перелік і далеко не однозначні категорії.

Водночас діяльність правоохоронних органів спрямована на забезпечення законності і правопорядку, захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, забезпечення захисту соціальних груп, суспільства і держави, попередження, припинення правопорушень, застосування державного примусу або заходів громадського впливу до осіб, які порушили закон та встановлений суспільний правопорядок.

На нашу думку, виникнення даного питання, маємо на увазі «правова держава». Історичний аспект даної проблематики сягає в сиву давнину. Формування громадянського суспільства, якого не було в античності й середньовіччі, пов'язане з утвердженням

буржуазних відносин. Воно передбачає існування правової держави як підґрунтя. Водночас лише розвинуте, стабільне громадянське суспільство уможливує створення правової держави, є основою стабільного демократичного політичного режиму. Говорячи про категорію «правова держава», слід зазначити, що це – ідеальний тип держави, вся діяльність якої підпорядкована праву чи ухваленим нормам⁸⁴.

У науковій літературі до ознак категорії «правова держава» відносять: народний суверенітет; верховенство закону і його панування в суспільстві; рівність перед законом самої держави, всіх її органів, громадських організацій, службових осіб і громадян; вищість представницьких органів влади, їх відкритість і публічність, відсутність будь-якої диктатури; поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову, що створює систему стримування і противаг між ними; гарантія прав і свобод особи в межах законності, взаємна відповідальність держави, об'єднань громадян та індивідів тощо. Безперечно, ми розуміємо, що даний перелік ознак категорії «правова держава» є неповним.

Окрім дотримання законів суспільство передбачає ще одну принципову вимогу – не відступати від загальноприйнятих норм моралі.

Для українського суспільства побудова правової держави – це довготривалий і складний процес перетворень у всіх сферах суспільного життя. Конституційне закріплення у ст. 1 положення, згідно з яким Україна є правовою державою, може бути лише початком цього процесу і саме по собі не означає наявності в країні правової держави.

Згідно з теорією правової держави закон мусить бути єдиним для всіх – і для держави, і для громадян – і мати правовий характер, тобто відповідати встановленим у суспільстві правилам поведінки, високим моральним вимогам. Державне правління, засноване на законах, може мати й деспотичний характер, якщо закони не відповідають вимогам природного права, вимо-

⁸⁴ Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. кол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2003. Т. 5. С. 36.

гам моральності, гуманізму, демократизму та справедливості й спрямовані лише на захист державної влади та правлячої еліти.

Згідно з ч. 1 ст. 59 Основного Закону кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Питання надання безоплатної правової допомоги на сьогодні врегульовано Законом України «Про безоплатну правову допомогу», який набрав чинності 9 липня 2011 року. Законодавець визначив «правова допомога» – це надання правових послуг, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, захисту цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення⁸⁵.

Законодавець передбачив надання безоплатної первинної та вторинної правової допомоги. Безоплатна первинна правова допомога включає такі види правових послуг, як забезпечення доступу до правової інформації; надання консультацій і роз'яснень з правових питань; складення заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім документів процесуального характеру); надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації.

Правовою допомогою має кожен: звернутися за наданням зазначеної допомоги мають право не лише громадяни України, а й іноземні громадяни, особи без громадянства, біженці. Отже, на правову допомогу мають право всі особи, які перебувають під юрисдикцією України на законних підставах.

Останнім часом широко послуговуються юридичним терміном «правові послуги». Правові послуги – надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; здійснення представництва інтересів особи в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; забезпечення захисту особи від обвинувачення; надання особі допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації.

⁸⁵ Про безоплатну правову допомогу: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 51. Ст. 577.

У всьому світі медіація є однією з найпопулярніших форм урегулювання конфліктів. Медіація (від лат. *mediation* – посередництво) – це приватне та конфіденційне використання посередників для виходу з конфліктної ситуації. Водночас медіація – це процес, в якому нейтральна третя сторона, медіатор, допомагає вирішити конфлікт, сприяючи виробленню добровільної угоди між конфлікуючими сторонами. Медіатор полегшує процес спілкування між сторонами, допомагає глибше зрозуміти їхні позиції та інтереси, шукає ефективні шляхи вирішення проблеми, надаючи сторонам можливість дійти згоди.

У стародавні часи правосуддя було швидким, непередбачуваним і суб'єктивним. Людям, які потребували ділового вирішення справ, не подобалося ризикувати при ухваленні рішень, тому ними створювалися свої власні системи, такі як торгові палати. Це допомагало підприємцям тих часів залагоджувати конфліктні ситуації без убивств і непередбачуваних рішень суддів і присяжних. Так з'явився прообраз сучасних арбітражних судів.

Виникла медіація у світовій практиці наприкінці 70-х рр. минулого століття у США, в Європі вона з'явилась на початку 80-х років. Першою з європейських країн медіаційну програму ініціювала Велика Британія. На сьогодні програми примирення не лише успішно функціонують в Норвегії, Фінляндії, Австрії, Німеччині та Франції, а й закріплені на рівні національних законодавств. В інших країнах Європи було зроблено перші кроки у цьому напрямі – пілотні проекти у Данії, Швеції, Нідерландах, Ірландії, Іспанії та Італії. Протягом останніх років активізувався рух за впровадження програм примирення у Східній Європі. У Польщі та Чехії, після завершення експериментального періоду, програми примирення (медіації) були не лише запроваджені, а й закріплені законодавчо.

В Україні, враховуючи вади правого вирішення спорів, набуває обертів медіація – вид альтернативного врегулювання спорів, метод вирішення спорів із залученням посередника (медіатора), який допомагає сторонам правового конфлікту налагодити про-

цес комунікації і проаналізувати конфліктну ситуацію таким чином, щоб вони самі змогли обрати той варіант рішення, який би задовольняв інтереси і потреби усіх учасників конфлікту.

Є переваги у використанні медіації: економія часу; зниження вартості процесу вирішення спору; впливати на результат; конфіденційність процедури; збереження або відновлення ділових взаємин з партнерами; запобігти виникненню подібних конфліктів у майбутньому; гарантія виконання рішення (у випадку успішної медіації).

Говорячи про категорію «правовий режим» – (фр. *regime* – порядок, від лат. *regimen* – управління, керівництво), слід зазначити, що це особливий порядок правового регулювання, який виражається у певному поєднанні юридичних засобів та створює бажаний соціальний стан і конкретний ступінь сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права⁸⁶. До прикладу такого режиму слід виокремити: прикордонний режим; митний режим; режим у місцях позбавлення волі; режим законності тощо. Таким чином, правовий режим передбачає певний порядок правового регулювання, який забезпечується через особливе поєднання залучених для його здійснення способів, методів і типів правового регулювання. Правові режими надають адекватності та гнучкості юридичній формі, дають їй змогу більш чітко визначати відмінність неоднорідних соціальних зв'язків, точно реагувати і враховувати особливості різних суб'єктів і об'єктів, інших чинників, що належать до сфери дії права.

Правові режими регулювання характеризуються такими основними ознаками: вони встановлюються законодавством і забезпечуються державою; мають на меті специфічним чином регламентувати конкретні сфери суспільних відносин, виділяючи в часі і просторі ті чи інші суб'єкти й об'єкти права; є особливим порядком правового регулювання, який складається з юридичних засобів і характеризується певним їх поєднанням;

⁸⁶ Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. кол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2003. Т. 5. С. 44.

створюють конкретний ступінь сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів окремих суб'єктів права.

Розмірковуючи над категорією «правоохоронний орган», слід зазначити, що єдності у наукових розробках немає. У тексті Основного Закону підкреслюється, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3). Інша новела зазначає: кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. 68). Водночас у функціонуванні органів публічної адміністрації захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина є пріоритетним у їхній діяльності.

У тексті Основного Закону України поняття «правоохоронний орган» згадується у ч. 3 ст. 17, а саме: «Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом»⁸⁷.

Законодавство України не містить чіткого переліку державних інституцій, які є правоохоронними. У Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів»⁸⁸ подано перелік правоохоронних органів, до яких, зокрема, належать: органи прокуратури; органи внутрішніх справ; органи Служби безпеки України; військової служби правопорядку у Збройних Силах України; митні органи; органи охорони державного кордону; органи й установи виконання покарань; органи державної податкової служби; органи державної контрольно-ревізійної служби; органи рибоохорони; органи державної лісової охорони; інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції (ст. 2).

⁸⁷ Конституція України : від 28 черв. 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

⁸⁸ Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 1. Ст. 50..

Так, у ч. 2 ст. 2 означеного вище закону продовжується перелік правоохоронних органів, а саме: Конституційний Суд України, судові інституції, працівники правоохоронних органів, розвідувальні органи України, Антимонопольний комітет України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку тощо. Виникає питання, що розуміє законодавець під терміном «правоохоронний орган». Однозначної відповіді на нього в чинному законодавстві немає. Із доктринальних джерел та академічних довідників можемо зробити узагальнення, що до правоохоронних органів відносять: 1) суд; 2) органи прокуратури; 3) органи внутрішніх справ; 4) органи служби безпеки; 5) антикорупційні органи (НАБУ, НАЗК, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаних від корупційних та інших злочинів (Нацагентство з питань повернення активів ...)); 6) Військова служба правопорядку у Збройних Силах України; 7) Служба зовнішньої розвідки України; 8) митні органи; 9) органи охорони державного кордону; 10) органи Державної податкової служби (у тому числі підрозділи податкової міліції органів Державної податкової служби); 11) органи і установи виконання покарань; 12) слідчі ізолятори; 13) органи Державної фінансової інспекції; 14) органи рибоохорони; 15) органи державної лісової охорони; 16) Антимонопольний комітет України; 17) Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; 18) Управління державної охорони України; 19) Державна санітарно-епідеміологічна служба; 20) Державна екологічна інспекція; 21) Державна інспекція ядерного регулювання України; 22) органи захисту прав споживачів; 23) Державна архітектурно-будівельна інспекція України; 24) нотаріат; 25) виконавча служба.

Аналізуючи запропонований перелік, можемо висновувати, що стосовно правоохоронних органів він не є раз і назавжди застиглим, а також певною мірою носить умовний характер. Він змінюється залежно від утворення, ліквідації, реорганізації тих чи інших органів. Правильним є підхід до віднесення того чи іншого органу до складу правоохоронних за ознаками, що поляга-

ють у безпосередньому здійсненні правоохоронної діяльності.

У Законах України «Про основи національної безпеки України»⁸⁹ та «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави»⁹⁰ розкриваються тільки основні ознаки правоохоронних органів. Ряд підзаконних нормативно-правових актів містять невичерпні переліки таких органів.

У деяких установчих документах державних органів є пряма вказівка на їх правоохоронний статус. Так, постанова Кабінету Міністрів України «Положення про державну лісову охорону» від 16 вересня 2009 за № 976⁹¹.

Отже, правоохоронними органами в Україні можна вважати наступні державні органи, або їх підрозділи, що здійснюють правоохоронні функції: суд; органи прокуратури; органи внутрішніх справ; органи служби безпеки; антикорупційні органи (НАБУ, НАЗК, Нацагентство з повернення активів ...); Військова служба правопорядку у Збройних Силах України; Служба зовнішньої розвідки України; митні органи; органи охорони державного кордону; органи Державної податкової служби (у тому числі підрозділи податкової міліції органів Державної податкової служби); органи і установи виконання покарань; слідчі ізолятори; органи Державної фінансової інспекції; органи рибохорони; органи державної лісової охорони; Антимонопольний комітет України; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Управління державної охорони України; Державна санітарно-епідеміологічна служба; Державна екологічна інспекція; Державна інспекція ядерного регулювання України; органи захисту прав споживачів; Державна архітектурно-будівельна інспекція України; нотаріат; виконавча служба.

⁸⁹ Про основи національної безпеки України: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.

⁹⁰ Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 46. Ст. 366.

⁹¹ Положення про державну лісову охорону: постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 р. № 976. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2009-%D0%BF> (дата звернення: 20.09.2018).

Єдиний законодавчий акт, в якому наведено перелік правоохоронних органів – Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»⁹², у ст. 2 якого прямо зазначено, що правоохоронні органи – це органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

У Митному кодексі України органи доходів і зборів не згадуються як правоохоронні. У тексті кодексу використовуються поряд із терміном «правоохоронні» також «контролюючі органи», «фінансові установи». У ст. ст. 337 і 491 використовується словосполучення «... в документах, що надходять з митних та правоохоронних органів суміжних держав», що знову вносить плутанину у питання про віднесення органів доходів і зборів до числа правоохоронних⁹³.

Щодо органів прокуратури та Національної поліції, то у законах, які визначають їх статус, вони також прямо не називаються правоохоронними.

Антимонопольний комітет України відповідно до п. 9 ст. 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України»⁹⁴ має залучати працівників органів внутрішніх справ, митних та інших правоохоронних органів для забезпечення проведення розгляду справи про порушення законодавства щодо захисту економічної конкуренції, зокрема під час проведення розслідування.

Отже, наведені вище законодавчі положення не дають до-

⁹² Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>. – 3 ост. змінами, внес. законом України від 14.10.2014 р. № 1698-VII (дата звернення: 20.09.2018).

⁹³ Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-18> (дата звернення: 20.09.2018).

⁹⁴ Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-18> (дата звернення: 20.09.2018)..

статніх підстав для того, щоб чітко визначити поняття «правоохоронні органи». Вони дозволяють лише подати приблизний перелік таких органів, який виглядає певною мірою умовним, оскільки різними законами та іншими нормативно-правовими актами по-різному визначається статус одних і тих самих державних органів.

У літературі підкреслюється, що визначальним фактором діяльності правоохоронних органів є їх завдання, функції та компетенція. Мета діяльності правоохоронних органів – виконання законодавчо закріплених за ними завдань. Нерозривно з метою та завданнями правоохоронних органів потрібно розглядати й функції як відносно самостійні та якісні однорідні складові діяльності, які характеризуються цільовою спрямованістю. Функції органу виконавчої влади є провідним напрямом його діяльності і реалізуються шляхом здійснення повноважень останнього. Саме для здійснення своїх завдань та функцій правоохоронні органи як органи виконавчої влади наділені повноваженнями широкого застосування заходів державного примусу.

Поширеним є підхід, за яким повноваження органу становлять його компетенцію. Водночас компетенцію державного органу нерідко визначають як сукупність не тільки повноважень, а й предметів відання, що становлять сфери суспільних відносин, у яких відповідний орган є компетентним.

Повноваження органів виконавчої влади – стрижень для визначення їх компетенції. У свою чергу, остання являє собою визначальний елемент правового статусу органу виконавчої влади.

Вирішення проблеми визначення поняття «правоохоронні органи» залежить від вирішення питання про те, які саме функції державних органів слід визнавати правоохоронними.

Однак аналіз відповідних нормативно-правових актів свідчить, що питання про визначення поняття «функція» та визначення поняття «правоохоронні функції» у законодавстві України є не менш суперечливим, аніж питання про визначення переліку правоохоронних органів.

У ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України»⁹⁵ дається таке визначення правоохоронних органів: «органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій». Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави»⁹⁶ надає вже ширше за обсягом поняття правоохоронних органів: «Правоохоронні органи – державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції». При цьому у законодавчих актах не визначено, які ж саме функції належать до правозастосовних або правоохоронних.

Свого часу видатний філософ Гегель та його однодумці наголошували, що «форма» і «функція» є взаємозумовленими⁹⁷ категоріями, але в означеному питанні ключовою є «функція», що має декілька визначень: це службова роль одного з елементів соціальної системи щодо іншого чи системи загалом; це залежність у межах цієї системи, коли змінення одного її компонента зумовлене зміненнями іншого; це засоби досягнення мети, які базуються на доцільних якостях системи.

Слово «функція» походить від латинського (*function* – виконання, здійснення), тобто засіб діяння речі або елемента системи, що спрямовано на досягнення певного ефекту (результату). Воно багатозначне, по-перше, як явище, що залежить від іншого та змінюється зі зміненням іншого явища, по-друге, – це робота, виконувана органом, як прояв його життєздатності, по-третє, обов'язки, коло діяльності. І, нарешті, – значення, призначення, роль⁹⁸.

⁹⁵ Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. № 964- . URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-18> (дата звернення: 20.09.2018).

⁹⁶ Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 р. № 975-ГВ. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15> (дата звернення: 20.09.2018).

⁹⁷ Гегель Г. В. Ф. Работы разных лет. Москва: Мысль, 1971. 668 с.

⁹⁸ Словарь русского языка: в 4-х т. / под ред. А. П. Евгеньевой; АН СССР; Ин-т рус. яз. Изд. 3-е, стереотип. Москва: Русский язык, 1988. 800 с. С. 587.

У науковій літературі зустрічається і таке визначення: це діяльність, здійснення, виконання⁹⁹. Водночас це – одна з найвагоміших характеристик відповідного об'єкта, що набула значного поширення як один із основних типів наукового пізнання.

Кожна наука має власне визначення даної категорії. Так функції держави слід вважати основними напрямками діяльності, у них відбито сутність, завдання й цілі держави, що зумовлено економічними, політичними, соціальними та іншими умовами її існування¹⁰⁰, що функції держави опосередковують діяльність держави, відбивають основні її напрями і види¹⁰¹, функції органів виконавчої влади слід розуміти як відносно самостійні та якісно однорідні складники діяльності цих органів, що характеризуються цільовою спрямованістю¹⁰², функцією слід вважати поєднання мети та засобів її досягнення¹⁰³, або це діяльність, здійснення, виконання¹⁰⁴.

У теорії права, функції держави реалізуються правоохоронними органами в певних визначених формах, основними з яких є: а) право-реалізаційна (виконавча або правозастосовна), яка полягає у конкретизації та виконанні нормативно-правових актів, а також практичній діяльності правоохоронних структур щодо реалізації своїх повноважень; б) правоохоронна (судова), що являє собою діяльність органів та організацій держави щодо створення необхідних умов для дотримання законності у процесі виконання функцій держави, а також застосування певних

⁹⁹Москаленко А. З. Теорія журналістики: навч. посіб. Київ: Вид-во «ЕксОб», 2003. 336 с. С. 169.

¹⁰⁰ Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков, В. П. Пастухов, О. Д. Тихомиров; ред.: В. В. Копейчиков. Київ: Юрінком Інтер, 2001. С. 71.

¹⁰¹ Погорилко В. Ф. Осуществление местными Советами народных депутатов функций советского общенародного государства: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Киев, 1988. С. 71.

¹⁰²Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Т. 1: Загальна частина. С. 262.

¹⁰³Москаленко А. З. Теорія журналістики: навч. посіб. Київ: Вид-во «ЕксОб», 2003. С. 169.

¹⁰⁴ Там само, с. 169.

форм юридичної відповідальності у випадку невиконання державних повноважень чи порушення прав і свобод особи у процесі їх реалізації¹⁰⁵. Варто також зауважити, що не існує жодної державної інституції, яка би у своїй діяльності не застосовувала правові норми, тобто не виконувала правозастосовних функцій.

Здійснення функцій правоохоронними органами має постійний, систематичний характер і відбувається протягом усього часу існування об'єктивно зумовлених завдань, що постають перед ними. Функції виникають, здійснюються і розвиваються відповідно до тих завдань, що їх належить виконувати даним підрозділом. Водночас функції правоохоронних органів не є раз і назавжди усталеними, їх діалектичний розвиток безупинно триває.

Теоретики та практики термін «функція» співвідносять із низкою інших, не ототожнюючи їх, але доволі часто використовуючи в одному сенсі. Необхідним етапом на шляху з'ясування теоретичних підходів до змісту зазначеного терміна є встановлення його співвідношення з такими термінами, як «діяльність», «цілі», «завдання», «компетенція», «повноваження» та інші. Теоретична невизначеність перешкоджає однозначному розумінню цієї важливої категорії та породжує на практиці й у нормативних документах відповідні розбіжності, дублювання та інші негативні для правової науки явища. Як зазначає В. Моровецький, саме розбіжності у визначенні цих категорій породжують «хаос понять» у законодавстві¹⁰⁶.

Аналіз законодавства та практика роботи різноманітних правоохоронних органів допомагають виявити наступні основні напрями їх діяльності щодо забезпечення реалізації, охорони та захисту конституційних прав, свобод і законних інтересів особи: а) захист людини, її життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів незалежно від віку, статі, національності, расової

¹⁰⁵ Основи правознавства: підручник / С.В. Бобровник, В.Ф. Дубровський та ін. / ред. І. Б. Усенко. Київ, 1999. С. 16–17.

¹⁰⁶ Моровецький В. Функции международной организации. Москва: Право, 1976. С. 87.

належності, мови та ін.; б) недопущення у своїй діяльності незаконних обмежень і порушень прав, свобод та законних інтересів громадян; в) безпосередня охорона задекларованих в Основному Законі прав, свобод і законних інтересів громадян; г) забезпечення необхідних умов реалізації громадянами певних прав, свобод та законних інтересів; д) гарантований Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами захист соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини й громадянина від неправомірних посягань¹⁰⁷.

Чинне законодавство не містить визначення поняття «правоохоронні функції». Слід зазначити також, що немає жодного державного органу, який би у своїй діяльності не застосовував правові норми, тобто не виконував правозастосовних функцій. Такі функції виконують усі державні органи. Функціональний критерій слід визнати головним під час визначення того чи іншого державного органу як правоохоронного. Але при цьому, враховуючи багатоманітність правоохоронних функцій, необхідно провести їх класифікацію. Виходячи з їх значення, правоохоронні функції можна поділити на головні й другорядні (допоміжні).

До головних правоохоронних функцій належать ті, що безпосередньо пов'язані з боротьбою зі злочинністю та правопорушеннями, які тягнуть за собою настання юридичної відповідальності, а саме: профілактична (профілактика правопорушень, що тягнуть за собою юридичну відповідальність); захисна (захист життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб); охоронна (охорона публічного порядку, публічної безпеки і власності); ресоціалізаційна (найбільш характерна для органів і служб у справах неповнолітніх, служб, що здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення

¹⁰⁷ Заєць Н. Місце органів внутрішніх справ у реалізації прав людини. Право України. 1999. № 9. С. 26–29; Коріняк О. М. Захист прав і свобод людини і громадянина в діяльності правоохоронних органів України. Часопис академії адвокатури України. 2010. № 10. С. 89.

волі); оперативно-розшукова; розслідування злочинів; судового розгляду справ про злочини; розгляду справ про адміністративні правопорушення, фінансові та адміністративно-господарські правопорушення; виконавча (виконання вироків, рішень, ухвал та постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів)¹⁰⁸.

У законодавчих та інших нормативно-правових актах відсутні ознаки, за якими можна віднести державний орган до правоохоронних.

Серед учених немає єдності і щодо визначення поняття правоохоронних органів. Автори підручника під редакцією В. Т. Маляренка під правоохоронним органом розуміють державну установу (або державну юридичну особу), яка діє в системі органів влади й виконує на основі закону державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольні-перевірочні тощо) в різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності Української держави¹⁰⁹.

Автори і упорядники навчального посібника М. І. Мельник та М. І. Хавронюк відносять суд до правоохоронних органів¹¹⁰. До числа правоохоронних органів на підставі відповідних критеріїв вони відносять суд, прокуратуру, органи міліції, органи податкової міліції, органи Служби безпеки України, органи Управління державної охорони, органи Прикордонних військ¹¹¹.

На думку Д.В. Приймаченка, «правоохоронні органи» – різновид державних органів, основним призначенням яких є здійснення діяльності щодо охорони прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб за встановленою в законі процедурою, яка полягає в розгляді юридично значущих справ,

¹⁰⁸ Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі : навч. посіб. / авт. і упоряд.: М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. Київ : Атіка, 2000. 512 с.

¹⁰⁹ Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник / О. С. Захарова, В. Я. Карабань, В. С. Ковальський (кер. авт. кол.) та ін. ; відп. ред. В. Т. Маляренко. Київ: Юрінком Інтер, 2004. С. 7.

¹¹⁰ Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі : навч. посіб. / авт. і упоряд.: М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. Київ : Атіка, 2000. 512 с. С. 3.

¹¹¹ Там само., С. 3.

виявленні правопорушень і обвинуваченні осіб, винних у їх вчиненні, та в деяких випадках у застосуванні до правопорушників примусових заходів, регламентованих законом, а також у представництві й захисті прав, свобод і законних інтересів інших учасників правовідносин ¹¹².

Узагальнюючи наявні в літературі підходи, зазначимо, що одні науковці розуміють під правоохоронними органами установи та організації, які функціонують у суспільстві й державі, основним завданням яких є забезпечення законності, боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Інші науковці під правоохоронним органом розуміють державний орган, основним (або головним) предметом діяльності якого є законодавчо визначені функції або завдання з охорони права, відновлення порушеного права або організація виконання покарання, захист національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності, або державний орган, виконання яким однієї чи кількох правоохоронних функцій є визначальним у його діяльності під час суспільного розподілу праці в галузі державного управління.

З урахуванням викладеного ми дійшли висновку, що до правоохоронних органів України слід віднести такі державні органи: прокуратуру, поліцію, Державну податкову службу України, Службу безпеки України, Управління державної охорони, Державну прикордонну службу України, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України, Державний департамент України з питань виконання покарань, органи досудового розслідування.

Від правоохоронних органів слід відрізнити державні органи, які виконують окремі правоохоронні функції. За своєю суттю визначальним у їх діяльності є виконання інших, не правоохоронних функцій, тому їх слід віднести до контролюючих органів.

З огляду на викладене, сформулюємо власне визначення поняття «правоохоронні органи»: це державні органи, створені

¹¹² Приймаченко Д.В. Правоохоронна діяльність митних органів України: ознаки та поняття. Митна справа. 2004. № 6. С. 14–16.

з метою охорони та захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, які виконують правоохоронні завдання, функції та повноваження.

Зауважимо також, що необхідно законодавчо закріпити поняття «правоохоронний орган» та з урахуванням цього в законодавчих актах чітко визначити їх функції, головні завдання, які з них випливають, та мінімізувати кількість таких структур, внаслідок чого також зменшаться витрати на їх утримання.

Цей перелік не є вичерпним, він змінюється залежно від утворення, ліквідації, реорганізації тих чи інших органів. Правильним є підхід до віднесення того чи іншого органу до складу правоохоронних за ознаками, що полягають у безпосередньому здійсненні правоохоронної діяльності. Причому тут можна виділити:

- органи, головним і основним призначенням яких є правоохоронна діяльність;
- органи, які поряд з іншими видами діяльності, провадять правоохоронну;
- органи, окремі підрозділи яких створені виключно у правоохоронних цілях.

До складу юрисдикції правоохоронних органів входять взаємопов'язані елементи, а саме: охорона та захист права, відновлення порушеного права, припинення або розгляд порушення права, виявлення або розслідування злочинів. За законом до правоохоронного органу належить такий державний орган, предмет діяльності якого законодавчо зафіксовано як його завдання або функції саме охоронного призначення, хоч у назві це може й не відбиватися. Правоохоронні функції або завдання здебільшого залежать від участі того чи іншого органу в охороні (підтриманні) правопорядку.

Правопорядок – об'єктивна потреба розвитку держави й суспільства. Його забезпечення має відбуватися в межах законності. Підтримують правопорядок щоденним додержанням, виконанням, використанням і застосуванням норм права учасниками

правових відносин. Участь у таких відносинах уповноваженого органу накладає на нього виключно важливу відповідальність. Для правоохоронного органу правопорядок вже сам по собі становить вищий рівень необхідності. Притягнення правопорушника до відповідальності лише з міркувань доцільності містить небезпеку.

Для правоохоронного органу неприпустимо обґрунтовувати порушення правопорядку політичними, технократичними або іншими інтересами. Наприклад, дії відповідальних посадових осіб під час прокладання транспортних магістралей без дотримання норм екологічної безпеки або організація публічних заходів без дотримання порядку їхнього проведення можуть зумовити негативні суспільні наслідки, в тому числі – вчинення злочинів.

Підтримання правопорядку та припинення правопорушень покладено на компетентні державні органи (прокуратуру, органи внутрішніх справ, органи Служби безпеки України), для яких діяльність із підтримання правопорядку, запобігання правопорушенням, дізнання й розслідування злочинів є обов'язковою і полягає в невідкладному й адекватному реагуванні на факти невиконання або неналежного виконання вимог правових норм з боку юридичних або фізичних осіб. Мотивацію правопорушень, зокрема незнання правових норм тощо, можуть враховувати в характері реагування, але її не може бути визнано підставою для нежиття відповідних заходів щодо припинення правопорушень. У процесі діяльності з припинення правопорушень здійснюють правомірний вплив (реагування на умови та причини правопорушень, роз'яснення процесуальних прав і обов'язків, інформування правопорушника та його мікросередовища про наслідки правопорушення тощо). Разом з тим неприпустимими є протиправні дії щодо правопорушників з боку працівників правоохоронних органів у вигляді погроз, залякувань, побоїв тощо.

Відновлення порушеного права – пріоритетне завдання у діях правоохоронних органів. Йдеться про систему правомірних дій, до яких примушують фізичну або юридичну особу, що своїми діями зумовила збитки або будь-які інші негативні наслідки, щодо їх відшкодування. Для цього передбачено процедури скасування незаконного рішення, прийнятого державним (або й правоохоронним) органом, встановлено порядок відновлення порушених правовідносин, відшкодування моральної або матеріальної шкоди, закріплено компенсаційні виплати за неправомірні дії правоохоронних органів тощо.

Правоохоронні дії тісно пов'язані між собою. Вони утворюють цілісну правоохоронну діяльність, у якій охорону правового порядку здійснюють органи внутрішніх справ, захист національної безпеки – органи Служби безпеки України, розслідування злочинів – органи досудового слідства, відновлення порушеного права – органи державної виконавчої служби. Діяльність правоохоронних органів є публічною, багатоплановою. Кожний із зазначених органів відповідає, в межах наділених повноважень, за власний внесок у вдосконалення його діяльності, щоденні контакти з громадянами, допомогу їм у виконанні конституційних обов'язків.

Розмірковуючи над категорією «принцип», слід зазначити таке. Походить вона від латинського слова *principium*, що означає – начало, основа. Це твердження, що сприймається як головне, важливе, суттєве, неодмінне або, принаймні, бажане. У повсякденному житті принципами називають внутрішні переконання людини, ті практичні, моральні та теоретичні засади, якими вона керується в житті, у різних сферах діяльності.

У наукових розвідках *принципи* – це загальні вимоги до побудови теорії, сформульовані як те первинне, що лежить в основі певної сукупності фактів. При характеристиці різноманітних систем принципи відображають ті суттєві характеристики, що відповідають за правильне функціонування системи, без яких вона не виконувала б свого призначення.

У науці принципами називають загальні положення, які повинні задовольняти наукові припущення, гіпотези або теорії, наприклад, принцип причинності, принцип еквівалентності, принцип відповідності, принцип невизначеності тощо. Правові принципи відрізняються від законів природи тим, що їхнє формулювання загальніше, менш конкретне. Водночас принципи часто мають обмежені сфери застосовності, умовно справедливі для рівноважних верств населення і не можуть застосовуватися для систем, у яких відбувається перехідний етап.

Принципи правоохоронної системи існують у вигляді вихідних засад правових теорій і концепцій, що виступають правовими орієнтирами суб'єктів правоохоронної діяльності. В свою чергу, їх можна поділити на загально-соціальні та спеціальні.

Загально-соціальні принципи правоохоронної системи відображають систему цінностей, що притаманні певному суспільству, і мають чи повинні мати правову форму вираження й забезпечення (домінування загальнолюдських цінностей над інтересами класів, націй тощо, єдність суспільних і особистих інтересів):

- сутність гуманізму цього принципу полягає у визнанні самоцінності людини, її життя, честі, гідності;

- юридичної рівності – забезпечує однакові для всіх умови здійснення власної свободи. У правоохоронній системі він виражається у рівності правового становища всіх перед законом, наявності рівних загальносуспільних прав і обов'язків, рівному захисті перед судом незалежно від національності, майнового цензу, статевої, релігійної належності, місця проживання та інших обставин;

- демократизму – виявляється в тому, що через правоохоронну систему реалізується вираження волі народу;

- справедливості – йдеться про здатність правоохоронної системи захищати політичні, економічні та інші інтереси різних соціальних груп, кожна з яких має свої уявлення про справедливість. Зазначений принцип реалізується через пропорційність

вкладеного й отриманого в усіх формах життєдіяльності людини і їх правового забезпечення або по-іншому: за заслуги – нагорода, а за правопорушення – покарання.

Спеціальні принципи правоохоронної системи узагальнюють засади формування та існування власне правоохоронної системи як специфічного соціального явища:

– верховенства права – виявляється у відповідності нормативно-правових актів ідеалам свободи, рівності, справедливості. Цей принцип є головним керівним початком правоохоронної системи;

– законності – виражається у верховенстві закону в системі нормативно-правового регулювання правоохоронної системи, а також у необхідності слідувати закону в процесі правозастосовної діяльності суб'єктів правоохоронної системи;

– добропорядності громадян, тобто суб'єкти правоохоронної системи не повинні вбачати в громадянах потенційних правопорушників, а навпаки – мають залучати громадян до участі у вирішенні суспільних справ, у тому числі і в сфері правоохоронній;

– гласності – полягає у тому, що діяльність суб'єктів правоохоронної системи є відкритою. Вони зобов'язані інформувати органи влади й управління, громадські організації, населення і засоби масової інформації про свою діяльність, стан публічного порядку та заходи, що вживаються для цього;

– взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням. Дотримання цього принципу є однією з умов підвищення ефективності діяльності суб'єктів правоохоронної системи та здійснення реального демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами;

– професіоналізму та компетентності. Це означає, що у правоохоронній системі працюють спеціалісти-професіонали, які володіють спеціалізованими правовими знаннями, відповідними навичками роботи, кваліфіковано виконують юридично зна-

чущі дії, що визначають зміст їх роботи. Складність життєвих ситуацій, які вирішуються правоохоронцями, висока вимогливість правової процедури, особливість формально-абстрактного мислення і термінології юридичного спілкування передбачають, що цю роботу повинні здійснювати лише спеціально підготовлені фахівці;

– незалежності суб'єктів правоохоронної системи, що є обов'язковою умовою ефективного забезпечення безпеки, прав, свобод та законних інтересів громадян, втілення вимог норм права в діяльності суб'єктів права тощо.

