

РОЛЬ ВІДОМЧИХ НОРМАТИВНИХ АКТІВ У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ДІЯЛЬНОСТІ ОВС ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Поглиблення демократичних процесів, політичне, економічне та соціальне становлення суспільства в процесі побудови правової держави зумовлює потребу проведення правових організаційних, структурних та інших засад функціонування органів державної виконавчої влади України у відповідність до нових умов їх діяльності та розвитку. Органи внутрішніх справ є основною ланкою забезпечення правопорядку й боротьби на забезпечення насамперед захисту прав і свобод людини. Попри те, що сьогодні стан захисту прав і свобод потребує вдосконалення, саме їх офіційне визнання та законодавче забезпечення є суттєвим чинником формування української правової держави, розвитку громадського суспільства та його демократичних інститутів. У зв'язку з цим нові, підвищені вимоги висуваються до працівників органів внутрішніх справ: забезпечення захисту громадян, підвищення ефективності боротьби зі злочинами та правопорушеннями, забезпечення прав і свобод у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки тощо.

Модернізація українського суспільства на сучасному етапі ставить перед юридичною наукою питання, відповідь на які є запорукою успішності проведення наукових досліджень у різних сферах суспільного життя. Одним із таких актуальних викликів сьогодення є питання забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян. Вказаний напрямок наукового дослідження також актуалізує й обраний Україною шлях до євроінтеграції, входження її до регіональних та загальносвітових систем безпеки.

Безумовно, нові дослідження з порушених питань повинні базуватися на теоретичних і практичних результатах досліджень учених та практиків. Науковою розробкою проблем зміцнення законності та правопорядку, що мають важливе значення і для вдосконалення загальнодержавної системи охорони громадського порядку, до якої належать також органи внутрішніх справ, присвятили свої праці вчені з різних

галузей права: С. С. Алексєєв, О. М. Бандурка, В. Т. Білоус, М. В. Лошицький, М. І. Логвиненко, Ю. С. Небеський, Г. О. Пономаренко, С. В. Петров та ряд інших авторів, але й досі це питання залишається вкрай актуальним для ОВС і тому потребує подальшого наукового дослідження, пізнання його сутності і соціально-юридичного характеру.

Вдосконалення процесу правоохоронної діяльності сприяє підвищенню ролі права та зміцненню законності в усіх сферах суспільного життя, що повною мірою стосується і ОВС, де можна спостерігати взаємодію двох процесів: з одного боку – затвердження нових стандартів у розумінні правового статусу людини, з іншого – підвищення вимог щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян.

Важливим напрямком упорядкування цих процесів є правотворча діяльність органів держави у забезпеченні правопорядку. Причому тут чітко простежується така закономірність: чим детальніше буде регламентована діяльність кожного державного органу, зокрема ОВС, тим надійніше буде захищена особа від незаконного втручання держави в її життя та від порушень елементарних прав.

Відповідну базову основу цієї діяльності становить чинна Конституція України [1], яка визначає головні пріоритети суспільства, що підлягають охороні з боку держави. Конституція містить орієнтири соціальної справедливості, прерогативу прав людини та громадянина, їх захисту від обмежень, порушень та протиправних посягань тощо. У ст. 1 Конституції, Україна визначається як «соціальна, правова держава», у якій «людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються найвищою соціальною цінністю», оскільки вони належать до фундаментальних прав людини, потребують захисту та не залежать від статусу особи в державі. Як принцип функціонування всіх органів держави та їх посадових осіб «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» (ч. 2 ст. 3). Отже, згідно з цією нормою визначаються принципово нові

завдання і функції держави, її владних органів (посадових осіб). Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, тобто Основний Закон України визначив, що головною функцією держави є захист прав і свобод людини [2, с. 43].

Важливою гарантією прав та свобод людини і громадянина є право на їх захист.

Однією з найбільш важливих ланок національної системи захисту прав людини, безумовно, є діяльність правоохоронних органів, зокрема ОВС, які з каральних органів, поступово перетворюються на органи, що діють, перш за все, в інтересах народу. Саме тому Конституція встановлює й підвалини, й основні джерела розробки та прийняття відповідних законодавчих і підзаконних актів (державних програм, указів Президента України тощо).

