

виховання населення, формування здорового способу життя, розвитку духовності та зміцнення моральних засад суспільства" від 15 вересня 1999 р., № 1697 // Урядовий кур'єр. -№ 176. -21 вересня 1999 р.

7. Пономарев П.Г. Роль ведомственной науки в разработке проблем профилактики правонарушений // Материалы Всеросс. науч.-практ. конф. по про-

блемам профилактики правонарушений. -М.: ВНИИ МВД РФ, 1997. -С.123-127.

8. Указ Президента України "Про затвердження комплексної програми профілактики злочинності на 2001-2005 роки" від 25 грудня 2000 р., № 1376 // Урядовий кур'єр. -№ 17. -30 січня 2000 р.

*Надійшла до редколегії 23.09.2002*

**БУГАЙЧУК К.Л. О КОНЦЕПЦИИ ЗАКОНА УКРАИНЫ "ОБ ОСНОВАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОСТУПКОВ"**

Рассмотрена концепция Закона Украины "Об основах государственной системы профилактики административных проступков", актуальность принятия, его задачи и содержание.

\*\*\*

**BUGAICHUK K.L. ABOUT CONCEPT OF THE LAW OF UKRAINE "ABOUT FOUNDATIONS OF THE STATE SYSTEM IN PROPHYLACTICS OF ADMINISTRATIVE MISDEMEANORS"**

The article is devoted to investigate of the Concept of the law of Ukraine "About foundations of the state system in prophylactics of administrative misdemeanors", actuality of its adoption its tasks and summary.



**В.С. ВЕНЕДИКТОВ**

*докт. юрид. наук, проф.*

*Національний університет внутрішніх справ*

УДК 340.132.1-057.36

## **ДО ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Розглянуті теоретичні підходи до правових проблем суті та змісту законності в сучасних умовах діяльності працівників органів внутрішніх справ України.

Забезпечення законності та правопорядку, захист прав і свобод громадян є однією з найважливіших внутрішніх функцій Української держави. Відповідно до ст.3 Конституції України [1] людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека є в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість в діяльності країни, їх утвердження й забезпечення є головним обов'язком держави. Наведений конституційний припис є визначальним для характеристики функціонування будь-яких державних органів, зокрема органів, служб і підрозділів внутрішніх справ та їх персоналу. З огляду на це справедливим є міркування В.В. Лазарева, що під час розгляду функціонування органів внутрішніх справ треба виокремлювати дві сфери законності. По-перше, професійна діяльність означених органів

щодо профілактики правопорушень, охорони громадського порядку, розкриття й розслідування злочинів спрямована на забезпечення суворого, неухильного дотримання, виконання громадянами, посадовими особами, організаціями і установами норм права, які охороняють суспільство від злочинних посягань, забезпечують порядок в громадських місцях. Це зовнішня сфера законності в діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ, і вона являє собою головну мету їх функціонування. По-друге, треба виокремити й внутрішню сферу законності, тобто відповідність законам та підзаконним нормативно-правовим актам діяльності самих органів внутрішніх справ, їх служб та підрозділів, осіб рядового й начальницького складу. Ця сфера слугує засобом досягнення основної мети діяльності органів внутрішніх справ [2]. Предметом нашого розгля-

ду є внутрішня сфера законності функціонування органів системи Міністерства внутрішніх справ України та діяльності їх особового складу.

Дослідження цього питання передбачає виокремлення цілої низки аспектів "внутрішньої" законності в діяльності працівників органів внутрішніх справ: політичного, морального, виховного, професійного та загальносоціального. Політичний аспект полягає в тому, що в особі будь-якого працівника органів внутрішніх справ громадяни вбачають, перш за все, представника держави. Соціальний престиж усього державного апарата, досягнення такої важливої мети державної діяльності, як забезпечення й утвердження прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин, в значній мірі залежить від того, як державні службовці цих органів дотримують нормативні приписи. Моральний аспект проблеми складається з того, що, виконуючи гуманні завдання зміцнення законності, охорони, забезпечення та захисту прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина, інтересів держави і суспільства загалом, органи внутрішніх справ, їх працівники, природно, не можуть діяти неморальними методами, порушувати нормативні акти.

