

**Бібліографічні посилання**

1. Панкевич О.З. Соціальна держава: поняття та загальнотеоретична характеристика: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Львів, 2003.
2. Конституційне право України / За ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики. – К., 1999.
3. Пильгун Н.В. Проблеми формування соціальної держави в Україні // Держава і право: Зб. наук. праць. – Вип. 52. – К., 2011. – С. 30-35.
4. Агарков О. Соціально-політичний маркетинг // Освіта регіону. – 2011. – № 3.
5. Четверікова Л.О. Соціальна держава: структурно-функціональний аналіз : Автореф. дис. ... канд. політ. наук. – Львів, 2006.
6. Данич О.Ф. Сучасні підходи до побудови моделі соціальної держави // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 3. – С. 50-54.
7. Панкевич О.З. Соціальна держава: до загальнотеоретичної характеристики // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – № 2-3 (28-29). – С. 33.

Надійшла до редакції 19.10.2012

**О. М. Куракін**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 340.1

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ  
ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦЕНТРАЛІЗМУ В ДІЯЛЬНОСТІ  
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

Проаналізовано сучасний стан реалізації принципу демократичного централізму в діяльності правоохоронних органів української держави.

**Ключові слова:** підпорядкування, колегіальність, ієрархія, демократія, субординація.

Анализируется современное состояние реализации принципа демократического централизма в деятельности правоохранительных органов украинского государства.

**Ключевые слова:** подчинение, коллегиальность, иерархия, демократия, субординация.

In work authors try to analyze a current state of realization of a principle of democratic centralism in activity of law enforcement agencies of the Ukrainian state.

**Keywords:** subordination, collective nature, hierarchy, democracy, subordination.

**Постановка проблеми.** Сутність демократичного централізму, конкретні форми його прояву в державному управлінні, організації і діяльності органів демократичної держави розглядалися в ряді наукових публікацій [1; 2; 3]. Однак ці дослідження торкаються головним чином трансформації демократичного централізму у виконавчо-розпорядчу діяльність держави в цілому та органів державного управління.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Аналіз літератури, яка висвітлює функціонування принципу де-

мократичного централізму в діяльності правоохоронних органів [4; 5; 6], переконує, що не всі аспекти цієї проблеми до кінця обговорені. Проблема прояву демократичного централізму в організації і роботі зазначених органів зберігає свою актуальність і досі. Це зумовлено подальшим зміцненням у державі законності і правопорядку, зростанням ролі правового регулювання і розширенням демократії, а також тією увагою, з якою ставляться до цих правових явищ уряд та правоохоронні органи.

**Виклад основного матеріалу.** Демократичний централізм лежить в основі організаційної побудови і взагалі діяльності даних органів. Він виявляється в органічному сполученні управління найважливішими питаннями охорони громадського порядку із широкою оперативною самостійністю й ініціативою нижчих і місцевих підрозділів у вирішенні поставлених завдань. Послідовне проведення цього принципу в життя забезпечує єдність дій центральних і місцевих органів, високий рівень їх організованості і дисциплінованості, чітку узгодженість і злагодженість в роботі.

У діяльності правоохоронних органів демократичний централізм виражається насамперед у подвійному підпорядкуванні: по вертикалі – вищим органам, по горизонталі – місцевим адміністраціям та їх виконавчим комітетам.

Будь-який правоохоронний орган складає єдину систему, яка очолюється вищим органом, наприклад Міністерством. Підпорядкування їх по вертикалі сприяє проведенню єдиної юридичної політики всіх органів держави, узгодженому вирішенню великого кола питань, систематичному удосконаленню форм і методів боротьби зі злочинністю, порушеннями правил громадського порядку та громадської безпеки на основі узагальнення досвіду в масштабі всієї країни; впровадженню в практику досягнень науки; централізації підготовки кадрів, фінансування і матеріально-технічного постачання. Воно допомагає зв'язати до одного цілого всі ланки управління діяльністю правоохоронних органів.

Підпорядкування по горизонталі надає можливість враховувати місцеві умови й особливості в роботі конкретних органів, що стосується підпорядкування зазначених органів місцевим державним адміністраціями, їх виконавчим комітетам.

Характерною рисою подвійного підпорядкування є перевага «вертикальних» зв'язків, які відбивають особливості організаційної побудови підрозділів. Вищі органи мають повноваження владного волевиявлення стосовно нижчих. При цьому керівництво вищих органів оперативно-службовою діяльністю нижчих має як загальний, директивний характер, так і безпосередній, оперативний. Здійснюється воно з метою досягнення точного й неухильного виконання законів і інших нормативних актів, перетворення в діяльності органів охорони правопорядку політики народу, забезпечення єдиних форм і методів роботи з усіх основних напрямів охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю; підпорядкування нижчого органу має імперативний характер, обов'язок

виконувати розпорядження вищого органа є основним елементом їх взаємовідносин.

