

БЕЗПАЛОВА О. І.,

доктор юридичних наук, доцент,
начальник кафедри адміністративної діяльності
ОВС факультету з підготовки фахівців
для підрозділів міліції громадської безпеки
та кримінальної міліції у справах дітей
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 351.743(477)

ЗНАЧЕННЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У МЕХАНІЗМІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Обґрунтовано, що положення міжнародних правових актів, норми яких регулюють особливості реалізації правоохоронної функції держави, суттєво впливають на формування та розвиток відповідного національного законодавства. Зроблено висновок, що відповідні суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави в рамках наданих їм повноважень зобов'язані реалізовувати ті приписи, які містяться в міжнародних правових актах, що ратифіковані в Україні.

Ключові слова: міжнародні правові акти, правоохоронна функція держави, реалізація, національне законодавство, правопорядок, реформування.

Обосновано, что положения международных правовых актов, нормы которых регулируют особенности реализации правоохранительной функции государства, существенно влияют на формирование и развитие соответствующего национального законодательства. Сделан вывод, что соответствующие субъекты реализации правоохранительной функции государства в рамках данных им полномочий обязаны реализовывать те предписания, которые содержатся в международных правовых актах, которые ратифицированы в Украине.

Ключевые слова: международные правовые акты, правоохранительная функция государства, реализация, национальное законодательство, правопорядок, реформирование.

It is proved that the provisions of international instruments, the norms that regulate the implementation of the particular law enforcement functions of the state, carried out a significant influence on the formation and development of appropriate national legislation. It is concluded that the relevant law enforcement entities implementing state functions within the powers given to them are required to implement those provisions which are contained in international instruments ratified by Ukraine.

Key words: international legal acts, law enforcement function of the state, implementation of national legislation, rule of law, reform.

Актуальність теми. Сучасні тенденції до глобалізації різноманітних процесів суспільного розвитку, виникнення нових загроз нинішньому стану безпеки (як національної, так і міжнародної) зумовлюють необхідність налагодження ефективного міжнародного співробітництва, вироблення та запровадження єдиних стандартів управління у найбільш значущих сферах суспільного життя. Погоджуємося з думкою В.О. Кудрі, згідно з якою сучасна злочинність активно й успішно використовує нові можливості, випереджаючи правоохоронні органи, яким доводиться докладати значних зусиль для організації протидії злочинам. Злочинність прагне забезпечити свою діяльність у межах багатьох країн, уміло використо-



вуючи при цьому відмінні один від одного національні підходи до протидії злочинності, незаконного використання людської праці та сексуальної експлуатації [1]. У зв'язку з цим важливого значення набуває налагодження дієвого співробітництва правоохоронних органів різних держав світу з метою ефективної протидії злочинності та реалізації державної політики у правоохоронній сфері.

Одним з важливих здобутків міжнародного співробітництва є створення міжнародних стандартів у правоохоронній сфері. Адже ці стандарти сформувалися шляхом ретельного відбору найбільш цінних і універсально значущих норм та положень національних систем трудового права, стали результатом зіткнення різних думок та підходів, ідеологічних концепцій та компромісних юридичних формул [2, с. 46].

Виклад основного матеріалу. Основну роль у становленні міжнародних стандартів у правоохоронній сфері відіграють держави та міжнародні організації, діяльність яких спрямована, серед іншого, і на забезпечення прав і свобод людини та громадянина, протидію злочинності у всіх її виявах, підтримання належного стану законності та правопорядку. Результатом такої діяльності є прийняття різноманітних міжнародних правових актів, положення яких встановлюють ключові засади функціонування відповідних суб'єктів, що здійснюють свої повноваження у правоохоронній сфері. Більше того, положення міжнародних правових актів, норми яких регулюють особливості реалізації правоохоронної функції держави, також суттєво впливають на формування та розвиток національного законодавства. Становлення України як демократичної, соціально орієнтованої, правової держави, входження її у світове співтовариство найпершим ставить завдання широкомасштабної правової реформи, яка серед інших завдань передбачає також приведення національного законодавства у відповідність до норм міжнародного права [3, с. 27].

Міжнародно-правові акти є однією з невід'ємних складових адміністративно-правового забезпечення реалізації правоохоронної функції держави. Зазначені акти можна класифікувати на ті, що ратифіковані відповідними законами України в національне законодавство, та ті, що не ратифіковані (їх норми мають рекомендаційний характер та не є обов'язковими для виконання на території України).

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р. № 1906 чинні міжнародні договори України, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України, є частиною національного законодавства і застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства [4; 5].

У ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р. № 1906 зазначається, що якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [5]. Отже, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано шляхом прийняття відповідного закону Верховною Радою України, мають вищий юридичний рівень порівняно з внутрішньодержавним законодавством [6, с. 113]. Як бачимо, особливе пріоритетне місце міжнародно-правових актів у системі адміністративно-правового забезпечення реалізації правоохоронної функції держави є однією зі специфічних ознак такого виду документів. Це місце також зумовлено особливим порядком прийняття міжнародно-правових актів та набуття їх чинності для окремих держав.

Ще однією з основних ознак міжнародно-правових актів, норми яких регулюють особливості реалізації правоохоронної функції держави, є активна участь у їх розробленні та прийнятті відповідних суб'єктів міжнародного права (держав та міжнародних організацій). Міжнародно-правові договори є одним із видів домовленостей, за допомогою яких держави узагальнюють правила поведінки на міжнародному рівні, спрямовані на вирішення окремих міжнародних проблем [7, с. 314]. Прийняття міжнародно-правових актів є одним із кроків у напрямку до врегулювання на глобальному рівні суспільних відносин, які виникають у ході реалізації правоохоронної функції держави. Зважаючи на суб'єктний склад, який бере участь у розробленні та прийнятті зазначених актів, до-



цільно розглядати такі види міжнародно-правових актів у сфері реалізації правоохоронної функції держави: договірно-правовий (або конвенційний) механізм; інституційний механізм, у рамках міжнародних організацій [8, с. 72].

Міжнародні правові акти, норми яких регулюють особливості реалізації правоохоронної функції держави, є джерелами адміністративного права. Але необхідно підкреслити, що в такому випадку мова йде лише про ті міжнародно-правові акти, що були ратифіковані Україною відповідно до встановленої процедури, тобто ті, які є частиною національного законодавства. Україна приєдналася до значної кількості міжнародних правових актів, норми яких регулюють особливості реалізації правоохоронної функції держави за різними напрямками, зокрема питання боротьби з виявами організованої злочинності і тероризму, іншими злочинами проти життя та здоров'я людей, встановлюють загальноприйняті правила поведінки посадових осіб правоохоронних органів. В зазначених міжнародно-правових актах мова йде про необхідність діяльності правоохоронних органів різних держав та їх посадових осіб з підтримання правопорядку відповідно до загальновизнаних принципів прав людини, недопущення випадків зловживань посадовими особами під час виконання покладених на них обов'язків, необхідність врахування позиції громадськості з питань реалізації політики у правоохоронній сфері.

Зважаючи на міжнародні зобов'язання України в межах членства в Раді Європи слід звернути увагу на такі основні міжнародні програмні документи Ради Європи у правоохоронній сфері, до яких має відношення і Україна: рекомендації ПАРЕ «Контроль внутрішніх служб безпеки у країнах-членах Ради Європи» від 26 квітня 1999 р. № 1402, «Про демократичний нагляд над сектором безпеки в країнах-членах» від 23 червня 2005 р. № 1713, Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи «Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя» від 6 жовтня 2000 р., Резолюцію ПАРЕ «Про виконання обов'язків і зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 р. № 10676 тощо. У зазначених документах мова йде, зокрема, про необхідність подальшого запровадження реформ, які перетворять Україну на стабільну та заможну європейську демократію. Особлива увага приділяється різноманітним аспектам дотримання верховенства права та захисту прав людини.

Серед основних кроків, які очікуються від України у результаті врахування приписів, що містяться в програмних документах Ради Європи, можна виокремити такі: а) реформування Служби безпеки України відповідно до стандартів Ради Європи, зокрема Рекомендацій Парламентської Асамблеї №№ 1402 (1999) та 1713 (2005 р.); б) продовження судової реформи з тим, щоб забезпечити незалежність та ефективність судової влади; в) продовження зусиль, спрямованих на боротьбу з корупцією, та забезпечення умов, за яких економічні реформи не призведуть лише до перерозподілу влади серед олігархів; активізація участі України в GRECO (Група держав проти корупції); г) покращення демократичного контролю за правоохоронними органами, продовження застосування політики абсолютної нетерпимості та забезпечення швидкого, неупередженого й повного розслідування усіх випадків катувань та іншого поганого поводження, зокрема кримінального переслідування та покарання винних у вчиненні таких дій; а також забезпечення компенсації жертвам або їхнім сім'ям; д) гарантування захисту проти свавільного або незаконного затримання; забезпечення неухильного дотримання правоохоронними органами, зокрема під час розслідування виборчих та корупційних порушень, принципів справедливого кримінального процесу відповідно з міжнародними стандартами; е) покращення доступу до правосуддя шляхом запровадження системи безоплатної правової допомоги відповідно до стандартів Ради Європи та практики Європейського Суду з прав людини; є) встановлення ефективного контролю за перехопленням комунікацій правоохоронними органами та схвалення з цією метою спеціального законодавства, що відповідатиме демократичним стандартам захисту приватності і національної безпеки [9] тощо.

