

УДК 342.12

**О. Ю. Прокопенко**  
кандидат юридичних наук,  
начальник кафедри тактико-спеціальної підготовки  
факультету підготовки фахівців міліції  
громадської безпеки та кримінальної міліції у справах дітей  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## РОЛЬ І МІСЦЕ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ВИКОРИСТАННЯ ГРОМАДЯНАМИ УКРАЇНИ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ І СВОБОД

Конституція України проголосила, що суспільне життя в нашій державі ґрунтується, зокрема, на засадах політичної багатоманітності. При цьому держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією та законами України. Здійснюючи політичну діяльність, громадяни вступають у відповідні правовідносини, реалізуючи при цьому комплекс прав і свобод, що пов'язані із такою діяльністю й які в науково-правових колах отримали назву політичних. Варто підкреслити, що можливість вільно розпоряджатися політичними правами й свободами є одним з найважливіших показників правової, демократичної держави, а тому питання щодо їх забезпечення, в тому числі в діяльності регіональних органів внутрішніх справ, набуває особливої актуальності.

Окремі аспекти проблематики забезпечення використання громадянами України політичних прав і свобод висвітлювались у роботах О.Ю. Дрозда, А.М. Колодія, В.В. Копейчикова, С.Л. Лисенка, К.В. Коваленка, С.М. Гусарова, О.В. Негодченко, В.Ф. Опришко, М.Ф. Орзіх, П.М. Рабиновича, О.П. Рябченко, А.О. Селіванова, Ю.Ф. Кравченко, І.О. Лугового та інших. Проте несправедливо мало уваги, на нашу думку, приділено визначенню ролі і місця регіональних органів внутрішніх справ у забезпеченні використання громадянами України політичних прав і свобод. Тому метою статті є визначення ролі і місця регіональних органів внутрішніх справ у забезпеченні використання громадянами України політичних прав і свобод.

Досліджуючи політичні права й свободи як об'єкт забезпечення в діяльності регіональних органів внутрішніх справ України, слід наголосити на тому, що, на відміну від досліджуваних нами раніше прав і свобод (особистісних та соціально-економічних), політичні пов'язані із наявністю в особи громадянства України. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року громадянство України – це правовий зв'язок між фізичною особою й Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках. При цьому в ст. 6 вищенаведеного нормативно-правового акта визначено, що громадянство України набувається: за народженням; за територіальним походженням; внаслідок при-

йняття до громадянства; внаслідок поновлення в громадянстві; внаслідок усиновлення; внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, в дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя; внаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки; у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини; внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства; за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України [1].

Отже, політичні права й свободи можуть бути реалізовані особами, які мають громадянство України, що набувається на підставах, визначених у чинному національному законодавстві. Водночас деякі з політичних прав і свобод можуть бути реалізовані й іноземцями або особами без громадянства. Зокрема, авторський колектив підручнику «Конституційне право України» зауважує, що політичні права та свободи – це права, які належать людині як члену політичного співтовариства, коли вона виступає насамперед як громадянин держави. Зазначені права та свободи пов'язані з участю в суспільному житті, в управлінні державою. В Україні, як зазначають учені, політичні права належать переважно громадянам, хоча деякими з них (наприклад, свобода об'єднуватися в неполітичні організації, право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення) можуть користуватись також іноземці й особи без громадянства.

Право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення отримало своє законодавче закріплення на рівні Основного Закону України. Зокрема, відповідно до ст. 40 Конституції України всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [2]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» громадяни України мають право звернутися до органів державної влади,

місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргю про їх порушення [3]. Таким чином, громадяни України з метою реалізації своїх політичних прав і свобод можуть звертатися до регіональних органів внутрішніх справ. При цьому з метою забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення, покращення, удосконалення організації їх особистого прийому в апараті Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованих йому органах внутрішніх справ України, а також у вищих навчальних закладах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, Міністерством внутрішніх справ України було прийнято наказ від 10 жовтня 2004 року № 1177, яким було затверджено Положення «Про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України». Отже, на нашу думку, з метою більш ефективного правового регулювання питань, пов'язаних зі зверненнями зацікавлених осіб до органів внутрішніх справ, в тому числі регіонального рівня, недопущення плутанини під час використання положень цього законодавчого акта необхідним є внесення таких самих змін, як і до Закону України «Про звернення громадян», щодо яких ми зазначали вище.