Значним є виховний вплив на забезпечення законності діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ, яка найтіснішим чином пов'язана з народом, тому сила особистого прикладу осіб рядового і начальницького складу складається в тому щоб, суворо дотримуватися правових приписів, як одного з найважливіших важелів правового і морального виховання населення. Здійснювана особовим складом правова пропаганда буде ефективною лише у випадку, коли самі працівники будуть неухильно дотримуватися законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Особливо слід підкреслити значення законності для досягнення професійних цілей органів, служб та підрозділів внутрішніх справ. Норми права, як правило, закріплюють найбільш передове й прогресивне, що створено життям (наукові досягнення та практичний досвід). Тому суворе дотримання правових норм, що забезпечують оптимальні умови функціонування органів внутрішніх справ та кожного їх працівника, прямо впливає на ефективність їх службово-трудової діяльності. Не випадково, що ті органи, служби і підрозділи, де забезпечується дотримання особами рядового й начальницького складу правових вимог, де практично відсутні порушення законності, досягають високих результатів в практичній діяльності, домагаючись успішного розкриття злочинів, зміцнення громадського порядку. Вищезначеним визначається й загальносоціальна важливість законності в діяльності працівників органів внутрішніх справ. Все більше й більше громадян залучається в різні сфери діяльності органів,

служб та підрозділів. Законність таким чином в діяльності й функціонуванні останніх перестає бути суто "внутрішньою" і стає важливим загальносоціальним фактором, забезпечуючим стабільність режиму законності в державно-організованому суспільстві.

У науковій літературі проблемам суті й змісту законності присвячено багато праць. Окреслено чимало точок зору, позицій вчених з цього приводу. Наприклад, В.Н. Хропанюк вказує: "Законність - основа нормальної життєдіяльності цивілізованого суспільства, усіх ланок його політичної системи. Охоплюючи своєю дією найбільш важливі сфери, людського співжиття (приватну й публічну), законність вносить в нього відповідну гармонію, забезпечує справедливу диференціацію інтересів людей... Законність є відповідальне й повне здійснення приписів правових законів та заснованих на них юридичних актів усіма суб'єктами права" [3, с.344]. В.О. Козбоненко визначає: "Під законністю в державному управлінні звичайно розуміють принцип, режим і метод діяльності державних органів та посадових осіб. Причому виконання закону в порядку державного управління, заснованого на принципі, методі, режиму, законності відбувається виключно в допустимих законом формах та визначених законом способами, прийомами і засобами" [4, с.473]. О.Ф. Скакун пише: "Термін "законність" походить від терміна "закон", будучи комплексним поняттям, обіймає усі сторони життя права - від його ролі в створенні закону до реалізації його норм в юридичній практиці. Законність відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави, права і суспільства. Вимоги законності в рівній мірі відносяться до вищих органів державної влади, і до інших державних органів, котрі приймають в межах своєї компетенції підзаконні акти (сфера правотворчості), до безпосередніх виконавців законів - посадових осіб, а також до громадських організацій, комерційних корпорацій, громадян (сфера правореалізації)" [5, с.483].

В.В. Лазарев доводить: "Законність - це сукупність багаторідних, але однопланових вимог, пов'язаних з відношенням до законів та втіленням їх у життя. Головні з них наступні: по-перше, вимога чіткого і неухильного дотримання законів тими, кому вони адресовані. По-друге, вимога дотримувати ієрархію законів та інших нормативних актів. По-третє, законність обіймає непорушність закону, тобто вимогу того, щоб ніхто не зміг відмінити закон, окрім органу, який його видав" [2, с.465]. В.В. Борисов позначає, що законність виявляється у тому, що до усіх органів держави, установ, підприємств, громадських організацій, посадових осіб і громадян пред'явлена вимога суворого виконання законів;

проголошені права і свободи громадян, їх організацій, їх законні інтереси гарантуються, забезпечується виконання покладених на них обов'язків, реалізація відповідальності; точне й неухильне виконанням нормативних актів та актів реалізацією права забезпечується державними і громадськими заходами [6, с.332]. В.М. Кудрявцев підкреслює: "Законність - певний режим суспільного життя, метод державного керівництва, що полягає в організації суспільних відносин за допомогою видання й неухильного здійснення закладів та інших правових актів" [7, с.4].

