



Собакарь А.О.

доктор юридичних наук, професор
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 349.22

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДИСЦИПЛІНИ В СЛУЖБОВО-БОЙОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ СИЛ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

З'ясовано сутність та значення законності й дисципліни у службово-бойовій діяльності сил охорони правопорядку. Всебічно проаналізовано стан дотримання законності та дисципліни у службово-бойовій діяльності сил охорони правопорядку та надано науково-теоретичні рекомендації щодо його поліпшення в умовах реформування правоохоронної системи.

Ключові слова: законність, дисципліна, службово-бойова діяльність, забезпечення, правопорядок, охорона, правоохоронний орган.

Постановка проблеми. Побудова в Україні правової соціальної держави вимагає наявності об'єктивного та незаангажованого підходу до вирішення завдань, які постають перед правоохоронними органами. Щоденна діяльність останніх нерозривно пов'язана із необхідністю постійного спілкування з людьми, із забезпеченням прав і свобод громадян, вжиттям профілактичних, організаційних та інших заходів, спрямованих на забезпечення правомірної поведінки широкого кола учасників правовідносин, а отже – із захистом найбільших цінностей правової держави, захистом правопорядку. В цих умовах виняткового значення набувають питання щодо місця та ролі силових структур в охороні прав і свобод громадян, забезпеченні правопорядку, розбудові правової держави, адже стабільне та ефективне їх функціонування є необхідною умовою захисту конституційного ладу, забезпечення законності і правопорядку, дотримання прав і свобод людини та громадянина. Від ефективності службово-бойової діяльності наявних у країні правоохоронних структур значною мірою залежить успішність реалізації національних інтересів та стабільність суспільного розвитку.

Службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку являє собою комплекс оперативно-розшукових, профілактичних, режимних і захисних заходів і спеціальних операцій, що проводяться у взаємодії з іншими органами, підрозділами або самостійно з метою забезпечення особистої безпеки громадян, захисту їх прав і свобод, законних інтересів, запобігання правопорушенням та їх припинення, охорони і забезпечення громадського порядку, вияв-

лення і розкриття злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, у плановому, регулярному порядку та під час виникнення особливих умов, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій або в особливий період з використанням правоохоронних, військових та інших методів. Ефективність застосування останніх працівниками правоохоронних органів цілком залежить від того, наскільки чітко і послідовно вони будуть дотримуватися законності та дисципліни. Ці заходи здійснюються переважно негласними засобами і методами, у зв'язку з чим не можуть перебувати під безпосереднім контролем громадськості, мають більш обмежений контроль з боку державних органів, ніж гласна діяльність. Забезпечення законності у службово-бойовій діяльності спрямоване на ефективну протидію прихованим злочинам, захист інтересів держави, суспільства, прав і свобод громадян, недопущення порушень законів самими працівниками відповідних правоохоронних органів.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. На жаль, доводиться констатувати, що стан забезпечення законності та дисципліни у службово-бойовій діяльності сил охорони правопорядку України викликає небезпідставне занепокоєння не лише у керівництва держави, а й у широкого наукового та громадського загалу. Названу проблему було розглянуто у роботах В. Б. Авер'янова, С. М. Алфьорова, І. В. Арістової, О. М. Бандурки, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, В. Т. Білоуса, І. Л. Бородіна, М. Г. Вербенського, І. П. Голосніченка, В. Л. Грохольського, С. М. Гусарова, П. В. Діхтієвського, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, В. В. Коваленка, А. Т. Комзюка, В. К. Колпакова, О. Г. Комісарова, О. В. Копана, М. В. Корнієнка, В. І. Курила, Є. В. Курінного, М. Н. Курка, К. Б. Левченко, Д. М. Лук'янця, В. І. Олефіра, О. С. Остапенка, В. П. Петкова, С. В. Петкова, А. М. Подоляки, Т. О. Проценка, О. П. Рябченко, С. Г. Стеценка, М. П. Стрельбицького, В. К. Шкарупи та багатьох інших вчених. Разом з тим у правоохоронній системі України все ще існує багато невирішених проблем, пов'язаних з невідповідністю діяльності її органів міжнародним стандартам захисту прав людини, каральною спрямованістю, дублюванням функцій, незадовільним організаційно-правовим і кадровим забезпеченням їх діяльності, низьким рівнем дотримання законності та дисципліни у службово-бойовій діяльності сил охорони правопорядку.

