

ОРГАНІЗАЦІЯ СУДОВИХ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Навчальний посібник

У двох частинах

За редакцією доктора юридичних наук

Л. М. Москвич

Частина 2

ОСНОВИ ПРАВООХОРОННОЇ ТА ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

2-ге видання, перероблене і доповнене

Харків
«Право»
2018

Авторський колектив:

В. В. Афанасьєв, кандидат юридичних наук, доцент – розд. 8; *В. С. Бабкова*, кандидат юридичних наук, доцент – розд. 7; *Т. Б. Вільчик*, доктор юридичних наук, доцент – підрозділи 10.1–10.6 розд. 10; *О. Ю. Дудченко*, кандидат юридичних наук – підрозділи 1.1, 1.2, 1.3 розд. 1; *А. В. Іванцова*, кандидат юридичних наук – розд. 9, підрозділи 10.7–10.10 розд. 10; *П. М. Каркач*, кандидат юридичних наук, професор – розд. 5; *Я. О. Ковальова*, кандидат юридичних наук – розд. 3; *Ю. І. Крючко*, кандидат юридичних наук, доцент – розд. 4; *А. В. Лапкін*, кандидат юридичних наук – розд. 2; *О. О. Шандула*, кандидат юридичних наук, доцент – розд. 6; *І. В. Юревич*, кандидат юридичних наук – підрозд. 1.4

Організація судових та правоохоронних органів : навч. посіб. : О-64 у 2 ч. / Т. Б. Вільчик, П. М. Каркач, А. В. Лапкін та ін. ; за ред. Л. М. Москвич. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Харків : Право, 2018.

ISBN 978-966-937-483-7

Ч. 2: Основи правоохоронної та правозахисної діяльності. – 370 с.
ISBN 978-966-937-482-0

Верховною Радою України 02.06.2016 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», який набув чинності 30.09.2016 р. Цей акт вніс суттєві зміни в систему органів правосуддя, які враховані авторами навчального посібника. Навчальний посібник складається з двох частин. Друга частина навчального посібника з організації судових та правоохоронних органів присвячена організаційним основам системи органів правоохорони та правозахисту.

Для студентів, слухачів, курсантів юридичних закладів вищої освіти, а також викладачів, правознавців-практиків, усіх, кого цікавить організація судів та інших правоохоронних органів в Україні.

УДК 342.56

Розділ 1

Правоохоронна система держави

1.1. Правоохоронна та правозахисна діяльність: поняття та характерні ознаки

Поняття правоохоронної діяльності у правовій та соціально-політичній літературі застосовується достатньо широко. Проте воно не знайшло обґрунтування, хоча законодавство про статус правоохоронних органів, функції, завдання та конкретні напрями їх діяльності, повноваження окремих органів та службових осіб є досить розвиненим. Нечітко визначено у навчальній літературі й ознаки правоохоронної діяльності та не розмежовуються її відмінність від правозахисної діяльності. Чинне законодавство України також не дає чіткого визначення правоохоронної діяльності. Зокрема, відповідно до Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» правоохоронні органи – це органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Отже, законодавець використовує широкий підхід до визначення системи правоохоронних органів шляхом простого перерахування спеціально уповноважених державних органів, не визначаючи при цьому змісту правоохоронної функції, а акцент на правозастосовну функцію взагалі створює підстави для віднесення до правоохоронного органу всіх державних органів, оскільки тією чи іншою мірою вони всі здійснюють повноваження із застосування норм права.

За кількістю суб'єктів та вагою у державі правоохоронна діяльність посідає значне місце і постійно привертає увагу органів влади, політичних партій, засобів масової інформації, громадськості. Правоохоронна діяльність як багатоаспектна діяльність спрямовується політичними та управлінськими засобами на блокування соціальних відхилень, локалізацію соціальної напруги або правових конфліктів. Для правоохоронної діяльності характерною є взаємодія між державними органами різних гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової. Та незважаючи на множинність її суб'єктів, така діяльність має цілісний характер. Цілісне виконання правоохоронної функції в державі утворюється системними зусиллями уповноважених органів з виявлення або розслідування правопорушень, відновлення порушеного права, захисту правопорядку, нагляду за додержанням законності, активною і цілеспрямованою взаємодією у процесі цієї діяльності та координацією між уповноваженими органами.