Обравши за **мету** розглянути основні чинні нормативні акти України, що безпосередньо спрямовані на регулювання діяльності ОВС щодо забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки, вважаємо за доцільне виділити такі види актів: Конституція України; законодавчі акти України (в тому числі кодифіковані); акти (постанови) Верховної Ради України; акти (укази та розпорядження Президента України; акти (постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, які умовно можна поділити на: акти, які становлять правову основу діяльності ОВС та інших державних органів, що здійснюють захист прав та свобод громадян, наприклад Постанова Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 р. № 1383 «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» [3] та акти, що містять положення щодо механізму реалізації політики держави у сфері забезпечення прав і свобод громадян (наприклад Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 березня 2006 р. № 123-р затверджує план заходів із захисту прав та інтересів громадян України за кордоном); відомчі та міжвідомчі акти (накази, інструкції, настанови тощо, які видаються міністерствами, відомствами та іншими органами державної виконавчої влади; акти органів місцевого самоврядування (наприклад рішення, які передбачають адміністративну відповідальність за їх порушення); міжнародні акти (міжурядові угоди України з іншими державами та міжнародно-правові акти, ратифіковані та визнані нашою державою).

З огляду на чинні законодавчі акти України,

які безпосередньо спрямовані на регулювання діяльності ОВС щодо забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки слід зазначити, що у текстах деяких законів відсутні прямі посилання на завдання ОВС щодо захисту прав і свобод громадян, вони відіграють суттєву профілактичну роль (сприяють безпосередньому попередженню порушень прав та свобод громадян).

Зазначені вище нормативно-правові акти (Конституція та закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України) не охоплюють детально всіх проблем, які виникають у сфері діяльності ОВС, тому в організації виконання покладених на ОВС завдань важливу роль відіграє нормотворчість у системі МВС України, тобто відомче правове регулювання.

Добре відпрацьовані відомчі акти, – відзначає С. С. Алексєєв, – мають важливе значення в регулюванні суспільних відносин: у них конкретніше, ніж у самому законі, визначено зміст спеціальних відносин, враховано особливості тієї чи іншої ситуації, усунуто нечіткості, що виникають на практиці [4].

Відповідно до п. 8 Положення про Міністерство внутрішніх справ України МВС України в межах своїх повноважень видає на основі та на виконання актів законодавства накази, організовує й контролює їх виконання. Цим Положенням також передбачено право МВС України в разі потреби видавати разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади спільні акти.

У юридичній літературі підкреслюють, що відомчі підзаконні нормативно-правові акти, як правило, регулюють внутрішньовідомчі відносини. Однак окремі міністерства, зокрема МВС, у суворо обмеженій сфері мають право видавати акти зовнішньої дії, зміст яких суттєво впливає на права і свободи громадян. Так, згідно з ч. 3 п. 8 Положення про Міністерство внутрішніх справ України у випадках, передбачених законодавством, рішення МВС України є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями та громадянами.

На підставі викладеного нормотворча діяльність МВС України у забезпеченні реалізації конституційних прав і свобод громадян може здійснюватись за допомогою нормативно-правових актів п'яти видів.

До *першої групи* входять накази МВС України, що видаються на підставі й на виконання чинного законодавства. Вони спрямовані на забезпечення загальних умов і сприяють реалізації всіх чи певної групи конституційних прав і свобод громадян. Сюди можна віднести, наприклад, наказ МВС України від 28 грудня 1995 р. № 864 «Про затвердження Інструкції про порядок виконання постанов прокурорів, суддів, слідчих, органів дізнання і ухвал судів про привід підозрюваних, обвинувачених, підсудних, свідків і потерпілих»; наказ МВС України та Державного департаменту України з питань виконання покарань від 4 листопада 2003 р. № 1303/203 «Про затвердження Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі» [5, с. 554–581].

Другу групу утворюють накази, що регламентують діяльність окремих органів (підрозділів) МВС щодо захисту прав і свобод громадян. Так, наприклад, організація роботи підрозділів Державної служби охорони щодо здійснення заходів майнової та особистої безпеки громадян з використанням технічних засобів охорони регламентується відповідною Інструкцією, затвердженою наказом МВС України від 25 листопада 2003 р. № 1429 [6]. Вона, зокрема, визначає: порядок прийняття квартир громадян та інших приміщень з особистим майном громадян під охорону (спостереження); засади організації охорони квартир та інших приміщень з особистим майном громадян за допомогою технічних засобів охорони; систему вимог до технічної оснащеності охоронними засобами квартир та інших приміщень з особистим майном громадян тощо.

