

забезпечення і рішення відповідного органу про надання, громадянину цього права;

5) специфічність правового статусу суб'єктів правовідносин з соціального забезпечення, наявність у них значних повноважень, відсутність субординації і підпорядкування по відношенню один до одного;

6) поєднання різноманітних джерел фінансування соціального забезпечення за рахунок державного бюджету, обов'язкових страхових внесків, коштів органів місцевого самоврядування, підприємств установ, організацій та інших не заборонених державою джерел.

#### Література

1. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. – с.370-371.
2. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні. – К.: Знання, 2005. – с.180-181.
3. Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений. – М.: Юрид. лит., 1972. – С.108.
4. Пилипенко П.Д. Проблемы теории трудового права. – Л.: Вид. центр Львів. нац. ун-ту, 1999. – С.42.
5. Пилипенко П.Д. Основы трудового права Украины: Навч. посіб. для студ. вищ. закл. освіти. – 3-тє вид., перероб. –Л.: Новий світ, 2004. – С.7-8.
6. Венедиктов В.С. Трудовое право Украины: Учеб. пособие для юрид. высш. учеб. заведений. – Х.: Консум, 2004. – с.26-27.
7. Фогель Я.М. О методе правового регулирования в социальном обеспечении. XXV съезд и развитие науки трудового права и права социального обеспечения. –М.: Ин-т государства и права АН СССР, 1975. – 275 с.
8. Доброхотова Е.Н., Филиппова М.В., Янтурасва М.А. Советское право социального обеспечения. – Спб.: С.-Петербург. ун-т, 1992. – с.21-22.
9. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учеб. –6-е изд., доп. – Спб: С.-Петербург. юрид. ин-т, 2002. – 352 с.
10. Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР: Учеб. – М: Юрид. лит., 1987. – с.18-20.
11. Полупанов М.И. Теоретические проблемы общей части права социального обеспечения: Автореф. дис...канд. юрид. наук /Моск. гос. ун-т. – М., 1969. – с.18.
12. Иванова Р.И., Тарасова В.А. Предмет и метод советского права социального обеспечения. – М.: Моск. гос. ун-т, 1983. – с.130.
13. Бойко М.Д. Право соціального забезпечення України: Навч. посіб. – К.: Олан, 2004. – с.15.
14. Ответственность по законодательству о социальном страховании. – М.: Юрид. лит., 1974. – с.30.
15. Фогель Я.М. Некоторые вопросы права социального обеспечения – теории права социального обеспечения // Проблемы труд. права и социал. обеспечения. –Алма-Ата, 1966. –С.200-201.
16. Стичинський Б.С. Про деякі особливості методу права соціального забезпечення в сучасних умовах // Захист соціальних та економічних прав людини: міжнародні стандарти і законодавство України : Матеріали наук.-практ. конф. 12.03.2004 р. –К.: Київ. юрид. ін-т МВС України, 2004. –Ч.2. –С.32-35.
17. Шайхатдинов В.Ш. Теоретические проблемы права социального обеспечения. –Свердловск: Урал. ун-т, 1986. –230 с.
18. Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А. Право социального обеспечения: Учеб. пособие для ВУЗов. –3-е изд., –М.: Книжн. мир, 2000. –с.31-32.
19. Сташків Б.І. Метод права соціального забезпечення: його визначення // Право України. –2000. –№12. –С.37-39.
20. Сирота І.М. Право соціального забезпечення в Україні: Учеб. –3-е изд., –Х.: Одиссей, 2002. –С.15-16.
- Прилипко С.М. Сучасні концептуальні підходи щодо визначення особливостей методу права соціального забезпечення

УДК 351.74 (477)

**М. І. ІНШИН**, д-р юрид. наук

*Харківський національний університет внутрішніх справ*

### **СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОВС**

*Метою цієї статті є уточнення сутності законності в діяльності ОВС. Наукова новизна статті полягає у тому, що у ній запропоновано нове визначення поняття законності в діяльності ОВС та виокремлено її особливості.*