З точки зору М.І. Матузова і О.В. Малько, законність - це таке політико-правове явище, що характеризує процес удосконалення державно-правової форми організації суспільства шляхом сурового й неухильного дотримання та виконання чинного законодавства з метою формування стану правомірності в системі соціальних відносин [8, с.550]. "Законність, - вказують М.М. Рассолов, В.О. Лучин, Б.С. Ебзеев, - це принцип державного й суспільного життя, який являє собою систему вимог неухильного дотримання законів та їх дійсної реалізації державою, усіма її органами, громадянськими організаціями, комерційними фірмами, посадовими особами, громадянами" [9, с.348]. О.Т. Боннер, аналізуючи поняття "законність" під кутом практичного здійснення права, виокремлює в ньому три елемента - загальнообов'язковість права, ідею законності та особливий режим суспільно-політичного життя. При цьому, під ідею законності вчений розуміє, насамперед, ідею про доцільність і необхідність такої правомірної поведінки усіх учасників правових відносин, за якого не залишилось би місця для свавілля, фактично досягалось всезагальність права, дійсна реалізація суб'єктивних прав; під принципом законності - сукупність засобів, забезпечуючих правильне відношення суспільства до чинного законодавства, повагу до права [10, с.6]. С.С. Алексеев в характеристиці сутності законності виокремлює три елементи: перший - загальнообов'язковість права, другий - формування правосвідомості, третій - особливий режим суспільно-політичного життя [11, с.188]. В.В. Борисов прослідковує характер виявлення законності залежно від різних суспільних зв'язків. Так, при аналізі законності під кутом зору шляхів і прийомів владування, засобів здійснення державної влади та впливу останньої на суспільні відносини й поведінку людей, вона виступає методом державного керівництва суспільством зі своїми особливостями та характерними рисами. При розгляді відправних засад і основ діяльності держави та її органів, законність виступає важливим принципом, головною умовою діяльності і поведінки людей. При дослідженні політичного режиму та інститутів демократії законність виступає їх правовою основою [2, с.319].

Таким чином, в наведених та багатьох інших мі-

ркуваннях вчених щодо змісту й суті законності остання розглядається з різних позицій, однак найчастіше зустрічається характеристика даного феномену суспільно-правового життя як принципу державної діяльності, як методу державного управління та як режиму чи стану суспільних відносин, що відповідає вимогам законів, інших нормативно-правових актів. Підкреслимо, що аналіз законності, як певного режиму суспільних відносин має найбільш практичне значення, адже в ньому відображається реальний стан законодавства та його дотримання. Принцип же законності - це своєрідний ідеал, досягнення якого неможливе, бо в ідеалі він означає дотримання норм права абсолютно усіма суб'єктами правовідносин, чого в реальному житті, зрозуміло, не буває і не може бути.

Таке триєдине розуміння загального поняття законності дозволяє визначити основні риси, якості й ознаки законності в діяльності особового складу органів системи Міністерства внутрішніх справ України. Суть законності в діяльності осіб рядового та начальницького складу полягає в їх добросовісному, відповідальному дотриманні, виконанні, використанні й застосуванні правових приписів під час захисту, охорони й забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин. Законність в діяльності працівників органів, служб та підрозділів внутрішніх справ - явище багатоаспектне і виявляється у взаємовідносинах з іншими державно-правовими явищами суспільного буття як принцип, метод та режим. Зміст законності як принципу полягає в тому, що уся службово-трудова діяльність служб та підрозділів внутрішніх справ має відбуватись лише у суровій відповідальності до вимог нормативно-правових актів котрі діють у цій сфері. Законність - як метод діяльності органів внутрішніх справ передбачає, що останні та їх особливий склад реалізують свої функції, виконують правоохоронно-правозабезпечувальні завдання включно правовими засобами, способами і прийомами. Розгляд законності в діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ та їх персоналу в якості режиму призводять до ототожнення її з таким правовим порядком, за якого усі загальні і спеціальні правові приписи здійснюються означеними суб'єктами виходячи з духу й букви закону, в межах сутності права цивілізованого суспільства. Звідси, поняття законності в діяльності працівників органів внутрішніх справ слід визначити як такий принцип, режим і метод забезпечення процесу виконання службово-трудова завдань осіб рядового й начальницького складу, за якого захист і охорона права, свобод і законних інтересів суб'єктів правовідносин відбувається виключно в допустимих законом формах та визначених ним способами, прийомами, засобами.