Наступним елементом правоохоронної системи є її мета. Відомо, що мета визначає напрями і наповнює змістом будь-яку практичну діяльність, тому доцільно дослідити мету, що ставиться перед правоохоронною діяльністю.

В юридичній літературі з цього приводу існує декілька підходів. Одні науковці вбачають мету правоохоронної діяльності в усуненні порушень законності, застосуванні правових санкцій до винних за порушення вимог права. С.М. Кузнецов доповнює зазначену мету вказівкою на створення умов, що сприяють безперешкодній реалізації громадянами своїх прав та свобод. У ч. 2 ст. 3 Конституції України чітко зазначено, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави», а отже і мету правоохоронної діяльності. Головну мету міжнародної правоохоронної діяльності О.І. Леженіна вбачає в охороні права та підтриманні світового порядку. На думку А.Х. Міндагулова, мета та сенс правоохоронної діяльності полягають в пошуку, виявленні, та розробці заходів з усунення (або нейтралізації) факторів, що породжують злочинність та інші правопорушення. Ми погоджуємось з точкою зору А.М. Кучука, що метою правоохоронної діяльності є охорона прав, свобод та законних інтересів громадянина України; забезпечення публічного порядку та публічної безпеки; підтримання правопорядку; втілення в життя принципу верховенства права.

Також вважаємо за необхідне акцентувати увагу на тому, що головне у цій діяльності не покарання, а відновлення порушеного права і відшкодування збитків, тоді як покарання – це один із засобів запобігання майбутнім правопорушенням як з боку цієї особи, так і з боку інших осіб.

Завдання правоохоронної системи можна визначити, проаналізувавши певні нормативні акти, в яких тією чи іншою мірою закріплено порядок організації та основи діяльності різних правоохоронних органів. До таких нормативно-правових актів можна віднести, наприклад, Конституцію України, Закони України «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про нотаріат», Кримінально-процесуальний кодекс та деякі інші.

У Конституції України наголошується, що основними об'єктами, які повинні захищатись системою державних органів, є особистість – її права та свободи; суспільство – його матеріальні і духовні цінності; держава – її конституційний лад, суверенітет і територіальна цілісність. Також слід зазначити, що одне з центральних місць у різноманітній та багатоплановій діяльності держави займає виконання завдань із забезпечення правопорядку та законності, охорони прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів державних та недержавних організацій, протидії правопорушенням. Таким чином, до головних завдань правоохоронної системи слід віднести:

- забезпечення прав та свобод людини і громадянина;
- охорона інтересів суспільства і держави від протиправних посягань;
- сприяння дієвості всієї системи права України, національного законодавства (Конституції, законів та інших нормативних актів, пов'язаних з організацією і здійсненням державної влади всіма її гілками);
- забезпечення публічного порядку і публічної безпеки;
- протидія злочинності;
- вжиття заходів щодо усунення причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень.

Соціальне призначення правоохоронної системи, її місце та роль у правовій системі відображаються в її функціях. Під функціями правоохоронної системи слід розуміти основні напрями діяльності суб'єктів правоохоронної системи в процесі вирішення поставлених перед ними завдань. Функції правоохоронної системи пов'язуються з впливом на суспільні відносини, що виникають: у соціально-економічній і політичній сферах суспільного життя; під час забезпечення публічного порядку та публічної безпеки; у процесі провадження дізнання та досудового слідства; здійснення адміністративно-правової юрисдикції; під час проведення оперативно-розшукових заходів; у профілактичній діяльності; у зв'язку з виконанням адміністративних і судових рішень.

Відповідно, можна виокремити основні та допоміжні функції правоохоронної системи.

Основні, тобто ті, що безпосередньо пов'язані з протидією правопорушенням та тягнуть за собою юридичну відповідальність у сфері публічного права: профілактичну (профілактика правопорушень, які тягнуть за собою юридичну відповідальність у сфері публічного права); охоронну (охорона публічного порядку і власності); захисну (захист життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб); ресоціалізаційну (ця функція найбільш характерна для органів і служб у справах неповнолітніх, служб, що здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі); оперативно-розшукову; розслідування злочинів; судового розгляду справ (ця функція притаманна виключно судам і жодним іншим правоохоронним органам, тому суди необхідно віднесли до особливої категорії державних правоохоронних органів); розгляду справ про адміністративні проступки; виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів.

Реалізація саме цих функцій потребує специфічного правового, організаційного, кадрового, інформаційного, матеріаль-

но-технічного, фінансового, наукового та іншого забезпечення, що, в свою чергу, обумовлює необхідність створення спеціальних служб забезпечення.

Такі функції, як функція протидії організованій злочинності та функція протидії корупції, хоча й передбачені окремими законами України, по суті є лише складовими названих головних функцій правоохоронної системи, тому ми їх окремо не виділяємо.

Допоміжні функції: контрольна (наглядова); дозвільна (надання дозволів на здійснення певної діяльності, в тому числі підприємницької або вчинення певних дій); аналітична та (або) методична; інформаційна (інформування інших державних органів, у тому числі правоохоронних); нормотворча (з правом видання актів міжвідомчого характеру); координаційна.

Розмірковуючи над питанням щодо системи органів правоохоронних органів, слід зазначити, що терміном «система» послуговуються в різноманітних суспільних напрямках діяльності – як фізичних (нервова система, транспортна система, система керування базами даних), так і логічних (банківська система, політична система, система рівнянь).

Термін «система» (від дав.-гр. σύστημα – «сполучення», «ціле», «з'єднання») означає множину взаємопов'язаних елементів, що утворюють єдине ціле, взаємодіють із середовищем та між собою¹¹³ і мають мету.

У системному аналізі використовують різні визначення поняття «система». Зокрема, за В. М. Сагатовським¹¹⁴, система – це скінченна множина функціональних елементів і відношень між ними, виокремлена із середовища відповідно до певної мети в межах визначеного часового інтервалу.

На думку Ю.І. Черняком, система – це відображення у свідомості суб'єкта (дослідника, спостерігача) властивостей об'єктів та їх відношень у розв'язанні завдання дослідження, пізнання.

¹¹³ Перегудов Ф. И., Тарасенко Ф. П. Введение в системный анализ. Москва: Высшая школа, 1989.

¹¹⁴ Сагатовский В. Н. Основы систематизации всеобщих категорий. Томск, 1973.

Водночас існує певна кількість визначень поняття «система», що використовуються залежно від контексту, галузі знань та цілей дослідження ¹¹⁵.

Медичне розуміння «система органів» – сукупність органів одного походження, які мають спільні риси будови, пов'язані анатомічно і топографічно, а також виконують однакову функцію.

Враховуюче викладене вище, слід зазначити, що система органів включає: по перше, множину взаємопов'язаних органів, що утворюють єдине ціле; по-друге, сукупність органів однієї спрямованості; по-третє, взаємодію із середовищем та між собою.

У науковій літературі метою «системи» вважають її бажаний майбутній стан та результати, яких слід досягти. Залежно від стадії пізнання об'єкта, етапу системного аналізу у цей термін вкладають різний зміст – від ідеальних устремлінь, що виражають активну свідомість окремих осіб або соціальних систем, до конкретних цілей-результатів. У першому випадку можуть формулюватися цілі, досягнення яких є неможливим, але до яких можна безупинно наближатися. У другому – цілі мають бути досяжними в межах певного інтервалу часу і формулюються іноді навіть у термінах кінцевого продукту діяльності. Часто розрізняють суб'єктивні та об'єктивні цілі. Суб'єктивна ціль – це суб'єктивний погляд дослідника (керівника, власника) на бажаний майбутній стан системи. Об'єктивна ціль – це майбутній реальний стан системи, тобто стан, до якого буде переходити система при заданих зовнішніх умовах і керівних впливах. Суб'єктивні й об'єктивні цілі системи у загальному випадку можуть розрізнятися. Зокрема, вони не збігаються, якщо система є погано дослідженою або якщо суб'єкт, який визначає цілі, недостатньо обізнаний із закономірностями функціонування системи чи ігнорує їх.

¹¹⁵ Черняк Ю. И. Системный анализ в управлении экономикой. Москва, 1975.

До системи правоохоронних органів належать: органи прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України, митні органи, органи охорони державного кордону, державної фіскальної служби, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони та інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Класифікуючи правоохоронні органи, слід керуватися галузевою направленістю (органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки України); за суб'єктом – індивідуальні (Уповноважений Верховної Ради з прав людини) та колективні (Національна поліція; Служба безпеки України); за формою фінансування (державні правоохоронні органи, органи місцевого самоврядування; громадські організації); за видовою належністю: викриття та розслідування кримінальних проваджень (встановлення події та обставин злочинів, а також осіб, що їх вчинили, органи досудового розслідування); підтримання державного обвинувачення у суді (діяльність прокурора по доведенню перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення); надання юридичної допомоги (роз'яснення законодавства, консультації правового характеру органами адвокатури та нотаріату); виконання судових рішень (точне, повне і своєчасне приведення у життя рішень суду органами Державної виконавчої служби України); за назвою: служба, інспекція, бюро, агентство тощо.

Ознаки правоохоронного органу: це державний та орган місцевого самоврядування, який має завдання (цілі) охороняти права; організовується і діє на основі спеціального закону або інших нормативно-правових актів; здійснює свої повноваження з додержанням встановлених законом процедур (процесуальної форми); має владні повноваженнями; наділений повноваженнями із застосуванням примусу.

Використання системного підходу допомагає розглядати правоохоронну систему як утворення, що має внутрішню структу-

ру та ієрархію складових елементів. Правоохоронна система має не тільки складні та багатогранні цілі, завдання та функції, а й досить складну структуру.

Отже, правоохоронний орган – це юрисдикційний орган, уповноважений українським суспільством виконувати в установленому законом порядку функції або завдання з охорони права, охорони правопорядку, розслідування або запобігання порушень права, відновлення порушеного права, захист національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення законності.

Розділ 5.

Державні правоохоронні органи як суб'єкт правового захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина

Відповідно до ст. 6 Основного Закону державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Цим закріплено один із важливих принципів організації держаної влади, який є характерною ознакою, атрибутом правової держави. Таке закріплення є в багатьох конституціях демократичних країн.

Водночас ідея розподілу влад, сформована ще у XVII ст. Дж. Локком та Ш. Монтеск'є, народилася в історичних умовах боротьби молодого буржуазії з феодальною абсолютистською монархією одночасно з договірною теорією походження держави, визнанням народного суверенітету, природних прав і свобод людини.

Кожній державі притаманна реалізація певних державних функцій. Кожна конкретна функція держави поєднує в собі зміст, форми та методи здійснення впливу відповідною гілкою державної влади (законодавчою, виконавчою, судовою), застосування якого пов'язано з особливостями конкретного об'єкта державного впливу. Даний вплив здійснюється в межах чинного законодавства та Конституції України. Параметри впливу випи-сані у відповідних розділах Основного Закону.

Органи виконавчої влади держави являють собою єдину цілісну систему, покликану здійснювати виконавчу і розпорядчу діяльність держави. Ця система будується, виходячи з необхідності забезпечити повсякденне всебічне керівництво господарською, соціально-культурною і адміністративно-політичною сферами у масштабі всієї країни. Органи, що входять до неї, перебувають у певних взаємовідносинах, а їхня діяльність, загалом, у різних галузях і сферах скеровується і координується з

єдиного центру. За певних умов таким координаційним центром в суспільстві є законодавчий орган – парламент. Таким органом в українському суспільстві є Верховна Рада України. Верховна Рада України – єдиний законодавчий орган державної влади України, який має колегіальну будову.

Верховна Рада України має як законодавчі, так і установчі функції, бере участь у формуванні інших органів влади, а також здійснює парламентський контроль за їх діяльністю. Український парламент через вільно обраних народних депутатів представляє Український народ і діє в інтересах усіх громадян України. До повноважень Верховної Ради України слід віднести: формування засад внутрішньої та зовнішньої політики; прийняття законів в правоохоронній сфері; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворень відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України тощо (ст. 85 Конституції).

Повноваження органів виконавчої влади закріплені у розділі VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади». Вищим у системі органів виконавчої влади визнається Кабінет Міністрів. У зазначеному розділі в загальному вигляді окреслюються повноваження колегіального органу.

Основними напрямками діяльності органів державної виконавчої влади в Україні є реалізація двох основних функцій: виконавчої та розпорядчої. Виконавча функція характеризується тим, що ці органи безпосередньо виконують Конституцію, закони України та інші нормативно-правові акти. Розпорядча функція характеризується тим, що для виконання зазначених нормативно-правових актів органи виконавчої влади від свого імені приймають управлінські акти, видають відповідні розпорядження.

У Конституції України визначено систему та повноваження органів, які здійснюють функції, пов'язані із правосуддям у нашій державі (VIII та XII розділи Основного Закону).

Почати аналіз системи правоохоронних органів слід із повноважень Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади України. Керуючись ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», до основних завдань колегіального органу належать: забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості; забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, публічного порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю тощо¹¹⁶.

До системи правоохоронних органів відносять органи юстиції і адвокатуру, які наділені значними повноваженнями у сфері правоохоронної діяльності, хоча в цілому їх функції не зводяться до останньої, а також не забезпечуються можливістю застосування державного примусу.

Міністерство юстиції України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. В свою чергу, категорія «юстиція» (лат. *iustitia* – справедливість) – це сукупність судів і органів Міністерства юстиції та їхня діяльність у забезпеченні охорони прав і законних інтересів державних та громадських організацій і громадян, організації роботи судів, систематизації і підготовки пропозицій щодо кодифікації законодавства тощо.

¹¹⁶ Про Кабінет Міністрів України: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222.

У наукових розвідках категорія «юстиція» є складним і багатозначним терміном, що не отримало поки що досконалого наукового розуміння. Юстиція також розуміється як судочинство. У цьому розрізі виділяють цивільну, кримінальну, ювенальну, адміністративну юстицію.

Історія органів української юстиції пов'язана з історією зародження української держави. Біля її формування стояла Українська Центральна Рада. За гетьмана П. Скоропадського Міністерством судових справ (сучасне Міністерство юстиції України) здійснювалася практично вся правова політика. 15 липня 1918 р. Міністерство судових справ перейменовано на Міністерство юстиції. Не однозначною була доля міністерства. Йому судилися пройти різні етапи: від ліквідації в 1963 р. до сучасного закріплення в Конституції України. До структури сучасних органів юстиції входять: органи нотаріату, реєстрації актів громадянського стану, державна виконавча служба, науково-дослідні інститути судових експертиз.

У зв'язку з поглибленням демократичних процесів в українському суспільстві та з метою забезпечення конституційних прав і свобод людини й громадянина відповідно до міжнародних стандартів при Міністерстві юстиції України створено інститут Уповноваженого у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини.

Міністерство юстиції виконує завдання з визначальних напрямів нормотворчої роботи: розроблення проектів законів України, які безпосередньо впливають із положень Конституції України, та розроблення нових процесуальних кодексів України, що є одним із зобов'язань України перед Радою Європи; приведення законодавства у відповідність до нових Цивільного, Господарського та Сімейного кодексів України; укладення і ратифікація дво- та багатосторонніх міжнародних договорів про правову допомогу у кримінальних та цивільних справах, про видачу правопорушників (екстрадицію), про передачу осіб, засуджених до позбавлення волі, для подальшого відбування

покарання тощо; проведення верифікації підзаконних нормативно-правових актів на відповідність Конституції України та законам України.

Діяльність Мін'юсту спрямована на максимальне сприяння зміцненню інститутів державної влади в Україні і в цьому контексті – проведення державної правової політики.

Основними завданнями Мін'юсту України є:

– забезпечення реалізації державної правової політики та політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу;

– підготовка пропозицій щодо проведення в Україні правової реформи, сприяння розвитку правової науки;

– забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина у визначеній сфері;

– підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства, його систематизація, розроблення проектів нормативно-правових актів та міжнародних договорів України з правових питань, проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, державна реєстрація нормативно-правових актів, ведення Єдиного державного реєстру таких актів;

– планування за пропозиціями інших центральних органів виконавчої влади законопроектної роботи та роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, координація нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади та контроль за здійсненням такої діяльності;

– координація роботи з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу;

– організація виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) відповідно до законів України, робота з кадрами, експертне забезпечення правосуддя;

– організація роботи нотаріату та органів реєстрації актів громадянського стану;

– розвиток правової інформатизації, формування у громадян правового світогляду;

– здійснення міжнародно-правового співробітництва.

Слід врахувати, що даний перелік далеко не повний, оскільки це залежить від різних чинників – як політичних, так і юридичних. Сьогодні незаперечним є внесок органів юстиції в утвердження демократичних засад розвитку суспільства, верховенства права, принципів справедливості та гуманізму, пріоритету прав і свобод людини і громадянина та їх законних інтересів, становлення громадянського суспільства.

Структуру Міністерства юстиції України становлять: центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство юстиції України: Державна архівна служба України; Державна кримінально-виконавча служба; Департамент виконавчої служби; Департамент державної реєстрації.

Державна архівна служба України забезпечує реалізацію державної політики в сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, а також міжгалузеву координацію з питань, що належать до її компетенції.

Одним із представників Міністерства юстиції є Державна виконавча служба, що здійснює реалізацію державної політики у сфері виконання покарань. Відповідно до Закону України «Про державну виконавчу службу» примусове виконання рішень здійснюють державні виконавці Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, відділів державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції, районних, міських (міст обласного значення), районних в містах відділів державної виконавчої служби відповідних управлінь юстиції¹¹⁷.

¹¹⁷ Про державну виконавчу службу: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 36–37. Ст. 243.

Державна виконавча служба входить до системи органів Міністерства юстиції України і здійснює виконання рішень судів, третейських судів та інших органів, а також посадових осіб відповідно до законів України. До компетенції Державна виконавчої служби належить своєчасне, повне і неупереджене виконання рішень, примусове виконання яких передбачено законом. Так, Законами України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів»¹¹⁸ та «Про виконавче провадження»¹¹⁹.

За чинним законодавством виконавче провадження – завершальна стадія судового провадження і примусове виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб) – сукупність дій, визначених у Законі України «Про виконавче провадження» органів і осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень і проводяться на підставах, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією, діючим законодавством та нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до чинного законодавства, а також рішеннями, які підлягають примусовому виконанню. Виконавче провадження забезпечують як державні, так і недержавні виконавці.

Органами державної виконавчої служби є:

- Департамент державної виконавчої служби Міністерства юстиції України;
- відділи державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції;
- районні, міські (міст обласного значення), районні в містах відділи державної виконавчої служби відповідних управлінь юстиції.

¹¹⁸ Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 29. Ст. 535

¹¹⁹ Про виконавче провадження: Закон України. Відомості Верховної Ради України 2016. № 30. Ст. 542.

Департамент виконавчої служби має своїм завданням виконання завдань Мін'юсту у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) відповідно до законів Української держави. Державний виконавець є представником влади і здійснює примусове виконання судових рішень, постановлених іменем України, та рішень інших органів (посадових осіб), виконання яких покладено на державну виконавчу службу, у порядку, передбаченому законом.

Державний виконавець є представником влади, діє від імені держави і перебуває під її захистом та уповноважений державою здійснювати діяльність з примусового виконання рішень у порядку, передбаченому законодавством. Державним виконавцем може бути громадянин України, який має юридичну освіту не нижче другого рівня, володіє державною мовою і здатний за своїми особистими і діловими якостями виконувати покладені на нього обов'язки. Спеціальні вимоги до рівня професійної компетенції державних виконавців та керівників Державної виконавчої служби визначаються Мін'юстом.

Враховуючи, що сучасні повноваження органів української юстиції надзвичайно широкі, їхня діяльність має багатогранний характер. Тому підрозділи органів юстиції послідовно й виважено здійснюють радикальне реформування своєї діяльності та наближення до європейських стандартів.

Державна кримінально-виконавча служба України виконує завдання щодо здійснення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. На сьогодні дана служба знаходиться в процесі реформування, пов'язаному із ліквідацією Державної пенітенціарної служби України і передання її повноважень Мін'юсту. До системи Державної виконавчо-виконавчої служби також належать шість міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації (Південне, Південно-Східне, Північно-Східне, Центральне, Центрально-Західне, Західне).

До нормативно-правових актів відносимо Конституцію України, Закони України «Про Державну кримінально-виконавчу службу», «Про чисельність Державної кримінально-виконавчої служби України», «Про пробацію», Кримінально-виконавчий кодекс України та інші акти законодавства (акти і доручення Президента України та Кабінету Міністрів України, накази Міністерства юстиції України).

Враховуючи законодавче регулювання діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України, до повноважень належить широке коло питань: узагальнень практики застосування законодавства з питань виконання кримінальних покарань та реабілітації, визначення основних напрямів діяльності територіальних органів, кримінально-виконавчої інспекції, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств, установ та організацій, утворених для виконання завдань служби, організовує здійснення контролю за поведінкою осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням тощо. Положення про Державну виконавчу службу України було затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2014 р. № 229 ¹²⁰.

Кабінет Міністрів України 21 січня 2015 р. прийняв рішення ліквідувати Державну виконавчу службу та приєднати її до Міністерства юстиції України ¹²¹.

Серед завдань Державної виконавчої служби слід назвати своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень, передбачених Законом України «Про державну виконавчу службу» (ст. 1 Закону «Про державну виконавчу службу») ¹²².

Міністерство юстиції України через Державну виконавчу службу України здійснює керівництво органами державної ви-

¹²⁰ Положення про Державну виконавчу службу України: постанова Кабінету Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/229-2014-%D0%BF> (дата звернення: 20.09.2018).

¹²¹ Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції: постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р. № 17. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/17-2015-%D0%BF> (дата звернення: 20.09.2018).

¹²² Про державну виконавчу службу: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 29. Ст. 535.

конавчої служби та контроль за їх діяльністю, добір кадрів, методичне керівництво діяльністю державних виконавців, підвищення їх професійного рівня, фінансове і матеріально-технічне забезпечення органів державної виконавчої служби, розглядає скарги на дії державних виконавців, організовує виконання рішень відповідно до закону, надає роз'яснення та рекомендації щодо виконання державними виконавцями рішень у порядку, встановленому законом.

Структурою системи називають сукупність необхідних і достатніх для досягнення цілей відношень (зв'язків) між її компонентами. При цьому в складних системах структура відображає не всі елементи та зв'язки між ними, а лише найістотніші, що мало змінюються при поточному функціонуванні системи й забезпечують її існування системи та основних властивостей. Структура характеризує організованість системи, стійку упорядкованість її елементів і зв'язків. Структурні зв'язки є відносно незалежними від елементів і можуть виступати як незмінний шлях при переході від однієї системи до іншої, переносячи закономірності, виявлені й відбиті у структурі однієї з них, на інші.

Складовою частиною Мін'юсту є Департамент державної реєстрації. До його повноважень належить забезпечення виконання завдань у сферах державної реєстрації: актів цивільного стану, речових прав на нерухоме майно, юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, об'єднань громадян, інших громадянських формувань.

Державна архівна служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого забезпечує реалізацію державної політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, а також міжгалузеву координацію з питань, що належить до її компетенції.

Утворена інституція Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Загалом Державна архівна служба має 680 установ.

Слід погодитися з роздумами Міністра юстиції України П. Петренка, що серед низки реформ, які проводяться сьогодні в Україні, важливе місце займають реформи у системі юстиції¹²³. Зокрема, варто звернути увагу на низку заходів організаційного та нормативно-правового характеру, спрямованих на реформування системи соціальних послуг та удосконалення діючих механізмів.

Вагоме місце серед правоохоронних інституцій посідає Міністерство внутрішніх справ України. Воно є центральним органом виконавчої влади України, діяльність якого, як і органів юстиції, спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. За десятиліття повноваження Міністерства внутрішніх справ України змінювалися неодноразово як його завдання, так і повноваження. Зрозуміло, змінювалася і структура відомства. Враховуючи проведення адміністративної, адміністративно-територіальної та ряду інших реформ, продовжує змінюватися і правоохоронне відомство до передових європейських стандартів.

Органи внутрішніх справ України є одним із найбільших правоохоронних органів держави, який покликаний захищати права та свободи людини та громадянина. МВС України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, ведення боротьби зі злочинністю, охорони публічного порядку, забезпечення публічної безпеки, безпеки дорожнього руху, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів.

Основними завданнями Міністерства внутрішніх справ України є:

– вирішення питань щодо державного управління у сфері внутрішніх справ;

¹²³ Петренко П. Стан реалізації реформ Міністерства юстиції України, спрямованих на надання адміністративних послуг. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/30-0/438> (дата звернення: 20.09.2018).

- забезпечення нормативно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ;
- організація взаємодії та визначення пріоритетів діяльності органів внутрішніх справ;
- інформування та надання роз'яснень щодо реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ;
- узагальнення практики застосування законодавства у сфері внутрішніх справ, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення їх у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України;
- забезпечення здійснення соціального діалогу у сфері внутрішніх справ.

На сьогодні система органів внутрішніх справ України є надто розгалуженою та має багато невирішених питань, які потребують розв'язання. Важливе значення має і невідповідність міжнародним стандартам захисту прав людини, каральною спрямованістю, дублюванням функцій з іншими правоохоронними функціями, незадовільним організаційним та кадровим забезпеченням діяльності правоохоронного відомства. Певною мірою слід погодитися із І.В. Зозулею, що численні спроби реформувати відомство без належної науково обґрунтованої основи не досягають успіху. Це, в свою чергу, боляче відбиваються на іміджі правоохоронців та довірі з боку суспільства. Однозначної оцінки не можемо дати і сьогоднішній реформі та започаткуванню Національної поліції України.

З ухваленням Верховною Радою України Закону України «Про Національну поліцію» та вступу нормативно-правового акта в силу (7 листопада 2015 р.) на території України почала функціонувати нова правоохоронна структура – Національна поліція. Чи буде утворена нова правоохоронна структура працювати за європейським зразком, чи зміниться лише її назва? У даний час ми можемо тільки розцінювати реформу з позитивної сторони зі змінами в законі. Протягом останнього десятиліття система правоохоронних органів України зазнала багатьох як

кардинальних, так і менш значних змін, які відбувалися в межах здійснення адміністративних реформ. Отже, зі вступом у силу Закону України «Про Національну поліцію» правоохоронна діяльність побачила нове забарвлення.

Законодавець у ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» дав визначення категорії «Національна поліція України» – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. До завдань правоохоронного органу закон відносить надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в 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») ¹²⁴.

Профільний закон про Національну поліцію в українському суспільстві сприймається неоднозначно. До позитивних чинників закону відносять те, що він чітко розділяє управлінські структури, а саме Міністра внутрішніх справ і Національну поліцію, що додасть ефективності та прозорості правоохоронній діяльності, застосування сили поліцією виписано чітко – витримано баланс між правами, свободами та законними інтересами людини і ефективністю поліції.

Не можна повністю критикувати новий Закон України «Про Національну поліцію», оскільки він є кроком до удосконалення правоохоронних структур нашої держави та приведення у відповідність чинного українського законодавства з європейськими стандартами.

Таким чином, ефективна та належна діяльності органів внутрішніх справ має визначальне значення для захисту прав і сво-

¹²⁴ Про Національну поліцію: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.

бод громадян, для суспільного розвитку й формування сучасної правової держави, забезпечення та реалізації її соціального призначення щодо гарантування реальності прав і свобод людини та громадянина.

Особливе місце серед правоохоронних органів посідає Рахункова палата України. Дана інституція є постійно діючим органом фінансово-бюджетного контролю. Утворюється Верховною Радою України, підпорядкована і підзвітна парламенту. Рахункова палата здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави. Рахункова палата створена відповідно до прийнятої в 1996 р. Конституції України та Закону України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 року.

До складу Рахункової палати входить дев'ять членів. Для забезпечення виконання покладених на неї повноважень діє апарат Рахункової палати, що складається з департаментів, територіальних та інших структурних підрозділів.

Створено Рахункову палату України Законом України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» від 11 липня 1996 р. як постійно діючий вищий орган державного фінансово-економічного контролю. Основною організаційною формою діяльності Рахункової палати є засідання, що проводяться у формі відкритих слухань, на яких мають право бути присутніми народні депутати України, представники державних органів, громадськості. Якщо оприлюднення інформації, що розглядатиметься на засіданні, може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину, з дотриманням вимог, передбачених частиною другою ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», можуть проводитися закриті засідання Рахункової палати.

Рахункова палата відповідно до завдань, передбачених законодавством України:

1) здійснює контроль за виконанням законів України та прийнятих Верховною Радою України постанов, виконанням Дер-

жавного бюджету України, фінансуванням загальнодержавних програм в частині, що стосується використання коштів Державного бюджету України;

2) здійснює за дорученням Верховної Ради України контроль за виконанням Державного бюджету України за поквартальним розподілом доходів і видатків відповідно до показників цього бюджету, в тому числі видатків по обслуговуванню внутрішнього і зовнішнього боргу України, витрачанням коштів цільових фондів;

3) перевіряє за дорученням комітетів Верховної Ради України використання за призначенням органами виконавчої влади коштів загальнодержавних цільових фондів та коштів позабюджетних фондів і подає за наслідками перевірки Верховній Раді України висновки щодо можливостей скорочення видатків по кожному фонду окремо та доцільності спрямування вилучених коштів на фінансування інших видатків Державного бюджету України;

4) контролює ефективність управління коштами Державного бюджету України Державним казначейством України, законність і своєчасність руху коштів Державного бюджету України, в тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів у Національному банку України, уповноважених банках та кредитних установах України;

5) надає консультації органам і посадовим особам, які обираються, затверджуються або призначаються Верховною Радою України, з питань витрачання коштів Державного бюджету України. В ході проведення перевірок і аналізу стану економіки розробляє заходи щодо вишукування можливостей і нових джерел залучення додаткових надходжень до Державного бюджету України і вносить відповідні пропозиції Міністерству фінансів України;

6) здійснює за дорученням Верховної Ради України, комітетів Верховної Ради України контрольні функції щодо фінансування загальнодержавних програм економічного, науково-технічного,

соціального і національно-культурного розвитку, охорони до-вкілля та інших програм, що затверджуються Верховною Радою України;

7) контролює інвестиційну діяльність органів виконавчої влади, перевіряє законність та ефективність використання фінансових ресурсів, що виділяються з Державного бюджету України на виконання загальнодержавних програм;

8) проводить попередній аналіз до розгляду на засіданнях комітетів та Верховної Ради України звітів Антимонопольного комітету України щодо здійснення ним державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства, а також звітів Фонду державного майна України та посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються Верховною Радою України, щодо ефективного управління майном, що є основним національним багатством, власністю українського народу;

9) здійснює контроль за виконанням рішень Верховної Ради України про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України, за касовим виконанням Державного бюджету України Національним банком України та уповноваженими банками;

10) перевіряє за дорученням Верховної Ради України відповідно до свого статусу кошторис витрат, пов'язаних з діяльністю Верховної Ради України та її апарату, допоміжних органів і служб Президента України та апарату Кабінету Міністрів України, а також витрачання коштів державними установами та організаціями, що діють за кордоном і фінансуються за рахунок Державного бюджету України;

11) готує і дає висновки та відповіді на звернення органів виконавчої влади, органів прокуратури і суду з питань, що належать до її відання;

12) здійснює зв'язки з контрольними органами іноземних держав та відповідними міжнародними організаціями, укладає з ними угоди про співробітництво.

Таким чином, Рахункова палата є головним радником громадськості і керівництва держави з усіх питань, що стосуються ефективного й прозорого управління бюджетними ресурсами країни. Серед інструментів своєї діяльності вона використовує проведення кваліфікованого аудиту прибуткової і видаткової частин Державного бюджету України, вирішує питання про скорочення або припинення видів державної діяльності, що стали недоцільними в ринковій економіці. Завдяки діяльності Рахункова палата забезпечує право народу на контроль за прозорим, цільовим та ефективним використанням коштів суспільства та платників податків.

Слід також зазначити новостворений правоохоронний орган – Державне бюро розслідувань (далі – ДБР), створене Указом Президента України. Питання організації і діяльності ДБР ще остаточно не врегульовані законодавством. Означений орган є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції.

Серед завдань ДБР є запобігання, припинення, розкриття і розслідування, а саме: злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до першої-третьої категорії посад державної служби, судьями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності НАБУ; злочинів, вчинених службовими особами НАБУ, заступником ГПУ – керівником САП або іншими прокурорами САП, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинців віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю НАБУ; злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), крім злочинів, передбачених ст. 422 КК України (розголошення відомостей військового характеру, що становлять державну таємницю

або втрата документів чи матеріалів, що містять такі відомості). Як бачимо, повноваження ДБР поширюється на певну частину державних службовців (високопосадовців), які здійснюють різноманітну діяльність в українському суспільстві.