Головна ознака правоохоронної діяльності полягає в її соціальній цінності охороняти права фізичної або юридичної особи певними юридичними процедурами. Позитивний вплив на соціальну поведінку людини (груп людей) за допомогою використання дозволів, приписів, заборон або реалізації юридичної відповідальності є своєрідним охоронним інструментом.

Діяльність уповноважених органів здатна позитивно впливати на людину, мотивувати її правомірний спосіб поведінки, застосовуючи до правопорушників правомірний примус. Тому протидія правоохоронній діяльності є небажаною, а в певних випадках, передбачених законом, неприпустимою. Особи, які перешкоджають правомірній правоохоронній діяльності, можуть бути притягнені до відповідальності, встановленої законом.

Сутність правоохорони полягає в тому, що вона є способом діяльності уповноваженого органу, який позбавлений права діяти інакше ніж на основі закону або виходити за межі наданих повноважень. У процесі правоохоронної діяльності можуть бути використані лише офіційні (офіційна інформація) і правомірні (правомірним шляхом встановлені факти тощо) засоби впливу на юридичну або фізичну особу стосовно рухомого або нерухомого майна чи немайнових прав, які їм належать.

Інструментарій правоохоронної діяльності використовується при вирішенні різних питань державного життя. При цьому у діяльності державних органів та їх посадових осіб правоохоронні дії, які вони повинні виконувати, можуть бути не головним, а похідним (допоміжним) завданням. Таким чином, позитивний вплив на фізичних або юридичні особи є іманентною ознакою правоохорони, способом взаємодії між владою та людиною, що проголошується Конституцією та законами України.

Другою ознакою правоохоронної діяльності є те, що така діяльність може здійснюватися не будь-яким способом, а лише за допомогою застосування юридичних заходів впливу. До них прийнято відносити примусові заходи і стягнення, регламентовані законом. Так, у кримінальному процесі таким державним примусом є, наприклад, особиста порука, взяття під варту та інші запобіжні заходи, що застосовуються для недопущення спроб підозрюваного ухилитися від явки до слідчих органів і суду, перешкодити встановленню істини чи продовжити злочинну діяльність; як заходи адміністративного стягнення громадяни, які вчинили відповідне правопорушення, можуть бути позбавлені спеціальних прав, наприклад, права керування транспортним засобом – у випадку керування автомобілем у нетверезому стані, права полювання – в разі здійснення його без належного на те дозволу або в заборонених місцях або в заборонені терміни, забороненими знаряддями або способами. Важливе місце серед заходів юридичного впливу займають і заходи превентивного характеру, спрямовані на попередження антисоціальної і протиправної поведінки, яких припускаються лише у встановлених законом межах. До них відносяться в кримінальному законодавстві, наприклад, норми про добровільну відмову від злочину і діяльне каяття.

Третьою ознакою правоохоронної діяльності є процедурна (процесуальна) ознака. Вона вказує на те, що способи здійснення правоохоронної діяльності складаються із спеціально встановлених юридичних процедур. Порушення посадовими особами правоохоронних органів встановлених процедур визнається істотним порушенням процесуального законодавства і, як правило, тягне за собою визнання дії правоохоронного органу неправомірною.

Усі процедури правоохоронного призначення є формально визначеними. Так, процедури звернення громадян до державних установ з питань захисту власного права, з питань притягнення до кримінальної відповідальності в порядку приватного обвинувачення, з вирішення трудових спорів, доставляння порушника для складання протоколу про адміністративне правопорушення тощо докладно описано у відповідних законах, настановах, інструкціях.

Отже, процедурна (процесуальна) ознака правоохоронної діяльності вказує на формальну визначеність такої діяльності та неприпустимість її порушення.

