

МУНІЦИПАЛЬНЕ Й АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 351.741:340.134

Ботнаренко О.М.,
головний інспектор відділу професійної підготовки
управління професійної підготовки та освіти
Департаменту кадрового забезпечення МВС України,
кандидат юридичних наук

ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

У статті розглянуто законність як невід'ємну умову ефективної діяльності органів внутрішніх справ. Визначено об'єктивні причини порушень законності в діяльності міліції. З'ясовано сутність та класифіковано гарантії забезпечення законності в діяльності органів внутрішніх справ.

Ключові слова: гарантія, органи внутрішніх справ, міліція, законність, діяльність, удосконалення, забезпечення.

В статье рассмотрена законность как неотъемлемое условие эффективной деятельности органов внутренних дел. Определены объективные причины нарушений законности в деятельности милиции. Выяснена сущность и классифицированы гарантии обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел.

Ключевые слова: гарантия, органы внутренних дел, милиция, законность, деятельность, усовершенствование, обеспечение.

Legality as inalienable condition of effective activity of organs of internal affairs is considered in the article. Objective reasons of violations of legality are certain in activity of militia. Essence is found out and the guarantees of providing of legality are classified in activity of organs of internal affairs.

Keywords: guarantee, organs of internal affairs, militia, legality, activity, improvement, providing.

Актуальність теми. Найважливішим принципом діяльності органів внутрішніх справ (далі – ОВС) є законність, сутність якого виражається як в правоохоронному характері такої діяльності, так і в тому, що вона здійснюється на основі суворого і неухильного дотримання законів і підзаконних актів.

Порушення законності в системі органів внутрішніх справ України знижують ефективність охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки і боротьби з різними видами злочинності. Особливість таких порушень полягає і в тому, що будь-яке відхилення від дотримання норм права особовим складом, є чинником, що дестабілізує не тільки позитивні правоохоронні тенденції, але й процеси демократизації суспільства, становлення української державності, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян. Проблема зміцнення законності в діяльності ОВС актуальна і тим, що її співробітники діють від імені держави.

Особливо неприпустимо, якщо працівники міліції, діяльність яких має яскраво виражений публічний характер і багато в чому отожднюється з діями державної влади, у своїй службовій діяльності не дотримуються розпоряджень правових норм і самі порушують права та свободи людини. Тому сьогодні в умовах глобальних соціально-економічних і політичних перетворень у нашій державі надзвичайно актуальним і важливим є вирішення питання про визначення шляхів зміцнення законності в діяльності органів внутрішніх справ України.

Стан наукового дослідження. Не можна сказати, що проблема забезпечення законності в управлінській діяльності органів внутрішніх справ залишалася поза увагою вчених – їй присвячені наукові праці В. Б. Авер'янова, С. М. Алфьорова, О. М. Бандурки, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, М. Г. Вербенського, І. П. Голосніченка, В. Л. Грохольського, С. М. Гусарова, П. В. Діхтієвського, Є. В. Додіна, В. В. Коваленка,

А. Т. Комзюка, В. К. Колпакова, В. В. Конопльова, С. Ф. Константинова, О. В. Копана, М. В. Корнієнка, В. І. Курила, Є. В. Курінного, М. Н. Курка, К. Б. Левченко, М. В. Лошицького, В. І. Олефіра, О. С. Остапенка, В. П. Петкова, С. В. Петкова, А. М. Подоляки, Т. О. Проценка, О. П. Рябченко, В. К. Шкарупи та інших відомих вчених. Водночас гарантії, як важливі умови забезпечення законності в управлінській діяльності ОВС, вивчені явно недостатньо, що актуалізує необхідність проведення їх відповідного дослідження.