Третю групу утворюють накази, що регламентують питання організації та здійснення спільних заходів МВС України з іншими органами державної виконавчої влади щодо забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки. Це, наприклад, наказ Міністерства юстиції України, Генеральної прокуратури України, СБУ, МВС України, Верховного суду України, ДПА України, Державного департаменту з питань виконання покарань від 29 червня 1999 р. № 34/5/22/130/512/326/73 «Про затвердження Інструкції про порядок виконання європейських конвенцій з питань кримінального судочинства» [7]; наказ МВС України та Міністерства юстиції України від 25 червня 2002 р. № 607/56/5 «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії органів внутрішніх справ

України та органів державної виконавчої служби при примусовому виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб)» [8, с. 223–225]; наказ МВС України та Державного департаменту України з питань виконання покарань від 23 квітня 2001 р. № 300/73 «Про заходи щодо дотримання законності при затриманні осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, обранні щодо них запобіжного заходу у вигляді взяття під варту та додержанні встановлених законом строків затримання і тримання під вартою під час досудового слідства».

До *четвертої групи*, на нашу думку, необхідно віднести накази МВС України, які регулюють діяльність міліції, що забезпечує конкретні конституційні права і свободи громадян. Прикладом такого нормативно-правового акту є наказ МВС України від 24 травня 2005 р. № 500 «Про затвердження Положення про приймальню Міністерства внутрішніх справ України та Порядку особистого прийому громадян у приймальні МВС України» [10]. За допомогою зазначеного наказу конкретизується діяльність органів внутрішніх справ із забезпечення реалізації права громадян України на звернення, передбачене ст. 40 Конституції України.

До *п'ятої групи* належать акти контрольної спрямованості (регулюють питання контролю за діяльністю ОВС у сфері захисту прав та свобод громадян). Наприклад, наказом МВС України від 31 серпня 2006 р. № 894 започатковано роботу постійно діючих мобільних груп з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ [11]. Цей документ визначає: персональний склад мобільних груп, які складаються з працівників ДВБ ГУБОЗ, навчальних закладів МВС України, які мають досвід практичної та наукової роботи у сфері дотримання прав і свобод людини та громадянина, захисту їх законних інтересів, а також представників громадських організацій, зареєстрованих у встановленому законодавством порядку, у сфері захисту прав людини; механізм узагальнення результатів моніторингу та аналізу виявлених порушень із метою інформування керівництва МВС України, громадськості й інших зацікавлених суб'єктів та подальшого удосконалення діяльності системи в напрямку недопущення порушень законності та конституційних прав і свобод людини та громадянина, в тому числі у формі розроблення науково-обґрунтованих методичних рекомендацій для органів і підрозділів внутрішніх

справ із відповідних питань; завдання та функції мобільних груп, права та обов'язки членів мобільних груп, а також форми документів, що відображають хід та результати моніторингової та аналітичної діяльності тощо.

Вищезазначені правові акти, на нашу думку, дозволяють дотримуватися лінії створення правової держави, чітко визначити місце відомчого регулювання у забезпеченні реалізації міліцією конституційних прав і свобод громадян України, суттєво підвищити авторитет Конституції України та інших законодавчих актів.

Отже, аналіз нормативно-правового регулювання діяльності ОВС щодо забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки дозволяє зробити наступні висновки.

Систему законодавчих актів України, які спрямовані на регулювання діяльності ОВС щодо забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки, утворюють: по-перше, закони, що визначають статус суб'єктів правоохоронної діяльності, зокрема ОВС, на яких покладено забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки; по-друге, кодифіковані законодавчі акти; по-третє, закони, що регулюють забезпечення прав і свобод людини у сфері боротьби ОВС з окремими видами злочинів та правопорушень; по-четверте, закони, що регламентують діяльність ОВС щодо забезпечення прав і свобод певних категорій осіб; по-п'яте, закони, що регламентують громадський контроль за правоохоронною діяльністю.

Окрему ланку в системі нормативно-правового регулювання діяльності ОВС щодо забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки становлять підзаконні нормативні акти, серед яких особливе місце належить відомчим актам. Нормотворча діяльність МВС України у забезпеченні реалізації конституційних прав і свобод громадян може здійснюватися за допомогою нормативно-правових актів п'яти видів: 1) накази МВС України, що видаються на підставі й на виконання чинного законодавства; 2) накази, що регламентують діяльність окремих органів (підрозділів) МВС

щодо захисту прав та свобод громадян; 3) накази, що регламентують питання організації та здійснення спільних заходів МВС України з іншими органами державної виконавчої влади щодо забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки; 4) накази МВС України, які регулюють діяльність міліції, що забезпечує конкретні конституційні права і свобод громадян; 5) акти контрольної спрямованості.