Четвертою ознакою правоохоронної діяльності є встановлений законом вичерпний характер застосовуваних у процесі її здійснення юридичних заходів впливу, тобто вони повинні строго відповідати розпорядженням закону. Наприклад, ст. 55 Кримінального кодексу України встановлює обов'язковий для суду перелік видів покарань, розташованих у певному порядку з урахуванням їх характеру і порівняльної тяжкості (від менш суворого до більш суворого) і класифікуються за певними принципами (система покарань). Суд у правозастосовчій діяльності зобов'язаний неухильно дотримуватися тільки цього переліку і не може вийти за межі даної системи, довільно змінивши підстави, умови або порядок призначення того чи іншого виду покарання, виду виправної установи.

П'ятою ознакою правоохоронної діяльності визнається статусна (професійна) ознака особи, яка є уповноваженою державою бути суб'єктом такої діяльності. Здійснювати заходи з охорони права, відновлення порушеного права, виявлення та розслідування злочинів, підтримання правопорядку має лише компетентна, процесуально уповноважена державою особа.

Таким чином, *правоохоронна діяльність* – це правомірна діяльність, що полягає у впливі па поведінку людини або групи людей з боку уповноваженої державою 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.

Потреба в утворенні інститутів із правозахисної діяльності пояснюється цілою низкою взаємопов'язаних факторів. По-перше, тим, що гарантування охорони прав громадян стало одним із завдань правової системи та державного життя, що знайшло відображення у Конституції України. Діяльність державних органів та окремих службових осіб свідчить про те, що, виконуючи свої професійні функції та завдання, вони інколи порушують конституційні права та правомірні інтереси фізичних та юридичних осіб. У динамічному житті зроста ймовірність порушень права без формальних порушень закону. Тому захист прав громадян потрібен, незважаючи на наявність системи контролю за законністю з боку уповноважених органів.

По-друге, міжнародні політико-правові інститути приділяють дедалі більше уваги правам людини. Для України додержання міжнародних стандартів з прав людини стало одним із пріоритетів внутрішньої політики держави, що свідчить про її динаміку та цілеспрямованість.

По-третє, правозахисні інститути незалежні від державних органів; для них характерні відкритість, вільний доступ для тих, хто потребує захисту своїх прав і свобод. Механізми захисту прав і свобод громадян виникають у процесі взаємодії органів влади і громадянського суспільства на певній стадії їхнього розвитку і виступають державним гарантом від відомчого або неправомірного втручання і впливу.

Правозахисна діяльність складається з кількох складових. Вони, зокрема, полягають у роз'ясненні громадянам їх прав та обов'язків. У Конституції України закріплюються важливе право знати свої права і обов'язки (ст. 57) та право на професійну правничу допомогу (ст. 59). Державним органом, який має сприяти розвитку юридичних послуг з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб, надання їм платних послуг правового та технічного характеру, є Міністерство юстиції України та його органи на місцях.

Діяльність адвокатури, яка не є державною інституцією, є професійною діяльністю для забезпечення права на захист від кримінального обвинувачення, представництва іншої особи в суді та надання

професійної правничої допомоги (ст. 131² Конституції). У Конституції України правозахисна діяльність закріплюється за адвокатурою. Отже, правозахисна діяльність полягає у правовій допомозі юридичним особам, громадянам України, іноземцям та особам без громадянства у спірних питаннях з охорони права, захисті фізичних осіб від обвинувачення та у державному гарантуванні охорони прав громадян правозахисними органами.

1.2. Система органів, що здійснюють правоохоронну та правозахисну діяльність

У широкому плані до правоохоронних органів належать всі соціальні організації (їх частини), що в тій чи іншій мірі реалізують завдання і функції державного управління у сфері забезпечення правопорядку. Системоутворюючим початком у цьому випадку є спільність цілей і той період діяльності, коли ці установи їх виконують. У зв'язку з цим до суб'єктів правоохоронної діяльності з повною підставою можна віднести капітана морського судна, коли він вчиняє процесуальні дії у разі вчинення кримінального правопорушення на повітряному, морському чи річковому судні, що перебуває за межами України під прапором або з розпізнавальним знаком України, якщо це судно приписано до порту, розташованого в Україні. Так само такого статусу набувають і численні контрольно-наглядові органи виконавчої влади, оскільки здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Разом з тим таке розуміння правоохоронних органів – лише теоретична абстракція, хоча і має практичну цінність для організації охорони правопорядку та принципів діяльності власне правоохоронних органів. При охороні правопорядку важливо комплексно використовувати можливості всіх структур, що мають відношення до боротьби з правопорушеннями, до забезпечення громадської безпеки.

