

УДК 342.5

**СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ
ПРАВООХОРОННОЇ Й ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇХ ПРАКТИЧНОГО ЗДІЙСНЕННЯ
В КОНСТИТУЦІЙНІЙ СИСТЕМІ НАШОЇ ДЕРЖАВИ**

**INTERRELATIONSHIP OF LAW ENFORCEMENT
AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS
AND THEIR PRACTICAL IMPLEMENTATION
IN THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF OUR COUNTRY**

Карпінська О.Б.,
адвокат

Статтю присвячено проблемі розуміння та здійснення правозахисної діяльності в Україні. Обґрунтовується практична необхідність виведення питань, пов'язаних із правозахисною й правоохоронною діяльністю, їх взаємодією, з розряду дискусійних. Проведено аналіз наукового матеріалу, законодавчих та інших нормативно-правових актів у цьому контексті. Надано пропозиції щодо вирішення порушеної проблематики на теоретичному й практичному рівнях.

Ключові слова: правозахисна діяльність, правоохоронна діяльність, права та свободи людини й громадянина, гарантії прав і свобод людини й громадянина, суб'єкти правоохоронної та правозахисної діяльності.

Статья посвящена проблеме понимания и осуществления правозащитной деятельности в Украине. Обосновывается практическая необходимость вывода вопросов, связанных с правозащитной и правоохранительной деятельностью, их взаимодействием, из разряда дискуссионных. Проведен анализ научного материала, законодательных и других нормативно-правовых актов в данном контексте. Приведены предложения по решению затронутой проблематики на теоретическом и практическом уровнях.

Ключевые слова: правозащитная деятельность, правоохранительная деятельность, права и свободы человека и гражданина, гарантии прав и свобод человека и гражданина, субъекты правоохранительной и правозащитной деятельности.

The article is devoted to the problem of understanding and implementation of human rights in Ukraine. Grounded practical necessity withdrawal issues related to human rights and law enforcement, their interaction from the level of discussion. Was made analysis of scientific material, legislative and other legal acts in this context. Suggestions were given for solving problems excited at the theoretical and practical levels.

Key words: human rights activities, law enforcement, rights and freedoms of man and citizen, guarantees the rights and freedoms of man and citizen, law enforcement agents and advocacy.

Одним із важливих, складних і багатогранних явищ юриспруденції є правовий захист людини. Упродовж багатьох століть проблема прав людини, незмінно залишаючись політико-правовою, набувала також релігійно-етичного, філософського значення.

Досить поширеним у науковому середовищі є визначення, що забезпечення державою прав і свобод людини – це створення державою умов для їх здійснення. З'ясовуючи у зв'язку із цим одне з понять правозахисної діяльності, можна стверджувати, що вона є діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, колективних та одноособових суб'єктів громадянського суспільства щодо недопущення порушень прав і свобод людини й громадянина (юридичних осіб), а також відновлення порушеного правомірною стану в цій сфері.

В українській юридичній науці цій проблемі приділяли увагу провідні вчені, такі як М.І. Козюбра, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, П.Б. Стецюк, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал та інші.

На сьогодні в юриспруденції, як у теоретичній, так і в практичній сфері, недостатньо чітко розмежується проблема співвідношення понять «правоохоронна діяльність» і «правозахисна діяльність», що, відповідно, відображає стан розробле-

ності цього питання в науці, зокрема, у галузі конституційного права. З огляду на те, що за радянських часів панувала догма щодо примату держави над особою, питання першочергового захисту прав і свобод людини не було актуальним. Тому діяльність усієї радянської правоохоронної системи спрямовувалась на охорону й захист суспільних інтересів, під якими насправді розумілись інтереси держави.

Варто відзначити, що, незважаючи на декларування й закріплення нових цілей і пріоритетів у діяльності, орієнтації на суспільні інтереси та потреби, діяльність усієї правоохоронної системи України донині спрямовувалась на захист насамперед державних або інших несуспільних інтересів. Після революційних подій 2013–2014 рр. ситуацію має бути докорінно змінено.