Надійшла до редколегії 28.03.2008

Необхідною умовою формування високо-професійного персоналу органів внутрішніх справ (далі - ОВС), забезпечення стабільності службово-трудова відносин осіб рядового і начальницького складу, одним із критеріїв оцінки їх професійної діяльності є дотримання ними законності. Проблематиці забезпечення законності в ОВС у свій час присвятили наукові праці М.І. Ануфрієв, В.С. Венедиктов, В.П. Ворущило, В.В. Гурін,

С.Г. Ілясов, Д.О. Кобзін, А.Т. Комзюк, П.Б. Коптєв, Р.С. Мельник, О.П. Нагорний, О.В. Ряшко, А.А. Стародубцев, М.І. Хавронюк та інші вчені. Проте ряд актуальних і практично значущих проблем з питань забезпечення законності в ОВС потребують подальшої розробки. *Метою цієї статті є уточнення сутності законності в діяльності ОВС. Наукова новизна статті полягає у тому, що у ній запропоновано нове визначення*

поняття законності в діяльності ОВС та виокремлено її особливості.

Правоохоронна діяльність органів внутрішніх справ досить часто пов'язана з прийняттям та реалізацією управлінських рішень, що безпосередньо зачіпають права та свободи громадян, інших суб'єктів правових відносин, що вимагає дотримання суворого режиму законності в самих органах внутрішніх справ, чіткого виконання службових обов'язків кожним їх працівником. Разом з тим рівень законності в органах внутрішніх справ ще залишається досить низьким. Особливу стурбованість викликають факти корупції, зловживання службовим становищем, що сприяє зростанню недовіри населення до органів внутрішніх справ, до їх здатності забезпечити належний правопорядок в країні.

Відповідно до ст.6 Конституції України «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» [1]. Мабуть ніхто не буде заперечувати проти того, що «здійснюючи свої повноваження» вказані державні органи повинні дотримуватись не лише Конституції і законів України але й підзаконних правових актів, які приймаються з метою деталізації законодавчих актів чи встановлення первинних норм. У зв'язку з цим пропонуємо таку редакцію останнього речення ст.6 Конституції України: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів та підзаконних правових актів України».

Вимоги щодо дотримання законодавчих і підзаконних актів, крім Основного Закону містяться й в інших нормативних актах, зокрема, і тих, які безпосередньо чи опосередковано регулюють діяльність органів внутрішніх справ. Наприклад, у ст.3 Закону України «Про міліцію» законність визначена як один із принципів діяльності міліції [2], а в ст.5 цього ж Закону зазначено, що «міліція виконує свої завдання неупереджено, у точній відповідності з законом. Ніякі виняткові обставини або вказівки службових осіб не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій або бездіяльності міліції» [2]. Вимоги щодо законності містяться і в цілій

низці підзаконних, як загальнодержавних, так і відомчих нормативних актів.

На думку автора, правові акти з питань забезпечення законності в діяльності ОВС можна класифікувати за такими критеріями:

1) за юридичною силою: а) закони; б) підзаконні акти;

2) за сферою дії: а) загальнодержавні; б) відомчі; в) локальні;

3) залежно від кількості суб'єктів права (правовідносин) яким вони адресовані: а) нормативно-правові акти; б) індивідуальні правові акти; в) змішані правові акти;

4) за напрямком правового регулювання: а) ті, які визначають загальні питання забезпечення законності в ОВС; б) ті, які визначають правовий статус підрозділів для яких забезпечення законності є безпосереднім чи опосередкованим завданням та обов'язком; в) ті, які встановлюють відповідальність за порушення законності; г) ті, які визначають процедурні питання притягнення винних за порушення законності осіб до відповідальності; д) ті, які встановлюють вимоги законності у певній сфері професійної діяльності ОВС;

5) залежно від суб'єкту їх прийняття: а) ті, які приймаються Верховною Радою України; б) Президентом України; в) Кабінетом Міністрів України; г) центральними та місцевими органами влади; д) органами місцевого самоврядування;

6) залежно від кількості суб'єктів, які приймають правові акти: а) одноособові; б) колективні;

7) за тривалістю дії: а) строк дії яких заздалегідь не встановлюється; б) розраховані на конкретну ситуацію, тобто припиняють свою дію в міру їх виконання;

8) за критерієм гласності: а) відкриті; б) закриті;

9) за назвою: закони, кодекси, основи законодавства, укази, розпорядження, постанови, положення, інструкції тощо;

10) за характером правових норм, які в них містяться: а) правові акти, які містять норми профілактичного спрямування; б) правові акти, які містять норми охоронного спрямування; в) правові акти змішаного типу, тобто ті, які містять норми профілактичного та охоронного спрямування одноча-

сно; 11) за формою вираження: а) письмові; б) усні; в) конклюдентні.