Централізація управління організацією і діяльністю правоохоронних органів викликається низкою факторів:

- єдністю поставлених перед ними цілей і завдань, форм і методів роботи, дотриманням законності. Така єдність визначається об'єктивними потребами демократичної держави захищати свою економічну основу, зміцнювати громадський порядок, громадську безпеку у всіх сферах життя. Форми і методи оперативно-пошукової і іншої діяльності, використання оперативно-технічних засобів у боротьбі зі злочинністю, організація оперативно-службової діяльності не мають суттєвих різниць і особливостей. Єдину спрямованість і однаковість правоохоронної діяльності забезпечує і неухильне дотримання законності. Робота правоохоронних органів, як і дії будь-якого працівника, повинні точно відповідати закону і на ньому засновуватися;

- необхідністю досягнення суворої координації роботи вищих і місцевих органів, їх служб, підрозділів і апаратів. Централізація управління диктується і поточними оперативними потребами, зокрема, узгодженням діяльності декількох органів у справах, що мають міжобласний і міждержавний характер, також галузевих апаратів міліції (митної діяльності, карного розшуку, органів БЕЗ та ін.); забезпеченням централізованого обліку вчинених злочинів, їх видів, слідів, знарядь і т.д.;

- єдиним порядком правового регулювання усіх внутрішніх службових і організаційних питань діяльності органів внутрішніх справ шляхом видання відповідних наказів, інструкцій, статутів тощо. Централізоване управління щонайкраще забезпечує однакове виконання рішень керівництва, законів України, постанов Уряду, наказів і директив Міністерства внутрішніх справ України;

- дотриманням принципу єдиноначальства, службової дисципліни, субординації, неухильного підпорядкування органів нижчого рівню вищим, молодших посадових осіб – старшим. Дієвість цього принципу виражається, по-перше, у тому, що одна особа – керівник органу, підрозділу зосереджує всі функції управління. Він є повновладним організатором добору, розміщення, виховання кадрів і службової діяльності ввіреного йому особового складу, несе персональну відповідальність за політико-моральний стан і дисципліну в колективі. По-друге, накази і розпорядження керівника органу обговоренню не підлягають і повинні виконуватися підлеглими беззаперечно, точно й у встановлений термін [7]. У цьому гарантія досягнення високої службової дисципліни, єдності волі і дій особового складу органу. Єдиноначальність при цьому не виключає використання різноманітних форм і методів колегіальності, урахування керівником колективного досвіду. Вона припускає сполучення твердого управління і дотримання дисципліни з розвитком творчої активності працівників у процесі службової діяльності;

- наявністю оперативної самостійності кожного органу, виконав-

ця на території, яка обслуговується ним. Завдяки дії принципу демократичного централізму необхідна централізація управління за кардинальними питаннями правоохоронної діяльності сполучається з децентралізацією оперативних функцій [8]. Підпорядкування розпорядженням керівника не обмежує оперативної самостійності виконавців, від яких потрібно не формальне виконання доручення, а вибір найкращої організації його виконання, виявлення і використання прихованих можливостей і резервів, повна віддача себе справі і прояв індивідуальності;

- потребою координації наукової розробки питань боротьби із окремими видами злочинів та злочинністю взагалі. Подальше зміцнення законності і правопорядку викликає необхідність об'єднання зусиль вчених і практиків щодо наукової розробки питань боротьби зі злочинністю і заходів їх запобігання, вивчення її причин і умов, впровадження в практику новітніх методів і засобів оперативно-службової діяльності, поширення передового досвіду;

- здійсненням у централізованому порядку фінансування, матеріально-технічного постачання, озброєння і оснащення органів.

Централізоване управління правоохоронними органами вищими галузевими органами органічно сполучається з управлінням з боку місцевих Державних адміністрацій та їх виконавчих комітетів.

Місцеві Державні адміністрації безпосередньо беруть участь в утворенні даних органів, доборі і розміщенні особового складу, матеріально-технічному постачанні, плануванні роботи, контролі і перевірці виконання, координації їх діяльності з громадськістю та іншими державними органами в галузі охорони громадського порядку. Вони видають правові акти за визначеними питаннями з метою здійснення постійного контролю за роботою цих органів, заслуховують звіти керівників на сесіях, засіданнях виконкомів, постійних комісій, депутатських груп. Підпорядкованість і підконтрольність правоохоронних органів цим структурам сприяє більш повному урахуванню місцевих умов, узгодженню діяльності всіх органів державного управління на місцях, а також планів їх роботи з відповідними планами виконкомів.

Всебічне поширення одержала така форма контролю, як заслуховування доповідей начальників органів про стан діяльності на підвідомчій території на засіданнях комісій Державних адміністрацій [9]. Вона надає можливість всебічно проаналізувати проведену роботу, розкрити недоліки, внести конкретні пропозиції щодо їх усунення. За результатами обговорення комісії приймають рішення, які передбачають заходи з удосконалення діяльності окремих підрозділів чи органів цілком, забезпечення суворого дотримання законності, які обов'язкові для виконання всіма державними органами і громадськими організаціями на відповідній території.