Метою публікації є всебічний аналіз стану дотримання законності та дисципліни у службово-бойовій діяльності сил охорони правопорядку та надання науково-теоретичних рекомендацій щодо його поліпшення в умовах реформування правоохоронної системи.

Виклад основного матеріалу. Отже, ключовим фактором, який найбільш яскраво характеризує службово-бойову діяльність сил охорони правопорядку щодо забезпечення безпеки особистості, поваги прав і свобод людини і громадянина, є законність. Вона належить до числа складних політичних та юридичних явищ і в суспільному житті виступає як найважливіший конституційний принцип, як метод 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 [1, с. 105–110].

Під час аналізу категорії «законність» слід у першу чергу звернути увагу на своєрідність її положення у системі соціально-правових понять. Як зазначав А. М. Васильєв, якщо розглядати категорію «законність» у логіко-понятійному аспекті, то слід підкреслити її своєрідність, яка полягає в тому, що вона фіксує суспільно необхідні залежності як усередині права, що розглядається з його нормативної сторони, так і між ним і практичним впливом державної волі на поведінку людей (її проявами у регульованих нормах права суспільних відносинах) і відображає ставлення до них суспільства [2, с. 171].

Сучасні вчені обстоюють думку, що законність – це такий режим державного і суспільного життя, при якому забезпечується повне й неухильне дотримання та виконання законів, підзаконних актів усіма без винятку органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами [3, с. 71]. В.К. Колпаков, аналізуючи законність у сфері функціонування виконавчої влади, зазначає, що законність передбачає наявність законів, що виражають волю народу і відображають пізнані об'єктивні закономірності суспільного розвитку, та означає однозначне розуміння, застосування, безумовне та чітке виконання законів і заснованих на них інших правових актів усіма державними органами, посадовими особами, громадянами, громадськими формуваннями, а також усіма іншими суб'єктами суспільних відносин [4, с. 523]. Як принцип публічного управління, законність передбачає, що держава здійснює свої функції правовими засобами й у правових формах. Це зумовлено, насамперед, значенням діяльності та впливу органів публічної адміністрації на усі сфери суспільних відносин, їх правом приймати на основі законів та відповідно до них нормативні та індивідуальні акти, розглядати і вирішувати справи про застосування заходів адміністративної та дисциплінарної відповідальності, тобто здійснювати так звану адміністративну юрисдикцію, з огляду на це правомірність діяльності органів публічної адміністрації є стрижнем режиму законності в державі [5, с. 348].

Дещо своєрідним, але цілком виправданим, є погляд В.С. Венедиктова, який розглядає поняття законності в діяльності правоохоронних структур, серед іншого, як режим забезпечення процесу виконання службово-трудових завдань особами рядового і начальницького складу, за якого захист і охорона прав, свобод і законних інтересів суб'єктів правовідносин відбувається виключно в допустимих законом формах та визначених ним способах, прийомах, засобах [6, с. 213].

На думку О.В. Ряшко, законність матеріалізується у службовій діяльності працівників ОВС, яка є сукупністю адміністративно-організаційних засобів, що ґрунтуються на вимогах Конституції України, Законах України,

присязі працівника ОВС, наказах МВС України та статутах, спрямованих на суворе дотримання законності [7; 8].

У службово-бойовій діяльності сил охорони правопорядку дотримання законності має особливо важливе значення, оскільки така діяльність тісно пов'язана із захистом прав і законних інтересів громадян. Крім того, неправомірні дії посадових осіб правоохоронних органів завдають шкоди їх авторитету, формують у населення негативне ставлення до правоохоронної системи загалом. З огляду на це законність – це важлива умова існування й розвитку правової держави. Вона необхідна для забезпечення прав і свобод людини та громадянина, раціональної діяльності державного апарату, утворення і функціонування громадянського суспільства та реалізації демократії.

З іншого боку, дисципліна у перекладі з латинської означає «суворий порядок», «організація». Вона виявляється в ретельному виконанні соціальних принципів і норм поведінки, у звичці до порядку, дотриманні законів і підпорядкуванні власного інтересу інтересам організації [8, с. 257]. У словнику української мови дисципліна визначена як «твердо встановлений порядок, розпорядок, дотримання якого є обов'язковим для усіх членів даного колективу» [9, с. 758].