До основних повноважень ДБР слід віднести такі: бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері протидії злочинності, вносить відомості й пропозиції на розгляд Кабінету Міністрів України; здійснює інформаційно-аналітичні заходи щодо встановлення системних причин і умов проявів організованої злочинності та інших видів злочинності, протидію яким віднесено до компетенції ДБР, вживає заходів до їх усунення; припиняє і розкриває злочини, розслідування яких віднесено до компетенції ДБР; здійснює оперативно-розшукову діяльність (далі – ОРД) та досудове розслідування злочинів, віднесених до підслідності ДБР; здійснює розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за злочини, розслідування яких віднесено до підслідності ДБР; використовує гласних і негласних штатних та позаштатних працівників на підставах та в порядку, встановлених законом, дотримуючись умов добровільності й конфіденційності цих відносин, матеріально і морально заохочує осіб, які надають допомогу у запобіганні, виявленні, припиненні та розслідуванні злочинів, віднесених до підслідності ДБР; розробляє і затверджує методику розслідування окремих видів злочинів; вживає заходів для повернення в Україну з-за кордону коштів та іншого майна, одержаних внаслідок вчинення злочинів, віднесених до підслідності ДБР тощо. Водночас даний перелік не є вичерпним. Враховуючи невеликий проміжок часу від ухвалення законодавства у сфері повноваження ДБР та потреби українського суспільства, можемо припустити, що законодавство в даній сфері буде в подальшому розвиватися.

Важливою державницькою функцією, безсумнівно, є питання національної безпеки. Вирішувати завдання національної безпеки України покладено на Службу безпеки України. Формування дієздатної СБУ – одне з найбільш складних та супереч-

чливих завдань становлення сучасної державності України. На шляху демократичних процесів, з моменту виникнення даної правоохоронної діяльності, постав цілий комплекс політичних, економічних, соціальних, психологічних та інших проблем.

Інститут СБУ існує стільки, скільки існує держава. Разом із тим лише на сучасному етапі юридична практика йде шляхом формування в Україні правоохоронного підрозділу, який здійснює свої повноваження виключно в межах визначеної законодавством компетенції захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цінності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України та законних інтересів держави і прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці.

У 1992 р. було прийнято Закон України «Про службу безпеки України», яким визначено організаційні та правові засади діяльності СБУ. Законодавець у Законі України «Про Службу безпеки України» зазначає таке: «На Службу безпеки України покладається в межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці» (ст. 2).

СБУ – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України. СБУ гідно справляється з покладеними українським суспільством завданнями, згідно з діючим законодавством та викликами часу.

Таким чином, провідна роль у справі забезпечення державної безпеки як складової суспільної безпеки належить СБУ. Функції даного інституту досить різноманітні й усі вони тією чи іншою мірою спрямовані на забезпечення державної безпеки України, захисту прав і свобод людини і громадянина та їх законних інтересів.

Створення ефективної системи забезпечення національної безпеки України, відповідно до вимог часу, є складовою частиною державотворчих процесів в Україні. Все це обумовлює роль та значення функціонування СБУ. Співпраця українських правоохоронців з європейськими колегами потребує певної трансформації.

Таким чином, говорячи про державні правоохоронні органи як суб'єкт правового захисту прав, свобод і законних інтересів громадян України, слід зазначити, що це органи, які в своїй діяльності керуються нормами Основного Закону та чинного законодавства. Формування чинного законодавство є прерогативою як держави, так і місцевого самоврядування (локальна нормотворчість).

Розділ 6.

Недержавні правоохоронні органи як суб'єкт правового захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина

Взявши курс на побудову правового демократичного суспільства, українська держава одним зі своїх головних завдань визначила постійне зміцнення правопорядку й законності, захист суспільства та особистості від порушень норм права. На підтвердження даних програм у державі здійснюється низка реформ, серед яких: конституційна, адміністративно-територіальна, муніципальна. На думку ряду науковців та практичних працівників, вони нададуть можливість здійснити комплекс організаційних, правових, фінансових, матеріально-технічних, кадрових та інформаційних заходів, спрямованих на послідовне становлення повноцінної системи місцевого самоврядування в державі й охорони прав і свобод громадян.

На сьогоднішній день не останнє місце в охороні публічного порядку в межах територіальної громади займає проблема організації ефективного місцевого управління. Для її вирішення на державному рівні в 1997 р. було висунуто ідею створення муніципальної міліції, що могла б утримуватись за рахунок коштів місцевого бюджету.

Серед чинників, які постали перед правоохоронною сферою, є й питання децентралізації управлінської вертикалі. Водночас у теоретичних джерелах під категорією «децентралізація» розуміється передача повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування. Метою реформи місцевого самоврядування є передусім забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів. Таким чином, можемо говорити

про передачу повноважень від центральних інституцій на місцевий рівень, на рівень громади. Правоохоронна функція має забезпечити охорону конституційного устрою, прав та свобод громадян, законності й правопорядку, навколишнє природне середовище, встановлених та визначеним діючим правом всіх суспільних відносин. На сьогодні дана функція забезпечується як державними, так і недержавними інституціями.

На виконання вимог Указу Президента України «Про утворення місцевої міліції» в березні 2004 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції», яким вносилися необхідні зміни до Бюджетного кодексу України та Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» та визначено порядок створення, реорганізації, функціонування, а за потреби – ліквідації підрозділів місцевої міліції. Слід зазначити, що даний нормативно-правовий акт втратив чинність у червні 2008 року.

Прийняття Верховною Радою України Закону «Про місцеву міліцію» від 4 березня 2004 р. дало змогу врегулювати конституційні основи діяльності муніципальної міліції, але вирішити комплексно проблеми йому так і не вдалося, оскільки у 2008 р. його відмінили. Така непослідовність законодавчого органу не сприяє сталості правового регулювання правоохоронних відносин. Також, вбачаємо, що держава не довіряє самоврядним органам. Не можемо говорити й про відповідність такого рішення новелам Основного Закону.

Незважаючи на те, що з прийняттям чинної Конституції відбулося розширення кола суб'єктів правотворчої діяльності – таку можливість надано місцевому самоврядуванню, все ж у рамках теорії права залишається точка зору, що таким правом наділено лише державу в особі посадових осіб або органів управління.

Звертаючись до історичного досвіду, наприклад, побудови держави в перші роки після перемоги лютневої революції 1917 р., слід зазначити, що серед принципів, якими керувались

місцеві влади, був такий: постійно підтримувати зв'язок з народом. Тим самим формувалася довіра до вжитих заходів, демонструвалася прозорість прийняття рішень місцевого та державного значення.

Згідно зі ст. 69 Конституції України безпосередня демократія – це народне волевиявлення, яке здійснюється через вибори, референдуми та інші форми діяльності. У сучасний період важливого значення набуває безпосередня демократія. Конституцією та законами України передбачено, крім названих вище, такі форми народного волевиявлення, як мирні збори, мітинги, походи і демонстрації, референтні ініціативи, звернення, народні обговорення тощо. Правовій науці відомо понад 20 різноманітних форм народного волевиявлення.

Реалізація конституційної норми має продовження в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та статутах територіальних громад. Конституція України (ст. 140) проголошує первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб і захисту своїх прав та інтересів. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» у ст. 13 говорить, що однією з форм безпосередньої участі громадян – жителів сіл, селищ, міст у вирішенні місцевих справ є громадські слухання. Зазначена норма встановлює, що територіальна громада (мешканці, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста або добровільне об'єднання кількох сіл та інших самостійних адміністративно-територіальних одиниць) має право проводити громадські слухання. Вони здійснюються у формі зустрічі членів територіальної громади з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади мають заслухати їх звіти та порушувати питання і вносити пропозиції щодо проблем, які віднесено до компетенції місцевого самоврядування.

На сучасному етапі, в умовах розбудови громадянського суспільства і правової держави в Україні, виявлення громадської думки за допомогою інститутів прямого народовладдя набуває надзвичайно важливого значення.

Громадяни України все частіше використовують своє право на пряме волевиявлення в його різноманітних формах. Наприклад, за останні півроку в Донецькій області відбулися три громадські слухання з важливих проблем сучасного розвитку держави в цілому і регіону зокрема. З ініціативи Донецької обласної ради члени територіальної громади обговорювали і приймали відповідні резолюції та рекомендації з питань вступу України до НАТО та торговельного європейського союзу. Так, у територіальних громадах відбулися громадські слухання на тему «Роль правоохоронних органів в захисті прав і свобод громадян від протиправних посягань». До речі, профільний Закон не визначає порядок організації, періодичність, терміни проведення громадських слухань, надаючи таке право територіальній громаді (ч. 4 ст. 13). Дане питання повинно регулюватися локальним рівнем правотворчості, зокрема статутом територіальної громади.

Рівень взаєморозуміння між правоохоронними органами та населенням є одним з індикаторів соціально-політичної ситуації в державі. Практична діяльність працівників правопорядку лежить у площині законності, їх повноваження реалізуються в законодавчому порядку, отже, працівники правоохоронних органів виступають гарантом дотримання членами громади правил поведінки, встановлених державою та територіальною громадою. Негативна оцінка громадянами діяльності правоохоронних органів є свідченням ставлення населення до чинних законів. Якщо влада реалізує себе не тільки через закон, а й виходить за межі правового поля, то в такому разі ставлення населення до правоохоронного органу є ставленням до влади.

До цього часу діяльність органів внутрішніх справ регулювалась переважно підзаконними нормативно-правовими актами,

а недержавних правоохоронних структур – положеннями, які було прийнято ще за радянських часів. Тому слід урегулювати правовий захист громадян, які добровільно беруть на себе функції з охорони публічного порядку. Ці питання потрібно більш чітко передбачити відповідними статтями чинного законодавства України.

Традиційно у вітчизняній науці й практиці повсякденного життя було прийнято вважати, що винятково до відання держави належить примусове забезпечення норм права та захист прав і свобод громадян. Слід зазначити, що й на сьогодні чинна Конституція України не відійшла від цього примусу. Держава в особі органів правопорядку виконує правоохоронну функцію.

Серед основних повноважень місцевого самоврядування охорона публічного порядку знайшла конституційне закріплення. На органи місцевого самоврядування покладено обов'язок не тільки попередження порушень прав громадян на самоврядування, а й поновлення порушених прав та свобод жителів локальних одиниць, створення умов, спрямованих на підтримання на власній території законності, публічної безпеки тощо. У розв'язанні цих завдань беруть участь як органи місцевого самоврядування, так і створені депутатські комісії з питань законності та правопорядку і з питань неповнолітніх, вони мають повноваження власного характеру, що закріплено в положеннях про кожну комісію. З числа депутатів можуть формуватися й інші комісії для створення та дотримання на відповідній території публічного порядку, але не слід забувати про можливість вирішення цього питання на державному рівні. У своїй повсякденній діяльності ними керуються державні підрозділи під час охорони прав та свобод громадян. У 2000 р. Верховною Радою України було прийнято Закон «Про участь громадян в охороні публічного порядку та державного кордону», який на законодавчому рівні закріпив співпрацю громадян у сфері охорони публічного порядку.

Однак чинне законодавство України передбачає і децентралізацію деяких функцій правоохоронних органів, передачу їх структур до компетенції територіальних громад та органів місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вперше ввів у нашу суспільно-політичну лексику термін «місцевий правоохоронний орган» (місцева поліція), надав радам право її утворювати та встановив, що її утримання буде відбуватися не за рахунок коштів з державного бюджету, а за рахунок коштів місцевого самоврядування.

Виходом із даного становища повинна стати локальна нормотворчість, тобто розроблення територіальною громадою статуту (положення) діяльності місцевого правоохоронного органу (місцевої поліції), в якому детально має бути розписано всі найбільш актуальні питання. Слід зазначити, що логічним стала відміна законодавцем зазначеної новели.

Наступним позитивним чинником демократичних перетворень можна назвати експерименти, що тривають вже не один рік у різних містах нашої держави – функціонування місцевих правоохоронних органів (добровольчі батальйони), утворення яких дало свої позитивні результати в боротьбі з порушеннями законності й правопорядку, в охороні прав і законних інтересів громадян у різних областях нашої держави.

Ще одним показником демократизму українського суспільства є робота міських рад. На їх засіданнях було прийнято рішення про створення управління міської ради «Інспекції з благоустрою та екології», «Муніципальна гвардія», або подібних правоохоронних структур. Головне їх завдання – здійснення контролю за станом благоустрою, додержанням правил благоустрою, санітарного утримання території, забезпечення чистоти та порядку; ліквідація в місті стихійної торгівлі; надання правової допомоги громадянам, сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам і організаціям у виконанні покладених на них завдань у сфері благоустрою.

Окрім цього, правоохоронне підприємство мало у співпраці з органами внутрішніх справ та іншими державними й комуналь-

ними структурами забезпечувати в обласному центрі належний правопорядок, надавати послуги охоронного сервісу, опікуватися дотриманням правил санітарії й благоустрою. Окремому підрозділу підприємства «Фінансової гвардії», делегували функції нагляду за дотриманням правил у торгівлі, при автопаркуванні, сплаті податків підприємцями. Певний позитив від нововведення містяни отримали, зокрема це стосується безпеки перебування в публічних місцях. Гвардійці, що підпорядковуються Департаменту взаємодії з правоохоронними органами, мобілізаційної, оборонної роботи та з питань надзвичайних ситуацій міськради, стали надійними партнерами дільничних інспекторів і патрульної служби.

Муніципальну гвардію було створено на засадах комбінованого фінансування: громада міста офіційно наймає у гвардію працівників і визначає коло їхніх обов'язків. При цьому гвардія, надаючи охоронні й інші послуги, здатна заробляти для себе й міста 2–3 млн грн щомісяця. Гвардійці забезпечують порядок практично на всіх міських заходах, вони спільно з міліціонерами патрулюють вулиці й парки, затримують порушників закону. Крім того підприємство, надає охоронні послуги, їхні об'єкти: три дніпропетровські кінотеатри, ляльковий театр, офіс міської ради, один із мостів, спорткомплекс, архів та інші.

Муніципальна гвардія дніпропетровського губернатора та представників держави в межах регіональної програми «Безпечне місто» – єдина система безперервного патрулювання вулиць отримала 30 патрульних автомобілів «Ssang Yong», обладнаних комп'ютерною технікою, GPS-навігацією й сучасними засобами зв'язку, та три швидкісні моторні катери «UMS 450», шість патрульних позашляховиків та два електромобілі.

Змінити ситуацію на краще можна на рівні територіальної громади. По-перше, територіальна громада найбільше заінтересована в позитивному вирішенні питань місцевого значення, у тому числі й в охороні правопорядку, по-друге, саме рішення територіальних органів мають значно ширший вплив на регулю-

вання суспільних відносин, оскільки відбувається подальший розвиток правової бази.

Громадськість готова співпрацювати з правоохоронними органами – за результатами анкетування, яке проводилося у квітні 2017 р., понад 60 % респондентів готові співпрацювати з ОВС. На сьогодні вже існує ряд моделей такої співпраці: місцева поліція (яка утримується за рахунок місцевого бюджету та відповідних відрахувань з підприємств та організацій); договірна поліція (виконує роботу на підставі договору) або управління міської ради Інспекція з благоустрою та екології. Для вирішення цього питання слід проводити в засобах масової інформації роз'яснювальну роботу для населення, висвітлюючи позитивні та негативні сторони кожної моделі. А потім на підставі громадської думки, наукових рекомендацій та економічного аналізу створити недержавну (місцеву) поліцію.

Керівництво силових структур теж готове сприяти створенню недержавних правоохоронних структур. Зокрема, все частіше порушується питання про необхідність реформування роботи органів внутрішніх справ. За останні десять років кількість звернень мешканців області до поліції з тих чи інших причин зросла майже удвічі, однак кількісний склад працівників ОВС області практично не змінився, нагальною є потреба у збільшенні штату дільничних інспекторів поліції, тих, хто найтісніше контактує з населенням і на чію допомогу чекають найчастіше. Саме ця служба найбільше потребує допомоги від громадськості.

Сприяти вирішенню проблеми покликана створена на рубежі XXI ст. на рівні Міністерства внутрішніх справ Громадська рада. Це дорадчий орган, який надає допомогу працівникам правоохоронних органів в реалізації поставлених завдань, сприяє підвищенню правової культури серед працівників ОВС та вирішенню інших важливих проблем, що належать до компетенції територіальних управлінь. Рішення ради слугують базою для пропозицій щодо удосконалення роботи правоохоронних органів і підпорядкованих їм підрозділів. До складу ради входять

відповідальні керівники управління області, представники органів місцевого самоврядування, органів державної адміністрації, представники профільного навчального закладу, підприємств, установ, засобів масової інформації, громадських організацій, політичних партій.

Узагальнюючи напрацювання інститутів прямої демократії, у тому числі громадських слухань стосовно вдосконалення їх функціонування, доходимо висновку, що було б доцільно: здійснювати на основі поєднання зусиль юристів, політологів, соціологів систематичний моніторинг з питань охорони правопорядку територіальною громадою. За його результатами публікувати періодичні аналітичні довідки; проводити разом з Управлінням освіти і науки обласної ради моніторинг навчальних програм для поширення ідеї громадянської активності й недопущення порушень загальноприйнятих правил поведінки; видавати посібники з питань функціонування громадянського суспільства, діяльності місцевої міліції, конституційного захисту прав і свобод громадян для студентів вищих навчальних гуманітарних закладів області та широкого загалу; здійснювати комплексну (правову, політологічну, соціологічну та ін.) наукову експертизу законопроектів та нормативно правових актів з питань дотримання правопорядку на території області; запровадити постійно діючий Круглий стіл із залученням науковців, представників влади, політичних партій, громадських організацій, навчальних закладів, журналістів. Постійно доводити до відповідних органів державної влади та громадськості, через ЗМІ та електронну сторінку, інформацію обласної ради про результати роботи Круглого столу.

Розвиток інститутів безпосереднього народовладдя, які виявляють громадську думку, впливатиме на процес законотворчості. Єдиним джерелом влади в державі є народ (ст. 5 Конституції). Отже, рішення, які ухвалюються на громадських слуханнях будь-якого рівня, повинні бути розглянуті на засіданнях Верховної Ради України або відповідних рад базового чи регіонального

рівня. Підтвердження цьому знаходимо у профільному Законі про місцеве самоврядування, який у ч. 3 ст. 13 говорить, що пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Рішення місцевих громадських слухань, це передусім прояв юридично-владного волевиявлення територіальної громади, яке повинно мати юридичні наслідки. Акти місцевого самоврядування в процесі реалізації публічно-владних повноважень встановлюють зразок певних відношень, утворюючи критерії оцінки як правомірної, так і неправомірної поведінки через норми імперативного, диспозитивного або рекомендаційного характеру, не тільки реалізують право на місцеве самоврядування, а й виражають акт офіційної публічно-владної самоврядної відповіді на соціальні очікування місцевих жителів, потребу в регулюванні певних відносин. Члени територіальної громади мають право самі вирішити, хто і як буде захищати їх права та свободи від противоправних посягань, не залежачи при цьому від жодних політичних прогнозів та поглядів у тій чи іншій політичній команді, а самостійно створюючи надійні правові основи в захисті конституційних прав та свобод на локальному рівні, залишаючись при цьому в межах Конституції та законів України.

Вирішенню цього важливого питання повинні сприяти акти, які приймаються в системі місцевого самоврядування. І хоч таких документів сьогодні не так вже й багато, мається на увазі у сфері охорони публічного порядку та охорони прав і свобод громадян, але вони повинні відігравати вирішальну роль. Адже саме їх рішення найбільш наближені до жителів, членів територіальної громади.

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що використання інститутів безпосередньої демократії для виявлення громадської думки є необхідною, обов'язковою умовою створення в Україні громадянського, правового суспільства, а підвищення ефективності їх функціонування сприятиме прискоренню цього процесу

Аналіз недержавних правоохоронних органів в Україні передбачає дослідження порядку утворення і функціонування таких інституцій, як: а) правоохоронні органи місцевого самоврядування; б) корпорації, фірми, бюро та інші організації, що надають правоохоронні послуги усім заінтересованим державним та приватним закладам, організаціям і окремим особам (охорона прав і свобод, особиста охорона, охорона майна тощо); в) внутрішні «служби безпеки», що створюються промисловими компаніями, фірмами та підприємницькими товариствами; г) організації по охороні комерційної та службової таємниць; д) структури для забезпечення діяльності в умовах конкуренції; е) фізичні і юридичні особи по здійсненню окремих видів охоронних функцій.

У системі органів місцевого самоврядування можуть утворюватися різні правоохоронні структури: а) адміністративні комісії; б) муніципальна міліція; в) правоохоронні органи місцевої самоорганізації населення тощо.

Корпорації, фірми, бюро, інші організації, що надають правоохоронні послуги заінтересованим державним та приватним органам, підприємствам, установам, організаціям і окремим особам, утворюються відповідно до законодавства України. Вони забезпечують охорону прав і свобод людини і громадянина, здійснюють дедуктивну діяльність, надають послуги в забезпеченні особистої охорони, охорони майна тощо.

Внутрішні «служби безпеки» створюються промисловими компаніями, фірмами та підприємницькими товариствами з метою забезпечення правопорядку на локальній території певної корпорації, компанії чи господарського товариства.

Самостійним елементом системи недержавних правоохоронних структур є організації по охороні комерційної та службової таємниць. Утворюються вони з метою недопущення безконтрольного відтоку інформації, що становить комерційну та службову таємницю, із приватних органів, підприємств, установ та інших організацій недержавного сектору.

Окрім охорони публічного порядку широко використовуються можливості недержавних інституції в правоохоронній сфері у таких галузях, як адвокатура, нотаріат, виконавче провадження, недержавна експертна діяльність тощо. Спектр діяльності правоохоронної діяльності, маємо на увазі – недержавними інституціями, з кожним днем розширюється. Тому можемо передбачити, що держава й надалі буде передавати правоохоронні повноваження на рівень територіальної громади.

В енциклопедичних довідниках щодо категорії «адвокатура України» зазначається, що це недержавний самоврядний інститут, який забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання організації і діяльності адвокатури в порядку, встановленому законом.

Адвокатура (лат. *advocatus*, що значит *призваний*) – соціально-правовий інститут, який займається захистом прав, свобод та законних інтересів довірителя (позивача) у будь-який спосіб, що встановлений у законодавстві. Адвокатуру України становлять всі адвокати України, які мають право здійснювати адвокатську діяльність.

Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», що набрав чинності 5 липня 2012 р., встановив організаційні та правові засади діяльності адвокатури та адвокатської діяльності в Україні. Водночас він суттєво розширив спектр професійних прав адвокатів, передбачив гарантії адвокатської діяльності, які передусім слугують меті надання адвокатуві максимальних можливостей для захисту й представництва прав та законних інтересів громадян України. Законом України «Про адвокатуру» 1993 р. чинний нормативно-правовий акт докорінно змінив роль і місце адвокатури в суспільстві, закріпив підвалини діяльності цього найважливішого правозахисного інституту як дійсно незалежного.

Серед міжнародних нормативно-правових актів у сфері адвокатської діяльності можемо назвати: Основні положення ООН

про роль адвокатів 1990 р. та Загальний кодекс правил для адвокатів держав Європейського співтовариства від 1988 року.

Адвокатська діяльність здійснюється на принципах верховенства права, законності, незалежності, конфіденційності та уникнення конфлікту інтересів. Також інститут адвокатури є незалежним від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб.

Звертаючись до розуміння категорії «адвокат», слід зазначити, що це фізична особа, яка здійснює адвокатську діяльність на підставах та в порядку, що передбачені Конституцією та українським законодавством. За діючим законодавством адвокатом може бути і не громадянин України, особа, яка має вищу юридичну освіту, володіє державною мовою, має стаж роботи в галузі права не менше двох років, склала кваліфікаційний іспит, пройшла стажування (крім випадків, встановлених законом), склала присягу адвоката України та отримала свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю.

Серед напрямів адвокатської діяльності можемо виокремити вісім складових: надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань, правовий супровід діяльності юридичних і фізичних осіб, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, держави; складання заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; захист прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування у кримінальному провадженні, особи стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію), а також особи, яка притягується до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення; надання правової допомоги свідку у кримінальному провадженні; представництво інтересів потерпілого під час розгляду справи про адміністративне правопорушення,

прав і обов'язків потерпілого, цивільного позивача, цивільного відповідача у кримінальному провадженні; представництво інтересів фізичних і юридичних осіб у судах під час здійснення цивільного, господарського, адміністративного та конституційного судочинства, а також в інших державних органах, перед фізичними та юридичними особами; представництво в міжнародних інституціях та надання правової допомоги під час виконання та відбуття кримінальних покарань. Водночас перераховані вісім напрямів адвокатської діяльності не є вичерпними, а адвокатська діяльність може надавати й інші види правової допомоги, які не заборонено законом.

Різноманітний спектр проблем у сфері діяльності адвокатури полягає в тому, що держава певною мірою намагається підпорядкувати під свою юрисдикцію незалежний інститут адвокатури. В свою чергу, це призведе до порушення діючого законодавства, прямого тиску та можливості керувати адвокатурою в своїх інтересах.

В Україні сьогодні впроваджено такий інститут безоплатної правової допомоги, котрий намагається розмежувати адвокатуру на два напрями: адвокатура, яка діє незалежно; так звані безоплатні адвокати, які підпорядковані державно-бюрократичній організації – Координаційному центру з надання безоплатної правової допомоги.

Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» одним із повноважень такого центру є укладання договорів з адвокатами, включеними до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на тимчасовій основі (на підставі окремих договорів про надання послуг)¹²⁵. Міністерство юстиції України утворює центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги. Такі центри є територіальними відділеннями Координаційного центру з надання правової допомоги і формуються з урахуванням потреб відпо-

¹²⁵ Про Національну поліцію: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.

відної адміністративно-територіальної одиниці та забезпечення доступу осіб до безоплатної вторинної правової допомоги.

Згідно зі ст. 14 закону України «Про безоплатну правову допомогу» право на таку допомогу мають відповідні категорії громадян. Наприклад, особи, у яких дохід нижчий суми прожиткового мінімуму, розрахованого та затвердженого відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум»¹²⁶ для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення, інваліди, які отримують пенсію або допомогу, що призначається замість пенсії, у розмірі менше двох прожиткових мінімумів для непрацездатних осіб, – на всі види правових послуг, передбачені частиною другою ст. 13 Закону України «Про прожитковий мінімум». При застосуванні чинного законодавства в сфері надання безоплатної правової допомоги, нерідко на практиці виникають певні проблеми. Слід погодитися із роздумами В. Мацько, який зазначає, що сьогоднішня модель безоплатної правової допомоги, якщо її не змінити на законодавчому рівні, зробить крок назад на декілька десятиліть в часі, коли ані права людини, ані роль адвоката не мали значення в тоталітарному механізмі держави¹²⁷.

На нашу думку, адвокатура повинна розвиватися як самостійний правовий інститут, завданням якого залишатиметься надання комплексної правової допомоги. Водночас повинен також діяти інститут із надання безоплатної правової допомоги певним верствам населення, з метою реалізації положень ст. 55 Конституції України, яка закріплює право на оскарження дій або бездіяльності у судовому порядку. Самоврядна інституція має діяти як незалежний інститут від держави.

Іншим органом, який можемо частково вважати недержавним, є нотаріат. Нотаріат України – це система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а

¹²⁶ Про прожитковий мінімум: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 38. Ст. 348

¹²⁷ Мацько В. Перспективи розвитку адвокатури або реалії майбутнього. URL: <http://radako.com.ua/news/perspektivi-rozvitku-advokaturi-abo-realiyi-maybutnogo> (дата звернення: 20.09.2018).

також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії, передбачені Законом України «Про нотаріат»¹²⁸, з метою надання їм юридичної вірогідності (дійсності).

Вчинення нотаріальних дій в Україні покладається на нотаріусів, які працюють у державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах або займаються приватною нотаріальною діяльністю.

У населених пунктах, де немає нотаріусів, нотаріальні дії вчиняються посадовими особами органів місцевого самоврядування. Крім органів місцевого самоврядування також нотаріальні дії можуть здійснювати за кордоном консульські установи України та дипломатичні представництва України. Загалом в Україні працює близько 7 тис. нотаріусів. В Україні створено самоврядну професійну організацію нотаріусів – Нотаріальну палату України. Нотаріальна діяльність також підпорядковується державній інституції, а саме Мін'юсту.

Нотаріус – особа, спеціально уповноважена на вчинення нотаріальних дій, серед яких засвідчення згідності копій документів і виписок з них, засвідчення справжності підпису на документах, засвідчення згідності перекладу документів з однієї мови на іншу, а також деякі інші дії, норми яких відрізняються один від одного в різних країнах.

Нотаріус або нотар (лат. *notarius* – писар, секретар) – це уповноважена державою фізична особа, яка здійснює нотаріальну діяльність у державній нотаріальній конторі, державному нотаріальному архіві або незалежну професійну нотаріальну діяльність, зокрема посвідчує права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняє інші нотаріальні дії, передбачені законом, з метою надання їм юридичної вірогідності.

Функції нотаріусів набагато ширше і пропоновані до них вимоги набагато вищі в країнах континентального права (наприклад, у Німеччині) порівняно з країнами загального права (наприклад, у США).

¹²⁸ Про нотаріат: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 39. Ст. 383.

Керуючись українським законодавством в сфері нотаріальної діяльності, нотаріусом може бути громадянин України, який має повну вищу юридичну освіту, володіє державною мовою, має стаж роботи у сфері права не менш як шість років, з них помічником нотаріуса або консультантом державної нотаріальної контори – не менш як три роки, склав кваліфікаційний іспит і отримав свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю. Не може бути нотаріусом особа, яка має судимість, обмежена у дієздатності або визнана недієздатною за рішенням суду.

Виважене та поетапне реформування системи нотаріату надало можливість переконатися у правильності вибору шляхів становлення професії, підвищення її авторитету та довіри до нотаріуса з боку суспільства та наближення до потреб людини і громадянина. Реформи в українській правоохоронній сфері будуть продовжуватися. Не є винятком і нотаріальна діяльність.

В новелі Конституції України закріплено принцип, згідно з яким кожне судове рішення підлягає обов'язковому виконанню на всій території України. Однак досі не забезпечено дійових механізмів гарантування виконання судових рішень, система організації виконання яких і процесуально-ідеологічно, і організаційно деформована.

Обов'язковість виконання рішень суду як основна засада судочинства, гарантована Конституцією України, забезпечується Державною виконавчою службою. Крім завдань із виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), державні виконавці своєю діяльністю мають сприяти захистові прав і законних інтересів громадян.

Рішення суду чи іншого органу (посадової особи) має реалізовуватися у завершальній його стадії – виконанні, де, власне, й відновлюються порушені права та охоронювані законом інтереси. Невиконання будь-якого рішення підриває авторитет держави та її інституцій законодавчої, виконавчої і судової влади, що ускладнює виконання ними повноважень, передбачених Конституцією та законами України.

На сьогодні виконання судових рішень забезпечують близько семи тисяч осіб. Водночас практика засвідчує, що державі не вдалося забезпечити гарантування результатів правосуддя, або рішень посадових осіб. Для наближенні нашої країни у цій сфері до Європи необхідно вжити такі заходи: посилити судовий контроль за виконанням рішень судів; ширше запроваджувати недержавні форми виконання судових рішень; подолати корупційні чинники; забезпечити доступ виконавців до інформації про боржника; посилити відповідальність за невиконання рішення суду; взаємодіяти з правоохоронними органами та іншими державними органами.

Таким чином, розуміння шляхів покращення діяльності виконавчої служби дасть можливість істотно підвищити рівень захисту прав, свобод та законних інтересів громадян під час виконання судових рішень та забезпечить захист прав і свобод людини та громадянина. Незабаром виконання рішень суду та рішень посадових осіб буде здійснювати більше недержавних виконавців. І такі питання, маємо на увазі виконання притаманних державі функцій, будуть більше перебувати в руках суспільства, територіальної громади. Таким прикладом можуть слугувати і програми «Народна прокуратура» та «Кеш тест», автори та режисери якої з професійністю демонструють порушення та відхилення від діючого законодавства високопосадовцями української держави.

Важливе значення для ефективної роботи господарських структур в умовах ринкової економіки належить організації добросовісної конкуренції та недопущення монополізму. Одним із елементів системи недержавних правоохоронних організацій є структури для забезпечення господарської діяльності в умовах конкуренції.

Значний обсяг діяльності з реалізації охоронної функції покладається на недержавні правоохоронні органи по здійсненню окремих видів правоохоронних функцій щодо забезпечення особистої безпеки та майнової недоторканності фізичних і

юридичних осіб. Вони утворюються і функціонують із метою недопущення посягань на особисту недоторканність людини та недоторканність її приватної власності. Такі ж послуги названі структури надають і юридичним особам за спільною домовленістю.

Отже, утворення і функціонування недержавних правоохоронних структур в умовах ринкових відносин є практичним доповненням функціонування державних правоохоронних органів і має на меті забезпечення інтересів людини, господарських, комерційних, самоврядних та політичних і громадських об'єднань людей, держави і суспільства з метою забезпечення публічної безпеки.

Таким чином, правоохоронні організації в Україні мають власну систему, порядок утворення і функціонування, коло своїх повноважень, форми й методи правоохоронної діяльності щодо створення умов, охорони, захисту національної безпеки і оборони, недопущення порушень правопорядку і публічного порядку та забезпечення законності й верховенства права в незалежній Українській державі і громадянському суспільстві.