Виклад основного матеріалу. У вітчизняній юридичній літературі законність завжди розглядалася як складне та багатопланове соціальне явище, що характеризується безліччю різноманітних зв'язків, які впливають на економічні, політичні, ідеологічні, соціально-культурні, адміністративно-правові відносини. Саме у цьому виявляється її соціальна значущість і цінність. Такий характер законності, насамперед в управлінській діяльності ОВС, об'єктивно зумовлює необхідність дослідження цієї категорії, теоретичного осмислення комплексу проблем, пов'язаних з нею. Підтвердженням тому є об'єктивні причини, які наразі сприяють вчиненню дисциплінарних проступків та злочинів особовим складом ОВС, серед яких: незадовільна організація оперативно-розшукових та слідчих дій, направлених на встановлення осіб, причетних до викрадення та вбивства громадян, а також скоєння інших тяжких злочинів; зволікання з негайним порушенням за цими фактами кримінальних справ, заведенням оперативно-розшукових справ та проведенням у них всього комплексу невідкладних оперативно-розшукових заходів та слідчих дій; низька оперативна обізнаність підрозділів внутрішньої безпеки та інших оперативних служб про діяльність та поведінку працівників органів внутрішніх справ на службі та у побуті, коло їх оточення, інтереси, матеріальний стан тощо [1, с. 72-75].

Отже, ключовим фактором, який найбільш яскраво характеризує всю діяльність органів внутрішніх справ щодо забезпечення безпеки особистості, поваги прав і свобод людини і громадянина, є законність. Вона відноситься до числа складних політичних та юридичних явищ і в суспільному житті виступає як найважливіший конституційний принцип, як метод державного управління суспільством, а також як необхідний елемент демократії у правовій державі.

У науковій літературі законність наділяють різною правовою сутністю та використовують для визначення різних правових явищ: методу здійснення влади, правового режиму, умови здійснення правопорядку, вимоги суворого та неухильного дотримання законів, основного принципу діяльності державних органів та посадових осіб тощо [2, с. 105-110]. В. М. Гаращук справедливо зазначає, що законність, як багатогранне явище, в літературі розглядається та інтерпретується з різних точок зору: як принцип діяльності держави, сутність якого полягає в обов'язках державних органів, інших фізичних і юридичних осіб діяти відповідно до вимог законів; як метод державного управління, тобто сукупність прийомів, способів, за допомогою яких держава забезпечує належну поведінку своїх суб'єктів; як режим системи взаємовідносин громадян, громадських та інших недержавних утворень, органів місцевого самоврядування з органами, які представляють різні гілки державної влади [3, с. 242]. На достатньому науковому рівні поняття законності досліджено і в діяльності органів внутрішніх справ. Зокрема, С. В. Ківалов зазначає, що служба в органах внутрішніх справ спирається на принципи законності, вірності Присязі, поважання прав і свобод громадян, гуманізму та гласності, підконтрольності й

підзвітності органам державної влади та управління (у межах їх компетенції), безумовного дотримання службової дисципліни, справедливості, просування по службі відповідно до результатів праці та з урахуванням здібностей і кваліфікації [4, с. 863]. Своєю чергою І.П. Голосніченко та Я.Ю. Кондрат'єв зазначають, що «...діяльність органів внутрішніх справ здійснюється публічно, на очах населення та стосується інтересів багатьох громадян. Тому будь-які порушення законності, де б вони не скоювались, завдають збитків інтересам громадян, а отже, і всій державі» [5, с. 164]. «Забезпечення законності в діяльності ОВС, – відзначає Моїсєєв Є.М., – це створення такого адміністративно-правового режиму в суспільстві, при якому вся система органів, виконуючи функції щодо охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби зі злочинністю, зобов'язана, з одного боку, суворо дотримуватись вимог законів, а з іншого – вимагати від посадових осіб та громадян безумовного виконання цих законів та інших законодавчих актів, здійснювати інші правоохоронні та правозастосовні заходи з метою зміцнення правопорядку в державі» [6, с. 56].

Стаття 19 Конституції зобов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [7], тобто йдеться про дотримання режиму законності посадовими особами органів публічного управління. Однак, нормативного визначення поняття законності дотепер не існує.