Практика управління правоохоронними органами з боку Державних адміністрацій показує, що здійснюється воно різноманітними формами. Для засідань зазначених вище комісій характерно програмування, для

постійних комісій із законності й охорони громадського порядку – контролювання, для виконкомів – конкретне і повсякденне оперативне управління [10].

Водночас Уряд неодноразово вказував на процесуальну самостійність правоохоронних органів.

Подальша конкретизація взаємодії Державних адміністрацій, їх виконкомів з органами внутрішніх справ буде сприяти найбільш повному врахуванню місцевих умов при здійсненні практичних заходів з охорони громадського порядку і боротьбі зі злочинністю, викорінюванню порушень законності в діяльності органів правоохорони.

Поєднуючи централізацію управління із широким демократизмом, ініціативою і творчою активністю на місцях, принцип демократичного централізму припускає обов'язковість рішень вищих органів для нижчих, відповідальність кожного державного органу і посадової особи за доручену справу.

Поняття державної дисципліни містить у собі два нерозривно пов'язаних аспекти: об'єктивний – визначений, встановлений демократичною державою порядок у роботі державного апарату і відповідних організацій, а також суб'єктивний – дотримання працівниками державного апарату цього порядку.

Зміст і основні вимоги дисципліни в правоохоронних органах, наприклад в органах внутрішніх справ, визначає Дисциплінарний статут. Працівники цих органів зобов'язані не тільки суворо дотримуватися принципу законності, самовіддано нести службу по охороні громадського порядку, життя, здоров'я, прав і законних інтересів громадян, підприємств, установ і організацій, власності від злочинних посягань та інших антигромадських діянь, але і сприяти начальникам у зміцненні дисципліни і забезпеченні встановленого порядку. Начальники органів внутрішніх справ, у свою чергу, зобов'язані бути непримиренними до порушників, рішучим образом вимагати від підлеглих дотримання статутної дисципліни.

Завдання всебічного удосконалення діяльності будь-якого правоохоронного органу, поліпшення організаторської роботи, фахової майстерності працівників висувають нові вимоги до роботи з особовим складом, до їх політичних і ділових якостей. Комплекс заходів для підвищення рівня кваліфікації працівників, що здійснюється наразі, є однією з найважливіших умов зміцнення законності і службової дисципліни в цих органах [11].

Аналіз практики демонструє, що дисципліну порушують частіше усього працівники, які не мають необхідної професійної підготовки, не підвищують свій фаховий рівень. Значна частина дисциплінарних проступків вчиняється особами віком до 30 років; найбільший відсоток цих осіб припадає на таких, які прослужили в правоохоронних органах менше трьох років. Важливо підкреслити, що недисципліновані працівники, як правило, майже не беруть участь у громадському житті. Тому керів-

ники і кадрові апарати повинні глибше вивчати особистісні риси кандидатів на службу в правоохоронних органах, систематично здійснювати дійові заходи для надання допомоги молодим працівникам у вирішенні оперативно-службових завдань, підвищення їх фахової майстерності і залучення їх до суспільно-політичної діяльності.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Азовкин И.А. Политические принципы государственного управления // Аппарат управления социалистического государства. – М., 1976.
2. Лунев А.Е. Принципы государственного управления // Государственное управление и административное право. – М., 1978. – С. 42.
3. Лазарев Б.М. Демократический централизм – важнейший принцип управления социалистическим обществом // Сов. гос. и право. – 1990. – № 12. – С. 115-124.
4. Илясов С.Г. Демократический централизм в организации и деятельности советской милиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1968.
5. Ключишниченко А.П. Воплощение демократических принципов государственного управления в деятельности органов внутренних дел (милиции). – К., 1974.
6. Меркуров Г.С., Чернов Б.В. Местные советы и подчиненные органы внутренних дел. – М., 1975.
7. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ: Затв. Указом Президії Верховної Ради України // ВВР. – 1991. – № 7.
8. Ключишниченко А.П. Воплощение демократических принципов государственного управления в деятельности органов внутренних дел. – К., 1987.
9. Бакеев В.А. Социально-психологические аспекты перестройки управления в органах внутренних дел: Лекция. – М., 1989.
10. Безчеревних Т.Г. Руководство органами внутренних дел со стороны местных Советов // Сов. гос. и право. – 1973. – № 3. – С. 66.
11. Федорчук В.В. Укреплять научные основы деятельности органов внутренних дел // Сов. гос. и право. – 1985. – № 3. – С. 12-19.

*Надійшла до редакції 23.12.2012*

**Л.А. Лазаренко**

кандидат юридичних наук

(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.7

## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА ЗВЕРНЕННЯ**

Визначено поняття і зміст забезпечення конституційного права громадян на звернення, надано характеристику елементам змісту, запропоновано висновки і рекомендації.

**Ключові слова:** *забезпечення конституційного права громадян на звернення, створення умов, охорона і захист конституційного права громадян на звернення.*

Определяется понятие обеспечения конституционного права граждан на обращение, характеризуются элементы его содержания, предлагаются выводы и рекомендации.

**Ключевые слова:** *обеспечение конституционного права граждан на*