Розділ 7. Правоохоронна діяльність та шляхи вдосконалення правового захисту прав, свобод людини і громадянина

З часу проголошення незалежності українське суспільство перебуває в процесі реформування органів державної виконавчої влади та системи органів місцевого самоврядування, форм і методів їх функціонування, децентралізації влади, територіальної організації влади, адміністративно-територіального поділу, пошуку способів й інструментів захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Слід зазначити, що аналогічні питання поставали практично перед усіма успішними європейськими державами та державами інших континентів. На рубежі ХХ–ХХІ ст. переважній більшості постсоціалістичних держав здійснити перехід від тоталітарного до демократичного режиму, від централізації до децентралізації, плюралізму, верховенства права, пріоритету прав людини та громадянина тощо. Для прикладу слід навести Польщу, Чехію, Словаччину, Угорщину, Румунію (держави Європейського Союзу, Ради Європи), що досягли суттєвих успіхів у зміцненні правопорядку, функціонуванні правоохоронних органів, реалізації загальновизнаних міжнародно-правових стандартів у цій сфері.

Невідкладним завданням, що потребує своєчасного вирішення Українською державою в сучасних умовах, залишається успішне завершення правоохоронної реформи. Незважаючи на соціальну напруженість у суспільстві, неоднозначність в оцінці функціонування органів державної влади, судових інституцій, правоохоронних інституцій. Існують інші вади в суспільстві, такі як корупційні прояви в суспільстві з боку державних службовців, рівень злочинності, поява нових злочинів тощо.

Без сумніву, серед великої кількості наукових питань, які потребують теоретичного осмислення, одне з перших – це функціонування правоохоронної діяльності. Особливої ваги додає і процес реформації правоохоронних органів, пошуку опти-

мальної моделі функціонування правоохоронних органів тощо. Певний вплив на обрану проблематику справляє і зовнішньополітичний аспект проблеми. Маємо на увазі і функціонування аналогічних органів у європейських країнах та правове регулювання даної діяльності.

Розвиток українського суспільства вимагає постійного вдосконалення правоохоронної діяльності. Вітчизняні науковці пропонують різноманітні підходи до визначення даної інстанції, називають різні ознаки (чинники), що її характеризують. Тому для отримання справжнього уявлення про правоохоронну діяльність необхідно насамперед проаналізувати вже існуючі наукові праці та викристалізувати конкретні пропозиції в сфері функціонування правоохоронної діяльності.

На сьогодні питання про розуміння понять «правоохоронна та судова діяльність», «правоохоронна діяльність», «правоохоронні відносини» є одними із найбільш дискусійних. Так, до теперішнього часу проблемою залишається окреслення критерію, за яким той чи інший як державний, так і недержавний орган можна віднести до правоохоронного, ознак та функцій правоохоронного органу, а також місця і ролі правоохоронних органів.

Згідно з чинною Конституцією, діяльність всіх органів держави і різних громадських організацій має здійснюватись у межах закону і сприяти утвердженню законності й зміцненню правопорядку. Певною мірою слід підтримати роздуми А. Подоляки, що у різних правових актах поняття правоохоронної діяльності та правоохоронних органів тлумачаться по-різному, а часто навіть суперечать одне одному¹²⁹.

На законодавчому рівні було створено міцне законодавче підґрунтя, зокрема прийнято Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»¹³⁰.

¹²⁹ Подоляка А. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи. Віче. 2009. Вересень. № 18.

¹³⁰ Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 3. Ст. 12.

Слід враховувати різноманітність суспільних потреб, наявність різноманітних суспільних інституцій, які вирішують поточні й перспективні питання господарської та фінансової діяльності, техніки, освіти, науки, обороноздатності, зовнішньої політики тощо. Водночас у державі існують також органи, що створюються тільки з метою охорони й захисту права, захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина – діяльності, що називається правоохоронною.

У ст. 1 Основного Закону, зазначається, що Україна є правовою державою, одним із головних завдань якої – створення реального та діючого механізму захисту прав, свобод і охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб. Визначальне місце в сфері правового захисту в державі відводиться правоохоронній діяльності.

Правоохоронна діяльність спрямована на запобігання виникненню умов і причин можливих та вчинених суспільно небезпечних явищ, припинення їх розвитку та ліквідацію наслідків. Різним видам правоохоронної діяльності властива одна спеціальна ознака, яка полягає в тому, що охорона прав фізичної чи юридичної особи здійснюється шляхом застосування публічно встановлених процедур. Як охоронний інструмент держави, правоохоронна діяльність впливає на поведінку суб'єктів правовідносин за допомогою використання дозволів, приписів, заборон, контролю за їх додержанням та реалізації юридичної відповідальності.

Правоохоронна діяльність – це вид управлінської діяльності. Будь-яка управлінська діяльність можлива при наявності суб'єкта та об'єкта управління. Не є винятком і правоохоронна діяльність. Водночас управлінську діяльність не можна ототожнювати із правоохоронною.

У науковій літературі зустрічаються роздуми на шталт того, що даній діяльності (правоохоронній діяльності) притаманна взаємодія між державними органами різних гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової. Але незважаючи на множин-

ність її суб'єктів, така діяльність має єдиний, цілісний характер. Цілісне виконання правоохоронної функції в державі утворено системними зусиллями уповноважених органів із виявлення або розслідування правопорушень публічного порядку, відновлення порушеного права, захисту публічного правопорядку, нагляду за додержанням законності, активною й цілеспрямованою взаємодією в процесі цієї діяльності та координацією між уповноваженими органами.

Зазначене міркування є певною мірою архаїчним, оскільки діюча Конституція України дозволяє здійснювати правоохоронну діяльність як державним, так і недержавним та громадським інституціям. Адже правова держава і громадянське суспільство повинні гарантувати особі максимальну свободу і всебічний розвиток її особистих законних інтересів. Водночас ми розуміємо різні повноваження в державних і недержавних правоохоронних інституціях.

Потреба у визначенні правоохоронної діяльності виникла внаслідок того, що в Конституції України проголошено: Україна є «соціальна, правова» держава, серед органів якої дедалі більше виникають паралельні, зовні ідентичні функції та завдання з контролю, захисту й охорони прав людини, інтересів громадянського суспільства й самої держави (ст. 1). Вона взяла на себе обов'язок охороняти людину й суспільство від негативних проявів, соціальних відхилень. Людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку визнано найвищою соціальною цінністю (ст. 3). Вирішення проблеми життєзабезпечення людини, її охорона та захист як найвищої соціальної цінності має багато складників, які належать до різних галузей права, до різних видів юридичної практики.

В Україні вже тривалий час існує потреба реформування всіх сторін життєдіяльності суспільства і держави як одна із основних умов побудови громадянського суспільства. Одним із головних завдань такого реформування має бути удосконалення системи функціонування правоохоронних органів.

Розуміння категорії «правоохоронна діяльність» як важливого феномена суспільної діяльності передбачає необхідність дослідження всієї багатоманітності його проявів. У наукових розробках, у тому числі і вітчизняних, аргументовано доведено специфічність особливостей правоохоронної діяльності, зокрема те, що за своєю природою вони є управлінськими, за характером конкретними, а за такими критеріями, як рівень індивідуалізації суб'єктів – відносними.

Слід підтримати думку О. В. Юристи, який виокремлює правоохоронні відносини як конкретними: особливостей самих правовідносин, які виникають внаслідок правопорушень, що різняться певним характером і ступенем суспільної небезпеки; принципів юридичної відповідальності (політична, кримінальна, персональна); особливістю законодавства¹³¹.

Поняття правоохоронної діяльності широко використовують у правовій і соціально-політичній літературі. Проте воно не обґрунтовано, хоч законодавство про права, обов'язки (компетенцію) правоохоронних органів, завдання, напрями їхньої діяльності, повноваження окремих органів і службових осіб досить розвинені. У науковій та навчальній літературі визначено ознаки правоохоронної діяльності. Водночас чітко не розмежовано поняття правоохоронної діяльності та спеціальної правоохоронної діяльності, іноді правоохоронну діяльність не відрізняють від судової та правозахисної.

Поняття «правоохоронна діяльність» походить під категорій «право» та «дія». В свою чергу, серед численних визначень категорії «право» – це система загальних загальнообов'язкових, формально визначених правил поведінки, які встановлюються, охороняються і гарантуються державою з метою врегулювання найважливіших суспільних відносин. У довідникових матеріалах «дія» чи «діяльність» визначаються як: активна поведінка особи; дія або бездіяльність, вольові вчинки¹³².

У чинному нині законодавстві немає чіткого визначення правоохоронної діяльності, як і немає вичерпного переліку тих ор-

¹³¹ Юриста О. В. Про поняття та основні ознаки правоохоронного відношення. Право України. 1997. № 10. С. 56.

¹³² Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. С. 434.

ганів, які слід було б відносити до правоохоронних. На дану тезу в нашому дослідженні ми вже звертали увагу. Навколо цього питання відбувається активна дискусія, науковцями висловлюються діаметрально протилежні думки і пропозиції щодо визначення поняття «правоохоронна діяльність». Можемо виділити декілька груп.

Однією є роздуми сучасних вчених-правознавців про те, що «правоохоронною» є певний різновид правозастосовної діяльності, яка є однією із специфічних форм реалізації норм права. Так, група вчених (Ю. Ведерніков, В. Карпунчев, К. Кравчук) вважають, що під правоохоронною діяльністю «слід розуміти правозастосовну діяльність з охорони права спеціально уповноважених на те органів за встановленою в законі процедурою, що полягає в розгляді юридично значущих справ, виявленні правопорушень та обвинуваченні осіб, винних у їх вчиненні, у застосуванні до правопорушників примусових заходів, встановлених державою та регламентованих законом, а також у представництві й захисті прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб»¹³³.

Правоохоронна діяльність здійснюється за допомогою застосування правових заходів впливу державного примусу (позбавлення волі за вчинення злочину, накладання адміністративного стягнення, стягнення майнової шкоди тощо). Серед заходів правового впливу велике значення мають профілактичні, попереджувальні дії правоохоронних органів. Важливими рисами правоохоронної діяльності є те, що вона здійснюється у встановленому законом порядку та з дотриманням певних процедур, заходи впливу повинні відповідати вимогам законів та іншим нормативно-правовим актам, а реалізація правоохоронної діяльності забезпечується спеціально створеними з цією метою державними органами¹³⁴.

¹³³ Кучук А. Правоохоронна діяльність: стан наукової розробки проблеми. Підприємництво, господарство і право. 2005. № 2. С. 68–72.

¹³⁴ Басай В.Д. Судові та правоохоронні органи України. Івано-Франківськ, 2002. 820 с. С.17–18.

Робота всіх органів держави і різних громадських організацій має здійснюватись у межах закону і сприяти утвердженню законності й зміцненню правопорядку. Враховуючи ці риси правоохоронної діяльності, можна зробити висновок про те, що правоохоронна діяльність – це державна діяльність, яка здійснюється у встановленому законом порядку і на його основі уповноваженими державними органами з метою охорони і захисту прав, свобод та інтересів суб'єктів права шляхом застосування правових заходів впливу¹³⁵.

Інша точка зору полягає у визначенні правоохоронної діяльності як державної правомірної діяльності, яка виявляється у впливі на поведінку людини або групи людей з боку уповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення або розгляду порушення права, його виявлення або розслідування з обов'язковим додержанням встановлених у законі процедур для цієї діяльності (В. Білоус, С. Демський, О. Захарова, В. Ковальський, В. Лукоський, В. Молдован, І. Опришко).

В юридичній науці, як і в законодавстві, не вироблено єдиного підходу до визначення поняття правоохоронної функції держави. Деякі вчені виокремлюють функцію охорони прав і свобод громадян, забезпечення законності й правопорядку. На думку М. Кельман та А. Куліша – охорону прав і свобод громадян, забезпечення законності та правопорядку¹³⁶, В. Корельський та В. Перевалов – охорону правопорядку та охорону існуючих форм власності¹³⁷, а О. Скакун та О. Ющик – саме правоохоронну функцію держави¹³⁸.

¹³⁵ Басай В. Д. Судові та правоохоронні органи України. Івано-Франківськ, 2002. 820 с.

¹³⁶ Кельман М. С. Теорія держави: навч. посіб. Тернопіль, 1997. С. 71; Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України: монографія. Харків, 2007. Ч. 1. С. 27.

¹³⁷ Теория государства и права: учеб. / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. Москва, 1999. С. 146.

¹³⁸ Скакун О. Ф. Теория государства и права: учеб. Харьков, 2000. С. 52; Ющик О. І. Правова реформа: загальні поняття, проблеми здійснення в Україні. Київ, 1997. С. 21–22.

Автори навчального посібника «Організація судових та правоохоронних органів» (Харків, 1993 р.) за редакцією І. Марочкина та Н. Сибільова вважають, що «правоохоронна функція тією чи іншою мірою властива всім органам державної влади і є складовим елементом діяльності інших органів, організацій, установ та посадових осіб, що обумовлено конституційними вимогами дотримання законності, забезпечення охорони правопорядку, інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Однак ця діяльність у більшості органів та організацій не є основною, вона вторинна, постає з основної, забезпечуючи реалізацію їх організаційно-управлінської функції у галузі економіки, фінансів, науки, освіти та інше»¹³⁹.

Розбіжності в поглядах різних учених стосовно правоохоронної функції держави ґрунтуються на різних підходах до розуміння поняття функціонування держави у сфері правоохоронної діяльності й зумовлені відсутністю законодавчого визначення правоохоронної функції держави.

В свою чергу, у наукових розробках правовідносини виокремлюють як: загальні (суб'єкт права, знаходиться у взаємозалежності, взаємозв'язку та взаємодії, є носіями однакових прав і обов'язків, встановлених у законодавчих актах), конкретні (ґрунтуються на безпосередньому соціальному зв'язку, що виникає з юридичного факту) та абсолютними (визначається точно одна сторона – носій суб'єктивних прав, а всі інші зобов'язані утримуватися від порушення його законних прав і законних інтересів) правовідносинами.

Правоохоронна діяльність за родом функціонування управлінських суб'єктів поділяється також на публічно-правові та приватноправові. Регулювання даних відносин залежить від встановлення співвідношень волі держави та учасників суспільних відносин.

¹³⁹ Організація судових та правоохоронних органів: навч. посіб. / І. С. Марочкін, Н. В. Сибільова та ін. Харків, 1996. С. 3.

За галузевою приналежністю норм права розрізняють: конституційні (характерною особливістю є установчий, програмний характер); цивільні (носять в переважній більшості майновий та немайновий характер); сімейні (на підставі шлюбу); кримінальні (на підставі норм права, закріплених Кримінальним кодексом України); локальні (на підставі Статутів територіальних громад та актів посадових осіб місцевого управління); міжнародні (виникають на основі міжнародного права з факту порушення державою своїх зобов'язань у галузі захисту прав і свобод людини і громадянина та їх законних інтересів).

У літературі це питання теж залишається дискусійним. Вбачається, що не слід їх відносити до правоохоронних з огляду на таке. Відповідно до Конституції України правоохоронні органи виконують свою функцію незалежно від законодавчої і виконавчої влади чи судової влади, в установлених Конституцією межах і згідно з законами України¹⁴⁰. Тобто, це така діяльність, що реалізується шляхом здійснення охорони прав і свобод людини і громадянина та їх законних інтересів.

За кількістю суб'єктів і значущістю в державі правоохоронна діяльність посідає значне місце й постійно привертає увагу органів влади, політичних партій, засобів масової інформації, громадськості. Правоохоронна діяльність – багатоаспектна. Політичними, управлінськими та правовими засобами її спрямовано на блокування соціальних відхилень, локалізацію соціальної напруги або правових конфліктів. Складну систему правоохоронної діяльності реалізують у різних видах правозастосовних дій, а саме: правовстановлюючих, правозабезпечувальних, правопримусувальних і правовідновлювальних.

Правоохоронна діяльність, яку здійснюють правоохоронні органи, визначається правоохоронною функцією держави, що є об'єктивною потребою розвитку держави й суспільства та спрямована на забезпечення правопорядку. Забезпечення правопорядку може відбуватися лише в межах законності.

¹⁴⁰ Конституція України станом на 1 верес. 2016 р.: відповідає офіц. тексту. Харків: Право. 2016. 82 с.

Підтримання правопорядку та припинення правопорушень покладено на компетентні державні органи (прокуратуру, органи внутрішніх справ, фіскальні служби, органи Служби безпеки України), для яких діяльність із запобігання правопорушенням, дізнання та розслідування злочинів є обов'язковою й полягає у невідкладному та відповідному реагуванні на факти невиконання або неналежного виконання вимог правових норм з боку юридичних або фізичних осіб.

Відновлення порушеного права – головне завдання правоохоронних органів. Це система правомірних дій, до яких примушують фізичну або юридичну особу, що заподіяла збитки або інші негативні наслідки, щодо їх відшкодування. Законодавством передбачено порядок відшкодування моральної або матеріальної шкоди, закріплено компенсаційні виплати за неправомірні дії правоохоронних органів.

Діяльність правоохоронних органів є публічною, багатоплановою та підконтрольною. У зв'язку з цим правоохоронний орган можна визначити як юрисдикційний орган, уповноважений державою виконувати в установленому законом порядку функції або завдання з охорони права, правопорядку, розслідування або запобігання правопорушенням, захисту національної безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності.

Кожен напрям правоохоронної діяльності має суттєві особливості і ознаки. Перша, основна ознака правоохоронної діяльності полягає в її властивості охороняти права фізичної або юридичної особи публічно встановленими процедурами. Вона впливає на поведінку людей за допомогою використання дозволів, приписів, заборон або реалізації юридичної відповідальності і виступає своєрідним охоронним інструментом держави.

Другою ознакою правоохоронної діяльності є процедурний характер діяльності. Способи здійснення правоохоронної діяльності складаються із спеціально встановлених юридичних процедур, таких як подання позову, звернення, опитування, допит та ін. Порушення посадовими особами правоохоронних органів

встановлених процедур визнають істотним порушення процесуального законодавства. Усі процедури правоохоронного призначення є формально визначеними і мають протокольну форму. Це означає, що будь-яка процесуальна дія (порушення кримінальної справи, затримання підозрілого, допит, обшук) має протоколюватися з дотриманням вимог закону.

Третьою ознакою правоохоронної діяльності визнають професійну ознаку особи, яка є суб'єктом такої діяльності. Здійснювати таку діяльність має лише компетентна, уповноважена державою посадова особа. Права здійснювати такі дії не можуть делегуватись іншій посадовій особі.

Обсяг повноважень залежить від посади, яку обіймає особа, її професійного рангу або спеціального звання. Повноваження керівника органу завжди ширші, ніж у підлеглої особи. Відповідно до меж своєї компетенції посадові особи видають відповідні акти, які діють у певній галузі. Кадри правоохоронних органів формують переважно з юристів або осіб, які мають спеціальну правову підготовку.

Серед теоретичних та практичних працівників відсутня одностайність щодо визначення категорії «правоохоронна діяльність». У чинному законодавстві немає чіткого визначення поняття правоохоронної діяльності. У ряді визначень ми зустрічаємо перерахування функцій правоохоронної діяльності. *Правоохоронна діяльність* – це діяльність спеціально уповноважених органів (як державних, так недержавних інституцій), основною функцією яких є: виявлення, припинення і попередження правових порушень, забезпечення та відновлення порушених прав або покарання правопорушника, якщо відновлення порушених прав неможливо. Це далеко не повний перелік функцій правоохоронних органів.

В іншому, *правоохоронна діяльність* – це державна правомірна діяльність, що полягає у впливі на поведінку людини або групи людей з боку уповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення або розгляду порушеного права, його виявлення або роз-

слідкування з обов'язковим додержанням встановлених у законі процедур для цієї діяльності. За основу береться державницька діяльність та не враховується функціонування органів місцевого самоврядування й громадських інституцій.

На думку А. Подоляки, *правоохоронна діяльність* – це один із напрямів державного управління, адже вся державна діяльність потребує організації й упорядкування. За допомогою адміністративно-правового регулювання встановлюють правові засади функціонування правоохоронних органів, наприклад, органів внутрішніх справ, митних органів, органів державної податкової служби¹⁴¹.

Особливе місце серед завдань правоохоронної діяльності посідає захист прав і свобод людини, її життя, здоров'я, честі, гідності, недоторканності та безпеки.

До завдань правоохоронної діяльності належить захист: встановленого Конституцією України суспільного ладу держави; прав і законних інтересів громадян, підприємств, організацій, установ, суб'єктів усіх форм власності; суверенітету та територіальної цілісності України.

Правоохоронна діяльність характеризується низкою специфічних ознак: а) здійснюється встановленими суб'єктами правоохоронної діяльності; б) здійснюється в рамках чинного законодавства; в) може здійснюватись тільки із застосуванням юридичних заходів впливу, до яких належать заходи державного примусу і державного стягнення.

Правоохоронна функція держави полягає в забезпеченні конституційного порядку, національної безпеки; вона зумовлює стан законності, актуалізує охорону конституційних прав людини й громадянина та відновлення неправомірно порушених прав. Основна ознака правоохоронної діяльності полягає в її властивості охороняти права фізичної або юридичної особи публічно встановленими процедурами (публічний характер діяльності).

¹⁴¹ Подоляка А. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи. Віче. 2009. Вересень. № 18.

Соціальна цінність такої діяльності полягає в позитивному впливі на правову поведінку людини (груп людей) за допомогою використання дозволів, приписів, заборон або реалізації юридичної відповідальності. Отже, вона є своєрідним охоронним інструментом держави.

Діяльність уповноважених органів здатна позитивно впливати на людину, мотивувати її правомірний спосіб поведінки, застосовуючи до правопорушників правомірний примус.

Інструментарій правоохоронної діяльності використовують під час вирішення різних питань суспільного життя. Разом із тим у діяльності державних органів та їх посадових осіб правоохоронні дії, які вони мають виконувати, можуть бути не основним, а похідним (допоміжним) завданням. Наприклад, переважна частина дій і завдань, що їх виконують посадові особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення (органи санітарно-технічного контролю, пробірного нагляду, гірничого нагляду, нагляду за охороною праці тощо), є управлінськими або організаційними, а не правоохоронними. Водночас правоохоронні органи зобов'язані виконувати дії, що мають консультативне, а не охоронне призначення.

На замовлення правоохоронних органів щорічно до них на роботу направляють значну кількість громадян із вищою юридичною освітою. Підвищення ефективності правоохоронної діяльності багато в чому залежить від удосконалення системи виховної і соціальної-психологічної роботи з особовим складом правоохоронних органів.

Безпекове питання є важливою складовою діяльності правоохоронних органів. У разі надходження від вказаного працівника, який виконує обов'язки щодо охорони прав та свобод людини і громадянина заяви про вчинення у зв'язку з його службовою діяльністю посягання на його життя і здоров'я, знищення чи пошкодження його майна, погрозу вбивством, насильством чи пошкодженням майна, образу чи наклеп на нього, а також про посягання на життя й здоров'я близьких родичів (батьків, дру-

жини, чоловіка, дітей), погрозу їм вбивством, пошкодженням майна органи внутрішніх справ зобов'язані вжити необхідних заходів, щоб забезпечити безпеку працівника правоохоронних органів, членів його сім'ї та збереження їхнього майна.

З метою створення умов для діяльності правоохоронних органів державою розроблено й поступово втілюються в життя відповідні заходи щодо забезпечення їх необхідним обладнанням, транспортом, засобами оргтехніки та іншими матеріально-технічними ресурсами, в тому числі виділяють валютні кошти для здійснення міжнародних зв'язків тощо.

Життя й здоров'я відповідних працівників підлягають обов'язковому державному страхуванню. У разі загибелі (смерті), що сталася в зв'язку з виконанням службових обов'язків, сім'ї загиблого виплачують одноразову допомогу в розмірі десятирічного грошового утримання за останньою посадою. Пенсію чи довічне грошове утримання виплачують повністю, незалежно від заробітку, одержуваного після виходу на пенсію.

Правоохоронну функцію держави здійснюють уповноважені правоохоронні органи засобами й методами правоохоронної діяльності.

Єдине розуміння та правове визначення понять «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи» та «правоохоронна функція держави», які разом становлять правоохоронну систему держави, мають не тільки теоретичне, а й практичне значення. Адже відсутність цього породжує нечіткість у розмежуванні компетенції і повноважень різних правоохоронних органів, дублювання їхніх функцій, паралелізм у завданнях та цілях діяльності й конфліктність у взаємовідносинах.

Згадані прогалини у правоохоронній системі держави необхідно усунути, прийнявши спеціальний Закон України «Про правоохоронну діяльність», «Про публічний порядок» (див. додаток А), де визначити правоохоронну функцію держави, поняття та перелік правоохоронних органів, цілі й завдання їхньої діяльності.

На сучасному етапі розвитку української державності перед правоохоронною діяльністю постають нові виклики і завдання, що потребують вирішення з урахуванням визначальної ролі людини (громади), а не держави, потреб суспільства, людини й держави.

Найсуттєвіші завдання, характерні для більшості правоохоронних органів та спрямовані на захист прав і свобод людини і громадянина, зумовлюють виокремлення цього основоположного принципу, який варто покласти в основу розкриття сутності й змісту завдань правоохоронної діяльності.

Правоохоронна діяльність держави реалізує охоронну функцію права. Оскільки право охороняє суспільні відносини і саме цим утворює юридичні підстави для правоохоронної діяльності держави, функціонування її правоохоронної системи. Відповідні положення відображені у тексті Конституції і законів України, інших європейських держав.

У правоохоронній діяльності використовуються різноманітні організаційні, технічні, виховні та інші за засоби, особливе місце серед яких мають займати правові, зокрема, правові засоби боротьби з правопорушеннями та ширшого запровадження надання суспільних (сервісних) послуг у сфері захисту прав, свобод та законних інтересів громадян України.

Отже, правоохоронна діяльність – це правомірна, регламентована законодавством діяльність, яка здійснюється з метою захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу із суворим дотриманням встановленого законом порядку. Розуміємо, що дані роздуми є дискусійними та вимагають обміну думками, вироблення правових позицій, прийнятних для українського суспільства.

Розділ 8.

Механізм реалізації та захисту прав, свобод людини і громадянина в правоохоронній діяльності

У сучасному світі сутність забезпечення захисту прав і свобод та законних інтересів людини і громадянина є важливим показником досягнутого суспільством і державою рівня цивілізованості та демократизму. Для українського суспільства, враховуючи соціально-економічні, політичні, ідеологічні та культурні перетворення, створення належних умов для реального здійснення кожною особою і суб'єктом прав, свобод і законних інтересів є актуальною теоретичною й практичною проблемою. Її вирішення потребує відповідних науково-теоретичних досліджень, у центрі яких має бути комплекс взаємопов'язаних соціальних та юридичних чинників. Не останню роль у цьому відіграють і міжнародні стандарти у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів громадянина, у тому числі й у діяльності правоохоронних органів держави.

Демократичні зрушення, які відбулися в житті українського суспільства, привели до значних змін у свідомості населення. Особливо це стосується ступеня його політизації, активного втручання у всі сфери громадського життя. Разом із тим належна охорона прав, свобод і законних інтересів громадян – одне із пріоритетних напрямів діяльності держави та суспільства в цілому. Необхідно зазначити, що зміни, які відбуваються в чинному законодавстві, не сприяють стабільності та надійності в діяльності правоохоронних органів.

Усвідомлення важливості світовим співтовариством прав і свобод людини і громадянина, розробка уніфікованих міжнародних стандартів прав і свобод людини і громадянина поставили перед державами світу актуальну проблему щодо напрацювання гарантій реалізації стандартів прав і свобод людини і громадянина. Не є винятком у цьому зв'язку й Україна. На-

уковцями нагромаджено значний масив теоретичних напрацювань. Серед них роботи таких авторів, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Скакун, М.М. Антонович, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Р.Ф. Гринюк, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, М.І. Казюбра, А.М. Колодій, Г.О. Мурашин, А.Ю. Олійник, О.В. Петришин, В.П. Петков, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, О.М. Руднева, А.О. Селіванов, О.Ю. Скрипнюк, Ю.М. Тодика, О.Ю. Тодика, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, Ю.О. Фрицький, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшучекно, О.І. Ющик.

Реформування в правоохоронній сфері не може відбуватися без підкріплення у законодавчому процесі. Законодавчий процес завжди був і залишається складною проблемою. На сучасному етапі складність його в українській правознавчій науці обумовлюється різними факторами. Так, слід підкреслити, що значна кількість нормативно-правових актів була прийнята до ухвалення чинної Конституції України, інша – після вступу Основного Закону в силу та водночас зазнала змін, ще одна група сьогодні знаходиться в секретаріаті Верховної Ради України, багато документів не можуть бути розглянуті через політичні розбіжності та низку інших причин. На нашу думку, питання розгляду у Верховній Раді України законопроектів у сфері охорони громадського порядку повинні бути поза політикою і розглядатися в затвердженому порядку. Основним замовником таких законопроектів має виступати українське суспільство.

Питання прийняття того чи іншого законопроекту, як і правотворчий процес в цілому, – це прерогатива держави. Такі погляди в нашому суспільстві існували і певною мірою продовжують існувати як елемент консерватизму права. Так, на думку ряду науковців, у переважній більшості в рамках теорії права залишається точка зору, що таким правом наділена держава в особі посадових осіб або публічних органів.

Відповідно до зазначеного, в нашій державі законодавство в сфері охорони громадського порядку має державний та локальний (акти органів місцевого самоврядування) імпульс фор-

мування. Що, в свою чергу, породжує протистояння між ними. Свідченням цього є значна кількість винесених протестів прокурорів у зв'язку з невідповідністю нормативно-правового документа існуючому законодавству.

При забезпеченні прав, свобод і законних інтересів громадян перед правоохоронними органами постає низка питань. Одне з них – щодо взаємодії державних правоохоронних органів з громадськістю, лежить у площині прав і свобод людини. З одного боку, в Конституції нашої держави визначається, що людина в Україні визнається найвищою соціальною цінністю (ст. 3), конституційні права і свободи якої захищаються державою і суспільством, а, з другого, – самі громадяни захищають власні права та свободи.

Проблема реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина має універсальний характер, вона є предметом дослідження як галузей суспільствознавства, так і правових наук.

Підтримуємо думку В.М. Суценка, який зазначає, що розглядаючи механізм реалізації захисту права і свободи людини і громадянина з погляду загального розуміння права, не можна погодитись з поширеним поглядом на дане поняття лише як на окрему категорію теорії права, тим більше – галузь права, навіть міжнародного, оскільки «право» будь-якої держави – це фактично всеохоплююча сукупність прав і свобод людини і громадянина, яка найчастіше, принаймні у європейській (романо-германській) правовій сім'ї, виражена у системі правових норм, що регулюють насамперед поведінку кожної людини, громадянина у суспільстві, а також взаємовідносини суспільства та його державних і самоврядних органів управління з кожною людиною та людськими спільнотами (професійними, етнокультурними, віковими, політичними об'єднаннями). Водночас держави, що належать до англосаксонської правової сім'ї, сповідуючи як основний спосіб регулювання таких відносин – судовий прецедент (рішення суду у конкретній справі), – більшою мірою по-

кладаються не на всезагальні правові норми поведінки людини, а на загальновизнані у суспільстві принципи людського співіснування, що ґрунтуються на морально-етичних засадах: справедливості, розумності, балансу інтересів, довіри, порядності та відповідальності ¹⁴².

Українська держава належить до зони Європейського континентального права, яку ще називають романо-германською правовою сім'єю. В її основу покладено нормативно-правовий акт. Традиційно під категорією «романо-германська правова сім'я» розуміють сукупність національних правових систем, які мають загальні закономірності розвитку і подібні ознаки, що склалися на основі римського цивільного права та його пристосування (у поєднанні з канонічним правом, доктринальним правом університетів і місцевих норм-звичаїв) до нових національних умов при домінуванні закону серед інших джерел права ¹⁴³. Зрозуміло, що важливе місце в романо-германській правовій сім'ї відведено принципу верховенства права.

На думку вітчизняних та зарубіжних правників, принцип верховенства права є одним із провідних у функціонуванні цивілізованого, демократичного, соціального суспільств. Право визнається вищою цінністю суспільства, яку приймають, підтримують і на регулятивну силу якої покладаються громадяни, суспільні групи, держава. Означений принцип визначає взаємовідносини держави і громадянського суспільства насамперед у сфері реалізації основних прав і свобод людини і громадянина. Через право громадянське суспільство контролює державу, ставить її діяльність у чітко визначені правові межі. Водночас держава визнає права і свободи людини, гарантує і захищає їх, не допускає неправового втручання своїх представників у їхню діяльність.

¹⁴²Сущенко В.М. Проблеми реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні (у контексті верховенства права). URL : http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/2216/Sushchenko_Problemy_realizatsii_ta_zakhystu.pdf. (дата звернення: 20.09.2018).

¹⁴³ Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підруч. / пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 664 с.

Термін «реалізація» походить від латинського слова «realis» – втілення, втілений¹⁴⁴. Словник іншомовних слів дає таке трактування: здійснення наміченого плану, програми, проекту¹⁴⁵. Водночас термін «реалізація» зустрічається в теоретичних джерелах у поєднанні слів: «реалізація правових норм», «реалізація державної політики», «реалізація завдань та функцій державного органу» тощо. Узагальнюючи наведені терміни, можемо зазначити, що це активна діяльність публічних інституцій, переважно органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо організації виконання та практичного втілення у життя за допомогою різноманітних прийомів і способів, визначених відповідно до Конституції та законів України, довгострокових та короткострокових цілей і завдань отриманого та економічного, науково обґрунтованого, соціально спрямованого розвитку держави як у цілому, так і окремих сферах державного будівництва¹⁴⁶.

Слід погодитися з думкою К.Г. Волинка, яка зазначає, що реалізація права – це забезпечене державою втілення положень правових норм у фактичній правомірній поведінці суб'єктів суспільних відносин, завершений етап правового регулювання, позитивний результат втілення приписів правових норм¹⁴⁷.