Частину рекомендацій, які містяться в програмних документах Ради Європи стосовно України, а також рекомендацій Венеціанської комісії щодо створення прокуратури європейського зразка керівництво нашої держави вже врахувало. Зокрема мова йде



про прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697. Актуальність прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» обумовлена також змінами, що відбулися у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України у процедурі кримінального провадження, в якому прокурор посідає важливе місце, та необхідністю узгодження положень цих нормативно-правових актів.

До числа інших здобутків України у напрямі врахування окремих рекомендації Ради Європи можна зарахувати такі: а) ратифікація Європейської конвенції про громадянство від 6 листопада 1997 р. ETS № 166 (Закон України від 20 вересня 2006 р. № 163); б) ратифікація Протоколу № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 2000 р. ETS № 177 (Закон України від 9 лютого 2006 р. № 3435); в) ратифікація Європейської конвенції про транскордонне телебачення від 5 травня 1989 р. ETS № 132 (Закон України від 17 грудня 2008 р. № 687) та ін.

У результаті ратифікації наведених вище та інших програмних документів Ради Європи в Україні зроблено ще один крок у напрямі становлення демократичного суспільства, створення належних умов для прогресу та розвитку кожної людини, поширення ключових засад державної політики у правоохоронній сфері засобами масової інформації, усунення можливості вчинення правопорушень, пов'язаних з питаннями громадянства, множинного громадянства та безгромадянства, вироблення системних заходів щодо протидії усім виявам дискримінації тощо. Приєднання до європейських конвенцій у правоохоронній сфері створює принципово нові умови організації взаємодії правоохоронних органів України з компетентними інститутами країн Європейського Союзу в рамках єдиного правового простору [10, с. 99].

Зважаючи на сучасний етап приведення системи і діяльності правоохоронних органів відповідно до міжнародних стандартів підтримуємо погляд О.Л. Соколенко, що необхідно розглядати також розширення й інтенсифікацію міжнародного співробітництва у правоохоронній сфері, зокрема через укладення відповідних профільних двосторонніх міжнародно-правових угод, участь у роботі міжнародних правоохоронних інституцій, проведення обміну досвідом правоохоронної діяльності, взаємодію з правоохоронними органами зарубіжних країн та міжнародними правоохоронними інституціями як у вирішенні завдань правоохорони на національному рівні, так і у формуванні міжнародних гарантій правоохоронної діяльності [11, с. 93]. Також до числа перспективних напрямів, які мають бути обов'язково відображені у відповідних міжнародно-правових актах, слід зарахувати подальшу розбудову відкритого та демократичного суспільства, інтенсифікацію програм співпраці, зокрема у сфері боротьби з корупцією, реформи прокуратури та запровадження незалежності судової влади, а також навчання суддів, працівників органів внутрішніх справ та прокурорів.

Органи внутрішніх справ України як провідний спеціальний суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави уповноважені налагоджувати міжнародне співробітництво у правоохоронній сфері. Зокрема, відповідно до законодавства МВС України бере участь у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань боротьби зі злочинністю та інших питань, що належать до його компетенції, забезпечує в межах своїх повноважень виконання укладених міжнародних договорів України; організовує взаємодію правоохоронних та інших державних органів України з органами Інтерполу, Європейським поліцейським офісом (Європол), а також компетентними органами інших держав з питань, що належать до сфери діяльності Інтерполу та Європолу [12]. Норми міжнародних документів, укладених між МВС України та МВС інших держав, спрямовані передусім на надання взаємної допомоги у боротьбі зі злочинністю, обмін статистичними даними та оперативною інформацією, проведення спільних заходів у сфері дослідження причин та форм окремих видів злочинів.