Отже, в діяльності органів внутрішніх справ законність виявляється в таких основних вимогах: необхідність наявності розвиненого досконалого законодавства, тобто такого, за якого всі суспільні відносини, що потребують юридичного опосередкування, регулюються законом; у законодавстві не повинно бути таких суттєвих прогалин та недосконалостей, які давали б можливість для свавільних дій; рівність усіх перед законом, ставлення до всіх учасників суспільних відносин однакових вимог, відсутність у кого-небудь привілеїв; наявність соціальних та юридичних механізмів, які забезпечують реалізацію прав (найсуворіше дотримання й виконання обов'язків, безперешкодне використання суб'єктивних прав); гарантоване якісне застосування права, активна й рішуча боротьба з правопорушеннями; стабільність, сталість правопорядку, ефективна робота всього механізму правового регулювання; підзаконний характер усіх актів управління, які видають органи внутрішніх справ, незалежно від того, нормативні вони чи індивідуальні; відповідність усіх дій органів внутрішніх справ та їх представників до вимог законів та інших нормативних актів, які на них ґрунтуються, а також актів правозастосування; невідворотність юридичної відповідальності за невиконанням вимог закону кожного працівника органів внутрішніх справ; підтримання суворої дисципліни всередині органів внутрішніх справ, тобто в їх внутрішньоорганізаційній діяльності [8, с. 16].

Висока ефективність законності як політико-правового режиму захисту інтересів держави і суспільства, прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів внутрішніх справ забезпечується за допомогою гарантій. Юридичні гарантії – це «система взаємопов'язаних форм і засобів (нормативних, інституційних і процесуальних), що забезпечує належне визнання, захист і реалізацію певних прав і відповідних їм обов'язків» [9, с. 60]. Саме юридичні гарантії варто розглядати засобами забезпечення законності в управлінській діяльності органів внутрішніх справ. Слід погодитись з думкою С. С. Алексєєва, що основна юридична гарантія - це, насамперед, «досконалість, розвиненість правової системи в цілому, відпрацьованість

законодавства, його повна несуперечність щодо рівня розвитку й авторитету юридичної культури» [10, с. 326]. На думку В. В. Головченко та В. С. Ковальського, правові гарантії – це встановлені законом засоби безпосереднього забезпечення, використання, додержання, виконання і правильного застосування норм права [11, с. 123]. Юридичні гарантії також визначаються як система взаємопов'язаних форм і засобів (нормативних, інституційних і процесуальних), що забезпечує належне визнання, захист і реалізацію певних прав і відповідних їм обов'язків [12, с. 18-22].

Серед різноманітних гарантій законності надзвичайно важливе місце посідають гарантії правові. Існують різні погляди вчених на поняття та зміст правових гарантій режиму законності. Так, одна група дослідників наголошує на необхідності зарахування до правових гарантій законності певної сукупності нормативно-правових актів, за допомогою яких панування законності в суспільстві саме й забезпечується [13, с. 240]. Інші науковці до правових гарантій законності включають як видання правозастосувальних актів, так і саму правозастосовну діяльність органів та посадових осіб щодо забезпечення режиму законності [14, с. 382]. Нарешті, третя група науковців доходить висновку, що забезпечення режиму законності відбувається як за допомогою нормативно-правових актів, так і завдяки практичній діяльності органів державної виконавчої влади та їх посадових осіб [15, с. 197].

До загальних гарантій забезпечення законності в управлінській діяльності ОВС вчені зазвичай відносять: 1) розвиток демократії, гласність, поділ влади, свободу інформації; розвиток правосвідомості, заснованої на визнанні пріоритету прав і свобод людини, правової культури громадян, і насамперед державних службовців; стабільність законодавства, його відповідність розвитку відносин у суспільстві, належний рівень юридичної техніки; ефективність діяльності з попередження і припинення правопорушень, у тому числі заходів юридичної відповідальності; ефективність контролю за реалізацією правових актів [16, с. 347-348]; 2) наявність громадянського суспільства та правової держави; добробут населення, за якого забезпечуються життєво необхідні потреби людини; наявність у держави системи ідей, поглядів, програм, які спроможні консолідувати суспільство з метою вирішення соціально-економічних проблем і конфліктів; науково-обґрунтовану структуру державного апарату, необхідну кваліфікацію службовців, ефективність функціонування системи правової підготовки персоналу, чіткий і раціональний поділ повноважень [17, с. 523-524]; 3) систематичне підтримання правової культури, спеціальної підготовки, моральних якостей кожного співробітника; належну організаційну роботу; використання системи організаційно-правових методів, що дають можливість попереджувати, виявляти та своєчасно припиняти порушення законодавчих актів [5, с. 165].