На думку Г.О. Федоренко, реалізація норм права як втілення приписів юридичних норм в суспільні реалії завжди взаємопов'язана з правомірною поведінкою, оскільки суб'єкти правовідносин впроваджують норми шляхом активних правомірних діянь (дій та бездіяльності)¹⁴⁸. В наукових розвідках зустрічається думка, що в загальному плані реалізацію правових норм

¹⁴⁴ Руднева О.М. Міжнародні стандарти прав людини та їх роль у розвитку правової системи України: монографія. Харків: ХНУВС, 2010. С. 82.

¹⁴⁵ Словник іншомовних слів Мельничука: а href="»<http://slovopedia.org.ua/42/53408/289048.html> РЕАЛІЗАЦІЯ (дата звернення: 20.09.2018).

¹⁴⁶ Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломєць, В.К. Колпаков; Держ. вищ. навч. закл. «Запорізь. нац. ун-т». Київ: Ін Юре, 2014. 520 с. С. 353.

¹⁴⁷ Волинка К.Г. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: МАУП, 2003. С. 162.

¹⁴⁸ Федоренко Г.О. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2006. С. 181.

слід визначити як зумовлену правовими приписами правомірну поведінку учасників суспільних відносин. Водночас реалізацію правових норм не варто ототожнювати з іншим поняттям – реалізацією права, як всі шляхи набуття ним властивостей позитивного утворення, переведення його лише із позитивного утворення, переведення з рівня природного права на рівень реального чинника суспільного життя¹⁴⁹. Водночас процес правореалізації тісно пов'язаний з утвердженням у суспільстві певного правопорядку, із забезпеченням свободи особистості та суспільної (публічної) безпеки¹⁵⁰.

Звичним для юридичної науки є виділенням форм реалізації норм права залежно від способів правового регулювання. Серед науковців немає однозначності у кількості стадій. Класично такими формами вважаються використання, виконання, дотримання та застосування. Як вказує Н.М. Пархоменко, використання норм права полягає у тому, що учасники правовідносин на свій розсуд розрізняють права, зазначені в нормах (наприклад, використання права на здобуття освіти). Виконання правових норм, на думку вченого, вимагає активної поведінки суб'єктів суспільних відносин щодо здійснення ними покладених на них обов'язків (виконання обов'язку зі сплати податків). Дотримання норм права своїм змістом передбачає утримання суб'єктів права від здійснення заборонених правом дій, тобто це пасивна форма поведінки зазначених суб'єктів (наприклад, дотримання заборони порушення правил дорожнього руху)¹⁵¹.

Аналогічні підходи можна використовувати і при тлумаченні категорії «реалізація міжнародних стандартів прав людини» та, ґрунтуючись на їх засадах, визначити останню як втілення у реальних суспільних відносинах універсальних принципів і норм загального характеру, що встановлюють ідеальні моделі закріплення, реалізації та/або охорони прав і свобод людини.

¹⁴⁹Загальна теорія держави і права: підруч. / М.В. Цвіка, О.В. Петришен, Л.В. Аврамєенко та ін.; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришена. Харків: Право, 2009. С. 405.

¹⁵⁰Абдулаєв М.И. Теория государства и права: учеб. 2-е изд. Москва, 2004.С. 256.

¹⁵¹Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2002. С. 379.

Таким чином, реалізація міжнародних стандартів прав людини виступає як результат – стан впорядкованості суспільних відносин на основі принципів та норм міжнародного права прав, свобод людини.

Водночас можемо зазначити, що це й відповідна поведінка учасників міжнародних домовленостей у сфері прав людини, імплементації цих стандартів у законодавство та правозастосовну практику конкретної держави. Отже, така державницька поведінка виступає як процес дотримання міжнародних новел та зобов'язання здійснення внутрішньої політики відповідно до міжнародних, загальноновизнаних стандартів у сфері прав, свобод та законних інтересів. Держава має здійснювати свої функції, відштовхуючись від примату прав людини над іншими соціальними, економічними, політичними чинниками. Вибудовуючи таку діяльність, держава фактично здійснює й реалізує міжнародні стандарти в сфері прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Разом із тим, для держави є важливим дотримання міжнародних стандартів, при цьому закріплюючи (дублюючи) у внутрішніх нормативно-правових актах загальноновизнані принципи права та права і свободи людини, забезпечуючи ефективне правозастосування усіма державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськими (самоврядними) організаціями, здійснюючи попередження та охорону прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Така діяльність має здійснюватися за рахунок правоохоронної, правозахисної та судової діяльності.

Міжнародні стандарти прав людини розуміють як закріплені в міжнародних нормах загальноновизнані положення, які встановлюють мінімальне забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина у демократичному суспільстві та визнають їх нормативний зміст на рівні національного законодавства.

Регламентуючи основи міжнародного співробітництва, ст. 9 Основного Закону визначає, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства, а укладення договорів,

які суперечать Конституції, можливе лише після внесення відповідних змін до неї.

Слід зазначити, що відповідно до ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України»¹⁵², якщо договором встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору.

В умовах розвитку України і державі, і громадянському суспільству необхідно утверджувати верховенство права. На думку Ф.М. Рудича, цей принцип лише декларується та на заваді його реалізації постають клановість, олігархічність, що унеможливають життя за нормами закону і моралі. З огляду на це проблема взаємодії держави і громадянського суспільства в забезпеченні принципу верховенства права в Україні є надзвичайно актуальною і, мабуть, вічною¹⁵³.

Частиною обраного питання для дослідження, а саме механізмів реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в правоохоронній діяльності, є питання «механізм захисту ...». Проведення правової реформи в Україні тісно пов'язано з вирішенням проблеми підвищення ефективності управління та захисту прав особи органами влади всіх рівнів. У зв'язку з цим виникає необхідність визначення напрямів будівництва найбільш раціонального та ефективного механізму управління. Слід зазначити, що проблематика правового механізму розглядається в багатьох наукових розробках. Дослідниками досить активно вивчаються категорії «правовий механізм управління» та «правовий механізм захисту прав людини». Саме на них будується поняття «правовий механізм захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у діяльності правоохоронних органів».

Правовий механізм у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів громадян України у діяльності правоохоронних ор-

¹⁵² Про міжнародні договори України: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 50. Ст. 540.

¹⁵³ Рудич Ф.М., Балабан Р.В. та ін. Політична система та інститути громадянського суспільства в сучасній Україні: навч. посіб. Київ: Либідь, 2008. 440 с. С. 88.

ганів реалізується через нормативно-правове забезпечення, а саме: Конституцію, закони і постанови Верховної Ради України, укази Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, розпорядження органів місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування тощо.

Традиційним, загальним підходом до визначення категорії «правовий механізм» можемо вважати комплекс заходів правового, організаційного, матеріально-технічного забезпечення. Водночас одностайного підходу до даної категорії в наукових розвідках немає. У юридичній літературі терміну «механізм захисту» приділено достатньо уваги вченими з різних галузей правової науки. Адже важливим показником для України, як демократичної та правової держави, є рівень забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів громадян України. Це конституційне поняття, закріплене у ст. 5 Конституції, має за мету імперативно визначити, що всю діяльність держави спрямовано на задоволення людиною її природних прав.

А.Ю. Олійник зазначає, що в наукових розробках з даної тематики використовуються такі категорії: «механізм держави», «механізм управління», «механізм правового впливу», «механізм державно-правового регулювання», «механізм публічно-правового захисту» тощо¹⁵⁴.

У правовій науці «правовий механізм», розглядається у двох вимірах: у широкому і вузькому. На наш погляд, правовий механізм захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів України в широкому розумінні – це комплекс правового забезпечення публічними інституціями захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у діяльності держави, у вузькому – це структурно взаємопов'язана сукупність правових та організаційних засобів, що реалізуються органами управління, спрямована на регулювання правовідносин у сфері захисту прав громадян у сфері суспільних відносин.

Система правових засобів, метою яких є захист прав і свобод людини, у спеціальній літературі визначається поняттям *меха-*

¹⁵⁴ Олійник А.Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: монографія. Київ: Алерта; Центр навчальної літератури, 2008. С. 151.

нізм, а потреба в такому захисті виникає при здійсненні певного правопорушення або об'єктивно протиправного діяння¹⁵⁵. Що, в свою чергу, забезпечує людиноцентристське ставлення держави до задоволення природних прав і свобод людини.

Термін *механізм* бере початок від грецького слова μηχανή *meschané* машина – система тіл, що призначена для перетворення руху одного або декількох тіл на потрібний рух інших тіл¹⁵⁶. Водночас категорію «механізм» досить часто використовують як синонім до слова «система», хоча вказані поняття не є тотожними. При цьому систему можна розуміти як сукупність елементів, які знаходяться у відносинах і зв'язках між собою¹⁵⁷.

Дослідження категорії «правовий механізм захисту прав громадян в діяльності правоохоронних органів України» вбачається можливим насамперед виходячи з розуміння правового забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадянина, як комплексу дій правоохоронних органів стосовно реалізації права на захист громадян, що передбачає певну систему правових засобів та гарантій, які використовуються в процесі суспільних відносин.

Базовими категоріями терміна «правовий механізм захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у діяльності правоохоронних органів України» є категорії «механізм правового забезпечення прав і свобод людини» і «правовий механізм державного управління».

У наукових працях не існує єдиного підходу, щодо визначення терміна «механізм державного управління» Так, Г.В. Атаманчук визначає механізм державного управління як складну систему державних органів, організовану відповідно до певних принципів для здійснення завдань державного управління¹⁵⁸. Ю.А. Тихомиров зазначає, що в широкому розумінні механізм

¹⁵⁵ Конституційне право України / за ред. В.Ф. Погорілка. – 2-ге доопр. вид. Київ: Наукова думка, 2000. С. 205.

¹⁵⁶Юридична енциклопедія : в 6 т / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Українська енциклопедія. 1998.

¹⁵⁷ Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. Москва: Республика, 2001. 719 с. С. 513.

¹⁵⁸ Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. Москва: Юрид. лит., 1975. 240 с. С. 316.

управління являє собою процес узгодженого впливу суб'єктів управління на явище навколишньої соціальної дійсності та визначає його як спосіб організації і функціонування управління, що виражається у висуванні обґрунтованих цілей, в утворенні та розвитку керуючої системи¹⁵⁹.

Відповідно до нашого дослідження правовий механізм державного управління у сфері захисту прав громадян в діяльності правоохоронних органів України – це цілісна система суб'єктів управління, яка здійснює цілеспрямований вплив на захист прав, свобод і законних інтересів громадян у межах Конституції та чинного законодавства.

Для більш детального розуміння даної категорії слід розглянути її складові елементи (частини). У науковій літературі немає єдності щодо структурних елементів правового механізму. На думку К.Г. Волинки, до структурних елементів механізму належать: правовий статус, нормативно-правові засоби та загальносоціальні умови¹⁶⁰. До речі, В.В. Радзевська визначає такі складові, як механізм охорони, механізм захисту та реалізації¹⁶¹.

В.П. Василевська виділяє наступні структурні елементи механізму: юридичні передумови; нормативно-правові засоби (юридичні гарантії); загальносоціальні умови реалізації, охорони, захисту. Формами забезпечення науковець визначає як зовнішні прояви взаємоузгодженого функціонування складових елементів механізму забезпечення, спрямовані на перетворення закріплених у законі прав і свобод на дійсність, які відображають забезпечення: реалізації прав на безпеку; охорони права на безпеку та захисту права на безпеку¹⁶².

І.О. Іерусалімова при визначенні структурних елементів ме-

¹⁵⁹ Тихомиров Ю.А. Механізм управління в розвитку соціалістического обществе. Москва: Наука, 1978. 336 с. С. 45.

¹⁶⁰ Волинка К.Г. Проблеми становлення єдиного механізму забезпечення прав і свобод особи. Вісник Запорізького юридичного інституту. 2000. № 3. С. 42.

¹⁶¹ Радзевська В.В. Щодо правового визначення поняття «механізм забезпечення прав і свобод людини та громадянина». Бюлетень Міністерства юстиції України. 2010. № 3. С. 151.

¹⁶² Васильовська В.П. Механізм забезпечення прав людини на безпеку. Право України. 2005. № 9. С. 26.

ханізму забезпечення прав і свобод людини вказує на норми права, умови, засоби та гарантії їх реалізації¹⁶³.

Цікавим є визначення механізму правового забезпечення прав і свобод у різних сферах права. Наприклад, Я.В. Лазур визначає категорію «механізм забезпечення прав і свобод громадян у сфері державного управління» як процес діяльності органів державного управління щодо створення належних умов реалізації, охорони та захисту прав і свобод громадян від протиправних дій, шляхом виконання матеріальних і процесуальних способів юридичних засобів та способів¹⁶⁴.

Забезпечення прав і свобод людини – це створення умов для здійснення прав і свобод людини. Воно включає такі три елементи державної діяльності: сприяння для здійснення прав і свобод людини ...; охорона прав і свобод людини ...; захист прав і свобод людини (відновлення порушення правомірного стану, притягнення порушників до відповідальності)¹⁶⁵.

Водночас у науковій літературі існують й інші точки зору з окресленого питання. Не претендуючи на безапеляційність, до найбільш важливих елементів правового механізму захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів, на нашу думку, слід віднести наступні категорії: «суб'єкти правового захисту», «правові засоби захисту» та «правові гарантії захисту». Саме ці категорії найбільш повно розкривають зміст поняття правового механізму захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів України.

А.М. Колодій та А.Ю. Олійник вважають, що механізм реалізації суб'єктивних прав – це єдність правових засобів, за допомогою яких матеріалізуються права і свободи людей. У вузькому розумінні він включає такі елементи, як юридично значуща діяль-

¹⁶³ Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина : навч. посіб. / І. О. Іерусалівма, І.О. Іерусалівом, П.Н. Павлик., Ж.В. Удовенко. Київ: Знання, 2007. С. 98

¹⁶⁴ Лазур Я.В. Поняття, сутність і елементи адміністративно-правового механізму за безпеку прав і свобод громадян у державному управлінні. Форум права. 2009. № 3. С. 393

¹⁶⁵ Рабинович П.М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). Харків: Вид-во «Право», 1997. 154 с. С. 45.

ність суб'єктів, а також стадії реалізації суб'єктивного права¹⁶⁶.

У процесі діяльності публічного органу питання забезпечення прав людини і громадянина посідає значне місце, оскільки є його головним конституційним обов'язком.

Водночас у науковій літературі виділяють основні напрями розвитку функціонування правоохоронних органів як частини реалізації конституційних прав та свобод в сфері публічного порядку: створення умов для дійсної реалізації громадянами своїх прав і свобод (планування та координація дій); забезпечення безпосередньої реалізації прав та свобод громадян; профілактики правопорушень, що посягають на права, свободи і законні інтереси людини і громадянина; охорону (захист) конституційних прав та свобод людини і громадянина; відтворення порушених прав та свобод¹⁶⁷.

Під поняттям правового механізму захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у діяльності правоохоронних органів України слід розуміти сукупність політичних, організаційних, правових, економічних, соціально-культурних, ідеологічних засобів здійснення відповідними суб'єктами (зокрема правоохоронними органами) управлінського впливу при вирішенні питань щодо захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у межах Конституції і законів України.

Отже, реалізація конституційних прав та свобод неможлива без забезпечення її організаційно-виконавчою діяльністю державних органів та посадових осіб, діяльність яких є свідомою реальності свободи особистості, необхідним чинником переходу правових можливостей користування благами, закріпленими в Конституції, у практику життєдіяльності кожної особи. Тому важливо визначити роль та значення держави в цілому і окремих її органів у забезпеченні реалізації прав.

Немає сумніву, що проблема дотримання прав людини сьогодні

¹⁶⁶ Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина в Україні: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 336 с. С. 218.

¹⁶⁷ Грицкевич С.Г. Конституційні екологічні права людини й громадянина та їх забезпечення органами внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2002. С. 18.

ні набула політичного і навіть геополітичного значення. Дії окремих політиків та політичних сил в Україні та поза її межами варто оцінювати з погляду, чи сприяють вони правам людини, чи, навпаки, порушують їх або створюють їм загрозу. Водночас прикладом нормативно-правового акта з питань механізму реалізації захисту прав людини і громадянина може слугувати Національна стратегія у сфері прав людини, затверджена Указом Президента від 25 серпня 2015 року № 501/2015¹⁶⁸, певною мірою є декларативним та вибіркоким документом. Так, серед стратегічних напрямів у документі окреслені двадцять шість напрямів.

Серед недоліків у теоретичних напрацюваннях зазначається, що в ній не охоплюється державна політика щодо прав людини в цілому, не прочитує вказані антагоністичні тренди, а тільки розглядає розвиток окремих прав та свобод, залишаючи поза увагою такі вагомні для утвердження прав людини аспекти, як: система конституційного захисту прав людини та основоположних свобод; участь України в міжнародних юрисдикціях; розвиток судових та позасудових механізмів захисту прав людини; розвиток громадського контролю, парламентського та позапарламентського, за дотриманням та захистом прав людини; права людини в системі органів кримінальної юстиції та інші¹⁶⁹.

План дій з реалізації Стратегії до 2020 року, затверджений розпорядженням КМУ від 23 листопада 2015 р. № 1393-р «Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року»¹⁷⁰, далі регламентує та деталізує Стратегію. У цілому це об'ємний документ на триста сторінок. Він більш логічно побудований, проте, звичайно, не може містити планування дій щодо вирішення проблем, не

¹⁶⁸ Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України №501/2015 від 25.08.2015 р. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/5012015-19364> (дата звернення: 20.09.2018).

¹⁶⁹ Захаров С. Права людини в Україні в 2015 р.: основні тенденції. URL: <https://helsinki.org.ua/prava-lyudynu-v-ukrajini-v-2015-r-os> (дата звернення: 20.09.2018).

¹⁷⁰ Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року. URL: zakon.rada.gov.ua/go/1393-2015-p. (дата звернення: 20.09.2018).

розглянутих в Стратегії. До його позитивів слід віднести планування спільної діяльності уряду, міжнародних експертних організацій та неурядових правозахисних організацій тощо. У плані заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року зазначалося: найменування очікуваного результату; найменування заходу, спрямованого на досягнення очікуваного результату; індикатор досягнення тощо.

Для прикладу, в розділі «Створення ефективної системи протидії катуванням, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню; створення умов для запобігання випадкам неналежного поводження; утвердження у суспільстві нетерпимості до будь-яких проявів неналежного поводження» серед заходів зазначається - створення ефективної системи розслідування злочинів, пов'язаних із катуваннями, жорстоким, нелюдським або таким, що принижує гідність, поводженням чи покаранням, у тому числі насильницьким зникненням.

Важливе місце відведено в президентському документі і міжнародно-правовому аспекту. Так, в частині Плану «Реалізація, моніторинг та контроль за імплементацією Стратегії» підкреслюється: імплементація Стратегії забезпечується спільними діями державних органів, інститутів громадянського суспільства, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за підтримки Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, Організації з безпеки і співробітництва в Європі та інших міжнародних організацій на усіх етапах розроблення плану дій щодо реалізації її положень, моніторингу та контролю.

До організаційних заходів слід віднести і пункт Положення, в якому зазначається, що для здійснення моніторингу реалізації Стратегії Президентом України, Кабінетом Міністрів України можуть утворюватися відповідні допоміжні органи, до складу яких можуть залучатися в установленому порядку представники державних органів, інститутів громадянського суспільства, представницьких органів корінних народів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, міжнародних організацій

цій, народні депутати України, науковці та інші фахівці.

Контроль за реалізацією Стратегії та плану дій здійснюється відповідно до наявних національного та міжнародного механізмів.

Оцінка ефективності реалізації Стратегії ґрунтуватиметься на результатах виконання плану дій, позиції України у міжнародних рейтингах, результатах моніторингу України з боку міжнародних організацій, соціологічних дослідженнях, опитуваннях громадської думки.

На нашу думку, найбільшою заслугою правоохоронних органів буде довіра населення до діяльності правоохоронних органів та дій, які здійснює Національна поліція. Якщо показник 15 % довіри українців до діяльності поліції не вдасться покращити, то міжнародні рейтинги будуть мати загальне/опосередковане значення.

Серед моніторингових механізмів, які широко застосовуються в європейських країнах слід назвати: доступність публічних послуг, які надаються органами публічної адміністрації (передбачає і фінансову, і організаційну); права приватних осіб «бути почутим» (на подачу доказів у справі, на отримання обґрунтованої відповіді публічної адміністрації); право приватних осіб на представництво та правову допомогу у відносинах з органами публічної адміністрації; часові обмеження розгляду адміністративних справ; обов'язок адміністрації повідомляти про прийняття та зміст адміністративного акта та способів його оскарження¹⁷¹.

Наводячи дані принципи публічного/гласного моніторингу, розуміємо, що, на жаль, в Україні не завжди дотримуються окреслених міжнародних правил, які позитивно зарекомендували себе в державах з розвинутою демократією.

У Плані «Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року» серед заходів найменування заходу, спрямованого на досягнення очікуваного результату: запровадження

¹⁷¹ Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посіб. для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с. С. 37.

інформаційних правоосвітніх кампаній у засобах масової інформації щодо недопущення катувань та жорстокого поводження в діяльності правоохоронних органів, зазначається: розроблення з урахуванням стану законодавчого забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань; розроблення законопроекту щодо створення незалежного органу (далі – ДБР) до виключної компетенції якого буде входити розслідування випадків жорстокого поводження та інших випадків неналежного поводження з боку працівників правоохоронних органів тощо.

Із проаналізованих заходів «індикатора досягнення результату» у переважній більшості зазначається: проведення соціологічних опитувань, проведення дослідження громадської думки; надання інформації із проведеного соціологічного вивчення; вивчення міжнародного досвіду; дослідження та вивчення даної проблематики та внесення законопроекту; підготовка наказу тощо.

З огляду на час дії нормативно-правового акта, маємо на увазі Указ Президента від 25 серпня 2015 року № 501/2015, можемо висновувати, що на практиці не все вдалося здійснити. За загальним правилом, подальше регламентування та деталізація зазначеного нормативно-правового акта покладається на відомчі та локальні нормативно-правові акти. І цьому є різні пояснення як правового, так і організаційного характеру.

Питання захисту прав, свобод та законних інтересів громадян в діяльності правоохоронних органів є предметом вивчення різних юридичних наук, а саме: теорії держави та права, конституційного права, адміністративного права, цивільного права, міжнародного права, кримінального права та кримінально-процесуального права.

У суспільстві позитивно сприймається закріплення Конституцією України принципово нових чинників у регулюванні відносин між державою та особою, а отже, і відносно нове місце в цих відносинах права. У демократичному суспільстві кожне право особи має бути закріплено належним чином, забезпечува-

тися всією повнотою влади, до того ж об'єктом охорони є права, свободи та законні інтереси особи і громадянина, які не тільки прямо закріплені в нормативно-правових актах, а й впливають з духу чинного законодавства, розвитку міжнародного співтовариства та не суперечать інтересам самої держави.

Сутність поняття правового механізму захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у діяльності правоохоронних органів України розуміється як сукупність політичних, організаційних, правових, економічних, соціально-культурних, ідеологічних засобів здійснення суб'єктами управління (правоохоронними органами) своїх повноважень при вирішенні питань щодо захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у межах Конституції і законів України.

Розділ 9.

Правові засоби захисту прав, свобод людини і громадянина в правоохоронній діяльності

Розглядаючи питання правового механізму захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в правоохоронній діяльності суспільних інституцій, слід зазначити, що соціально-юридичний механізм захисту прав і свобод людини й громадянина – це система засобів та методів, які створюють необхідні умови поваги до прав і свобод людини і громадянина.

Сьогодні до загальних ознак держави як політичної організації суспільства теоретиками права включаються передусім саме наявність публічної влади, територія, суверенітет, апарат управління, апарат примусу, оподаткування¹⁷² тощо. Водночас, розглядаючи державу виключно лише з позицій інституційно-формального критерію, захист прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина не може мислитись як неодмінна ознака загалом будь-якої держави, що з'являється в процесі її еволюції внаслідок змін самої системи соціальних відносин. Але історія розвитку людства неодноразово доводила, що не дотримання прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина призводило до революційних змін та суспільних потрясінь.

Важливим у процесі побудови правової держави є розуміння та практичне впровадження захисту прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина не лише як однієї з її ознак, а саме як основної функції правової держави. У цілому функції держави уявляються як головні напрями та види її діяльності, що виражають сутність і соціальне призначення такої держави у

¹⁷² Теорія держави і права: навч. посіб. / О.М.Головко та ін.; за заг. ред. І.М. Погрібно-ного; Харк.нац.ун-т внутр.справ. Харків: ХНУВС, 2010. 277 с.; Загальна теорія держави і права: підруч. [для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / М.В.Цвік, В.Д.Ткаченко, Л.В.Авраменко та ін.; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.; Общая теория государства и права: Академический курс: в 3 т. – 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. проф. М.Н.Марченко. Москва: ИКД «Зерцало–М», 2002. Т. 1. 528 с.

сфері суспільного управління й державного врядування. Зазначимо, що належить розрізняти загальні функції кожної держави як такої (економічна, політична, функція оборони) та функції, що безпосередньо впливають із засадничих соціально-політичних, правових і духовних принципів та закономірностей, покладених в основу конкретної держави. Це ж стосується і функцій сучасної демократичної правової держави, що, як вже вказувалось вище, є своєрідним продуктом історичного розвитку суспільства та держави.

Слід погодитися і думкою Р.Ф.Гринюка, що правова держава – це та держава, яка правом зобов’язана гарантувати й захищати права й свободи людини і громадянина¹⁷³. Це складний і тривалий процес, в якому задіяні різні правові чинники: правова політика; правова свідомість; правопорядок тощо.

Окреме питання щодо розуміння захисту прав громадян як ознаки й функції правової держави стосується форм, плюралізм яких, на нашу думку, виступає істотною характеристикою повноцінної системи захисту прав і свобод людини та громадянина. При цьому одразу не погоджуємося із С.О. Кириченка, на думку якого правову державу характеризує насамперед саме «судовий захист фізичних і юридичних осіб, права яких в тій або іншій мірі ущемлені»¹⁷⁴, який, по суті, є лише однією з форм загальної системи захисту прав громадян. Так, наприклад, О.Ф.Скакун виділяє щонайменше три форми захисту прав і свобод людини та громадянина: судову, адміністративну й «адміністративно-судову» (державну)¹⁷⁵. Щодо нас, то на рівні із названими формами захисту прав громадян за належне також вбачається виокремлення ще й громадської форми захисту, до якої, серед

¹⁷³ Гринюк Р.Ф. Ідея правової держави: теоретико-правова модель і практична реалізація. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. 388 с.

¹⁷⁴ Кириченко С.О. Співвідношення соціальної правової держави і громадянського суспільства в умовах сучасної України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец.12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень»; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2001. 20 с. С. 7

¹⁷⁵ Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. [для студ. вищ. навч. закладів]. 2-ге вид. ; Національний ун-т внутрішніх справ. Харків: Консум, 2005. 656 с.

іншого, належить самозахист, яким згідно з ч. 1 ст. 19 ЦК України від 16 січня 2003 р. № 435-IV є застосування особою засобів протидії, які не заборонені законом та не суперечать моральним засадам суспільства.

Одна з найбільш доступних і швидких форм захисту прав громадян – це саме адміністративно-правова форма. Так, її сутність зводиться до застосування заходів адміністративного примусу, спрямованих на відновлення, визнання прав та припинення порушень прав громадян, здійснюваних органами публічної влади за заявами громадян або з ініціативи компетентних органів¹⁷⁶. Водночас в умовах сучасної демократичної правової держави особливого значення набуває саме плюралістичний характер захисту прав громадян як такий, що передбачає однакову функціональність та ефективність усіх форм і способів захисту прав і свобод людини і громадянина, свободу громадянина у виборі та застосуванні форм захисту своїх прав. При цьому, на думку Я.В. Лазура, реальне й найбільш ефективне забезпечення захисту прав і свобод громадян в сфері державного управління можливе саме при комплексному поєднанні форм такого захисту.

Разом із тим чинне законодавство не містить визначення таких понять, як «правоохоронні функції» і «правозастосовні функції». Варто зауважити, що немає жодного державного органу, який би у своїй діяльності не застосовував би правові норми, тобто не виконував правозастосовних функцій. А щодо правоохоронної функції, то як справедливо зауважують деякі правознавці, за логікою законодавчої техніки поняття «правоохоронні функції» мало б передбачатися у Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів»¹⁷⁷, у ст. 2 якого міститься посилання на те, що правоохоронними можуть визнаватися інші органи, які здійснюють правоохоронні функції. Однак, як зазначають М.І. Мельник та М.І. Хавронюк,

¹⁷⁶ Гринюк Р.Ф. Ідея правової держави: теоретико-правова модель і практична реалізація. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. 388 с.

¹⁷⁷ Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. №3781-XII. URL: zakon.rada.gov.ua. (дата звернення: 20.09.2018).

при підготовці і прийнятті вказаного Закону, як і інших законодавчих актів, цього зроблено не було¹⁷⁸.

Забезпечення законності, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян – це предмет турботи держави, її органів, організацій, установ та посадових осіб. Надзвичайно важливого значення ці питання набувають для правоохоронних органів.

Необхідно зауважити, що функції захисту прав і свобод людини та громадянина в науковій літературі не визначаються. Узагальнення ж даної дефініції вбачається досить складним з огляду на відмінності в підходах до сприйняття та пояснення як захисту прав громадян, так і феномена правової держави та інших державно-правових явищ. На думку І.В. Берестовського, вона являє собою «систему заходів демократичної, соціальної, правової держави, спрямовану на недопущення порушення існуючих прав (їх попередження, контроль і нагляд за дотриманням прав), а також на підтвердження чи відновлення оскарженого чи порушеного права, що реалізується організаційними й правовими засобами і законним шляхом як органами державної влади і місцевого самоврядування, так і громадськими організаціями з метою нормалізації процесу здійснення прав і свобод особою»¹⁷⁹.

Водночас дещо неправильним є зводити захист прав і свобод людини та громадянина до заходів виключно лише демократичної соціальної правової держави. Слід акцентувати увагу на тому, що найбільш повним і дієвим захист прав громадян може бути саме за умов правової держави, однак це аж ніяк не заперечує можливості існування такого захисту в інших державах. Крім цього, цілком логічно постає питання щодо першочерговості захисту прав громадян чи правової держави, що захист прав

¹⁷⁸ Мельник М.І., Хавронюк М.І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: навч. посіб. Київ: Атіка, 2002. 576 с. С. 24.

¹⁷⁹ Берестовський І.В. Суверенітет особи – умова розбудови та функціонування громадянського суспільства. Право і суспільство. 2011. № 4. С. 22–26. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2011_4_7 (дата звернення: 20.09.2018).

громадян складається із заходів правової держави. Натомість заходи захисту прав громадян становлять правову державу. Як бачимо, дані роздуми є дискусійними та неоднозначними.

У юридичній літературі при розгляді питань діяльності правоохоронних органів у сфері захисту прав свобод і законних інтересів людини і громадянина в правоохоронній діяльності використовують терміни «захист» і «забезпечення». Зокрема, під поняттям «забезпечення» розуміється процес дії загальних і спеціальних (правових, психологічних і управлінських) гарантій, які виступають у якості умов і засобів досягнення поставленої мети. Звісно, слід визначити, яка мета стоїть перед суб'єктами правоохоронної діяльності, особливо перед представниками правоохоронних органів, у процесі дотримання і захисту прав і свобод громадян. Тобто, на перше місце ставиться об'єктно-суб'єкта домінанта.

Ряд авторів вважають, що забезпечення законності й правопорядку виступає результатом вимог щодо захисту прав людини. Інші стверджують, що охорона законності пов'язана з порушенням останньої, а забезпечення – з профілактикою таких порушень і її зміцненням. На нашу думку, забезпечення правопорядку – не що інше, як постійно діючий цілеспрямований управлінський правоохоронний процес, спрямований на підтримання режиму законності і справедливості в регульованих правовими й іншими соціальними нормами суспільних відносинах. Водночас дані поняття співвідносяться як загальне та ціле.

Варто зазначити, що термін «захист» перекладається як охорона, заступництво; відстоювання чийхось інтересів; місце, предмет, споруда, де можна захиститися від кого або чого-небудь¹⁸⁰. У свою чергу, термін «забезпечення» – надання нормальних для життя матеріальних засобів; створення матеріальних засобів, необхідних для діяльності, функціонування чого-небудь; охорона кого, чого-небудь від небезпеки¹⁸¹. Найбільш цікавими

¹⁸⁰ Короткий тлумачний словник української мови / уклад.: Д.Г. Гринчишин, Л.Л. Гумецька, В.Л. Карлова та ін.; відп. ред. Л. Л. Гумецька. Київ: Рад. школа, 1978. 296 с. С. 87.

¹⁸¹ Там само. С. 75.

в руслі нашого дослідження є охорона, заступництво, відстоювання прав, свобод і законних інтересів громадян.

Правові засоби захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів України потребують відповідного удосконалення та розвитку. Це, на думку В.Б. Авер'янова, потребує не тільки рішучого подолання негативних наслідків тривалого ігнорування колишньою радянською адміністративно-правовою наукою проблем прав людини при визначенні сутності, предмета і метода адміністративного права, а й активного сприйняття зарубіжних доктрин і практики забезпечення демократичних взаємостосунків органів публічної адміністрації з громадянами¹⁸².

Під категорією «засіб» слід розуміти – прийом, спосіб дії; пристосування для здійснення якої-небудь діяльності¹⁸³. Таким чином, захист прав, свобод та законних інтересів громадян передбачає вирішення широко кола питань, що включає в себе не тільки діяльність відповідних державних органів, а й також активні дії у межах закону самого носія гарантованих Конституцією та іншими нормативно-правовими актами прав та свобод з поновлення ним свого порушеного права без звернення до компетентних органів. Саме у такий спосіб чинне законодавство надає право громадянам самим захищати свої права та законні інтереси в межах діючого законодавства.