Послідовна й чітка реалізація законності в діяльності органів, служб та підрозділів внутрішніх справ передбачає наявність відповідної системи її гарантій. В теорії права під гарантіями законності розуміється: узяті в системі об'єктивно утворені фактори та спеціально здійснювані заходи зміцнення режиму точного й неухильного втілення вимог закону в життя; обумовлена особливостями соціально-економічного ладу система умов і засобів, закріплених в чинному законодавстві та безпосередньо спрямованих на забезпечення законності; система економічних (матеріальних), політичних, ідеологічних та інших факторів, що сприяють реалізації норм права; об'єктивні умови та суб'єктивні фактори, а також спеціальні засоби, які забезпечують режим законності; умови суспільного життя і заходи, що приймаються державою для забезпечення режиму законності та стабільного правопорядку; по-перше, загальні умови або передумови законності, по-друге, спеціальні юридичні або організаційно-правові засоби забезпечення режиму законності. Як висновок: гарантії законності в діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ - це загальносоціальні, спеціальні юридичні та організаційні заходи, способи й засоби, спрямовані на забезпечення режиму законності в процесі виконання особами рядового та начальницького складу своїх службово-посадових повноважень.

Означене розуміння поняття гарантій законності в діяльності органів, служб та підрозділів внутрішніх справ дозволяє класифікувати їх за наступними групами: загальносоціальні гарантії; спеціальні організаційні гарантії; суто юридичні гарантії. Загальносоціальні гарантії - це об'єктивні умови суспільного життя, в яких здійснюється регулювання різних за характером і змістом суспільних відносин. Вони створюють макросередовище реалізації права, його функціонування, визначаючи в певній мірі і спеціальні засоби щодо зміцнення законності. Отже, до загальносоціальних гарантій слід віднести політичні, економічні, ідеологічні умови, що існують у державі. Спеціальні організаційні гарантії забезпечення законності в діяльності органів внутрішніх справ виявляються в функціонуванні особливого державно-правового механізму, який складається з організаційно-структурних формувань та організаційно-правових методів. Організаційно-структурні формування - це ті органи держави і недержавні структури на які покладено обов'язок по підтримувати й зміцненню режиму законності в процесі реалізації особами рядового та начальницького складу своїх посадово-функціональних повноважень. Організаційно-правові методи - це види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми роботи, які ними використовуються для забезпечення законності.

В юридичній теорії і практиці організаційно-правові методи прийнято називати способами забезпечення законності.

Найважливішими методами, способами забезпечення законності в діяльності персоналу органів внутрішніх справ України є контроль та нагляд. Тут варто зробити методологічне уточнення. В термінологічному, етимологічному плані ці два слова мало чим відрізняються адже від одного. Контроль - означає перевагу, спостереження з метою перевірки, а нагляд - спостереження з метою перевірки. З огляду на це декотрі вчені навіть ставлять знак рівності між цими двома категоріями [12, с.146]. Вважаємо, що повне ототожнення цих понять не можливе, адже контроль - це система спостереження і перевірки процесу функціонування й фактичного стану керівного об'єкта з метою оцінки обґрунтованості прийнятих управлінських рішень та результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог, сформульованих в цих рішеннях, усунення несприятливих наслідків їх виконання та інформування про них компетентні органи; термін же "нагляд" має більш вузьку сферу застосування - це особливий різновид контролю. Таке розмежування понять контролю і нагляду обумовлено й специфікою практичної діяльності органів, які здійснюють контрольну та наглядову діяльність. Останні оцінюють рішення та дії піднаглядних об'єктів включно з точки зору відповідальності їх вимогам закону, не мають право їх скасувати або змінювати, вмішуватись в оперативно-господарську діяльність об'єктів, застосовувати до них якісь санкції. Поряд з цими повноваженнями органи контролю можуть також ставити питання про доцільність та ефективність рішень і дій підконтрольних об'єктів.

Складний характер мають юридичні забезпечення законності в діяльності працівників органів внутрішніх справ, оскільки стан останньої зумовлений станом самого права, системи відповідного законодавства. Загальне і спеціальне нормативно-правове забезпечення в цій сфері повинно бути достатньо повним, стабільним; забезпечуватися високим рівнем юридичної техніки. Важливе значення для забезпечення високого рівня законності мають правові засоби, методи, способи і типи правового регулювання, як використовуються загальним і відомчим нормотворцями. Гарантіями законності виступають також і суб'єктивні фактори. Серед них можна відмітити стан правової науки, повноту і розвиток в ній прогресивних гуманістичних ідей, положень, науково-теоретичних конструкцій.