Згідно зі ст. 3 Конституції України людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Поняття правоохоронної діяльності широко використовується не лише в правовій літературі, а й у

повсякденному житті різними групами населення. Однак досі чітко не окреслено ознаки правоохоронної діяльності, не розмежовано поняття правоохоронної діяльності та правозахисної діяльності, іноді не розрізняють правоохоронну, правозахисну й судову діяльність. Така ситуація негативно впливає на правильне розуміння завдань відповідних державних органів, посадових осіб, інститутів громадянського суспільства, які тією чи іншою мірою займаються питаннями прав і свобод людини й громадянина. Проблема підміни понять не дозволяє якісно проводити реформи з метою визначення правового статусу органу державної влади у взаємодії із соціумом та його елементами з метою здійснення визначеної правом діяльності, покладеної на державний апарат як такий.

Близьким до істинного вважаємо визначення, відповідно до якого правоохоронна діяльність – це державна правомірна діяльність, яка полягає у впливі на поведінку людини чи групи людей із боку уповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення порушеного права, його виявлення або розслідування з обов'язковим дотриманням встановлених у законі процедур для цієї діяльності [2, с. 22].

Зазвичай термін «правоохоронний» асоціюється з діяльністю пра-

воохоронних органів, під якими розуміються органи внутрішніх справ (зокрема, міліції), хоча й не обмежуються ними. Натомість поняття «правозахисний» асоціюється з рухом за права людини та діяльністю громадських правозахисних організацій.

Однак відповідно до Конституції України утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Тому досить незвичними для сприйняття є такі поняття, як «правозахисні органи державної влади» або «правозахисна діяльність держави».

На певних етапах розвитку держави, у конкретних історичних умовах, певних політико-правових режимах (авторитарних і тоталітарних) метою правоохоронної діяльності може бути боротьба з правозахисними організаціями, а метою діяльності правозахисних організацій – обмеження влади правоохоронних органів. Отже, розуміння цих понять залежить від політичної кон'юнктури й політичної волі певних еліт, які відповідають за проведення державної діяльності в означених сферах.

О.Ф. Скакун підкреслює, що механізм охорони прав людини включає в себе «заходи щодо профілактики правопорушень для утвердження правомірної поведінки особи», а механізм захисту включає «заходи щодо відновлення порушених прав

неправомірними діями та відповідальності особи, яка скоїла правопорушення». Без можливості захисту прав охорона прав буде неповною. Захист – це найбільш дієва охорона, другий її ступінь [3, с. 206].

Захист прав людини визначається також як примусові заходи, що в більшості випадків мають строківий характер і спрямовуються на попередження, припинення чи пом'якшення порушень прав людини шляхом здійснення прямого дипломатичного, правового, військового, громадського тиску та використання інших засобів [4, с. 29].

У такому розумінні поняття «захист» навряд чи може застосовуватись до діяльності правозахисних (неурядових) організацій, оскільки використання примусу є прерогативою винятково держави й державних правоохоронних органів. Недержавні, неурядові організації такими повноваженнями не наділяються. Саме однією з особливостей їх діяльності є незастосування примусу, здійснення захисту прав шляхом проведення інформаційних, превентивних заходів, моніторингу ситуації на національному й міжнародному рівнях, контролю за виконанням законодавства та зобов'язань держав у галузі прав людини, правової й іншої допомоги особам, чий права було порушено.

Сама по собі етимологія й значення слів «захист» та «охорона», а

також «захищати» й «охороняти» не є принципово різними, такими, що можуть обумовлювати зміст аналізованих термінів «правозахисний» і «правоохоронний». Тобто філологічна різниця у значенні слів є не настільки принциповою, як юридична.

Натомість навряд чи під час з'ясування змісту правоохоронної та правозахисної діяльності варто обмежуватись наведеною логікою.