У численних документах Кабінету Міністрів України і відповідних правоохоронних міністерств та центральних органів виконавчої влади передбачається система заходів щодо реформування правової системи, зміцнення законності та правопорядку. Серед першочергових заходів – приведення законодавства у відповідність до Конституції України, забезпечення його стабільності, усунення протиріч та невизначеності, дієве вдосконалення системи захисту прав і свобод людини й громадянина,

¹⁸² Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Науково-видавниче підприємство «Видавництво «Наукова думка» НАН України», 2007. 588 с. С. 129.

¹⁸³ Короткий тлумачний словник української мови / уклад.: Д.Г. Гринчишин, Л.Л. Гумецька, В.Л. Карлова та ін.; відп. ред. Л. Л. Гумецька. Київ: Рад. школа, 1978. 296 с. С. 85.

нормативно-правової бази, захист майнових прав громадян, наближення законодавства України до стандартів Європейського Союзу, реформування правового законодавства, органів юстиції, судової системи, розширення міжнародного правового співробітництва, розробка комплексних заходів щодо забезпечення законності та правопорядку, нормативно-правових актів, спрямованих на посилення боротьби з корупцією та подолання інших проти правових вад.

Важливе значення під час напрацювання форм та методів діяльності правоохоронних органів має правова культура її співробітників, оскільки саме вона ґрунтується на поняттях гуманізму та глибокому знанні норм чинного законодавства та безпосередньо їх дотримання. Продовжуючи дослідження даного питання, зазначимо, що К.Б. Толкачев і А.Г. Хабібулін конкретизують форми діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення прав і свобод громадян – це сукупність однорідних, конкретних дій їх співробітників: 1) які пов'язані зі створенням оптимальних умов для того, щоб громадяни вільно користувалися благами особистої свободи; 2) які пов'язані з усуненням негативних факторів, що ускладнюють реалізацію особистих прав і свобод; 3) які пов'язані із створенням можливостей для здійснення умов щодо забезпечення особистих прав громадян, які відбувають покарання за скоєння правопорушень¹⁸⁴. Перший напрям пов'язаний із використанням методів переконання, другий та третій, як правило, із застосуванням примусу.

Комплексний підхід до проблеми подальшого зміцнення законності потребує участі в її вирішенні всіх співробітників правоохоронних органів. Повинна бути підвищена особиста відповідальність за виконання дорученої справи, за стан служби в цілому.

У теорії права функції держави реалізуються в певних визначених формах. Основними формами здійснення даних функцій правоохоронними органами є: а) право-реалізаційна (виконавча

¹⁸⁴ Толкачев К.Б., Хабибулин А.Г. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан: монография. Уфа: Уфим. ВШ МВД РСФСР, 1991. 168 с. С. 62.

або правозастосовна), що полягає у конкретизації та виконанні нормативно-правових актів, а також практичній діяльності правоохоронних структур щодо реалізації своїх повноважень; б) правоохоронна (судова), що являє собою діяльність органів та організацій держави стосовно створення необхідних умов для дотримання законності у процесі виконання функцій держави, а також застосування певних форм юридичної відповідальності у випадку невиконання державних повноважень чи порушення прав і свобод особи у процесі їх реалізації¹⁸⁵. Варто також зауважити, що не існує жодної державної інституції, яка б у своїй діяльності не застосовувала правові норми, тобто не виконувала правозастосовних функцій.

Аналіз законодавства та практика роботи різноманітних правоохоронних органів дають змогу виявити наступні основні напрями їх діяльності щодо забезпечення реалізації, охорони та захисту конституційних прав, свобод і законних інтересів особи:

а) захист людини, її життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів незалежно від віку, статі, національності, расової належності, мови та ін.;

б) недопущення у своїй діяльності незаконних обмежень і порушень прав, свобод та законних інтересів громадян;

в) безпосередня охорона задекларованих в Основному Законі прав, свобод і законних інтересів громадян;

г) забезпечення необхідних умов реалізації громадянами певних прав, свобод та законних інтересів;

д) захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини і громадянина¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Основи правознавства: підруч. / С.В. Бобровник, В.І. Ваксман, В.Ф. Дубровський та ін. / ред. І.Б.Усенко. Київ, 1999. 415 с. С. 16–17.

¹⁸⁶ Заєць Н. Місце органів внутрішніх справ у реалізації прав людини. Право України. 1999. № 9. С. 26–29; Коріняк О.М. Захист прав і свобод людини і громадянина в діяльності правоохоронних органів України. Часопис академії адвокатури України. 2010. № 10. С. 89.

Процес захисту прав, свобод і законних інтересів громадян реалізується практичними працівниками правоохоронних органів при захисті основоположних прав громадян, до яких можна віднести:

– право людини на життя і повагу до її гідності (ст. ст. 27, 28 Конституції України). У ст. 28 Конституції України встановлено, що кожен має право на повагу до його гідності. Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність видам поведження або покарання. Жодна людина без її добровільної згоди не може бути піддана медичним, науковим або іншим дослідям;

– право на свободу і особисту недоторканність, яке гарантує ст. 29 Конституції України. Ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за мотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом. Дана конституційна норма недоторканності не виключає можливості обмеження індивідуальної свободи громадян у передбачених законом умовах та порядку.

Слід зазначити, що Конституція України значно розширила правове поле регулювання правових процесів та захист прав, свобод і законних інтересів громадян. Статті Конституції України зафіксували загально визнані в міжнародному праві демократичні принципи, норми й стандарти у сфері міжнародного права. Цей процес реалізується практичними працівниками правоохоронних органів при захисті основоположних прав громадян, до яких можна віднести: право людини на життя і повагу до її гідності (ст. ст. 27, 28 Конституції України); право на свободу і особисту недоторканність (ст. 29 Конституції України: «Ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за мотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом»). Дана конституційна формула недоторканності не виключає можливості обмеження індивідуальної свободи громадян в передбачених законом умовах та порядку.

Отже, головним завданням реального існування і втілення у життя прав, свобод та законних інтересів громадян є встановлені державою гарантії їх реалізації органами державної влади, зокрема правоохоронними органами.

Органи виконавчої влади відповідно до повноважень у галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод людини і громадянина, визначених законом або іншими правовими актами, здійснюють управління, зокрема, сфері захисту прав громадян. У зв'язку із воєнними діями на сході держави з'явилася така категорія громадян, як внутрішньо-переміщені особи. Держава створила відповідні профільні міністерства, наприклад Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо-переміщених осіб. Правовими та організаційними підставами діяльності якого можемо назвати Положення про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (МТОТ). Основними завданнями МТОТ є: *забезпечення формування і реалізація державної політики з питань*: тимчасово окупованих територій України та населення, що на них проживає, кінцевою метою якої є їх реінтеграція в єдиний конституційний простір України; внутрішньо переміщених осіб з тимчасово окупованих територій України, сприяння реалізації їх прав і свобод та створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання (реінтеграція) або інтеграції за новим місцем проживання в Україні. *Участь у формуванні і реалізації державної політики щодо*: захисту державних активів; захисту прав і свобод осіб, які порушено внаслідок тимчасової окупації частини території України або втрати контролю над її частиною тощо.

Ще одним прикладом може слугувати Закон України «Про місцеві державні адміністрації», в якому зазначається, що місцева державна адміністрація забезпечує виконання актів законодавства з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина, сприяє органам внутрішніх справ у додержанні правил паспортної системи; проводить роботу, яка стосується розро-

блення та здійснення заходів щодо розміщення, працевлаштування, соціально-побутового й медичного обслуговування біженців, а також депортованих осіб, які добровільно повертаються в регіони їх колишнього проживання тощо ¹⁸⁷.

Кожна галузь права має власні особливості правового регулювання, якими зумовлено характер відповідних галузевих правовідносин. Суспільним правовідносинам притаманне підпорядкування однієї (керованої) сторони іншій стороні (керівній) ¹⁸⁸. Саме це відбувається в процесі здійснення діяльності із забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів громадян правоохоронними органами. При цьому модель дії суб'єктів регульовано правовими нормами. Тож правовідносини, які при цьому виникають, за галузевою ознакою також є правовими. Особливості адміністративних правовідносин полягають передусім у тому, що в них завжди беруть участь органи державної виконавчої влади (публічної адміністрації) або їх представники, яких наділено повноваженням державно-владного характеру. Конфлікти, спори, які виникають між сторонами таких правовідносин, зазвичай вирішують у правовому (не судовому) порядку, шляхом власного одностороннього розпорядження.

Отже, будь-яка правомірна поведінка відповідно до своєї юридичної форми може бути поділена на декілька груп, а саме: реалізація особою свого юридичного права, використання юридичної свободи, захист законних інтересів, виконання юридичного обов'язку. Тому сферу забезпечення прав особи в діяльності правоохоронних органів стосовно правомірної діяльності регульовано нормами права. Нормами інших галузей права (цивільного, кримінального) таку діяльність може бути регульовано лише за обставин порушення норм права.

У науковій літературі під поняттям правового захисту законних прав, свобод та інтересів особи і громадянина розуміють сукупність застосовуваних в порядку юридичних засобів, спря-

¹⁸⁷ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.1999 р. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190.

¹⁸⁸ Бахрах Д. Н. Очерки теории российского права. Москва : Норма, 2008. 288 с. С. 7.

мованих на здійснення уповноваженими на те органами (посадовими особами), а також особами та громадянами відповідних процесуальних дій, які направлені на припинення незаконного посягання на права, свободи та інтереси громадян; ліквідацію будь-яких перешкод, що виникають при їх здійсненні; визначення або підтвердження, поновлення та примусове виконання прав, невиконаних або неналежним чином виконаних обов'язків з притягнення винної особи до відповідальності.

Загальноприйнято вважати, що правоохоронні органи держави покликані виконувати внутрішні функції держави, зокрема, охоронну, сутністю якої є захист прав і свобод громадян, дотримання режиму законності та правопорядку і, взагалі, забезпечення охорони всіх суспільних відносин, що встановлюються та регулюються правом. Тобто діяльність правоохоронних органів у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів громадян будується на засадах дотримання чинного законодавства та в межах наданих відповідному органу владних повноважень.

Важливим елементом системи правового регулювання захисту громадян у діяльності правоохоронних органів слід вважати метод регулювання, який у суспільних правовідносинах є правовим методом. Правовому методу регулювання властиве юридичне планування або владні приписи, які походять від правоздатного суб'єкта управління. Указані приписи мають односторонній характер, у них висловлюється воля суб'єкта управління, тому суспільні відносини ще називають відносинами влади й підпорядкування. Саме такими владними суб'єктами виступають органи виконавчої влади та місцевого самоврядування у правовідносинах, які виникають із приводу діяльності щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян.

З приводу зазначеного погоджуємося з думкою І.О. Гіди, що при застосуванні конкретних методів діяльність правоохоронних органів у сфері реалізації прав та свобод громадян спрямована на конкретну особу, яка характеризується або негативною поведінкою, або відбуває покарання за вчинене правопорушен-

ня, або має певні складнощі у визначенні засобів користування особистими правами й свободами. До цього переліку слід додати й особу, права якої були порушені в результаті протиправних дій. Отже, у будь-якому разі об'єктом застосування конкретних методів є певна особа. Кожний конкретний метод має своє призначення і застосовується при наявності відповідних умов¹⁸⁹.

Для забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян та для ліквідації негативних ситуацій і відновлення порушених прав працівники правоохоронних органів наділяються широкими повноваженнями, що включають застосування примусових заходів впливу на поведінку порушників.

Використання юридичних норм правоохоронними органами здійснюється з ініціативи громадянина на основі офіційного звернення щодо захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. В іншому випадку самі правоохоронні органи виступають ініціатором захисту прав громадян у ході виконання функціональних обов'язків.

На думку О.В. Негодченка, з якою варто погодитися, забезпечення права припускає прийняття компетентним органом владного рішення з приводу конкретного життєвого випадку, який має юридичне значення і передбачений нормою права. У такому рішенні полягає категоричність веління, обов'язковість його виконання і забезпеченість рішення примусовою силою держави¹⁹⁰.

У свою чергу, державний примус складається з комплексу заходів, які різноманітні за своїм характером, складом та способами реалізації. Слід виділити заходи адміністративного примусу; заходи кримінального-процесуального примусу; заходи кримінального примусу.

¹⁸⁹ Гіда С.О. Загальнолюдські стандарти прав людини і забезпечення їх реалізації в діяльності міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2000. 200 с. С. 156–159.

¹⁹⁰ Негодченко О.В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини: монографія. Дніпропетровськ: Вид-во Дніпропетр. ун-ту, 2003. 448 с. С. 279.

Заходи правового примусу поділяються на заходи: адміністративного попередження; адміністративного припинення та адміністративного стягнення. Вони реалізуються в ході адміністративної діяльності правоохоронних органів з метою підтримки публічного порядку та публічної безпеки, попередження адміністративних правопорушень та злочинів, припинення й розгляду справи про адміністративне правопорушення та притягнення винних до відповідальності¹⁹¹.

Виходячи з аналізу напрямів діяльності правоохоронних органів у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, можна дійти висновку щодо методів їх роботи у сфері реалізації загальноприйнятих стандартів прав людини. До них слід віднести такі методи: профілактика порушень прав громадян; припинення порушення прав громадян; поновлення порушених прав громадян; притягнення до юридичної відповідальності порушників прав громадян.

Профілактика порушень прав громадян – за допомогою цього методу здійснюється охорона прав громадян. Його реалізація проходить до початку порушення прав людини. Профілактика є основним методом діяльності правоохоронних органів та прокуратури, оскільки набагато легше запобігти протиправним посяганням на стадії їх підготовки, ніж потім вести роботу з відновлення порушених цими посяганнями прав та свобод громадян. Профілактичні заходи застосовуються з метою зміни як соціальних умов існування особи, так і особистісних якостей суб'єкта.

Метод профілактики проявляє себе у: 1) індивідуальній роботі із особами, які схильні до вчинення правопорушень; 2) проведенні комплексних заходів за місцем проживання певної групи громадян, колективів за місцем їх роботи із роз'ясненням діючого законодавства, необхідності виконання приписів законів і відповідальності за їх порушення.

¹⁹¹ Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / за заг. ред. акад. д-ра юрид. наук, проф. О.М. Бандурки. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с. С. 65.

Припинення порушення прав, свобод і законних інтересів громадян – цей метод застосовується у разі початку негативного порушення прав людини. Він являє собою встановлення факту правопорушення та припинення його негативного впливу на права людини шляхом застосування заходів адміністративного або кримінально-процесуального примусу.

Поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів громадян – при реалізації цього методу правоохоронні органи не тільки роз'яснюють особі порядок і можливість відновлення порушених прав, а й самі зобов'язані забезпечити можливість такого відновлення.

Стосовно юридичної відповідальності осіб, які порушили права громадян, то тут виникає цікава дилема: порушуючи адміністративне або кримінальне переслідування правопорушника, органи адміністративного провадження або досудового розслідування одночасно повинні забезпечити додержання прав і цієї особи під час провадження в адміністративній або кримінальній справі.

Зрозуміло, що наведені нами методи діяльності правоохоронних органів у сфері реалізації прав людини втілюється завдяки застосуванню організаційної форми їх діяльності. Така форма потрібна для створення умов з метою забезпечення виконання правозастосовних актів, що регламентують діяльність цих органів у сфері охорони особистих прав і свобод. Дії, що становлять зміст організаційної форми діяльності, можуть мати як правовий, так і позаправовий характер, поєднання яких у діяльності правоохоронних органів підвищує її ефективність. До правових дій С.Л. Лисенков відносить діяльність вказаних органів з організації та розв'язання завдань, які покладено на них, а також діяльність, що створює юридичні положення, які змінюють правові відносини або виступають необхідними факторами, що сприяють створенню позитивних правових наслідків¹⁹². На думку Б.В. Щетиніна, до позаправових форм можна зарахувати організаційні заходи та матеріально-технічні операції¹⁹³.

¹⁹² Лысенков С.Л. Гарантии прав и свобод личности в советском обществе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 ; Ин-т государства и права АН УССР. Киев, 1976. 24 с. С. 11.

¹⁹³ Щетинин Б.В. Проблемы теории советского государственного права. Москва, 1994. 276 с. С. 6

Для системи правових засобів захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у сучасних державах характерною є наявність двох рівнів правового регулювання: законодавчого та нормативного (включаючи і внутрішньовідомчий)¹⁹⁴. Наведене можна віднести і до правової системи захисту прав, свобод і законних інтересів в Україні. Правове регулювання відносин щодо захисту прав громадян здійснюється нормотворчою діяльністю Президента України, Кабінету Міністрів України та відомчих нормативних актів Міністерства закордонних справ, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства соціальної політики, Міністерства оборони, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства освіти, науки, молоді та спорту; Державної митної служби, Міністерства юстиції, органами публічної адміністрації тощо.

Слід погодитися з існуючою в юридичній науці думкою щодо зовнішнього прояву діяльності захисту прав і свобод людини, що характеризується такою категорією, як форма. Науковці розуміють під формою діяльності правоохоронних органів стосовно захисту прав, свобод і законних інтересів громадян слід розуміти сукупність однорідних, конкретних дій їх співробітників, які пов'язані зі створенням оптимальних умов для вільної реалізації особистих прав та свобод громадян, а також спрямовані на попередження та усунення негативних факторів, що ускладнюють їх реалізацію.

У наукових дослідженнях з даної проблематики традиційно виділяють такі види правових засобів захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у діяльності правоохоронних органів: 1) засоби переконання і примусу; 2) засоби безпосереднього, прямого та опосередкованого захисту суб'єктів господарювання; 3) засоби судочинства (адміністративного, цивільного, кримінального).

¹⁹⁴ Мосьондз С.О. Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2003. 20 с. С. 13.

Водночас серед питань, що потребують негайного вирішення – необхідність міжнародного співробітництва у справі дотримання прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина. Серед проблем є наступні: права народів, націй, національних меншин, біженців, а також права і свободи особи. Норми міжнародного права у сфері захисту прав і свобод людини є обов'язковими для всіх держав. Забезпечення особистих прав і свобод, їх захист та ефективна реалізація – одне із головних завдань будь-якої демократичної держави. Україна як член Європейського Союзу має дотримуватися та прагнути до побудови в державі правого, демократичного, соціального суспільства.

Використання у різних країнах засобів міжнародного контролю залежить від стану дотримання ними основних прав людини. До таких засобів належать:

– міжнародно-правові акти, які містять правила діяльності, формулюють права та обов'язки відповідних суб'єктів (конвенції, пакти, угоди, договори), а також міжнародні документи, які, не містять норм, правил поведінки, безпосередньо не формулюють прав і обов'язків (декларації, заяви, меморандуми);

– міжнародні органи із спостереження, контролю за дотриманням основних прав людини (комісії, комітети) та захисту цих прав (суди, трибунали) ¹⁹⁵.

Зазначені функції є спільними для більшості поліцейських структур у Європі та в усьому світі. Європейською конвенцією про права людини розроблено стандарти виконання функцій поліцейських структур, в основу яких покладено принципи захисту прав людини, демократії та законності, оскільки у самому характері цих структур є елементи, які суперечать правам людини та законності. Особливо це стосується підрозділів патрульної поліції.

¹⁹⁵ Дотримання органами внутрішніх справ міжнародних стандартів юридичного забезпечення прав та свобод людини. Приватне життя і поліція. URL: http://pidruchniki.com/10310208/pravo/dotrimannya_organami_vnutrishnih_sprav_mizhnarodnih_standartiv_prav_svobod_lyudini (дата звернення: 20.09.2018).

З огляду на специфіку діяльності поліції і для спрямування її в потрібному напрямі 17 грудня 1979 року Генеральна Асамблея ООН прийняла Кодекс поведінки осіб з підтримання правопорядку. Резолюція 34/169, згідно з якою було прийнято цей кодекс, включає в себе такий припис: «...Як і всі інші органи системи кримінального судочинства, кожний орган охорони порядку повинен представляти громадськість в цілому, нести перед нею відповідальність і бути їй підзвітним». Ця резолюція затвердила правовий статус поліції, а також її взаємовідносини із суспільством.

У вказаній резолюції встановлюються основні вимоги формування поліції в демократичному суспільстві. Важливість цих вимог обумовлена тим, що поліція тісно пов'язана з політикою. Більш того, беручи участь у багатьох процесах політичного життя, вона тісно пов'язана з політичною організацією суспільства.

Взаємозалежність демократії та прав людини очевидні, адже саме права людини становлять фундамент демократії. Однією з умов демократичного суспільства є право на демократичну владу. Тому посадовим особам необхідно усвідомити, що вони покликані передусім охороняти права людини. Громадяни мають дотримуватись норм права не лише тому, що поліція, як правоохоронний орган, стежить за виконанням прийнятих правил поведінки, а й через те, що від цього залежить суспільний порядок. Порушення законності підриває правопорядок, що може стати причиною соціальних невдоволь.

Основоположним принципом щодо категорії права людини є *невід'ємними*, через те ніхто не має права їх відняти, вони притаманні кожній людині, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового чи іншого статусу.

Права людини є невіддільними від її гідності тому, що то за будь-яких умов співробітники правоохоронних органів повинні поважати закон і дотримуватись його, виконувати покладені на

них законом обов'язки, служити спільноті та захищати всіх осіб від протизаконних дій, пам'ятаючи про покладену на них високу професійну відповідальність. На таких засадах ґрунтується і Закон України «Про Національну поліцію».

Важливим чинником під час захисту та відстоювання людських прав будь-якої особи є повага й захист людської гідності.

В основоположних міжнародних документах зазначається, що органи охорони правопорядку користуються недоторканністю щодо покарання або будь-яких дисциплінарних стягнень за відмову виконувати протизаконні накази вищих державних органів. Виконання наказів вищих державних органів не звільняє правоохоронні органи від відповідальності за скоєння злочинів (правопорушень). При скоєнні злочинів (правопорушень) працівники правоохоронних органів несуть відповідальність на загальних підставах.

Співробітники органів внутрішніх справ повинні діяти за законом і у всіх випадках дотримуватися правил та інструкцій, за жодних обставин їх діяльність не може супроводжуватися порушенням закону. Вони особисто відповідають за законом за свої дії та вчинки, але роль керівників органів внутрішніх справ у забезпеченні дотримання правозахисних стандартів своїми підлеглими особливо важлива.

Однією з визначальних рис діяльності правоохоронних органів є, безперечно, солідарність і відданість один одному. Якщо хтось у ході операції допускає помилку, зазвичай про неї говорять і вирішують проблему у вузькому колі, без участі сторонніх. Це цілком нормально, без таких правил не може діяти жодна група. Проблема виникає тоді, коли «помилка» є навмисною, а ще гірше, коли в міліції створюється атмосфера, у якій порушення прав людини допускаються чи ігноруються.

Аналізуючи новели Європейської Декларації про поліцію (затвердженою Резолюцією № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи)¹⁹⁶, слід зазначити, що вона наділяє всіх поліцей-

¹⁹⁶ Декларація про поліцію: резолюція № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_803 (дата звернення: 20.09.2018). С. 63.

ських, працівників правоохоронних органів обов'язком і правом не підкорятися протиправним наказам. Але вона не надає їм права діяти всупереч закону. Якщо співробітники правоохоронних органів працюють, не порушуючи правозахисних стандартів, у них повинні бути процедури, згідно з якими вони можуть повідомити про порушення закону своїми колегами. Той, хто «доніс» про порушення, повинен бути під захистом закону, як і той, хто підозрюється в порушенні. Труднощі в роботі поліції, як і будь-якої іншої організації, з'являються тоді, коли такі повідомлення про порушення чи побажання надходять зовні.

Аналізуючи норми важливого європейського документа, а саме Декларації про поліцію, слід зазначити, що низка новел залишається не реалізованою в нашій державі. А саме: що було б доцільним сформулювати правила поведінки співробітників поліції в разі війни або інших надзвичайних ситуацій та у разі окупації іноземною державою (п. 7 преамбули); поліцейський повинен продовжувати виконувати свої завдання із захисту громадян і власності під час війни і ворожої окупації в інтересах цивільного населення; якщо поліцейський йде у відставку в період ворожої окупації в зв'язку з тим, що він примушується до виконання незаконних розпоряджень, що суперечать інтересам громадянського населення, як було описано вище, і в зв'язку з тим, що він не бачить для себе іншого виходу, відразу після закінчення окупації він повинен бути поновлений на посаді поліцейського без шкоди його особистим прав і доходам, які поклалися б йому, якби він залишався у поліції¹⁹⁷.

Повідомлення про порушення поліцією прав людини повинні розбиратися швидко й гласно, інакше вона втратить довіру громадськості. Досвід показує, що між правоохоронним органом та іншими організаціями може встановитися плідний діалог, якщо вони із самого початку встановлять взаємоприйнятні правила спілкування. Поліція, що працює в атмосфері гласності, на думку суспільства, є ефективною і відповідає його потребам.

¹⁹⁷ Декларація про поліцію: Резолюція № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_803. (дата звернення: 20.09.2018).

Серед функцій, які притаманні громадськості в ході співпраці із правоохоронними органами, можуть бути наступні: контроль за діяльністю правоохоронних підрозділів; проведення процесуальних дій; інформаційна функція; охорона публічного порядку та соціальна функція. Перераховані функції є певною мірою дискусійними.

Діяльність правоохоронних органів щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян має певні особливості, зумовлені повноваженнями. Насамперед слід зазначити, що така діяльність повинна бути гуманною, неупередженою і мати чітку узгодженість із законом. Компетенція правоохоронних органів щодо реалізації європейських стандартів прав людини отримує прояв у різних сферах її діяльності. Особливу увагу вона має приділити такій формі участі громадян у забезпеченні своїх прав, свобод і законних інтересів, як діяльність недержавних інституцій. Наприклад, діяльність Союзу (асоціації) тієї чи іншої національності, які мешкають в Україні.

На основі досвіду зарубіжних держав в Україні повинна бути вироблена стратегія щодо попередження порушень прав, свобод і законних інтересів громадян. Вона має передбачати різні заходи: спільну заінтересованість держави, посадових осіб публічної адміністрації, фізичних осіб у захисті прав, свобод і законних інтересів громадян; державний контроль за цим захистом; встановлення взаємодії правоохоронних органів з населенням при розробці ефективних способів такого захисту; впровадження нових форм та методів захисту прав і свобод особи; зміцнення моральних цінностей та законності (виховання поваги до закону у всіх осіб); правове виховання через засоби масової інформації; підвищення рівня виконавчої дисципліни й посилення відповідальності за невиконання законів або певних розпоряджень на всіх рівнях; удосконалення законодавства відповідно до нагальних потреб суспільства; своєчасне інформування про зміни в законодавстві, роз'яснення його положень, пробудження інтересу до знань законів та засобів їх неухильного виконання.

Тому нагальною є потреба наукового обґрунтування процесу запровадження у вітчизняну правову систему міжнародно-правових стандартів, насамперед щодо утвердження, забезпечення й захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, дослідження можливостей їх адаптації в Україні з урахуванням умов перехідного періоду нашої держави й суспільства, національних традицій і менталітету, позитивних здобутків українських правників.

Усі держави пов'язані між собою міжнародним правом, і права людини в кожній із них захищаються різноманітними засобами. Ступінь реалізації прав людини в державі багато в чому залежить від неухильного дотримання та виконання законів. Вищезгадані обставини дають підставу звернути увагу на те, що європейські стандарти прав, свобод і законних інтересів громадян інколи можуть бути безпосередньо спрямовані на регламентацію діяльності правоохоронних органів та її посадових осіб.

У юридичній науці сенс поняття інституту правових засобів захисту найбільш повно розкривається крізь призму категорії правового примусу. При цьому до засобів правового примусу пропонує відносити як юрисдикційні заходи, застосовані в разі установлення порушень законодавства, а саме: заходи припинення порушень норм законодавства, заходи процесуального забезпечення встановлення факту та складу правопорушення, заходи відновлення законних прав, свобод і свобод громадян і заходи юридичної відповідальності, так і примусові заходи неюрисдикційного характеру, застосовувані з метою попередження правопорушень (контроль і нагляд).

Отже, аналіз законодавства і наукових досліджень з обговорюваного питання дає змогу визначити основні напрями діяльності правоохоронних органів із забезпечення реалізації, охорони та захисту основних прав, свобод і законних інтересів громадян у діяльності правоохоронних органів України: захист та непорушність права на життя, здоров'я, інших їх особистих прав, свобод та законних інтересів; безпосередня охорона прав, свобод і законних інтересів від неправомірних посягань; забез-

печення необхідних умов реалізації громадянами наданих законодавством прав, свобод та законних інтересів, що полягає насамперед у проведенні виховної та роз'яснювальної роботи, надання нової інформації щодо можливостей використання своїх прав; проведення необхідних заходів з виявлення та усунення можливих передумов порушення прав і свобод.

Різноманітні опитування громадян допомогли встановити, що найбільше вони сподіваються на поновлення порушеного матеріального права за допомогою рішень і постанов судів; на профілактичний вплив відповідальності та відшкодування збитків у ході юрисдикційної діяльності розраховують 14 % опитаних; мають довіру до суду як до правозахисного органу на рівні 20 % опитаних; малоефективними, на їх погляд, є такі засоби захисту прав учасників суспільних відносин, як відшкодування шкоди державою та засоби правової діяльності органів і посадових осіб правоохоронних органів України.

За результатами соціологічного опитування та на підставі власних спостережень розроблено конкретні пропозиції щодо вдосконалення правових засобів захисту прав, свобод і законних інтересів громадян правоохоронними органами України, а також створення належного правового законодавства. Для ефективного інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів та правового контролю слід випустити збірку щодо регулювання захисту прав, свобод і законних інтересів громадян в діяльності правоохоронних органів.

У результаті аналізу стану діяльності щодо захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина доведено, що правові засоби захисту прав, свобод і законних інтересів громадян – це сукупність прийомів і способів, за допомогою яких суб'єкти публічного управління здійснюють захист порушених прав і законних інтересів громадян з метою їх відновлення, відшкодування збитків та притягнення винної посадової особи до відповідальності.

Розділ 10.

Актуальні питання механізму реалізації захисту прав, свобод людини і громадянина в правоохоронній діяльності

Побудова демократичної держави зумовлює пріоритетне забезпечення законних прав, обов'язків та свобод особистості, охорону її честі й гідності, відчуття реального поліпшення публічної безпеки. Вирішення проблем забезпечення правопорядку в нових умовах значною мірою залежить від чіткої, злагодженої, прогресивно організованої роботи правоохоронних органів України, зокрема різнопланової діяльності державних і недержавних інституцій. Головними аспектами цієї діяльності є: забезпечення публічного порядку та безпеки; робота з профілактики правопорушень та злочинів.

Під актуальними питаннями механізму реалізації захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в правоохоронній діяльності автори розуміють передусім проблемність. Вирішення їх вимагає комплексного вивчення, вироблення методологічних практичних підходів з метою внесення конкретних пропозицій для практики. Уваги, на наш погляд, заслуговують: шляхи вирішення конфліктів між підрозділами міліції громадської безпеки та органами державної влади на місцях; гарантії механізму реалізації захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в правоохоронній діяльності.

Є, звичайно, й інші питання, але їх слід вважати похідними від названих вище. Одним із головних питань публічного врядування в Україні, котре необхідно вирішити якомога скоріше, є законодавче регулювання діяльності та взаємодії поліції з громадськістю під час здійснення правоохоронної діяльності. Зупинимося на ньому більш детально.

Діюча система правоохоронних органів України в даний час не є досконалою і потребує наукового обґрунтованого оновлен-

ня. Наявний діапазон проблем, які найближчим часом потребують вирішення, дуже широкий, тому їх дослідження повною мірою в рамках однієї наукової розвідки неможливі. З огляду на це доцільно обмежитись розглядом питань, пов'язаних з діяльністю органів внутрішніх справ та охорони публічного порядку в державі.

Дослідження даної проблеми зумовлено різними факторами, серед них: курс України на побудову демократичної, соціальної та правової держави, повільна відмова від старого адміністративно-командного методу управління у діяльності державного механізму, криміналізація суспільства та інші чинники.

Традиційно у вітчизняній науці і практиці повсякденного життя було прийнято вважати, що до виключного відання держави належить примусове забезпечення норм права та захист прав і свобод громадян, прав людини. Слід зазначити, що й сьогодні чинна Конституція України не відійшла від цього примусу. Держава в особі її органів правопорядку виконує правоохоронну функцію.

Однак чинне законодавство України передбачає і децентралізацію деяких функцій правоохоронних органів, передачу їх структур до відання органів місцевого самоврядування. Мається на увазі насамперед Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який практично вперше ввів у нашу суспільно-політичну лексику поняття «муніципальна міліція», надав радам право її утворювати та утримувати не за рахунок коштів з державного бюджету, а за рахунок коштів місцевого самоврядування¹⁹⁸.

Так, відповідно до діючого Основного Закону, органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади і тому вони, по суті, не можуть здійснювати керівництво міліцією як складовою частиною органів внутрішніх справ, що є державною правоохоронною організацією. Наприклад, згідно

¹⁹⁸ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»: Науково-практичний коментар. Київ, 1999. С. 42.

з п. 39 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання органів місцевого самоврядування віднесено затвердження і звільнення керівників та дільничних інспекторів цієї міліції, а відповідні пропозиції щодо цього питання вносяться на розгляд рад виконавчими органами сільських, селищних, міських рад.

Керуючись Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», є змога звернення до органів публічної влади з пропозиціями щодо збільшення кількості громадських формувань з охорони публічного порядку. Подальшої регламентації взаємодії поліції публічного порядку з громадськими формуваннями ми не знайдемо.