Правоохоронні органи – це система перш за все спеціалізованих організацій, що предметно здійснюють державне управління у сфері охорони правопорядку. Для них виконання правоохоронної діяльності є основною функцією. Вони й утворюють систему правоохоронних органів у строгому сенсі цього слова.

У складі як власне правоохоронних органів, так і органів, що реалізують окремі правоохоронні завдання, з одного боку, формуються підрозділи, спеціально призначені для здійснення правоохоронної діяльності. З другого боку, в рамках внутрішнього устрою правоохоронних органів можуть існувати цільні відокремлені структури, що мають статус органу.

Правоохоронні органи здебільшого мають виконавчо-розпорядчу природу, тобто належать до органів виконавчої влади. У зв'язку з цим їх діяльність має обслуговуючий характер по відношенню до правової системи суспільства. Останню, як відомо, становить розгалужений комплекс нормативних встановлень, що регулюють найважливіші відносини між людьми. Об'єктами правового (і в першу чергу законодавчого) регулювання виступають у тому числі відносини, пов'язані із захистом прав і свобод людини і громадянина, забезпеченням законності, правопорядку і громадської безпеки, охороною громадського порядку. Реалізація охоронних норм і входить в компетенцію правоохоронних органів. При цьому вони самі, діючи на основі закону і в суворій відповідності з ним, мають повноваження видавати і приймати індивідуальні акти управління, а з окремих питань – і нормативні правові акти. Однак органи виконавчої влади не вичерпують усього організаційного змісту правоохоронної системи.

Необхідно відзначити тісний зв'язок правоохоронних органів і спеціальних служб, які виконують функції оперативно-розшукової діяльності. Ці структури з повною підставою можуть бути віднесені до правоохоронних органів. Однак не можна не бачити, що зміст їх компетенції значно ширше, ніж правоохоронна діяльність. Основним призначенням цих структур є забезпечення державної безпеки, а та-

кож вирішення суто спеціальних завдань у сфері державного управління внутрішніми справами. З цією метою використовуються в тому числі заходи, відмінні від правоохоронних.

Правоохоронні органи є частиною системи більш високого порядку – системи державних органів. У свою чергу вони в загальній сукупності їх елементів утворюють єдину систему правоохоронних органів. Під системою розуміється сукупність компонентів, взаємодія яких породжує нові якості, не притаманні окремим елементам. Найважливішою особливістю цілісної системи є наявність у ній інтеграційних, системних якостей, що не зводиться до суми властивостей складових її компонентів.

Єдність системи органів правоохорони обумовлена низкою факторів:

- 1) вони складають частину механізму державного апарату;
- 2) їх функціонування обумовлено спільністю основних цілей і завдань, загальними принципами організації і діяльності;
- 3) наявність у системі інтеграційних, системоутворюючих якостей.

Всі органи, що здійснюють правоохоронну діяльність, умовно можна поділити на дві групи. До першої групи правоохоронних органів відносять органи Міністерства внутрішніх справ, Службу безпеки України, органи досудового розслідування. Саме цю групу слід віднести до категорії «силових» правоохоронних органів.

Другу групу правоохоронних органів складають контрольно-наглядові органи, а також органи з правового забезпечення: уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи юстиції, прокуратура, інші контрольні органи, для яких правоохоронна функція не є основною, це: природоохоронні органи (лісова охорона, охорона рибних ресурсів і т. д.); органи охорони здоров'я населення (зокрема, органи санітарно-епідеміологічного нагляду); різні інспекції (торгові і т. д.), наглядові та контрольні органи окремих відомств. Межа між цими категоріями є досить умовною. Однак для практичних і навчальних цілей такий поділ є цілком виправданим.