До норм, що визначають юридичні гарантії законності в діяльності ОВС, відносяться норми, які закріплюють відповідальність працівників міліції, що є одним зі засобів правового гарантування (наприклад, стаття 5 Закону України «Про міліцію» [18]). З цього приводу слушною є думка вчених, які наголошують, що «значення відповідальності органу виконавчої влади для забезпечення правомірності його діяльності вже давно підкреслюється, але останнім часом інститут відповідальності став розглядатися не тільки як стримуючий, забезпечувальний фактор діяльності органів виконавчої влади, але і як основна засада їх функціонування» [19, с. 139]. Отже, структурно гарантії законності в діяльності ОВС варто класифікувати на *загальні* та *спеціальні*. Загальними є об'єктивні умови суспільного співжиття, у межах яких

здійснюється правове регулювання та функціонує правова система. Вони визначають атмосферу функціонування та реалізації права, його ефективність і, як наслідок, визначають рівень законності. Саме вони створюють необхідні умови для розвитку та вдосконалення права, а отже, і для підвищення рівня законності в діяльності ОВС.

З іншого боку спеціальні гарантії визначаються як сукупність юридичних та організаційних засобів, створених спеціально для підтримання режиму законності. В діяльності ОВС такі гарантії слід поділяти на: *морально-ідеологічні* (система вимог щодо чіткого виконання законодавства, вимог присяги, статутів і наказів начальників; не допущення порушення прав, свобод та законних інтересів осіб; стійкого перенесення всіх труднощів, пов'язаних із службою; додержання норм професійної етики; поваги людської гідності; належного поведіння поза службою; виховання у працівників ОВС високих моральних і ділових якостей, свідомого ставлення до виконання службових обов'язків; забезпечення додержання законності і статутного порядку; повсякденної вимогливості начальників до підлеглих, постійної турботи про них, виявлення поваги до їх особистої гідності, підвищення авторитету та іміджу ОВС; недопущення вчинків, не сумісних із статусом працівника ОВС); *матеріально-економічні* (грошове забезпечення; забезпечення майном (озброєння, спеціальна та інша техніка, засоби зв'язку, криміналістична, оперативна та організаційна техніка, транспортні засоби тощо); пільги та компенсації; державне обов'язкове особисте страхування; житлове забезпечення; медичне та санаторно-курортне забезпечення, які регулюються нормами трудового права та права соціального забезпечення); *організаційні* (пов'язані із визначенням чіткої організаційної структури ОВС, їх штатної чисельності, розподілом завдань, функцій і повноважень між окремими підрозділами та їх працівниками; плануванням їх службової діяльності; наданням методичної та практичної допомоги підпорядкованим підрозділам; документальним забезпеченням; інформаційним, кадровим, матеріально-технічним та фінансовим забезпеченням їх діяльності; визначенням загальних засад та конкретних форм взаємодії та координації з іншими суб'єктами забезпечення законності та дисципліни в ОВС); *професійно-службові* (обов'язковість виконання законних розпоряджень та вимог керівників та начальників; незалежність у прийнятті рішень керівниками від стороннього втручання, наприклад, за результатами службової перевірки чи службового розслідування; створенням належних умов проходження служби; забезпеченням гласності та об'єктивності під час проведення оцінки результатів службової діяльності; забезпечення соціальної справедливості та високого рівня соціально-правового захисту; уміле поєднання і правильне застосування заходів переконання, примусу, дисциплінарного та громадського впливу; виділення достатнього часу і засобів на виконання службових завдань; забезпечення нормальної тривалості робочого часу; постійне підвищення професіоналізму; суворе збереження державної, службової та інших видів таємниць).