Незважаючи на численні вимоги щодо дотримання законності в органах внутрішніх справ, ситуація у цій сфері потребує значного покращення. Загальний стан дисципліни і законності серед працівників органів внутрішніх справ продовжує залишатися складним. Мають місце непоодинокі випадки скоєння працівниками резонансних надзвичайних подій, серед яких злочинні прояви, факти необережного поводження з табельною зброєю та її втрати, нехтування встановленими правилами безпеки під час виконання службових обов'язків, грубі порушення Правил дорожнього руху тощо. Надзвичайно гостро в органах внутрішніх прав стоїть питання щодо дотримання працівниками ОВС прав і свобод громадян під службовою діяльністю [3, с.5].

У відомчих нормативних актах з питань дисципліни та законності визначаються основні причини і умови, які сприяють вчиненню дисциплінарних проступків та злочинів особовим складом [4]. Не заперечуючи наявності таких причин та умов порушення дисципліни та законності працівниками ОВС, вважаємо до основних з них віднести: недоліки в організації службової діяльності; прорахунки в забезпеченні належної професійної підготовки персоналу, контролю за його професійною підготовкою; неналежне соціальне забезпечення працівників ОВС, яке не відповідає статусу працівника правоохоронного воєнізованого органу; недостатню увагу з боку керівництва щодо організації роботи з психологічного забезпечення та багато інших, які переважно мають організаційне спрямування.

Проблемам сутності законності присвятили праці представники загальної теорії держави і права, представники галузевих юридичних наук у цілому, і адміністративно-правової науки зокрема. Низку наукових робіт присвячено проблемам законності в державному управлінні, а також законності в діяльності органів внутрішніх справ. Однак, незважаючи на велику кількість наукових праць з різних питань (аспектів) законності, єдиного розуміння сутності цього явища так і не знайдено. Більше того, відсутня однастайність вчених щодо змісту та меж цієї ка-

тегорії, системи нормативних актів, які її передбачають, у зв'язку з цим, на думку одних вчених, законність поглинає собою «дисципліну», других – дисципліна поглинає собою законність, треті зазначають синонімічний характер цих категорій, четверті зазначають, що дисципліна – це сполучний ланцюг між законністю і правопорядком.

Розглянемо розуміння законності яке дається у тлумачних словниках та науковій літературі. Проаналізувати її нормативне визначення не вдасться, оскільки воно відсутнє. Так, у тлумачних словниках законність визначається як: виключне надбання правою держави, яке виражається в режимі панування закону у взаємовідносинах особистості та держави, громадянина та посадової особи (органу держави) [5, с.41]; загальноприйняте, усталене правило співжиття, норма поведінки, що охороняється законами [6, с.67]. З приведених вище тлумачень категорії законності можна зробити висновок, що загальною їх ознакою є дотримання норм (вимог, правил, процедур тощо), які передбачені законом. Дещо інше, і як, на нашу думку, більш обґрунтоване розуміння законності дається в одній із юридичних енциклопедій, в якій під законністю розуміється принцип точного та неухильного додержання законів та *підзаконних актів* (виділено мною – М.І.) всіма органами держави, посадовими особами та громадянами [7, с.164].

В науковій літературі законність досліджувалась з різних аспектів, як принцип, режим, метод, гарантія, функція, вимога, засіб, що іще раз підкреслює багатосторонність і різноплановість цієї категорії. У зв'язку з цим ми погоджуємося з думкою Е.А. Лукашевої, яка зазначає, що «незалежно від того, чи вважають окремі автори законність способом, методом, принципом діяльності чи режимом, у всіх визначеннях йдеться про те, що суворе дотримання законів та інших правових актів повинно пронизувати діяльність громадян, посадових осіб, органів, установ» [8, с.23].