Окрім цього, говорячи про право на звернення людини та громадянина до регіональних органів внутрішніх справ, слід звернути увагу на Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 7 лютого 2008 року № 109/2008.

Водночас ані в Законі України «Про звернення громадян» [3], ані в Положенні «Про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України» [4] й згадки немає про можливість зацікавлених осіб реалізувати своє право на звернення за допомогою мережі Інтернет. Більш того, згідно із інформацією, що міститься на офіційному веб-сайті Міністерства внутрішніх справ України, лист, поданий в електронній формі, не є офіційним зверненням, він не підпадає під дію норм Закону України «Про звернення громадян», зокрема щодо відповідної реєстрації та надання відповіді протягом 30 діб. Інформація, яка надіслана в електронному вигляді, може бути взята до відома керівництвом Міністерства [5]. Таким

чином, на жаль, доводиться констатувати, що вищенаведений Указ Президента України не виконується в повному обсязі, що є яскравим прикладом порушення принципу законності органами державної влади. Окрім цього, слід зауважити, що Стратегія розвитку ОВС серед першочергових заходів передбачає заходи з автоматизованого обліку будь-яких звернень громадян та гарантованої реакції персоналу на ці звернення [6]. Із цього приводу слід зазначити, що використання фрази «будь-яких звернень», передбачає, що такі звернення можуть направлятися й за допомогою мережі Інтернет. Дивлячись на те, що ми живемо в час інформаційних технологій, вважаємо, що використання мережі Інтернет задля направлення звернення зацікавленою особою, в тому числі до регіональних органів внутрішніх справ, буде найбільш ефективним і поширеним способом звернення зацікавлених осіб. Водночас реалізація таких заходів неможлива без відповідного нормативно-правового забезпечення. Таким чином, необхідним є внесення вищенаведених змін до законодавства України в сфері звернення громадян, в тому числі до регіональних органів внутрішніх справ України.

Наступна категорія політичних прав і свобод пов'язана з можливістю об'єднання в політичні партії та громадські організації. Так, відповідно до ст. 36 Конституції України громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [7]. Як слідує з вищенаведеного конституційного положення, права та свободи, пов'язані з можливістю об'єднання в політичні партії та громадські організації, належать тільки громадянам України. При цьому свою деталізацію зазначені права та свободи отримали в ряді законодавчих актів. Зокрема, відповідно до ст. 2 Закону України «Про політичні партії» від 5 квітня 2001 року політична партія – це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню та вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах. У свою чергу, в ст. 4 вищенаведеного нормативно-правового акта встановлено, що політичні партії є рівними перед законом. Органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам заборонено виокремлювати в своєму ставленні певні політичні партії чи надавати їм привілеї, а також сприяти політичним

партіям, якщо інше не передбачено законом, у провадженні їх діяльності. Втручання з боку органів державної влади й органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб у створення та внутрішню діяльність політичних партій та їх місцевих осередків забороняється, за винятком випадків, передбачених законодавством [7].

Говорячи про громадські об'єднання, слід зазначити, що нормативно-правові й організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, гарантованого Конституцією України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань визначені в Законі України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року. Так, в ст. 1 вищенаведеного нормативно-правового акта вказано, що громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та / або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів [8].

Таким чином, можливість об'єднання в політичні партії та громадські об'єднання сприяє розвитку політичної активності та самодіяльності зацікавлених осіб. Прийняття або вступ до таких організацій відбувається на добровільних засадах, і ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке громадське об'єднання чи обмежений у правах за належність до політичних партій або громадських організацій. Причому всі громадські об'єднання рівні перед законом. За своїм змістом і характером право на об'єднання передбачає можливість створення двох видів недержавних об'єднань: політичних партій і громадських об'єднань [9, с. 147–148]. Регіональні органи внутрішніх справ, здійснюючи діяльність із забезпечення вищенаведених прав і свобод, по-перше, вчиняють заходи, пов'язані з недопущенням функціонування заборонних законодавством політичних партій та громадських об'єднань. Так, в ст. 5 Закону України «Про політичні партії» встановлено, що створення та діяльність політичних партій забороняється, якщо їх програмні цілі або дії спрямовані на ліквідацію незалежності України; зміну конституційного ладу насильницьким шляхом; порушення суверенітету та територіальної цілісності України; підризу безпеки держави; незаконне захоплення державної влади; пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі; посягання на права та свободи людини; посягання на здоров'я населення; пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їх символики [7].