Різноманітність та соціальна обумовленість проблем нормативно-правового забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки вимагає від нормотворчих державних органів урахування в даному нормотворчому процесі загальних інтересів держави, правоохоронних органів, окремих громадян, соціальних груп і суспільства в цілому; використання досягнень сучасної науки та відповідної практики (у тому числі міжнародної); порівняння створюваних проектів нормативних актів із чинними та аналогічними актами минулих років і насамперед їх узгодження з Конституцією України.

Важливу роль відіграє ефективна діяльність саме органів внутрішніх справ, які порівняно з іншими правоохоронними органами вирішують найширше коло питань, пов'язаних із захистом прав, свобод і законних інтересів громадян, зокрема виконують різноманітні функції в механізмі реалізації цих прав: від створення гарантованих умов їх реалізації в громадських місцях до захисту прав, порушених злочинами (правопорушеннями), із застосуванням примусових заходів, передбачених законодавством. Отже, будь-який напрям діяльності органів внутрішніх справ, якщо він буде здійснюватися в межах законності, заснованої на демократії, може претендувати на статус такого, що гарантує права та свободи громадян.

Ефективність забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки залежить від таких складових елементів: наявності належної правової бази відповідного спрямування; ефективного та повного її застосування; розвитку системи взаємодії правоохоронних органів (в тому числі з населенням і громадськістю); організаційно-управлінського забезпечення діяльності ОВС тощо.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Конституція України; Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина : навч. посіб. / [авт.-упоряд. М. І. Хавронюк]. – К. : Парлам. вид-во, 1999. – 544 с.

3. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовт. 2006 р. № 1383 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 40. – Ст. 2627.
4. Алексеев С. С. Право и наша жизнь / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1978. – 256 с.
5. Інструкція про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі : затв. наказом МВС України та Державного департаменту України з питань виконання покарань від 4 листоп. 2003 р. № 1303/203 // Довідник працівника міліції : нормативно-правові акти з питань діяльності органів внутрішніх справ. Кн. 2. Ч. 2. – К. : Воля, 2004. – 640 с.
6. Інструкція із здійснення підрозділами державної служби охорони заходів майнової та особистої безпеки громадян з використанням технічних засобів охорони : затв. наказом МВС України від 25 листоп. 2003 р. № 1429 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – Ст. 2054.
7. Інструкція про порядок виконання європейських конвенцій з питань кримінального судочинства : затв. наказом Міністерства юстиції України, Генеральної прокуратури України, СБУ, МВС України, Верховного суду України, ДПА України, Державного департаменту з питань виконання покарань від 29 черв. 1999 р. № 34/5/22/130/512/326/73 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 28. – Ст. 185.
8. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії органів внутрішніх справ України та органів державної виконавчої служби при примусовому виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб) : наказ МВС України та Міністерства юстиції України від 25 черв. 2002 р. № 607/56/5 // Довідник працівника міліції : нормативно-правові акти з питань діяльності органів внутрішніх справ. Кн. 2. Ч. 2. – К. : Воля, 2004. – С. 223–225.
9. Про заходи щодо дотримання законності при затриманні осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, обранні щодо них запобіжного заходу у вигляді взяття під варту та додержанні встановлених законом строків затримання і тримання під вартою під час досудового слідства : наказ МВС України та Державного департаменту України з питань включення покарань від 23 квіт. 2001 р. № 300/73 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 35. – Ст. 2030.
10. Про затвердження Положення про приймальню Міністерства внутрішніх справ України та порядку особистого прийому громадян у приймальні МВС України : наказ МВС України від 24 трав. 2005 р. № 500 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 40.
11. Наказ МВС України від 31 серп. 2006 р. № 894 // Офіційний вісник України. – № 43. – Ст. 2894.

Надійшла до редколегії 01.03.2010

Анотації

Досліджено питання щодо ролі відомчих нормативних актів у правовому регулюванні діяльності ОВС із забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки.

Исследованы вопросы, касающиеся роли ведомственных нормативных актов в правовом регулировании деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности.

Problems concerning the role of departmental normative acts in legal regulation of internal affairs agencies on guaranteeing human rights and freedoms in the sphere of public order and public security protection are researched.

УДК 351.75(477)

С. В. ЛИХАЧОВ,

*кандидат юридичних наук, доцент
Донецького державного університету управління*

РОЛЬ ГРОМАДЯН ТА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Забезпечення громадського порядку та громадської безпеки в Україні – це одне з основних завдань усіх державних і громадських організацій.

Громадяни України відповідно до Конституції України [1] та Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [2] мають право створювати громадські об'єднання для участі

в охороні громадського порядку й державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних проступків і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, а також