У зв'язку з тим, що реалізація правоохоронної функції покладена як на державний механізм, так і на систему місцевого самоврядування, існує об'єктивна потреба чіткого розмежування їх завдань та повноважень щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Це, в свою чергу, вимагає, по-перше, визначення кола суб'єктів самоврядної діяльності, що беруть участь у забезпеченні законності, правопорядку, охорони прав і законних інтересів громадян; по-друге, аналізу способів деталізації й конкретизації в чинному законодавстві та на локальному рівні відповідних повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування; по-третє, дослідження організаційно-правових форм залучення громадян, громадських організацій, підприємств до правоохоронної діяльності, що здійснюється в системі місцевого самоврядування; по-четверте, розгляду правових та організаційних засад організації взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади та матеріального й фінансового забезпечення відповідної діяльності у системі місцевого самоврядування. Із зазначеного можемо зробити висновок, що без проведення відповідних реформ позитивного результату не буде досягнуто.

На наш погляд, можна виділити кілька причин, які стримують проведення реформи в органах внутрішніх справ та громадських формувань в охороні правопорядку і законності.

По-перше, це економічні причини. Складна фінансово-економічна ситуація в державі в цілому, простої підприємств, не виплата заробітної плати не сприяють швидкому проведенню реформи.

По-друге, організаційні причини. До цього часу робота органів внутрішніх справ регулюється у переважній більшості випадків підзаконними нормативно-правовими актами. А робота недержавних правоохоронних структур – взагалі положеннями, які були прийняті ще в радянські часи.

По-третє, неврегульованість правового захисту громадян, які добровільно беруть на себе функції охорони громадського порядку. Ці питання потрібно більш чітко передбачити відповідними статтями чинного законодавства України.

У практиці функціонування органів місцевого самоврядування все вагомніше місце займають локальні нормативно-правові акти. Поява їх в науковій юридичній лексиці цілком закономірна. Відмовившись від одного з принципів радянського права, який визначав єдиним і виключним суб'єктом нормотворення державу, Конституція України серед інших суб'єктів нормотворчості (Український народ, Українська держава) визначила такими і органи місцевого самоврядування. Їх акти, а саме акти територіальних громад, представницьких органів місцевого самоврядування (рад), їх виконавчих органів, сільських, селищних, міських голів, органів самоорганізації населення мають локальну дію. За суб'єктами правотворчості акти системи місцевого самоврядування, віднесені до локальних нормативно-правових актів.

Таким чином, під локальними нормативно-правовими актами слід вважати підзаконні акти, видані місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в межах їх компетенції, які за своїм змістом відповідають чинному законодавству або прийняті на його виконання. Норми, які містяться в цих

актах конкретизують положення законів та інших нормативних актів, дають змогу краще враховувати особливості місцевих умов у процесі реалізації їх приписів. У юридичній літературі розглядається кілька форм підзвітності таких актів: «прийняті на виконання закону», «прийняті у межах повноважень, що надані законодавством», «прийняті на підставі закону».

Серед локальних нормативно-правових актів слід звернути увагу на програми взаємодії поліції з населенням. Серед таких програм можемо назвати, зокрема, «Програми розвитку співробітництва поліції з громадою (Community policing) в смт Ковяги Валківського району Харківської області»¹⁹⁹. Зазначений локальний нормативно-правовий документ складається із чотирьох частин. У першій, організаційно-комунікативне забезпечення Community policing, зазначається: спільне визначення місць з високими та підвищеними кримінальними ризиками, створення «карти злочинності» (crime mapping); налагодження комунікацій поліції та громади, в тому числі в інноваційних формах, що включає: періодичні зустрічі поліції з соціально активними громадянами; створення комунікативних інтернет-платформ (груп у соціальних мережах, спілкування на форумах тощо); забезпечення спільного з громадським формуванням патрулювання вулиць, охорону громадського порядку під час масових заходів; участь у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень (вживання наркотичних засобів, хуліганство, крадіжки тощо); обмін оперативною інформацією; координація діяльності поліції та органів місцевого самоврядування і місцевих органів влади (районна/обласна державна адміністрація) в сфері публічного порядку (проведення спільних нарад, запрошення представників поліції на засідання виконавчих органів селищної ради, сесії селищної ради

¹⁹⁹ Програми розвитку співробітництва поліції з громадою (Community policing) в смт Ковяги Валківського району Харківської області // Проблеми впровадження Community policing в діяльності територіальних громад: зб. матеріалів наук.-практ. круглого столу (смт Ковяги, 26 травня 2018 р.) / С.В. Петков, Ю.В. Мосасв, О.Г. Алексеев, М.А. Аніщенко ; за заг. ред. С.В. Петкова. Запоріжжя: ГО «Чисте поле», 2018. 92 с. С. 43–48.

тощо); юридичне оформлення громадських інституцій, метою діяльності яких є забезпечення громадського порядку, боротьба та профілактика правопорушень (громадського формування з охорони громадського порядку, інших громадських об'єднань, наприклад, спортивних та військово-спортивних молодіжних клубів тощо); організація взаємодії громадських інституцій з селищною радою та районною державною адміністрацією, організаціями та установами селища (розгляд органами публічної влади пропозицій громадських інституцій щодо поліпшення стану громадського порядку та громадської безпеки, залучення до спільних заходів, проведення спільних нарад та засідань, зустрічей тощо).

У другій частині йдеться про правовиховне та правоосвітнє забезпечення Community policing; містяться наступні пункти: проведення органами Національної поліції правового навчання та ознайомлення з формами і методами боротьби з правопорушеннями із представниками громадських формувань з охорони громадського порядку; проведення органами Національної поліції з активом громади заходів з правового навчання та методики тактичної поведінки на випадок кримінальної загрози, уникнення віктимних проявів (наприклад, бесіди-тренінги за тематиками: «Як себе поводити під час спроби грабежу», «Ваші дії у випадку хуліганського нападу», «Як не стати жертвою крадіжки», «Самооборона для жінок від протиправних посягань», «Патріотично-виховний потенціал громади», «Активізація членів громади для вирішення нагальних соціальних проблем власного населеного пункту» тощо); проведення правовиховної, правоосвітньої та патріотично-виховної роботи з молоддю в установах, підприємствах, організаціях, а також особливо у спортивних та військово-спортивних клубах органами Національної поліції та громадськими формуваннями на підприємствах, установах, організаціях як рушійної сили протидії протиправним соціальним проявам (зустрічі з питань проведення правової роботи, агітація щодо вступу у заклади вищої освіти

системи МВС тощо); проведення правовиховної, правосвітньої роботи та патріотично-виховної з підростаючим поколінням у навчальних закладах педагогами, поліцейським та активними членами громади (на виховних годинах, уроках правознавства, запровадження факультативних курсів, у межах Всеукраїнського тижня права, зустрічах з представниками поліції, громадських формувань тощо); проведення масово-роз'яснювальної роботи щодо поширення інформації про суспільно корисну діяльність громадських інституцій з охорони громадського порядку та громадської безпеки різними способами та методами, в т. ч. інноваційними, з метою формування позитивної суспільної думки про таку діяльність та залучення нових членів у відповідні громадські інституції (створення груп у соціальних мережах, розміщення в них інформації правовиховного та правосвітнього змісту, зустрічі представників громадських формувань з мешканцями селища з питань проведення заходів, спрямованих на підвищення рівня громадської безпеки).

У третьому розділі локального нормативно-правового акта «Технічне забезпечення Community policing» міститься: встановлення у спільно визначених громадою та поліцією місцях камер відеоспостереження; встановлення на спільно визначених громадою та поліцією складних ділянках автомобільних доріг «лежачих поліцейських», пішохідних переходів, світлофорів, інших необхідних дорожчих знаків та елементів дорожньої розмітки, здійснення необхідного ремонту складних ділянок автомобільних доріг; забезпечення доступу до мережі Інтернет на спільно визначених громадою та поліцією об'єктах, встановлення Wi-Fi роутерів; забезпечення приміщеннями, необхідною оргтехнікою та комп'ютерами, транспортними засобами, паливно-мастильними матеріалами, засобами зв'язку та іншим необхідним майном громадські інституції з охорони громадського порядку.

У заключній частині йдеться про фінансове забезпечення Community policing: кошти місцевих бюджетів (селищного,

сільського, міського, районного, обласного); кошти державного бюджету України; кошти, надані депутатам районної, обласної рад та народним депутатам України для виконання їх повноважень; кошти установ, підприємств, організацій, фізичних осіб-підприємців, надані як безповоротна фінансова допомога; пожертвування громадян; членські внески членів громадських інституцій, що займаються охороною громадського порядку та громадської безпеки.

Використання зарубіжного досвіду із охорони громадського порядку, заснованого на концепції «Community Policing», допоможе вирішити низку загальних проблем певної громади, які інколи неможливо вирішити силами спільної діяльності поліції та населення. По-перше, між поліцією та деякими верствами населення історично сформувалися відносини недовіри; по-друге, не визначено критерії ефективності такої діяльності; по-третє, не приділяється увага навчанню офіцерів поліції основам партнерських відносин з населенням; по-четверте, проблеми певної території визначаються не громадою, а поліцією; по-п'яте, опір працівників поліції, які говорять про неприпустимість «м'якості у роботі поліції» та підтримання статусу закриті поліції для обміну інформацією із суспільством.

Запропоноване положення, безперечно є програмним/базовим документом. Кінцевий варіант має бути розглянутий на загальних зборах конкретної громади. Адже члени громади найкраще обізнані з проблемами в сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина (див. Додаток Б).

Із проаналізованих міжнародних локальних актів можемо звернути увагу на міжнародну програму попередження злочинів у громаді Солт-Лейк Сіті, Юта, США. *Метою є:* розроблення всебічної програми попередження злочинності та розробка більш значної комунікації та психологічного контакту між поліцією і громадою.

Стратегія: поліцейській департамент працював зі Спеціальною радою, а також з Виконавчою радою підприємців з метою

розробки та запровадження піших патрулів у центрі міста, міськими центрами з попередження злочинів, міською атлетичною організацією для підготовки персоналу поліції. Стратегія піших патрулів спирається на візуальну присутність та особистий контакт. Крім пропозиції щодо нового зв'язку з громадою, центр з попередження злочинів надає можливість «зайти у службу», тобто взяти участь у роботі поліцейських служб на користь громади; він також служить штаб-квартирою для громадських ініціатив та аналітичним центром для офіцерів-радників²⁰⁰.

Із проаналізованих локальних нормативно-правових актів слід відзначити позитивний момент в сфері локальної нормотворчості. Водночас є й недоліки. Нам вбачаються такі шляхи їх подолання: по-перше, піднесення рівня роботи над проектами рішень громади з питань охорони прав і свобод людини і громадянина (не виключається і їх юридична експертиза); по-друге, поглиблення правової освіти серед населення.

Водночас, на нашу думку, по-перше, будь-яка модель локального нормативно-правового акта (наприклад, «Програми розвитку співробітництва поліції з громадою (Community policing)») не вирішить всіх проблем доти, доки через засоби масової інформації та шляхом інших форм пропаганди не будуть доведені необхідність і потреба його прийняття. А, по-друге, на законодавчому рівні слід закріпити імперативність прийняття подібних актів, які мають прийматися територіальними громадами.

Отже, в основу локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування покладено волю територіальних громад. Вони регулюють внутрішні правовідносини на території громади, сприяють підвищенню дієвості права, оскільки конкретизують положення законів та інших нормативних актів.

Проблема взаємодії державних правоохоронних органів з громадськістю лежить в площині прав і свобод людини. У Кон-

²⁰⁰ Огляд програм взаємодії поліції з населенням (поліцейська діяльність орієнтована на громадськість) Харків, 2015. URL: www.facebook.com/NGO.KHISR www.khisr.kharkov.ua. (дата звернення: 20.09.2018).

ституції нашої держави зазнається, що людина в Україні визнається найвищою соціальною цінністю. Конституційні права і свободи, з одного боку, захищаються державою, а з другого, – суспільством. Чим тісніше буде взаємодія між гілками влади і суспільством, тим якісніші будуть правоохоронні послуги. Отже, у такій взаємодії безпосередньо заінтересовані громадяни України²⁰¹.

Правоохоронна діяльність повинна мати певні гарантії. Термін «гарантія» походить від французького *garantie* і перекладається як забезпечення та означає передбачене законом або договором забезпечення, зобов'язання щодо повного виконання договору належним чином. Під юридичними гарантіями розуміють законодавчо закріплені засоби охорони прав та свобод громадян, способи їх реалізації, а також засоби охорони правопорядку, інтересів суспільства та держави.

Гарантії переважно належать до державних заходів, які беруть на себе відповідальність за функціонування того чи іншого інституту, у даному випадку інституту правоохоронного органу. Гарантії мають створювати надійні умови для здійснення правоохоронними органами своїх повноважень, забезпечувати надійне функціонування як державних, так і недержавних інституцій у державі і давати обіцянку (поруку) у виконанні прийнятих нормативно-правових актів у сфері охорони публічного порядку на адміністративній території.

Таким чином, гарантія має дві невід'ємні властивості: по-перше, гарантія захищає; по-друге, реалізує. Як перше, так і друге може бути тільки при сильній впливовій державній владі.

Не зважаючи на принципову важливість гарантій для існування та функціонування правоохоронних підрозділів з охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, їх зміст і юридична природа не привернули необхідної уваги держави.

²⁰¹ Шемшученко Ю.С. Вступне слово. Громадянське суспільство і держава в Україні: проблеми взаємодії. Матеріали методологічного семінару / відп. ред.: В.В. Цветков, І.О. Кресіна ; упоряд. С.В. Перегуда. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. 84 с. С. 3.

У теорії держави та права термін «гарантія» розглядається як система умов, засобів та заходів, які забезпечують кожній людині рівні правові можливості з метою набуття, використання й реалізації прав та свобод. Включення до складу правового статусу гарантій реалізації прав та обов'язків є недоречним. Гарантії не можуть розглядатися як складові частини правового статусу, оскільки вони можуть бути економічними, матеріальними, політичними, ідеологічними, юридичними. включення ж до правового статусу не тільки правових, а й інших гарантій є нелогічним через те, що деякі гарантії цього роду існують не в юридичній формі, а, отже, виступають не як правові гарантії.

Юридичні гарантії правового статусу взагалі перебувають за його межами, бо вони, як правило, реалізуються за допомогою діяльності різноманітних державних органів та інших суб'єктів права. Це доводить, що юридичні гарантії та правовий статус несумісні через різний масштаб правового регулювання, чисельність суб'єктів їх реалізації.

Разом із тим низка повноважень суб'єктів права має подібні до правових гарантій ознаки (застосування працівниками правоохоронного органу заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, вогнепальної зброї та ін.), оскільки спрямовані вони на забезпечення реалізації прав та обов'язків. Проте зазначені гарантії «об'єктивно виражені у вигляді відповідних прав... тому вони можуть розглядатися як права, що мають специфічне призначення – охорону інших прав».

Для визначення гарантій правоохоронного органу слід додати, що гарантії насамперед визначають засіб реалізації можливої поведінки умови та порядок реалізації повноважень правоохоронного органу взагалі та кожного співробітника окремо.

Дослідження зазначеного інституту показало, що на сьогодні гарантування діяльності правоохоронного органу відбувається на конституційному, законодавчому, підзаконному, міжнародно-правовому та локальному рівнях, через це прийнято виділяти правові, соціальні та економічні гарантії.

З метою всебічного аналізу гарантій правоохоронного органу слід розглянути гарантії держави, які закріплено в Законах України «Про Національну поліцію» та «Про Службу безпеки України».

Для захисту своїх прав та законних інтересів працівники правоохоронного органу (поліції) можуть утворювати професійні об'єднання та професійні спілки відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (ст. 104 Закону України «Про Національну поліцію»).

Законодавство широко регламентує гарантії законності та невтручання в діяльність працівника правоохоронного органу інших осіб, а саме: законні вимоги працівників правоохоронних органів є обов'язковими для виконання громадянами і службовими особами.

Працівник як державного, так і муніципального правоохоронного органу підпорядковується своїм безпосередньому і прямому начальникам і при виконанні покладених на нього обов'язків повинен керуватись тільки законом та діяти в його межах.

Ніхто інший, за винятком уповноважених службових осіб, у передбачених законом випадках не вправі втручатися в законну діяльність працівника правоохоронних органів.

Ніхто не має права покласти на працівника правоохоронного органу виконання обов'язків, не передбачених чинним законодавством. Втручання в діяльність правоохоронного органу тягне за собою відповідальність за законом.

Правові гарантії діяльності працівника правоохоронного року під час охорони публічного порядку:

– працівники перебувають під захистом держави та відповідної ради, що здійснюється в порядку і випадках, передбачених законом;

– держава гарантує захист життя, здоров'я, честі, гідності, житла, майна працівника правоохоронного органу, членів його сім'ї та близьких родичів від злочинних посягань та інших протиправних дій;

– образа працівника правоохоронного органу, опір, погроза, насильство та інші дії, які перешкоджають виконанню покладених на працівника правоохоронного органу завдань, тягнуть за собою встановлену законом відповідальність;

– правопорушення щодо пенсіонера правоохоронного органу, членів його сім'ї, вчинені у зв'язку з його попередньою службовою діяльністю, тягнуть за собою відповідальність за законом;

– працівник правоохоронного органу має право оскаржити до суду прийняті щодо нього рішення службових осіб правоохоронних органів, якщо вважає, що вони утискають його гідність і особисті права, які не пов'язані зі службовою діяльністю;

– звільнення працівника правоохоронного органу зі служби у зв'язку з обвинуваченням у вчиненні злочину допускається тільки після набуття обвинувального вироку законної сили;

– у разі затримання працівника правоохоронного органу за підозрою у вчиненні злочину або обрання щодо нього запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою його тримають у призначених для цього установах.

Соціальний захист працівників підрозділів правоохоронного органу повинен бути спрямований на реалізацію їх соціально-економічних, соціально-культурних і особистих майнових прав. Він виражається в законодавчому закріпленні низки соціальних гарантій, що дають змогу створити умови для задоволення ними відповідних соціальних потреб та інтересів.

З урахуванням особливості служби в правоохоронних підрозділах працівникам цих органів грошовою щорічною оплачуваною відпусткою (гарантованість якої передбачається законодавством про працю і законодавством про місцеву службу) гарантовано:

– обов'язкове державне страхування і відшкодування збитків у разі заподіяння шкоди здоров'ю і майну у зв'язку з виконанням ними посадових обов'язків, а також обов'язкове державне соціальне страхування на випадок захворювання чи втрати працездатності в період проходження служби чи після її припинення, що настала у зв'язку з виконанням посадових обов'язків;

– безкоштовне медичне обслуговування його і членів його родини, у тому числі після виходу на пенсію, забезпечення прав і пільг, установлених законодавством України щодо вагітних жінок, матерів і батьків, які виховують дітей без матері;

– пенсійне забезпечення по досягненні граничного віку чи за вислугу терміну служби, а також пенсійне забезпечення членів родини працівника правоохоронного органу у випадку його смерті, що настала у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків;

– захист його і членів його родини від насильства, погроз, інших неправомірних дій у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків у порядку, установленому законодавством України. Працівники правоохоронних підрозділів з метою захисту своїх професійних, соціально-економічних, інших прав та інтересів вправі поєднуватися чи вступати у професійні союзи (асоціації).

Працівники правоохоронного органу повинні користуватись пільгами при розподілі житла, встановленні квартирних телефонів, улаштуванні дітей у дошкільні заклади, вирішенні інших питань соціально-побутового забезпечення в порядку, передбаченому законодавством України.

Жила площа працівникам муніципальної міліції, у тому числі працюючим на транспорті, надається місцевими радами, відповідними міністерствами та відомствами в першочерговому порядку. Працівникам міліції та членам їх сімей надається 50 % знижка при оплаті жилої площі, комунальних послуг, а також палива. Працівники міліції, які живуть і працюють у сільській місцевості та в селищах міського типу, і члени їх сімей, які проживають з ними, забезпечуються безоплатно житлом з опаленням і освітленням за встановленими нормами, а також користуються іншими пільгами, передбаченими законодавством. На жаль, на сьогодні ці законодавчі положення здійснюються не повною мірою через економічне становище держави, наслідки світової економічної кризи, вимушеність скорочувати державні фінансові асигнування, в тому числі й на охорону правопорядку.

Однак беззаперечним є те, що саме фінансування сфери правопорядку, тобто її органів та працівників, повинно забезпечуватися в повному обсязі, не зважаючи на жодні труднощі.

Місцеві ради можуть продавати на пільгових умовах житло працівникам муніципальної міліції зі знижкою до 50 % його вартості.

Оплата праці в надурочний і нічний час, у вихідні та святкові дні провадиться відповідно до вимог законодавства. Місцеві ради можуть встановлювати додаткові гарантії соціальної захищеності працівників правоохоронних органів.

Важливою складовою гарантій, діяльності правоохоронних органів є державний, місцевий, громадський, внутрішньовідомчий, судовий та контроль органів прокуратури.

Відповідно до Конституції України право вищого контролю за законністю в діяльності ОВС належить Верховній Раді України як законодавчому органу державної влади. Верховна Рада України обирає з числа депутатів фахівців, що входять до складу постійних комісій для попереднього розгляду питань контролю за діяльністю державних органів і організацій.

Для забезпечення такого контролю Верховна Рада України приймає рішення про направлення їй документів з правоохоронних органів. Це стосується як загальнодержавної міліції, так і муніципальної, з якою вона у свою чергу співпрацює. Іншим варіантом є використання правотворчих можливостей і альтернативні шляхи, а саме: підтримка того чи іншого народного депутата, прийняття рішення на муніципальних слуханнях тощо.

Документи, що надходять до Верховної Ради України, розглядаються відповідними комісіями, при необхідності обговорюються на засіданнях, де приймаються рішення про удосконалення роботи міліції, обов'язкові для виконання. Усі державні, громадські організації, органи і посадові особи (у тому числі правоохоронних органів та їх посадові особи) зобов'язані виконати вимоги комісій Верховної Ради України, надавати необхідні документи і матеріали. На основі цього Верховна Рада України приймає відповідні постанови. Контроль за їх виконанням покладається на відповідні комітети.

Зважаючи на особливий статус підрозділів муніципальної міліції та завдання, які стоять перед нею, особливої уваги набуває контроль органів місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до загальної компетенції сільських, селищних, міських рад належить заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони публічного порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною.

Однак доречним буде викласти цю норму в такій редакції: «до загальної компетенції сільських, селищних, міських рад належить заслуховування звітів начальників органів внутрішніх справ про стан боротьби зі злочинністю, а також керівників муніципальної міліції про стан публічної безпеки та охорони публічного порядку на відповідній території, стан законності та дисципліни у відповідних підрозділах місцевої міліції, порушення перед відповідними органами питання про звільнення з посади цих керівників у разі визнання їх діяльності незадовільною» та доповнити цю статтю такими положеннями: «виключно на пленарних засіданнях міських (міст, де утворено відповідні підрозділи місцевої міліції) рад вирішуються такі питання: погодження призначення на посаду і звільнення з посади керівника місцевої міліції, начальників структурних підрозділів та дільничних інспекторів цієї міліції, пропозицій щодо їх заохочення або притягнення до відповідальності (п. 39 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Виключно на пленарних засіданнях сільських, селищних та міських (міст, де відсутні підрозділи правопорядку) рад слід вирішувати такі питання: внесення на розгляд районної, обласної ради пропозицій про введення або скорочення посад працівників муніципальної міліції, погодження призначення на посаду і звільнення з посади начальників структурних підрозділів та

працівників відповідних правоохоронних підрозділів; внесення в установленому порядку до відповідних органів внутрішніх справ пропозицій про призначення на посаду і звільнення з посади начальників структурних підрозділів та працівників відповідних підрозділів цих правоохоронних органів, про їх заохочення або притягнення до відповідальності».

Згідно зі ст. 41 Закону України «Про місцеве самоврядування», стосовно особливостей повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів, до питань щодо організації управління районами в містах, які в компетенції міських рад, також мають належати: утворення за погодженням з відповідними головними управліннями, управліннями Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі муніципальної міліції; погодження призначень на посаду і звільнення з посади керівника муніципальної міліції, начальників структурних підрозділів та працівників структурних підрозділів цієї міліції; внесення в установленому порядку пропозицій щодо їх заохочення або притягнення до відповідальності; заслуховування звітів керівників правоохоронних органів про стан публічної безпеки та охорони публічного порядку на відповідній території, стан законності та дисципліни у відповідних підрозділах; порушення перед відповідними органами питання про звільнення з посади цих керівників у разі визнання їх діяльності незадовільною.

Зважаючи на вищезазначене, повноваження сільського, селищного, міського голови (старости в об'єднаній територіальній громаді) повинні включати: забезпечення та контроль у межах повноважень, визначених законодавством, за організацією охорони публічного порядку і публічної безпеки на відповідній території, дотримання законності та належну організацію роботи правоохоронного органу; внесення до головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ України в автономній республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі пропозиції щодо призначення на посаду і звільнення з посади працівників правоохоронного органу, їх заохочення або притягнення до відповідальності.

У відношенні правоохоронного органу необхідним є внутрішньовідомчий контроль, який допомагає зробити глибоку оцінку стану оперативно-службової діяльності міліції в цілому, її служб, ділових якостей окремих співробітників.

У процесі контролю з'ясовується, наскільки організовано функціонує підрозділ правоохоронного органу, якою мірою організація, форми і методи роботи підрозділу відповідають сучасним вимогам, виявляються недоліки, резерви і шляхи удосконалювання оперативно-службової діяльності.

Для вивчення реагування на зауваження доцільним є проведення контрольних перевірок. Результати проведення інспекторських контрольних перевірок доповідаються керівникам, що їх організували. За результатами перевірок ухвалюються відповідні рішення для удосконалення службової діяльності.

Окрім цього, до внутрівідомчого контролю також належить постійний контроль начальника за діяльністю своїх підлеглих.

Нагляд прокуратури за діяльністю правоохоронного органу повинен здійснюватися в межах загального нагляду. Він полягає в спостереженні за точним виконанням законів, Указів Президента, постанов Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, усіх актів управління на їхню відповідність Конституції України, за суворим дотриманням законів усіма співробітниками правоохоронного органу.

Кримінально процесуального і Цивільно-процесуальний кодекси України відповідно до вимог чинного законодавства наділяють суди повноваженнями одночасно із винесенням вироку або рішенням з кримінальної або цивільної справи при наявності підстав звертатися з окремою постановою до органів внутрішніх справ (поліції). Ці акти виносяться також у випадках порушення правових норм.

Суд при наявності підстав виносить окрему постанову і звертає увагу державних органів або посадових осіб на встановлені у справі факти порушення закону, причини й умови, що сприяли здійсненню правопорушення, з вимогою застосувати необхідні

заходи. Окремою постановою, не пізніше терміну в один місяць, повинні бути вжиті необхідні заходи і про їхні результати сповіщено суд, що виніс постанову. Суди встановлюють контроль за виконанням окремих постанов. Для здійснення контролю суди запитують громадськість підприємств, організацій, у яких виявлено недоліки, що сприяють здійсненню правопорушень.

При встановленні випадків невиконання окремих постанов або формального ставлення до усунення недоліків від окремих керівників органів внутрішніх справ або посадових осіб суди порушують питання перед вищестоящими підрозділами органів внутрішніх справ про відповідальність цих керівників або посадових осіб. Вказівки суду, що приведені в окремій постанові, є обов'язковими для співробітників міліції взагалі.

Згідно зі ст. 22 Закону України «Про судоустрій» місцевий суд є судом першої інстанції і розглядає справи, віднесені процесуальним законом до його підсудності. Місцеві загальні суди розглядають кримінальні та цивільні справи, а також справи про адміністративні правопорушення.

Розглядаючи матеріали, що надійшли з органів внутрішніх справ, про осіб, які скоїли адміністративні правопорушення, суди (судді) оцінюють повноту і підстави зібраних доказів, перевіряють законність дій працівників міліції і приймають рішення про правомірність притягнення громадянина до відповідальності. При встановленні порушення закону або інших недоліків, що не дають змоги винести правильне рішення, суд повертає матеріали в правоохоронний орган з вказівкою усунути виявлені порушення або недоліки у справі. Якщо суд виявить у цих матеріалах відсутність ознак правопорушення в діях громадянина (особи), вона припиняє справу, повідомляє працівника правоохоронного органу про допущені ним порушення законності.

З метою попередження порушень законності в діяльності поліції судові органи постійно вивчають і узагальнюють практику роботи правоохоронного органу, обговорюючи результати роботи на спільних засіданнях колегій, загальних зборах працівників судових органів, прокуратури, органів внутрішніх справ.

Важливою формою забезпечення законності є розгляд судами скарг громадян і посадових осіб на постанови, що винесені співробітниками правоохоронного органу про накладення адміністративного стягнення.

Правовою основою участі громадськості в забезпеченні контролю за діяльністю поліції Закону України «Про Національну поліцію», у якій зазначено, що діяльність правоохоронного органу (поліції) є гласною. Вона інформує органи державної влади і управління, трудові колективи, громадські організації, населення і засоби масової інформації про свою діяльність, стан публічного порядку та способи його зміцнення.

З цією метою за узгодженням з правоохоронними органами засоби масової інформації можуть акредитувати при органах своїх журналістів.

Правовою основою оскарження незаконних дій співробітників правоохоронних органів є Конституція України, закони України, згідно з якими дії співробітника правоохоронних органів можуть бути оскаржені у встановленому порядку в органи внутрішніх справ, суд, прокуратуру. При порушенні співробітниками правоохоронних органів прав і законних інтересів громадян правоохоронні органи зобов'язані застосувати заходи для відновлення цих прав, відшкодувати нанесені матеріальні збитки, за вимогою громадян публічно вибачитися. Окрім того, у цих підрозділах повинна вестись робота щодо розгляду звернень громадян.

Таким чином, гарантії діяльності правоохоронного органу в Україні – не абстрактне поняття. Воно конкретне, і ця конкретність полягає в тому, що будь-яка гарантія повинна мати міцну правову основу. Щоб підвести таку основу, потрібне постійне удосконалення законодавчої бази, яка часто відстає від розвитку фактичних правовідносин. постійна робота над удосконаленням чинного законодавства – одна з заporук зміцнення гарантій як на державному, так і на локальному рівні. У міру розвитку економіки, зміцнення правової бази в майбутньому локальні гарантії посядуть домінуюче місце в забезпеченні прав правоохоронними органами на участь громадян в активному здійсненні правопорядку.

Для з'ясування питань термінологічного характеру слід з'ясувати категорію «публічний». У руслі нашого дослідження варто зупинитися на категоріях «публічна адміністрація» та «публічний порядок». Термін «публічна адміністрація», дефініція (від лат. *definitio*) – роз'яснення чи тлумачення значення терміна чи поняття. Назва наукової роботи називає, а не тлумачить термін «публічна адміністрація». Стосовно закріплення, поняття «публічна адміністрація» використовується в чинному вітчизняному та європейському законодавстві. Термін широко використовується в сучасній науковій літературі.²⁰² та у праві Європейського Союзу, законодавство якого ми намагаємося використовувати.

Не претендуючи на безапеляційність, під категорією публічна адміністрація «розуміється система територіальних утворень (державних та природних) виконавчих органів державної виконавчої влади на місцях (обласних та районних) і відповідних органів місцевого самоврядування (сільських, селищних та міських), їх посадових осіб, обраних громадами, наділених правом самостійно або через утворювані ними органи вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України»²⁰³.

Водночас, із зростанням напруги в суспільстві, погіршенням криміногенної ситуації в державі, збільшенням кількості порушень публічного порядку, що негативно впливає на внутрішню ситуацію в країні та міжнародний імідж України, нагально необхідним є оновлення нормативно-правового забезпечення ді-

²⁰² Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122; Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11–19; Пухтецька А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика. *Юридична Україна*. 2006. № 8. С. 41–45; Малиновський В. Я. *Словник термінів і понять з державного управління*. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.; *Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів)* / автори-упорядники: І. Коліушко, В. Тимошук. Київ, 2006. 32 с.; *Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т»*. Київ : Ін Юре, 2014. 520 с. та ін.

²⁰³ Деля Ю. В. *Адміністративно-правові аспекти нормотворчості публічної адміністрації в Україні*: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2014. С. 13.

яльності національної поліції з охорони публічного порядку.

Слід погодитися, що кризова ситуація, що наразі виникла в Україні, спровокувала зростання порушень публічного порядку на вулицях міст, селищ та сіл. Старими методами вже не вдається стабілізувати ситуацію, і сьогодні ми маємо правоохоронну структуру нового формату – поліцію, що є наступницею патрульно-постової служби.

Термін «публічний порядок» юридичні довідники визначають як урегульовану моральними і правовими нормами систему суспільних відносин, що має на меті гарантування публічної безпеки і спокою, захисту честі й гідності громадян, нормальних умов для діяльності державних та громадських організацій.

Також можемо побачити, що публічний порядок є відображенням фундаментальних суспільних принципів у моральному, релігійному, економічному, політичному та правовому середовищі ²⁰⁴.

Верховний Суд України в постанові Пленуму від 24 грудня 1999 року № 12 зазначив, що «під публічним порядком ... належить розуміти правопорядок держави, визначальні принципи і засади, які становлять основу існуючого в ній ладу (стосуються її незалежності, цілісності, самостійності й недоторканності, основних конституційних прав, свобод, гарантій тощо)» ²⁰⁵.

Категорія «публічний порядок» також застосовується в Цивільному кодексі (далі – ЦК) України. У ньому закріплені такі поняття, як «суперечність правочину інтересам держави і суспільства» (ст. 203 ЦК України) і «правочин, що суперечить публічному порядку» (ст. 228 ЦК України). Ці поняття треба відмежувати від наведених вище визначень.