У науковій літературі існує багато визначень терміна «дисципліна». З точки зору М.І. Хавронюка, дисципліна – це становище, за якого усі суб'єкти правовідносин влади й підпорядкування неухильно додержуються порядку та правил, що встановлені законами, а також відповідними статутами й положеннями [10, с. 15]. Інші науковці до поняття «дисципліна» включають, з одного боку, форму суспільного зв'язку між людьми у процесі спільної праці, а з іншого – підпорядкування усіх працівників загальному порядку праці, дотримання ними встановлених правил поведінки під час трудового процесу [11, с. 10].

С.С. Алексєєв у широкому розумінні визначає дисципліну як суворе дотримання встановлених державою обов'язків усіма державними та громадськими організаціями і громадянами, а у вузькому – як суворе дотримання обов'язків із боку органів держави та посадових осіб [12, с. 121]. В.М. Манохін, розкриваючи зміст дисципліни, зауважує, що вона полягає в точному й неухильному виконанні державними організаціями, працівниками та службовцями, громадськими організаціями і громадянами встановлених державою правил та конкретних приписів у процесі практичного здійснення державних завдань і функцій [13, с. 8].

Водночас жодне визначення дисципліни не закріплює обов'язок особи, що її порушила, зазнати покарання. Саме тому, на нашу думку, найбільш точним буде визначення такого поняття дисципліни, яке включає поряд із дотриманням норм права також вимогу дотримання морально-етичних норм поведінки суб'єкта, а також положення про відповідальність особи за їх порушення.

Дисципліна у службово-бойовій діяльності сил охорони правопорядку досягається різноманітними засобами, серед яких першорядне значення займає створення належних умов проходження служби; набуття високого рівня

професіоналізму; забезпечення гласності та об'єктивності діяльності, пов'язаної із здійсненням службово-бойової діяльності; дотримання законності та статутного порядку; забезпечення соціальної справедливості та високого рівня соціально-правового захисту; належне виконання умов контракту про проходження служби.

На думку О.Ю. Синявської, можна вирізнити соціальні, економічні та організаційно-правові засоби забезпечення дисципліни. До соціальних засобів можна зарахувати створення сприятливих умов праці та побуту; поліпшення медичного обслуговування; приділення уваги відпочинку та дозвіллю посадовців тощо; до економічних – матеріальне забезпечення та стимулювання; поліпшення матеріально-технічного забезпечення; поширення пільг тощо; до організаційно-правових – рівень правового регулювання; добір та розстановку кадрів; підвищення кваліфікації кадрів; рівень здійснення контролю; підвищення рівня організації праці тощо [14, с. 15].

Безумовно, засоби забезпечення службової дисципліни мають різноманітні форми, але, на нашу думку, надзвичайно важливо, щоб керівники усіх рівнів виявляли професіоналізм під час їх застосовування у службово-бойовій діяльності сил охорони правопорядку.

Серед чинників, які негативно впливають на стан забезпечення дисципліни і законності у службово-бойовій діяльності сил охорони правопорядку, можна назвати: незадовільну організацію оперативно-розшукових та слідчих дій, спрямованих на встановлення осіб, причетних до викрадення та вбивства громадян, а також скоєння інших тяжких злочинів; зволікання з негайним порушенням за цими фактами кримінальних проваджень, заведенням оперативно-розшукових справ і проведенням у них усього комплексу невідкладних оперативно-розшукових заходів та слідчих дій; неналежну перевірку та реагування на наявну негативну інформацію стосовно особового складу сил охорони правопорядку; неякісне вивчення кандидатів на службу, ігнорування вимог нормативних актів, якими регламентовано порядок організації перевірки та збору інформації про їх морально-ділові якості та психофізіологічні особливості; відсутність контролю безпосередніх керівників за поведінкою підлеглих, їх необізнаність про умови життя та потреби особового складу; невчасне та формальне проведення атестацій і спеціальних перевірок особового складу; неналежне виконання вимог наказів з питань роботи з персоналом та зміцнення дисципліни й законності в діяльності правоохоронних органів [15, с. 75].