Відповідно до Закону України «Про міліцію» одним з основних завдань міліції в Україні є захист прав і свобод громадян, їхніх законних інтересів (правозахисна діяльність). Очевидно, що до повноважень правоохоронних органів, крім правозахисної діяльності, належать також запобігання правопорушенням, підтримання громадського порядку, забезпечення безпеки дорожнього руху тощо [5, с. 26].

Реалізація правоохоронної діяльності органами внутрішніх справ щодо забезпечення прав, свобод, безпеки особи здійснюється шляхом охорони й захисту прав особи. Юридичні гарантії забезпечення прав особи органами внутрішніх справ включають гарантії охорони (знаходять вияв у порядку, засадах, межах застосування примусових заходів) і гарантії захисту (втілюються в системі правових та організаційних засобів, спрямованих на припинення незаконного обмеження

свободи особи, відміну незаконного правозастосовного акта) [5, с. 27].

З одного боку, є підстави вважати, що обома вказаними поняттями може охоплюватись діяльність усіх державних органів і громадських організацій, хоча б певною мірою наділених правоохоронними та/або правозахисними функціями. З іншого боку, це питання потребує більш детального та вибіркового підходу.

Окреслена ситуація з визначенням згаданих термінів є неоднозначною та пов'язується з відсутністю чіткого формулювання поняття не лише в науці, а й у законодавстві України. Як показує аналіз нормативно-правових документів, законодавець досить нечітко, суперечливо й непослідовно визначив поняття, що розглядаються, у різних законах України, які так чи інакше стосуються діяльності правоохоронних органів. Така ситуація не лише свідчить про відсутність єдиного підходу в розумінні того, які органи є правоохоронними, та ускладнює вирішення теоретичних проблем у цій сфері, а й здійснює негативний вплив на діяльність таких органів.

Проблема розуміння суті правоохоронних органів, на думку М.І. Хавронюка та М.І. Мельника, полягає в тому, що наявні законодавчі положення не дають достатніх підстав для надання чіткого визначення поняття «правоохоронні органи».

Вони дозволяють лише навести приблизний перелік таких органів, хоча й досить умовно, оскільки різними законами по-різному визначається статус одних і тих самих державних органів [2, с. 9].

Можна спробувати визначити правоохоронний орган державної влади як такий, у якому виконання правоохоронних функцій є ключовим у його діяльності, який у зв'язку із цим потребує специфічного матеріально-технічного й іншого забезпечення та працівники якого законом наділяються спеціальними повноваженнями (відповідно, до них висуюються спеціальні вимоги).

До головних правоохоронних функцій органів державної влади необхідно віднести такі: 1) профілактичну (профілактика правопорушень, які спричиняють юридичну відповідальність у сфері публічного права); 2) захисну (захист життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб); 3) функцію охорони громадського порядку, громадської безпеки та власності; 4) ресоціалізаційну (ця функція є найбільш характерною для органів і служб у справах неповнолітніх, служб, що здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі); 5) оперативно-розшукову; 6) функцію розслідування злочинів; 7) функцію судового розгляду справ; 8) функцію розгляду справ

про адміністративні порушення; 9) функцію розгляду справ про фінансові й адміністративно-господарські правопорушення; 10) функцію виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання й досудового слідства та прокурорів.

До другорядних і допоміжних правоохоронних функцій слід віднести контрольну (наглядову), дозвільну, правороз'яснювальну (у тому числі функцію надання правової допомоги), аналітичну та методичну, інформаційну, нормотворчу, координаційну функції [6, с. 37].

Таким чином, правоохоронна діяльність – це насамперед діяльність держави через спеціально створені нею органи. Вона передбачає спеціальне матеріально-технічне забезпечення, озброєння, пільги для працівників, які належать до правоохоронних органів та здійснюють правоохоронну діяльність.

З огляду на застосований метод можна стверджувати, що правозахисні організації – це, як правило, громадські неурядові організації, основним (титульним) завданням яких є захист прав і свобод людини й громадянина.