1.3. Правове забезпечення правоохоронної та правозахисної діяльності

Глибоке засвоєння організації і функцій правоохоронних та правозахисних органів вимагає опанування значної кількості законодавчих і нормативних актів. Велика кількість нормативно-правових актів, у першу чергу, пояснюється тим, що діяльність правоохоронних та правозахисних органів стосується багатьох державних і недержавних організацій та посадових осіб. Усі вони покликані виконувати надто важливі і серйозні завдання. Це в свою чергу вимагає детальної правової регламентації щодо системи, структури, принципів організації і діяльності, повноважень правоохоронних органів та посадових осіб.

Усі нормативно-правові акти залежно від їх змісту (предмета) можна поділити на групи. Це:

- 1) акти загального характеру;
- 2) нормативні акти щодо організації й функціонування органів прокуратури;
- 3) нормативні акти щодо організації й функціонування органів досудового розслідування злочинів;
- 4) нормативні акти щодо організації й функціонування органів з надання правової допомоги;
- 5) нормативні акти щодо організації й функціонування органів юстиції та нотаріату.

Акти загального характеру. Конституція України. Конституція має найвищу юридичну силу. Звернення до суду для захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина гарантується безпосередньо на підставі Конституції (ст. 8). Згідно зі ст. 19 Основного Закону органи державної влади, до яких належить більшість правоохоронних органів, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Конституція України гарантує, що права та свободи людини і громадянина захищаються судом, і забезпечує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55).

Міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Відповідно до ст. 9 Конституції України такі чинні міжнародні договори є частиною національного законодавства. Серед таких міжнародних правових актів є низка договорів, що визначають способи захисту прав і свобод людини, вимоги до організації судової влади, забезпечення її незалежності та ін. Найважливішими з них є:

- Загальна декларація прав людини, схвалена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р.;
- Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, схвалений Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р.;
- Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р.;
- Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки і покарання.

Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК України) регламентує: а) процедуру досудового розслідування злочинів; б) повноваження прокурора з кримінального переслідування злочинів; в) процедуру розгляду справ у всіх судових інстанціях та ін.

Законодавство про діяльність органів прокуратури. До нормативно-правових актів, що регламентують організацію й діяльність прокуратури, належать: Закон України «Про прокуратуру»; накази, розпорядження, інструкції Генерального прокурора України та ін.

Законодавство про органи досудового розслідування злочинів. Численна група нормативно-правових актів, що регламентують досудове розслідування злочинів, охоплює: КПК України; закони України: «Про Національну поліцію»; «Про Національне антикорупційне бюро України»; «Про Державне бюро розслідувань»; «Про Службу безпеки України»; «Про оперативно-розшукову діяльність» та ін.

У рамках дисципліни, що вивчається, немає необхідності досконало засвоювати повний зміст зазначених нормативно-правових актів. До її предмета належать положення, що стосуються кола органів, які виявляють і розслідують злочини, їх структури, основних повнова-

жень, взаємодії між собою та іншими державними й недержавними органами.

Законодавство про організацію правової допомоги. Право кожного на правову допомогу передбачено Конституцією України. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» містить завдання, принципи й організаційні форми діяльності адвокатури, види й гарантії адвокатської діяльності, основи правового статусу адвоката, підстави й порядок притягнення його до дисциплінарної відповідальності.

Важливу роль у забезпеченні права на правову допомогу відіграє Концепція формування системи безоплатної правової допомоги в Україні 2006 р., більшість положень якої реалізовано в Законі України «Про безоплатну правову допомогу», що вперше визначив механізм надання правової допомоги і громадянам, які не в змозі оплатити послуги кваліфікованого фахового юриста, і створив передумови для розвитку мережі установ, що надаватимуть відповідні послуги громадянам.

Законодавство про органи юстиції та нотаріат. До правових основ діяльності Міністерства юстиції України належать такі акти: положення «Про Міністерство юстиції України», затверджене постановою Кабінету Міністрів України; «Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України», схвалене наказом Міністерства юстиції України. Останнім визначається діяльність Головних управлінь Мін'юсту в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі, а також районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних, міжрайонних управлінь юстиції. Також до цієї групи належать закони України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», «Про виконавче провадження».

Центральне місце серед нормативно-правових актів, які регулюють діяльність нотаріату, займає Закон України «Про нотаріат». Питання організації й діяльності цього органу в Україні визначаються також указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України, інструкціями й наказами Міністерства юстиції України.