На додаток до наведених, однією з причин порушення дисципліни та законності в ОВС є також різне, а іноді протилежне, трактування сутності дисципліни та законності в нормативних актах, значне звуження або, навпаки, розширення змісту цих категорій. На думку І.П. Голосніченка, «прогалини в адміністративно-процесуальному праві, різночитання окремих його норм унеможливають застосувати на практиці ту чи іншу норму матеріального адміністративно-деліктного права» [16, с. 73]. А.В. Корж цілком слушно зазначає: «Ясність закону сприяє зміцненню законності, упровадженню чіт-

ких юридичних вимог в усі сфери суспільного життя. Незрозумілий закон не дає певного уявлення про права і обов'язки громадян, веде до непотрібної витрати сил і часу на тлумачення і запити, до невизначеності в юридичній діяльності, до непорозумінь і помилок. Кожен нормативно-правовий акт повинен відповідати і бути підпорядкованим певним логічним законам» [17, с. 125]. У відомчому регулюванні нерідко превалюють вузьковідомчі інтереси, багато норм суперечать цільовій спрямованості та змісту актів вищих органів. Суттєвим недоліком в управлінні міліцією громадської безпеки є надмірність, передбільшений обсяг відомчої нормативно-правової бази, а також некодифікованість і несистематизованість значної більшості відомчого матеріалу. Так, на наш погляд, важливого висновку доходить В.І. Шакун про те, що «слід ... започаткувати в державі кримінально-логічну експертизу усіх законодавчих актів» [18, с. 45], що має не лише теоретичне, але й важливе практичне значення. За твердженням М.В. Лазнюк, процедура підготовки та «прийняття нормативно-правових актів МВС, формальність, розмитість механізму контролю за законотворчою діяльністю МВС ведуть до порушень законності даних актів» [19, с. 1].

Висновок. Таким чином, покращення ефективності службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку цілком залежить від стану та рівня дисципліни і законності у відповідних правоохоронних органах. Належний рівень дисциплінованості персоналу сил охорони правопорядку є необхідною умовою ефективного їх функціонування, забезпечення належного виконання посадовцями своїх обов'язків, а також реалізації наданих їм повноважень. Цей рівень можна забезпечити за рахунок: підвищення соціально-правового захисту особового складу сил охорони правопорядку; підвищення якості професійного відбору до правоохоронних органів; підвищення якості проведення професійної підготовки, посилення контролю за складанням особовим складом сил охорони правопорядку заліків та іспитів з дисциплін, вивчення яких є обов'язковим під час службової підготовки; здійснення рейдів, раптових перевірок щодо виявлення порушень службової дисципліни та законності, визначення відповідних груп ризику; підвищення ефективності психологічного забезпечення службової діяльності працівників правоохоронних органів (вивчення соціально-психологічного клімату з метою своєчасного застосування профілактичних заходів); підвищення якості виховної роботи (використання засобів наочної агітації, читання лекцій з питань культури й етики тощо); своєчасне доведення до відома особового складу сил охорони правопорядку офіційної інформації про порушників дисципліни й законності та вжитих стосовно них заходів; матеріальне та моральне стимулювання особового складу сил охорони правопорядку тощо.

Бібліографічні посилання

1. *Мацелик Т. О.* Законність як категорія адміністративного права / Т. О. Мацелик // *Право та управління.* – 2010. – № 1. – С. 105-110.
2. *Васильев А. М.* Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категории теории права / А. М. Васильев. – М., 1976.