Аналіз діяльності правозахисних організацій дозволяє визначити їх функції: профілактичну, захисну, ресоціалізаційну, правороз'яснювальну, аналітичну та/або методичну, інформаційну,

нормотворчу (частково), координаційну. Слушним, на нашу думку, є припущення, що для здійснення такої правозахисної діяльності (реалізації правозахисної функції держави) державі може бути непотрібним створення спеціальних органів, як у ситуації з правоохоронною діяльністю. Оскільки з огляду на конституційно-правове положення про важливість та пріоритет захисту прав і свобод людини, а також гарантування їх дотримання правозахисна діяльність має бути (в ідеалі) ознакою й складовою частиною діяльності будь-якого органу державної влади.

З іншого боку, жоден правоохоронний орган державної влади не може вважатися правозахисним органом, тому що покликаний охороняти право в його об'єктивному розумінні. Водночас правозахисна діяльність є однією з важливих функцій (складовою частиною загального функціоналу) кожного правоохоронного органу державної влади, здійснення яких на нього покладається.

Це жодним чином не означає, що немає підстав говорити про наявність правозахисних органів державної влади. Такими є ті, у яких правозахисна функція (за аналогією з правозахисними організаціями) є основною, наприклад, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

У цьому аспекті окремого дослідження потребує визначення місця й місії судових органів державної влади. На наше переконання, найбільш вдалим буде не включати їх у зазначений розподіл, а залишити для них спеціальний статус, що не може вміщуватись у вужчі поняття правоохоронних або правозахисних органів (організацій). Однак якщо говорити про орган, який першочергово покликаний здійснювати захист прав і свобод людини й громадянина, то важливіший, ніж суд, важко знайти. Необхідно врахувати його функціонал, статус, призначення та реальну можливість впливати на стан справ.

Таким чином, здійснення правоохоронної діяльності відбувається державними органами, а правозахисної – як державними, так і недержавними органами. Здійснення правоохоронної діяльності передбачає можливість застосування примусу, а здійснення правозахисної діяльності виключає будь-яке застосування примусу, окрім необхідного в межах процесуальної діяльності щодо з'ясування обставин конкретної справи.

У правовій демократичній державі правоохоронна й правозахисна діяльність мають бути максимально наближеними одна до одної, взаємно доповнювати, розкривати

суть одна одної. Законодавство як джерело права зобов'язане спрямовуватись насамперед на захист інтересів суспільства та людини, а вже потім інтересів держави як відповідної організації. Абсолютно зрозуміло, що закони мають конкретно-історичний і політичний характер. Те саме можна сказати про інтереси державні та інтереси людини. Наприклад, правоохоронна діяльність тоталітарної або авторитарної держави може суперечити принципу захисту прав людини.

Створення відповідних правових умов, адекватної нормативно-правової бази для існування й розвитку вільного громадянина є ключовим напрямом державної політики. Водночас досвід існування та розвитку незалежної української держави свідчить про відсутність ефективного механізму забезпечення реалізації законодавства про права людини, чинної системи державних і недержавних органів, що забезпечують реалізацію цього законодавства, що призводить до небажаних наслідків. Справді, прийняття справедливих законів на основі Конституції України й відповідно до неї є важливим завданням, яке має засвідчувати реальне визнання та забезпечувати ефективну дію принципу верховенства права в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. (зі змінами й доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Мельник М.І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі : [навч. посібник] / М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. – 2-е вид, випр. і доп. – К. : Атіка, 2010. – 571 с.
3. Скакун О.Ф. Теория государства и права : [учебник] / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2011. – 704 с.
4. Джонгман А.Д. Словарь по правам человека (извлечения) / А.Д. Джонгман, А.П. Шмидт. – М. ; Рязань, 1997. – 38 с.
5. Про міліцію : Закон УРСР від 20.12.1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
6. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : [підручник] / [О.С. Захарова, В.Я. Карабань, В.С. Ковальський та ін.] ; за ред. В.Т. Маляренка. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 376 с.