По-друге, регіональні органи внутрішніх справ під час виконання покладених на них чинним на-

ціональним законодавством обов'язків здійснюють комплекс заходів, направлених на недопущення протиправних посягань на права й свободи, пов'язані із об'єднанням у політичні партії та громадські об'єднання. Так, наприклад, відповідно до ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України слідчі органи внутрішніх справ України здійснюють розслідування таких кримінальних правопорушень, передбачених законом України про кримінальну відповідальність [10]: порушення порядку фінансування виборчої кампанії кандидата, політичної партії (блоку) (ст. 159-1 Кримінального кодексу України); перешкоджання законній діяльності професійних спілок, політичних партій, громадських організацій (ст. 170 Кримінального кодексу України) [11].

Продовжуючи наше дослідження, слід зазначити, що носієм суверенітету й єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Суверенітет українського народу – це найважливіша основа конституційного ладу України. Практичну реалізацію він отримує через реалізацію кожним громадянином своєї волі в політичному житті країни. Найбільш узагальненим правом, що інтегрує всі інші політичні права та свободи, є право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування. Право кожного громадянина брати участь в управлінні справами держави – важлива ознака демократизму держави [9, с. 147].

Слід зазначити, що яскравим проявом політичних прав і свобод людини та громадянина є закріплення на рівні Основного Закону України можливості на мирні збори. Так, відповідно до ст. 39 Конституції України громадяни мають право збиратися мирно, без зброї та проводити збори, мітинги, походи й демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування [7]. Слід зазначити, що Конституція України по суті є єдиним законодавчим актом, що закріплює за громадянами права на мирні зібрання. При цьому спеціального закону, який би детально регламентував вищенаведене право на сьогодні не існує. На недосконалість законодавства в цій сфері суспільного життя в своєму листі «Щодо правового регулювання проведення мирних заходів» від 26 листопада 2009 року № 183-0-1-09-18 звертало увагу Міністерство юстиції України. Зокрема, зазначалося, що чинне законодавство з питань організації і проведення мирних заходів є недосконалим.

Окрім цього, деякі питання, пов'язані зі сповіщенням про мирні зібрання, визначені в рішенні Конституційного Суду України «у справі за кон-

ституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання)» від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001. Відповідно до вищенаведеного рішення організатори мирних зібрань мають сповістити компетентні органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто в прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не мають обмежувати передбачене ст. 39 Конституції України право громадян, а повинні служити його гарантією та водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей [12]. Отже, доводиться констатувати неналежне нормативно-правове забезпечення права громадян на мирні зібрання. На сьогодні ця сфера суспільного життя, як слід з вказаного вище, врегульована морально застарілим нормативно-правовим актом. Усе вищенаведене, без сумніву, негативним чином впливає й на ефективність діяльності із забезпечення таких прав силами регіональних органів внутрішніх справ. Виходом із ситуації, що склалася, є прийняття Закону України «Про мирні зібрання», окрему увагу в положеннях якого слід приділити повноваженням регіональних органів внутрішніх справ в цій сфері.

Якщо проаналізувати чинне законодавство України в сфері забезпечення права на мирні зібрання органами внутрішніх справ регіону, слід зазначити, що задля реалізації громадянами цього права зазначені органи, відповідно до Закону України «Про міліцію» наділені такими повноваженнями: забезпечувати безпеку громадян і громадський порядок; забезпечувати в межах своєї компетенції безпеку дорожнього руху; вимагати від громадян і службових осіб, які порушують громадський порядок, припинення правопорушень та дій, що перешкоджають здійсненню повноважень міліції, виносити на місці усне попередження особам, які допустили малозначні адміністративні порушення, а в разі невиконання зазначених вимог застосовувати передбачені законодавством заходи примусу; відповідно до своєї компетенції тимчасово обмежувати або забороняти доступ громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони життя та здоров'я людей; обмежувати або забороняти у випадках затримання злочинців, при аваріях, інших надзвичайних обставинах, що загрожують життю та здоров'ю людей, рух тран-

спорту й пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг [13].