3. *Забарний Г. Г.* Основи держави і права : навч. посібник / Забарний Г. Г., Калужний Р. А., Шкарупа В. К. – 3-тє вид., доп. та перероб. – К., 2002.
4. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К., 2003.
5. *Андрійко О. Ф.* Контроль у системі засобів забезпечення законності у державному управлінні / О. Ф. Андрійко // Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х томах : Том 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юрид. думка, 2007.
6. *Венедиктов В.С.* Юридична відповідальність працівників ОВС України / В.С. Венедиктов. – Х. : ХНУВС, 2003.
7. *Ряшко О.В.* Законність у контексті профілактики правопорушень в службовій діяльності міліції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Ряшко. – К., 2006.
8. Вищий заклад освіти МВС України : науково-практ. посібник / Ануфрієв М.І., Бандурка О.М., Ярмиш О.Н. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1999. – С. 257.
9. Новий тлумачний словник української мови : у 4-х т. / уклад. В.В. Ярошенко, О.М. Сліпушко. – К. : Аконт, 1998. – Т. 1. – С. 758.
10. *Хавронюк М.І.* Дисциплінарні правопорушення і дисциплінарна відповідальність : навч. посібник / М.І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2003.
11. *Пашерстник А.Е.* Укрепление социалистической дисциплины труда – одна из важнейших задач советского права / А.Е. Пашерстник // Советское государство и право. – 1952. – № 10. – С. 43-46.
12. *Алексеев С.С.* Проблемы теории права : курс лекций : в 2-х т. / С.С. Алексеев. – Свердловск, 1972. – Т. 1.
13. *Манохин В.М.* Государственная дисциплина в народном хозяйстве / В.М. Манохин. – М. : Юрид. лит., 1970.
14. *Синявська О.Ю.* Засоби забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України (організаційно-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.Ю. Синявська. – Х., 2001.
15. *Сахно А.П.* Значення законності й дисципліни в діяльності ОВС України та шляхи їх зміцнення / А.П. Сахно // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2010. – № 3. – С. 71-77.
16. *Голосніченко І.П.* Прогалини у правовому регулюванні порушення провадження в справі про адміністративні правопорушення / І.П. Голосніченко // Право України. – 2003. – № 7. – С. 73-77.
17. *Корж А.В.* Юридичне документоведення : навч. посібник / А.В. Корж. – К., 2001.
18. *Шакун В.І.* Влада і злочинність / В.І. Шакун. – К. : Пам'ять століть, 1997.
19. *Лазнюк Н.В.* Нормативно-правові акти МВС України (теоретичні питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Н.В. Лазнюк. – К., 2000.

Собакар' А.О. **Обеспечение законности и дисциплины в служебно-боевой деятельности сил охраны правопорядка.** Выяснена сущность и значение законности и дисциплины в служебно-боевой деятельности сил охраны правопорядка. Всесторонне проанализировано состояние соблюдения законности и дисциплины в служебно-боевой деятельности сил охраны правопорядка и даны научно-теоретические рекомендации по его улучшению в условиях реформирования правоохранительной системы.

Ключевые слова: законность, дисциплина, служебно-боевая деятельность, обеспечение, правопорядок, охрана, правоохранительный орган.

Sobakar' A.O. **Ensuring of legitimacy and discipline in service and the combat activities of the security forces.** The article deals with clarifying the nature and significance of law and discipline in service and the combat activities of the security forces.

It is proved that the key factor that most clearly describes the service and combat activities of the security forces to ensure the safety of individuals, respect for the rights and freedoms of

man and citizen, legality is a. It is a complex political and legal phenomena in public life acts as a major constitutional principle, as a method of social control, but also as an essential element of democracy in a legal state.

In service and combat activities of the security forces of the rule of law is particularly important because it is closely connected with the protection of the rights and legitimate interests of citizens.

In addition, illegal actions of officials of law enforcement bodies is detrimental to their authority, form in the population a negative attitude towards law enforcement in General. Given that legitimacy is an important condition for the existence and development of the legal state. It is necessary to ensure the rights and freedoms of man and citizen, the rational activity of the state apparatus, the formation and functioning of civil society and the implementation of democracy.

Comprehensively analyzed the status of observance of legality and discipline in the service and combat activities of the security forces and the factors that negatively affect their state of security.

Given the scientific and theoretical recommendations to improve the state of observance of legality and discipline in the service and combat activities of the security forces in terms of reforming the law enforcement system.

Among the ways of improving the level of legality and discipline in the activities in question highlighted: the improvement of socio-legal protection of personnel of the security forces; improving the quality of professional selection in law enforcement bodies; improving the quality of training, strengthening of control over the delivery personnel of the security forces of tests and examinations in the disciplines, the study of which is compulsory during in-service training; the implementation of raids, surprise checks for detection of violations of official discipline and legality, determine the appropriate risk groups and the like.

Keywords: *legitimacy, discipline, service and combat activities, security, law and order, security, the law enforcement agency.*

Надійшла до редакції 21.12.2015



Глуховея В.А.
кандидат юридичних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

Висвітлено правову основу адміністративно-правового статусу Національної гвардії України як складового суб'єкта Міністерства внутрішніх справ. Розглянуто законодавчі та підзаконні акти, що регулюють діяльність Національної гвардії України, виокремлено елементи адміністративно-правового статусу Національної гвардії України.

Ключові слова: *адміністративно-правовий статус, права, обов'язки, відповідальність.*

Постановка проблеми. У статті 3 Конституції України проголошено, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].