У ч. 1 ст. 203 ЦК України зазначено, що зміст правочину не

²⁰⁴ Winnie (Jo-Mei) Ma. Public Policy In The Judicial Enforcement Of Arbitral Awards: LessonsForAndFromAustralia – 2005. URL: <http://epublications.bond.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1023&context=theses>, с. 53. (дата звернення: 20.09.2018).

²⁰⁵ Про практику розгляду судами клопотань про визнання й виконання рішень іноземних судів та арбітражів і про скасування рішень, постановлених у порядку міжнародного комерційного арбітражу на території України: постанова Пленуму Верховного Суду України від 24.12.1999 р. № 12 . URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0012700-99> (дата звернення: 20.09.2018).

може суперечити цьому Кодексу, іншим актам цивільного законодавства, а також інтересам держави і суспільства, його моральним засадам. Правові наслідки правочину, зміст якого суперечить інтересам держави і суспільства, розкриваються в ч. 3 ст. 228 ЦК України – такий правочин може бути визнаний судом недійсним, тобто є оспорюваним.

Водночас ч. 1 ст. 228 ЦК України оперує поняттям «публічний порядок» і вказує, що правочин суперечить публічному порядку, якщо він був спрямований на: порушення конституційних прав та свобод людини і громадянина; знищення, пошкодження майна фізичної або юридичної особи, держави, територіальної громади; незаконне заволодіння ним²⁰⁶.

Отже, для приведення чинного законодавства України до міжнародних стандартів та його оптимізації необхідно прийняти законодавчий акт про публічний порядок (закон, кодекс), як такий, що сприятиме подальшому розвитку українського законодавства у напрямі адміністративних принципів захисту прав та свобод людини і громадянина відповідно до світових стандартів, та виховання громадян у дусі поваги до права закону і держави (див. Додаток А).

Таким чином, слід, на наш погляд, більш наполегливо шукати можливості прийняття локальних нормативно-правових актів. Статут (положення) має бути волевиявленням членів територіальної громади, а не одного представницького органу. Саме через статuti (положення) громадяни можуть захищати своє природне право на участь у місцевому самоврядуванні. У самих статутах слід виписати механізми реалізації захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Як правило, у статутах територіальної громади дані питання зазначаються перманентно. Автори підтримує думку ряду дослідників щодо необхідності більш активного вивчення даного питання в теоретичному плані.

Таким чином, враховуючи кількість відомств та органів, які

²⁰⁶ Цивільний кодекс України: Відомості Верховної Ради України. 2003. №№ 40–44. Ст. 356.

залучаються до охорони публічного порядку в державі, констатуємо слабку координацію з цього питання. Але це вже стосується сфери державного управління. Водночас відповідальність за підтримання належного публічного порядку лежить і на небайдужих громадянах, тобто на кожному із нас, а не тільки на правоохоронних органах.

Парадигма демократичної, правової держави виступає головним напрямом функціонування державного будівництва в нашій країні, здійснення комплексу соціально-економічних і політико-правових перебудов. Трансформуються функції держави, змінюється влада, змінюються сутність і соціальне призначення, порядок реалізації суверенних прав та повноважень людини і громадянина. Механізм держави традиційно розглядається як система державних і недержавних інституцій, які складаються з державних органів, підприємств і установ, що здійснюють її завдання і реалізують її функції в сфері захисту, дотримання та відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів.

З урахуванням специфіки такої сфери людського буття надзвичайно складною для вирішення, на перший погляд, вбачається сама постановка питання про створення механізмів недопущення проявів порушень у сфері прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, оскільки відстежити розвиток конфліктів у суспільному середовищі та чинники, що сприяють порушенням прав людини, без втручання в людські стосунки неможливо. Основним регулятором таких стосунків є держава. Головне призначення держави – дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Закріплення в Основному Законі положення про те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави вимагає вжиття публічними інституціями законних заходів, спрямованих на недопущення проявів порушення прав і свобод людини. Цей напрям

діяльності є надзвичайно важливим з погляду на вироблення збалансованих дій впливу компетентних органів публічної адміністрації та громадських інституцій на стан забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина та недопущення проявів порушень у цьому середовищі.

Під функціями правової держави із захисту прав, свобод і законних інтересів громадян потрібно розуміти систему заходів із попередження, контролю та нагляду за їхнім дотриманням, підтвердження чи відновлення оскаржуваних чи порушених прав, забезпечення юридичної відповідальності правопорушників і усунення інших негативних соціальних наслідків порушень прав громадян, що реалізуються публічними інституціями організаційними та правовими засобами відповідно до засад верховенства права з метою забезпечення реальності прав громадян.

Система прав і свобод людини, що закріплюється і гарантується Конституцією України, розроблена з урахуванням відповідних міжнародно-правових актів. Разом із тим у законодавчих актах практично відсутній організаційно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини. Усунення означеної прогалини необхідно здійснювати у таких напрямках, як: по-перше, внесення відповідних змін до Конституції України як основного джерела норм, що регламентують загальні засади забезпечення прав і свобод людини; по-друге, внесення змін до цивільного, адміністративного, кримінального, кримінально-процесуального та оперативного-розшукового й інших галузей національного законодавства.

Для розвинених країн характерна наявність загальнонаціональних і регіональних програм діяльності поліції, що включають юридичні, організаційно-управлінські та інші взаємозалежні заходи, які мають достатнє фінансове забезпечення. Використання такої практики, безсумнівно, може мати для України чималий інтерес, і тому подальше наукове дослідження цієї проблематики є перспективним.

На основі проведених теоретичних досліджень і одержаних висновків запропоновано зміни до законодавства України щодо правових та організаційних засад функціонування обраного інституту та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також прийняти Закон України «Про публічний порядок», що передбачають комплекс заходів правового, організаційного, матеріально-технічного забезпечення. Запропоновано розробити та ухвалити законопроекти з питань громадського контролю за діяльністю публічних інституцій у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Охорона публічного порядку на відповідній території повинна будуватися з урахуванням її особливостей (район міста, сільська місцевість, поліетнічне населення, виробнича зона). Під час організації охорони публічного порядку керівництво поліцейського підрозділу має комбінувати види патрулів на певній території (піші, на автомобілях, велосипедах).

Подолати самотужки існуючі проблеми як підрозділам поліції, так і громадськості не під силу. Об'єднавши зусилля з громадськістю, працівникам поліції вдасться, з урахуванням конкретних умов правоохоронної діяльності, закріпити основні форми і методи взаємовідносин органів внутрішніх справ із місцевими органами влади та місцевого самоврядування щодо їх впливу на діяльність правоохоронних громадських формувань у правоохоронній сфері. Доцільно використовувати громадські формування в напрямі профілактики адміністративних правопорушень як окремої форми соціальної профілактики.

Залучення громадськості до забезпечення публічного порядку – перспективний напрямом такої діяльності. Розповсюдженням та доступними засобами громадського захисту членів територіальної громади від насильства є різноманітні петиції, плакати, листівки, статті в ЗМІ, відкриті дискусії та дебати, семінари, круглі столи, конференції тощо. Громадськість доцільно залучати до організації роз'яснювальної роботи з метою зміни законодавства, суспільних стереотипів щодо проблеми із охоро-

ни публічного порядку. Без зміни соціальних стереотипів і норм моралі норми права не реалізовуватимуться належним чином.

На нашу думку, характер взаєморозуміння між поліцією та населенням є одним з індикаторів соціально-політичної ситуації у державі. Поліція постає в очах населення, з одного боку, як відтворення правопорядку, визначеного законом, а з другого, – є дієвим інструментом влади. Практична діяльність працівників правопорядку лежить у площині законності, компетенційні повноваження реалізуються в законодавчому порядку, й у такому разі поліція виступає як виконавець правил поведінки, встановлених державою та територіальною громадою. Негативна оцінка населення стосовно діяльності поліції є свідченням ставлення населення до чинних законів і до органів управління. Якщо влада не в змозі забезпечити публічний порядок через різні обставини, а їх останнім часом чимало, що не залежать від дій працівників поліції, то слід більш широко використовувати можливості територіальної громади. Саме разом з територіальною громадою стане можливим забезпечення органами правопорядку належного рівня публічного порядку в державі.

Післямова

Захист прав, свобод та законних інтересів громадян України у процесі здійснення правоохоронної діяльності має багатомісячну історію. Сучасні правові основи статусу громадянина є результатом не тільки й навіть не стільки розумної політики влади, скільки наслідком тривалої боротьби людства за свої права, свободи та законні інтереси. Сучасна людиноцентристська концепція українського суспільства безпосередньо впливає з нашого життєвого досвіду й наших понять про моральність, що сформувався під впливом насамперед національної культурної традиції. Ця ідея за своїм ціннісним потенціалом цілком здатна консолідувати українське суспільство. Будь-який національний ідеал залишиться сьогодні неефективним, якщо він не буде органічною частиною загальнолюдських цінностей. Водночас українське суспільство – частина єдиного людства, і загальнолюдські досягнення й цінності, так само як і загальнолюдські проблеми, належать нам тією самою мірою, що й іншим членам суспільства.

Права людини невіддільні від соціальної діяльності людей, від їхніх суспільних відносин, способів буття індивіда. Права людини органічно переплітаються в суспільних відносинах, вони є нормативною формою взаємодії людей, упорядкування їхніх зв'язків, координації учинків і діяльності, запобігання протиріч, протиборства, конфліктів. За своєю природою вони нормативно формулюють ті умови й способи життєдіяльності людей, які об'єктивно необхідні для забезпечення нормального функціонування індивіда, суспільства, держави.

Взаємозв'язки держави й особистості вимагають чіткої регульованості й упорядкованості. Це обумовлено особливою важливістю такого роду відносин для підтримки існуючого ладу, для його нормального функціонування. Права, свободи та законні інтереси людини і громадянина фіксують складну систему взаємозв'язків держави та особистості, засновану на де-

мократичних принципах. Ці взаємозв'язки та відносини формуються в результаті дії об'єктивних закономірностей суспільного розвитку, які обумовлюють обсяг і характер прав і обов'язків громадян.

Формування в Україні системи нормативно-юридичного закріплення й захисту прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина – одне з найважливіших досягнень на шляху перетворення суспільства. Це переконливий доказ того, що наша країна рухається вперед до демократії й гуманізму, будує правову державу. Багато чого зроблено в сфері захисту прав, свобод і законних інтересів, особливо в створенні передумов для розвитку гласності, прозорості, інформації, діяльності правоохоронних органів.

Правоохоронна реформа – це можливість та унікальний шанс українському суспільству здійснити аналіз попереднього законодавства, визначити прорахунки і правові колізії. Водночас є можливість здійснити порівняльний аналіз українського законодавства із законодавством успішних країн Європейського Союзу та запровадити передові стандарти в сфері забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Публічне управління, як демократичний інститут українського суспільства, все вагомніше впливає на соціально-економічні й політичні процеси в державі. А це – децентралізація управлінської вертикалі, наближення влади на місця, розмежування й збалансованість повноважень та відповідальності органів публічної адміністрації. На наше переконання, саме запровадження дієздатного публічного адміністрування має корінним чином змінити існуючу ситуацію в сфері захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина.

З моменту свого виникнення й донині інститут прав, свобод і законних інтересів піддається гострій дискусії. Сторіччя, яке минуло, внесло в історію новий і унікальний досвід – досвід існування різних політичних режимів. Ці режими відрізнялися від деспотій минулого тим, що не просто не знали ціннос-

тей індивідуальної свободи або ігнорували їх. Ні, вони свідомо побудували свою політичну практику на антиіндивідуалізмі й запереченні за окремою людиною якихось прав. Сьогодні остаточної вибір ще не зроблено. Ця обставина ще раз підкреслює: права людини – не закінчена концепція, а така, що постійно вдосконалюється.

Вся система прав і свобод будується таким чином, щоб забезпечити законні інтереси людей і запобігти можливому обмеженню їхніх прав і свобод у результаті зловживання ними з боку окремих осіб. Визнання прав і свобод людини й громадянина безпосередньо діючими означає, що людина й громадянин можуть здійснювати свої права та свободи, а так само захищати їх у випадку порушення, керуючись Конституцією й посилаючись на неї.

Захист прав і свобод людини й громадянина, будучи конституційно-правовим і міжнародно-правовим обов'язком сучасної держави, здійснюється за допомогою системи принципів, інститутів, механізмів і процедурно-правових правил, прямо або опосередковано призначених для цих цілей.

Однак у цілому захист прав та свобод особистості реалізується далеко не повно й непослідовно. Становище у цій сфері життя не можна назвати повністю благополучним. Ситуація, яка склалася в сфері прав і свобод людини, безсумнівно, відображає перехідний характер сучасного етапу розвитку українського суспільства. Але «списувати» слабості та недоліки тільки на це було б неправильно. Свою негативну роль відіграють інші фактори: усе ще не переборена неповага до прав і свобод людини, відсутність суворой й невідворотної відповідальності за їхні порушення, формування законодавства, що страждає від декларативності, а також від слабості відповідних державних структур.

У контексті прав та свобод також варто згадати і про законний інтерес людини. У теоретичних джерелах під категорією «законний інтерес» розуміють простий юридичний дозвіл, що закріплений в законі або впливає з його змісту та виражається

в можливостях суб'єкта права користуватися конкретним соціальним благом, а іноді звертатися за захистом до компетентних державних органів або громадських організацій – з метою задоволення своїх потреб, які не суперечать суспільним інтересам. Під інтересом у праві здебільшого розуміють прагнення особи повніше задовольняти свої потреби і бажання, що прямо не формалізовано в конкретному суб'єктивному праві, проте не суперечить праву як такому. Тобто, інтерес громадянина, який охороняється законодавством.

Отже, створити демократичну державу недостатньо. Необхідно забезпечити розвиток демократії та прав людини. Адже в жодному міжнародному чи національному документі сучасного світу не закріплено вичерпний перелік прав людини, він може змінюватися, розширюватися.

Становлення та розвиток інституту прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина має тривалу історію і супроводжується боротьбою доктрин та традицій, що характерні для кожної країни. Саме на основі поєднання ідей природної та позитивістської концепцій прав людини і стало можливим закріплення фундаментальних прав у сучасних конституціях.

На наш погляд, становлення та розвиток правоохоронних органів пройшли наступні періоди: перший: додержавний – історичні пам'ятки доводять про зародження даного інституту в умовах переходу від первіснообщинного ладу до зародження перших продержавних об'єднань у слов'ян; другий: від утворення ранньофеодальної держави східнослов'янських племен Київська Русь і до середини XIV століття; третій: період європеїзації. Характеризується поєднанням вітчизняних елементів з елементами західноєвропейської організації розвитку прав і свобод людини і громадянина. Хронологічні його рамки – середина XIV століття – перша половина XVII століття; четвертий: розвиток в умовах козацької держави (Гетьманщина). Охоплює – середину XVII століття – другу половину XVIII століття; п'ятий: розвиток в імперські часи, що супроводжувався русифіка-

цією на сході та європеїзацією на заході, почався приблизно в XVIII столітті, досягнув свого найвищого розвитку у XIX та на початку XX століття; шостий: під час відродження української державності (національна революція – 1917–1920 рр.); сьомий: радянський період; восьмий: сучасний період розбудови Української держави.

Підтримуємо роздуми щодо запровадження в навчальних закладах, не обов'язково юридичного спрямування, де поряд з викладанням таких навчальних дисциплін, як історія та теорія держави і права, історія політичних і правових вчень, слід започатковувати викладання факультативного курсу «Права людини» та виокремлення/запровадження самостійної галузі знань.

Джерела (форми) права у сфері функціонування правоохоронних органів у сфері захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина є вихідними як від держави, так і від самоврядних інституцій. Джерела права у галузі функціонування правоохоронних органів – це зовнішні форми відображення правових норм, закріплені в Конституції України, законодавчих актах, урядових постановах, рішеннях державних органів виконавчої влади та інших нормативних актах органів і служб державної влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Під джерелами (формою) права у сфері функціонування правоохоронних органів в сфері захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина слід розуміти як матеріальні, культурні й духовні витoki права, так і правотворчу силу державної влади, відповідних органів публічного адміністрування, громадських інституцій, узагальнення практики правозастосування, рішень місцевих референдумів, звичаїв, традицій громад. Внутрішні джерела права вихідні як від держави (Конституція, закони, підзаконні нормативно-правові акти), так і від органів місцевого самоврядування (статути, рішення (розпорядження) рад та їхніх органів, рішення місцевих референдумів, судові прецеденти).

З огляду на численність джерел адміністративного права в сфері функціонування правоохоронних органів в сфері захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина їх доцільно розділити на такі види: конституція та конституційні акти; закони та законодавчі акти; нормативні акти уряду та органів центрального управління; міжнародні нормативно-правові акти та договори; акти органів місцевого самоврядування; рішення органів судочинства; позаюрідичні норми тощо.

Правоохоронний орган – це юрисдикційний орган, уповноважений українським суспільством виконувати в установленому законом порядку функції або завдання з охорони права, охорони правопорядку, розслідування або запобігання порушень права, свобод та законних інтересів, відновлення порушеного права, захист публічного порядку, підтримання правопорядку, забезпечення законності.

Органи виконавчої влади держави являють собою єдину цілісну систему, покликану здійснювати виконавчу й розпорядчу діяльність держави. Ця система будується, виходячи з необхідності забезпечити повсякденне всебічне керівництво господарською, соціально-культурною і адміністративно-політичною сферами у масштабі всієї країни. Органи, що входять до неї, перебувають у певних взаємовідносинах, а їхня діяльність, загалом, у різних галузях і сферах скеровується і координується з єдиного центру.

Утворення і функціонування недержавних правоохоронних структур в умовах реформування суспільних відносин відносин є практичним доповненням функціонування державних правоохоронних органів і має на меті забезпечення інтересів людини, господарських, комерційних, самоврядних та політичних і громадських об'єднань людей, держави і суспільства для дотримання публічного порядку в Україні.

Значний обсяг діяльності з реалізації охоронної функції покладається на недержавні правоохоронні органи зі здійснення окремих видів правоохоронних функцій щодо забезпечення особистої

безпеки та майнової недоторканності фізичних і юридичних осіб. Вони утворюються і функціонують із метою недопущення посягань на особисту недоторканність людини та недоторканність її приватної власності. Такі ж послуги названі структури надають і юридичним особам за спільною домовленістю.

Сьогодні в українському суспільстві поступово впроваджуються передові європейські стандарти, конвергенції (споріднення) правових систем та окремих правових інститутів. Серед науковців певний час тривають розмови щодо визначення сутності та природи правоохоронної діяльності у зв'язку зі зміною і розвитком суспільних відносин, організації публічної влади, інтересів людини і громадянина, суспільства й держави. Правоохоронну функцію держави здійснюють уповноважені правоохоронні органи засобами й методами правоохоронної діяльності.

Правоохоронна діяльність – це правомірна, регламентована законодавством діяльність, яка здійснюється з метою захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу із суворим дотриманням встановленого законом порядку.

Механізм реалізації захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в правоохоронній діяльності визначають як універсальні принципи та норми загальноправового характеру, що встановлюють ідеальні моделі функціонування правоохоронних органів, моделі фіксації, реалізації та/або охорони прав людини, є вираженням зразкового (правомірного) розуміння та реалізації прав людини, власної й інструментальності цінності для держави і суспільства.

Механізм забезпечення та захисту національних і міжнародних стандартів прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина визначається як сукупність нормативних і інституційних засобів, що використовуються на рівні законодавства (національного та міжнародного) з метою належного здійснення та правової охорони стандартів прав людини.

Реалізація стандартів прав людини – впровадження у реальні суспільні відносини універсальних принципів та норм загального характеру, що встановлюють ідеальні моделі закріплення, реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина. Водночас реалізація стандартів прав і свобод людини і громадянина виступає як результат – стан впорядкування суспільних відносин на основі принципів та норм правил поведінки в суспільстві (суспільних відносин) прав, свобод людини. Стандарти поділяються на загальнодержавні, регіональні та міжнародні. Реалізація прав людини на міжнародному рівні – стан впорядкованості суспільних відносин на основі принципів та норм міжнародного права прав людини. Водночас реалізацію прав людини на міжнародному рівні можна розглядати як процес здійснення державою – учасницею міжнародних договорів у сфері прав людини своїх зобов'язань щодо імплементації (впровадження) цих стандартів у законодавство та правозастосовну практику.

Захист прав громадян виступає комплексною багатопланою інтегративною ознакою та функцією сучасної держави, водночас характеризуючи її крізь призму конструкцій демократичної, правової та соціальної держави, природного права й громадянського суспільства. Усе це свідчить про засадниче значення захисту прав громадян для суспільного розвитку й формування сучасної правової держави, забезпечення та реалізації її соціального призначення щодо гарантування реальності прав і свобод та законних інтересів людини і громадянина.

Актуальні питання механізму захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в правоохоронній діяльності слід розуміти як питання, що потребують першочергового, невідкладного вирішення. Удосконалення організації діяльності поліції повинно бути спрямоване на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Основними його шляхами є: приведення стану управління поліцією у відповідність до загальносвітових стандартів; впровадження кримінологічного супроводження діяльності поліції за рахунок створення

науково-методичних кримінологічних центрів; чітке визначення форм і методів діяльності поліції в сфері захисту прав, свобод та законних інтересів особи.

При вдосконаленні законодавства в сфері захисту прав, свобод та законних інтересів громадян України у процесі здійснення правоохоронної діяльності доцільно враховувати досвід функціонування правоохоронних органів як українських, так і інших країн. Удосконалення практики і законодавчого функціонування правоохоронних органів має спиратися на науковий аналіз суспільної діяльності, враховувати висновки юридичної науки, бути спрямовано на забезпечення дієвих гарантій прав, свобод та законних інтересів людини, на створення механізму ефективного захисту інтересів громади у правовому процесі своїх прав та інтересів.

Зміцнення та розширення демократичних установ є однією із європейських традицій. Прагнення України увійти до європейської спільноти потребує не тільки формальної фіксації прав людини, а й дійсної поваги до них, гарантії незворотності демократії. Досягти цього можливо лише за умов укорінення демократичних ідеалів у розумі тих, хто при владі сьогодні, та тих, хто буде керувати державою завтра.

Правова держава – не тільки одна з найвищих соціальних цінностей, покликаних затверджувати гуманістичні основи, а й інструмент забезпечення прав, свобод та законних інтересів особи, засіб боротьби з бюрократизмом, місництвом, форма реального здійснення народовладдя. Побудова правової держави неможлива без чіткого визначення місця та ролі правоохоронних органів у її системі. Правова держава – це і можливість бути захищеним, самим обирати спосіб захисту та органи, які будуть здійснювати захист прав, свобод і законних інтересів її громадян.

Особливе становище правоохоронних підрозділів України зумовлюється обсягом і складністю їх компетенції при здійсненні правоохоронної діяльності, а також тим, що на них покладається основний тягар боротьби зі злочинністю та роботи з профілак-

тики і запобігання правопорушенням з метою реалізації єдиної державної політики боротьби з протиправними діяннями, яка є складовою внутрішньої політики України.

Компетенція поліції щодо забезпечення реалізації загальнолюдських стандартів прав людини реалізується в різних сферах, зокрема під час охорони публічного порядку, забезпечення публічної безпеки, провадження дізнання, виконання судових вироків та постанов тощо.

В Україні існує потреба в застосуванні міжнародних стандартів прав людини в організації роботи Національної поліції. Це неможливо без використання досвіду поліції зарубіжних країн у сфері забезпечення прав і свобод людини, зокрема покращення нормативно-правового регулювання адміністративної діяльності поліції та визначення системи критеріїв оцінки стану забезпечення нею прав і свобод людини, удосконалення структури органів внутрішніх справ, у складі яких функціонує поліція, вирішення питань кадрового забезпечення поліції, впровадження нових форм і методів забезпечення прав і свобод людини.

Територіальна громада найбільше зацікавлена в позитивному вирішенні питань місцевого значення, у тому числі й у сфері публічного порядку та безпеки. Адже за Конституцією України, громадяни вправі самі вирішувати питання із вибором способів та методів особистого захисту та захисту своєї родини. Логічно, що і питання публічного порядку має бути вирішене в площині територіальної громади. Рішення територіальних органів мають значно ширший вплив на регулювання суспільних відносин, оскільки відбувається подальший розвиток правової бази та передача державою владних повноважень на місця.

Додатки

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до Проекту Закону України «Про публічний порядок»

*Авторський колектив з розробки Закону України
«Про публічний порядок»*

ЗАКОН УКРАЇНИ
«Про публічний порядок»

ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ СПІВРОБІТНИЦТВА ПОЛІЦІЇ З ГРОМАДОЮ (COMMUNITY POLICING)

Нормативною базою для реалізації Програми розвитку співробітництва поліції з громадою (Community Policing) в є наступні нормативно правові акти:

- Конституція України;
 - Закон України «Про Національну поліцію»;
 - Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»;
 - Закон України «Про місцеве самоврядування»;
 - Закон України «Про органи самоорганізації населення»;
 - Закон України «Про запобігання корупції»;
 - Закон України «Про громадські об'єднання»;
 - Закон України «Про освіту»;
 - Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань»;
 - Постанова Верховної Ради України від 07.02.2018 № 58 «Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції»;
 - Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2000 № 1872 «Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування»;
 - Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»;
 - Постанова Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 № 706 «Питання запобігання та виявлення корупції».
- Метою реалізації програми є суттєве покращення показників забезпечення громадської безпеки шляхом тісної співпраці громади та поліції, а також підвищення рівня довіри громадськості до органів поліції.

Основними завданнями реалізації програми є:

- організаційно-комунікативне забезпечення співпраці громади з поліцією;
- правовиховне та правоосвітнє забезпечення співпраці громади з поліцією;
- технічне забезпечення співпраці громади з поліцією;
- фінансове забезпечення співпраці громади з поліцією.

1.Організаційно-комунікативне забезпечення Community Policing.

1.1. Спільне визначення місць з високими та підвищеними кримінальними ризиками, створення «карти злочинності» (crime mapping).

1.2.Спільне визначення соціальних груп «кримінального ризику» з метою проведення щодо них превентивних заходів.

1.3.Налагодження комунікацій поліції та громади, в тому числі в інноваційних формах, що включає:

- періодичні зустрічі поліції з соціально активними громадянами;
- створення комунікативних інтернет-платформ (груп у соціальних мережах, спілкування на форумах тощо);
- забезпечення спільного з громадським формуванням патрулювання вулиць, охорону громадського порядку під час масових заходів;
- участь у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень (вживання наркотичних засобів, хуліганство, крадіжки тощо);
- обмін оперативною інформацією.

1.4.Координація діяльності поліції та органів місцевого самоврядування і місцевих органів влади (наприклад, _____ районна/обласна державна адміністрація) в сфері громадської безпеки та громадського порядку (проведення спільних нарад, запрошення представників поліції на засідання виконавчих органів селищної ради, сесії селищної ради тощо).

1.5.Юридичне оформлення громадських інституцій, метою діяльності яких є забезпечення громадського порядку, боротьба та профілактика правопорушень (громадського формування з охорони громадського порядку, інших громадських об'єднань, наприклад, спортивних та військово-спортивних молодіжних клубів тощо).

1.6.Організація взаємодії громадських інституцій з селищною радою та районною державною адміністрацією, організаціями та установами селища (розгляд органами публічної влади пропозицій громадських інституцій щодо поліпшення стану громадського порядку та громадської безпеки, залучення до спільних заходів, проведення спільних нарад та засідань, зустрічей тощо).

1.7.Організація взаємодії установ, підприємств та організацій з органами Національної поліції (проведення періодичних зустрічей, наприклад, учнів школи з поліцейськими, керівників установ, підприємств та організацій з представниками Національної поліції, обмін необхідною інформацією, встановлення постійних комунікацій тощо).

1.8.Організація взаємодії активу громади з депутатами всіх рівнів: районними, обласними, народними депутатами України в сфері вирішення питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку (в разі необхідності направлення депутатських звернень та запитів, допомога в прийнятті необхідних владних рішень, інша допомога).

1.9.Організація взаємодії активу громади з іншими громадськими інституціями, що активно впроваджують доктрину Community Policing в Україні та інших країнах, в т.ч. США та Європейського Союзу з метою обміну досвідом та співпраці в сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки, можливої участі у програмах міжнародного обміну та навчання.

2.Правовиховне та правоосвітнє забезпечення Community Policing.

2.1.Проведення органами Національної поліції правового навчання та ознайомлення з формами та методами боротьби з правопорушеннями з представниками громадських формувань з охорони громадського порядку.

2.2.Проведення органами Національної поліції з активом громади заходів з правового навчання та методики тактичної поведінки на випадок кримінальної загрози, уникнення віктимних проявів (наприклад, бесіди-тренінги за тематиками: «Як себе поводити під час спроби грабежу», «Ваші дії у випадку хуліганського нападу», «Як не стати жертвою крадіжки», «Самооборона для жінок від протиправних посягань», «Патріотично-виховний потенціал громади», «Активізація членів громади для вирішення нагальних соціальних проблем власного населеного пункту», тощо).

2.3.Проведення правовиховної, правоосвітньої та патріотично-виховної роботи з молоддю в установах, підприємствах, організаціях, а також особливо у спортивних та військово-спортивних клубах органами Національної поліції та громадськими формуваннями на підприємствах, установах, організаціях як рушійної сили протидії протиправним соціальним проявам (зустрічі з питань проведення правової роботи, агітація щодо вступу у заклади вищої освіти системи МВС тощо).

2.4.Проведення правовиховної, правосвітньої роботи та патріотично-виховної з підростаючим поколінням у навчальних закладах, як педагогами, поліцейським та активними членами громади (на виховних годинах, уроках правознавства, запровадження факультативних курсів, в межах Всеукраїнського тижня права, зустрічах з представниками поліції, громадських формувань тощо).

2.5.Проведення масово-роз'яснювальної роботи щодо поширення інформації про суспільно-корисну діяльність громадських інституцій з охорони громадського порядку та громадської безпеки різними способами та методами, в т. ч. інноваційними з метою формування позитивної суспільної думки

про таку діяльність та залучення нових членів у відповідні громадські інституції (створення груп в соціальних мережах, розміщення в них інформації правовиховного та правосвітнього змісту, зустрічі представників громадських формувань з мешканцями селища з питань проведення заходів, спрямованих на підвищення рівня громадської безпеки).

2.6.Проведення право виховної, правоосвітньої та патріотично-виховної роботи з соціальними верствами населення, що належать до «групи криміногенного ризику» органами Національної поліції, громадськими формуваннями спільно з соціальними службами, органами кримінально-виконавчої служби, громадськими організаціями, установами, підприємствами, організаціями (зустрічі з правової тематики, сприяння соціалізації, соціальній адаптації, пошуку роботи тощо).

2.7.Проведення громадських слухань, круглих столів, тренінгів органами місцевого самоврядування, Національної поліції, громадським формуванням спільно з іншими державними органами та громадськими) з питань оптимізації та розвитку шляхів співробітництва громади та поліції (Community Policing).

3.Технічне забезпечення Community Policing.

3.1.Встановлення у спільно визначених громадою та поліцією місцях камер відеоспостереження.

3.2.Встановлення на спільно визначених громадою та поліцією складних ділянках автомобільних доріг «лежачих поліцейських», пішохідних переходів, світлофорів, інших необхідних дорожчих знаків та елементів дорожньої розмітки, здійснення необхідного ремонту складних ділянок автомобільних доріг.

3.3.Забезпечення доступу до мережі Інтернет на спільно визначених громадою та поліцією об'єктах, встановлення Wi-Fi роутерів.

3.4.Забезпечення приміщеннями, необхідною оргтехнікою та комп'ютерами, транспортними засобами, палив-

но-мастильними матеріалами, засобами зв'язку та іншим необхідним майном громадські інституції з охорони громадського порядку.

3.5.Обладнання установ, підприємств та організацій, помешкань громадян «тривожними кнопками» виклику поліції.

3.6.Встановлення освітлення на вулицях територіальної громади.

4. Фінансове забезпечення Community Policing.

4.1.Кошти місцевих бюджетів (селищного, сільського, міського, районного, обласного).

4.2. Кошти державного бюджету України.

4.3.Кошти, надані депутатам районної, обласної рад та народним депутатам України для виконання їх повноважень.

4.4. Кошти установ, підприємств, організацій, фізичних осіб-підприємців, надані як безповоротна фінансова допомога.

4.5.Пожертвування громадян.

4.6.Членські внески членів громадських інституцій, що займаються охороною громадського порядку та громадської безпеки.

4.7.Гранти міжнародних донорів, в тому числі Європейського союзу та ПРООН в Україні.

Монографія

Забезпечення прав людини правоохоронними органами

ПЕТКОВ Сергій Валерійович

доктор юридичних наук, професор директор
департаменту регіональних представництв
Уповноваженого Верховної Ради з прав людини

ІВАНОВ Іван Володимирович

кандидат юридичних наук, доцент завідувач кафедри
загально-правових дисциплін Донецького юридичного
інституту МВС України

ДЕЛІЯ Юрій Володимирович

кандидат юридичних наук, доцент доцент кафедри
загально-правових дисциплін Донецького юридичного
інституту МВС України

Здано до складання

Підписано до друку 02.05.2019. Формат 60x90 1/32
Обл.-вид. арк. 13,1. Ум. друк. арк. 7,6. Папір офсетний.
Гарнітура Times New Roman. Друк офсетний.
Тираж 300 прим.

Зам. No

ТОВ «КНТ»

Тел. (099)-232-40-59, (096)555-19-80

Е-mail: knt2012@ukr.net

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК No 581 від 03.08.2001.