Реформування органів внутрішніх справ України, яке відбувається наразі в державі, зумовлює актуальність побудови якісно нової моделі усієї системи органів внутрішніх справ відповідно до стандартів та принципів, що вироблені світовою спільнотою; пошуку та впровадження нових підходів, форм та методів діяльності органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку, забезпечення безпеки громадян, запобіган-



ня та боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями, налагодження якісно нової ефективної взаємодії з населенням [13, с. 221]. З огляду на вищевикладене підтримуємо позицію Ю.В. Фоміна, згідно з якою головною метою сучасного етапу перетворення системи МВС України у багатoproфільне відомство європейського зразка має стати, зокрема, упровадження нової ідеології відносин із населенням на засадах пріоритетності прав та інтересів людини [14, с. 161].

Крім стандартів забезпечення прав людини, закріплених у національному законодавстві, існують ще загальновизнані стандарти забезпечення прав людини, які визначені на рівні відповідних міжнародних нормативно-правових актів, тобто міжнародні стандарти.

У юридичній науці під міжнародними стандартами прав людини переважно розуміються норми-засади у галузі прав людини, що виникають у результаті міжнародної нормотворчості, знаходять своє зовнішнє вираження за допомогою міжнародного правила поведінки та, як правило, виступають у вигляді зобов'язань держав, узятих ними в рамках міжнародних угод, мають наднаціональний характер, знаходять своє нормативне закріплення та практичну реалізацію у внутрішній діяльності держави [15; 16]. Міжнародно-правові стандарти знаходять своє відображення в певних документах (угодах, положеннях, пактах, конвенціях, деклараціях, правилах і та. ін.) у вигляді норм, принципів і рекомендацій. Стандарти не рівнозначні за своїм юридичним статусом, але єдині у вираженні прагнення світового співтовариства максимально скоординувати політику, засоби й методи діяльності всіх і кожної держави, спрямованих на запобігання й боротьбу зі злочинністю [1].

Висновок. Отже, усі суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави (особливо правоохоронні органи) повинні у своїй діяльності вживати дієвих заходів щодо підвищення якості дотримання прав людини, враховувати вимоги міжнародних документів, якими визначені стандарти дотримання прав і свобод людини. Як наслідок, підвищення рівня довіри населення до зазначених суб'єктів, тобто збільшення частки соціальної складової в діяльності даного правоохоронного органу, сприятиме налагодженню їх більш ефективної взаємодії з населенням щодо підтримання правопорядку.

Список використаних джерел:

1. Кудря В.О. Протидія торгівлі людьми: міжнародно-правові аспекти співробітництва правоохоронних органів / В.О. Кудря // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2011. – № 2. – С. 187–193.
2. Киселев И.Я. Международно-правовое регулирование труда (международные стандарты труда) : учеб. пособие / И.Я. Киселев. – М. : Акад. труда и соц. отношений, 1995. – 136 с.
3. Опришко В.Ф. Питання трансформації Європейського права в законодавство України / В.Ф. Опришко // Право України. – 2001. – № 2. – С. 27–30.
4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
5. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.
6. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.
7. Шпарик Н. Поняття та ознаки міжнародно-правового акта як джерела екологічного права України / Н. Шпарик // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2014. – Вип. 59. – С. 312–318.
8. Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність : підручник / О.М. Бандурка. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с. – 1 ч.
9. Виконання обов'язків та зобов'язань Україною : док. Парлам. Асамблеї Ради Європи № 10676, 05.10.2005 р. [Електронний ресурс]. – 2005. – 93 с. – Режим доступу : http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Non_official_trad/Ukraine_10676_nonofficial_trad.pdf.
10. Білозьоров Є. Міжнародно-правові акти як складова правової основи діяльності міліції України / Є. Білозьоров // Публічне право. – 2011. – № 1. – С. 96–102.



11. Соколенко О.Л. Перспективи розвитку системи та діяльності правоохоронних органів / О.Л. Соколенко // *Право і суспільство*. – 2012. – № 5. – С. 90–96.
12. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постановою Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 р. № 401 // *Урядовий кур'єр*. – № 165 (10.09).
13. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : моногр. / О.І. Безпалова. – Х. : НікаНова, 2014. – 544 с.
14. Фомін Ю.В. Органи внутрішніх справ України в системі публічної адміністрації: адміністративно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ю.В. Фомін. – Запоріжжя, 2012. – 227 с.
15. Боняк В.О. Міжнародні стандарти діяльності правоохоронних органів: поняття, загальна характеристика / В.О. Боняк // *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. – 2011. – № 1(52). – С. 68–81.
16. Кофман Б. Міжнародні виборчі стандарти: ідентифікаційна та структурна характеристика / Б. Кофман // *Вісник Центральної виборчої комісії*. – 2007. – № 3(9). – С. 74–80.