Резюмуючи викладене, з впевненістю можна констатувати, що саме повне та неухильне дотримання законності в управлінській діяльності органів внутрішніх справ є важливою передумовою створення в Україні надійної системи захисту прав та свобод людини і громадянина, забезпечення комплексної протидії організованих злочинності й тероризму, а також приведення національного правоохоронного законодавства у відповідність із міжнародними нормами та найкращими зарубіжними стандартами.

Література:

1. Сахно А. П. Значення законності і дисципліни в діяльності ОВС України та шляхи їх зміцнення / А. П. Сахно // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2010. – № 3. – С. 71-77.
2. Мацелик Т. О. Законність як категорія адміністративного права / Т. О. Мацелик // Право та управління. – 2010. – № 1. – С. 105-110.
3. Законность в сфере государственного управления // Гаращук В. Н. Административное право Украины. – [Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др.]; Под ред. проф. Ю. П. Битяка : 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков : Право, 2003. – 575 с.
4. Кивалов С.В. Административное право Украины / С.В. Кивалов. – Одесса: Юридическая литература, 2003. – 917 с.
5. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / І.П. Голосніченко, Я.Ю. Кондрат'єв. – К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 177 с.
6. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : Навчальний посібник / За заг. ред. Моїсєєва Є. М. / Сущенко В. Д., Олефір В. І., Константинов С. Ф. та ін. – К. : КНТ, 2008. – 264 с.
7. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Стародубцев А.А. Організаційно-правові питання діяльності інспекцій з особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ: дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07 / А.А. Стародубцев. – Харків, 1999. – 173 с.
9. Нерсесянц В. С. Система юридических гарантий прав и свобод граждан / В. С. Нерсесянц // Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации. – М. : Юрид. лит., 1990. – 318 с.
10. Алексеев С. С. Проблемы теории государства и права / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1979. – 428 с.
11. Головченко В. В. Юридична термінологія : довідник / В. В. Головченко, В. С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 219 с.
12. Кордун О. Конституційні суди в системі захисту прав і свобод людини: світовий досвід і Україна / О. Кордун // Політичні права і свободи у демократичному суспільстві (досвід країн Європейського Союзу) : зб. матеріалів круглого столу головних редакторів мас-медіа України 6 квітня 2000 р. / гол. ред. А. В. Денисенко. - К. : ІВЦ «Планета», 2000. – С. 18-26.
13. Патюлин В.А. Государство и личность в СССР (Правовые аспекты взаимоотношений) / В.А. Патюлин. – М.: Наука, 1974. – 144 с.
14. Васильев А.М. Теория государства и права / А.М. Васильев. – М., 1983. – 220 с.
15. Дюрягин Н.Я. Применение норм советского права / Н.Я. Дюрягин. – Свердловск, 1973. – 248 с.
16. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. - К. : Вид-во «Юрид. думка», 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
17. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
18. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991 р. – № 4. – стор. 20.
19. Бандурка О. О. Управління державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Бандурка О. О. – Х., 2005. – 468 с.

УДК: 342.1

Братель С.Г.

начальник кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент

МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ПРИНЦИПИ ПРАВООХОРОННОЇ СФЕРИ

У статті описуються принципи правоохоронної сфери крізь призму аналізу завдань і мети правоохоронних органів. Увага зосереджується на взаємозв'язку та взаємообумовленості поставлених завдань, мети та принципів.

Ключові слова: правоохоронна сфера, принципи, завдання, органи правоохоронної сфери, мета.

В статье описываются принципы правоохранительной сферы путем анализа задач и целей правоохранительных органов. Внимание сосредотачивается на взаимосвязи и взаимообусловленности поставленных задач, целей и принципов.

Ключевые слова: правоохранительная сфера, принципы, задачи, органы правоохранительной сферы, цель.