Питання, пов'язані із забезпеченням права на мирні зібрання, не оминули увагою й у Стратегії розвитку ОВС. Зокрема, в п. 3 вищенаведеного акта визначено, що поліція повинна захищати права людини, особливо ті, які є необхідними для вільної політичної діяльності в демократичному суспільстві. При цьому окремим напрямом діяльності органів внутрішніх справ є розроблення алгоритму дій під час охорони мирних зібрань з метою забезпечення права громадян на свободу слова, вираження поглядів та переконань. У поліцейських підрозділах має бути запроваджено спеціальне навчання персоналу з метою забезпечення прав людини в діяльності органів внутрішніх справ. Випадки застосування сили та фізичного примусу мають бути суворо регламентовані детальними нормативними приписами, здебільшого санкціоновані та ретельно розглянуті керівництвом поліції спільно з іншими органами, що контролюють діяльність поліції [14].

Таким чином, серед політичних прав і свобод людини та громадянина, що забезпечуються регіональними органами внутрішніх справ, слід назвати право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення; права та свободи, пов'язані з можливістю об'єднання в політичні партії та громадські організації; право кожного громадянина брати участь в управлінні справами держави, можливості мирно збиратися. До проблем, що потребують негайного вирішення, необхідно віднести неналежне нормативно-правове регулювання зазначеної сфери суспільного життя, недотримання й невиконання компетентними органами приписів законодавства (порушення принципу законності).

### Література

1. Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 року № 2235-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-вр // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
4. Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10 жовтня 2004 року № 1177 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 43. – Ст. 2853.
5. Як подати письмове звернення до МВС України // Офіційний сайт МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/67170>.
6. Проект Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України // Офіційний сайт МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221365>.

7. Про політичні партії : Закон України від 5 квітня 2001 року № 2365-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.

8. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.

9. Конституційне право України : [підручник для студентів вищих навчальних закладів] / за ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.

10. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 37. – Ст. 1370.

11. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.

12. Проект комплексного плану заходів з формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ України на 2013–2014 роки // Офіційний сайт МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/doccatalog/document?id=839710>.

13. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 року № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

14. Проект Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України // Офіційний сайт МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221365>.

#### Анотація

**Прокопенко О. Ю.** Роль і місце регіональних органів внутрішніх справ у забезпеченні використання громадянами України політичних прав і свобод. – Стаття.

У статті автор, ґрунтуючись на аналізі ратифікованих міжнародних документів, чинному законодавстві та наукових позиціях вчених, визначив роль і місце регіональних органів внутрішніх справ у забезпеченні використання громадянами України політичних прав і свобод. До проблем, що потребують негайного вирішення, віднесено неналежне нормативно-правове

регулювання зазначеної сфери суспільного життя, недотримання й невиконання компетентними органами приписів законодавства.

*Ключові слова:* забезпечення, використання, органи внутрішніх справ, роль, місце, нормативно-правовий акт.

#### Аннотация

**Прокопенко О. Ю.** Роль и место региональных органов внутренних дел в обеспечении использования гражданами Украины политических прав и свобод. – Статья.

В статье автор, основываясь на ратифицированных международных документах, действующем законодательстве и научных позициях ученых, определил роль и место региональных органов внутренних дел в обеспечении использования гражданами Украины политических прав и свобод. К проблемам, которые требуют немедленного решения, отнесено ненадлежащее нормативно-правовое регулирование указанной сферы общественной жизни, несоблюдение и невыполнение компетентными органами предписаний законодательства.

*Ключевые слова:* обеспечение, использование, органы внутренних дел, роль, место, нормативно-правовой акт.

#### Summary

**Prokopenko O. Yu.** The role and place of regional internal affairs bodies in ensuring the use of Ukrainian citizens political rights and freedoms. – Article.

The article is based on ratified international documents, current legislation and academic positions and scientists the role and place of regional enforcement bodies to ensure the use of the citizens of Ukraine of political rights and freedoms. The problems that need urgent attention include inadequate legal regulation of that sphere of public life, failure and failure to comply with requirements of legislation by the competent authorities.

*Key words:* maintenance, use, law enforcement bodies, role, location, legal act.