Власне, юридичні гарантії - це сукупність закріплених в нормах права засобів, прийомів, способів, спрямованих на забезпечення законності, тобто на безперешкодне здійснення, захист й забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів право-

відносин. Юридичні гарантії, з точки зору О.Ф. Скакун, - це передбачена законом система спеціальних засобів, за допомогою яких забезпечується створення якісних законів, їх дотримання та виконання [5, с.489]. Юридичні гарантії - сукупність закріплених в законодавстві засобів, а також організаційно-правова діяльність по їх застосуванню, спрямована на забезпечення законності, на безперешкодне здійснення, захист прав і свобод. Юридичні гарантії визначаються загальними умовами. Вони виступають їх юридичною формою, не втрачаючи при цьому своєї юридичної якості (формально-нормативне закріплення, процесуальний порядок реалізації, державне забезпечення). При цьому юридичні гарантії немислимі поза своїм соціальним змістом.

Юридичні гарантії забезпечення законності в діяльності особового складу органів, служб та підрозділів внутрішніх справ за цільовою ознакою слід поділити на: превентивні, припиняючі, відновлювальні, каральні або штрафні. Превентивні полягають в попередженні порушень службово-трудова відносин; припиняючі спрямовані на припинення виявлених порушень нормативних приписів в процесі виконання особами рядового й начальницького складу своїх посадових обов'язків; відновлювальні виявляються в усуненні або відшкодуванні негативних наслідків службових правопорушень; каральні (штрафні) спрямовані на реалізацію негативного аспекту юридичної відповідальності працівників органів системи Міністерства внутрішніх справ.

Головною ж умовою ефективності роботи в сфері реалізації діяльності органів внутрішніх справ є участь в ній усіх працівників, розуміння усіма значення даної роботи й своєї особистої відповідальності за її стан. І тут важливе усвідомлення наступних положень: 1) стан законності в органах, службах та підрозділах внутрішніх справ прямо пов'язаний з якістю й ефективністю службово-трудова діяльності їх особового складу, вони здійснюють одне на одне взаємний позитивний вплив; 2) будь-які заходи по зміцненню законності роботи, і, навпаки, будь-яке поліпшення організації службово-трудова діяльності персоналу прямо впливають на зміцнення законності. Причому, найбільш ефективно питання зміцнення законності можуть вирішуватись в науко-

вих ланках органів внутрішніх справ (лише там можна врахувати усі конкретні умови), тому кожна особа рядового та начальницького складу може й повинна внести свій внесок у позитивне вирішення цього важливого для органів системи Міністерства внутрішніх справ України держави та суспільства загалом питання.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України. -1996. - № 30. -Ст.141.
2. Теория права и государства: Учебник /Под ред. В.В. Лазарева. -М.: Право и закон, 1996. -424 с.
3. Хропанюк В.Н. Теория государства и права /Под ред. В.Г. Стрекозова. -М.: Юрист, 2000. -366 с.
4. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник /Под ред. В.А. Козбаненко. - М.: Статут, 2000. -912с.
5. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. -Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. - 704 с.
6. Борисов В.В. Правовой порядок развитого социализма: Вопросы теории. -Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1977. -408 с.
7. Кудрявцев В.Н. Законность: содержание и современное состояние // Законность в Российской Федерации. -М.: Юрист, 1988. -320с.
8. Теория государства и права: Курс лекций /Под ред. Н.И. Матузова и А. В. Малько. -М.: Юрист, 2001. -776 с.
9. Теория государства и права: Учебник для вузов /Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. -М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. -640 с.
10. Боннер А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. -М.: Российское право, 1992. -320 с.
11. Алексеев С.С. Теория права. -М.: БЕК, 1994. -224 с.
12. Коваль Л. Адміністративне право України: Курс лекцій. -К.: Основа, 1999. -154 с.

*Надійшла до редколегії 13.09.2002*

**ВЕНЕДИКТОВ В.С. К ПРОБЛЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РАБОТНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Рассмотрены теоретические подходы к правовым проблемам сути и содержания законности в современных условиях деятельности работников органов внутренних дел Украины.

\*\*\*

**VENEDIKTOV V.S. TO A PROBLEM OF MAINTENANCE OF LAWFULNESS IN ACTIVITY OF LAW-ENFORCEMENT ORGANS EMPLOYERS**

The idealized approaches to legal problems of essence and contents of lawfulness in modern conditions of activity of law-enforcement organs employers of Ukraine are reviewed.