Розглянемо визначення законності, які запропоновані науковцями, що досліджували проблеми законності в діяльності ОВС. Так, А.А. Стародубцев законність в органах внутрішніх справ визначає «як такий режим їх

функціонування, в процесі якого забезпечується точне і неухильне додержання і виконання вимог Конституції України, законів та інших актів законодавства всіма службами і підрозділами, а також окремими працівниками в усіх напрямках, формах та методах діяльності» [9, с.25].

В.П. Ворушило під законністю в ОВС розуміє «особливий режим або процес функціонування органів та підрозділів, діяльності їх працівників і посадових осіб, суть якого полягає у неухильному дотриманні й виконанні усіма суб'єктами загальних і спеціальних правових приписів» [10, с.175].

О.В. Ряшко, досліджуючи проблеми законності у контексті профілактики правопорушень в службовій діяльності міліції України, пропонує під законністю у цій сфері розуміти «соціально-правове явище, що включає принципи, методи і режим дотримання та виконання норм права всіма учасниками суспільних відносин, спрямованих на захист держави, прав і свобод громадян України» [11, с.36].

Досліджуючи питання законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ О.П. Нагорний під такою розуміє «багатогранне і багатоаспектне явище, яке проявляється у вигляді принципу, методу і режиму і полягає в обов'язковому дотриманні і виконанні законів та підзаконних актів органами державної влади, місцевого самоврядування, посадовими особами, а також уповноваженими на те особами» [12, с.177].

Р.С. Мельник формулює поняття «законність діяльності ОВС щодо застосування заходів адміністративного попередження та припинення» під якою розуміє відповідність цих заходів Конституції України та іншим актам законодавства, їх застосування у повній відповідності до вимог норм права, спеціально уповноваженими на це суб'єктами органів виконавчої влади, а в деяких випадках і громадянами, з врахуванням доцільності застосування того або іншого заходу припусу» [13, с.68-69].

І.П. Голосніченко та Я.Ю. Кондратьєв використовують поняття «забезпечення законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ» під яким розуміють «створення такого адміністративно-правового режиму в

суспільстві, при якому вся система органів, виконуючи функції щодо охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби із злочинністю, зобов'язана, з однієї сторони, суворо дотримуватись вимог законів, а з другої - вимагати від посадових осіб та громадян безумовного виконання цих законів та інших законодавчих актів здійснювати інші правоохоронні та право-застосовні заходи з метою зміцнення правопорядку в державі» [14, с.164].

Беручи до уваги різносторонність та різноплановість категорії законності у цілому, і законності в ОВС зокрема, вважаємо, що кожне із приведених вище їх визначень має право на існування, а тому не будемо зупинятися на характеристичі кожного з них окремо. Перш ніж сформулювати власне поняття законності в ОВС, визначимо її особливості. До таких пропонуємо віднести:

1) полягає у дотриманні нормативних актів різної юридичної сили;

2) вимоги законності передбачені як матеріальними, так і процесуальними нормами;

3) метою законності в ОВС є: попередження, виявлення та усунення (припинення) правопорушень та їх негативних наслідків; відновлення порушеного правомірного стану; притягнення винних до юридичної відповідальності;

4) є одним із нормативно закріплених принципів діяльності ОВС;

5) має двоєдину природу: з одного боку, працівники ОВС під час виконання службових повноважень повинні суворо дотримуватись вимог законів та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, з другого - вимагати від фізичних та юридичних осіб – безумовного виконання законів та інших нормативно-правових актів;

6) залежно від виду порушення законності особа може бути притягнена до дисциплінарної, адміністративної, матеріальної, цивільної чи кримінальної відповідальності.

Враховуючи вище приведені особливості законності в діяльності ОВС вважаємо доцільним визначити її як такий режим їх функціонування, під час якого забезпечується точне і неухильне додержання і виконання правових актів різної юридичної сили всіма службами (підрозділами), а також окремими працівниками ОВС під час виконання покла-

дених на них службових завдань, функцій, вих прав. обов'язків та реалізації наданих їм службо-

#### Література

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990 р. // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст.20.
3. Карначова Н. Проблема порушення прав людини працівниками ОВС має комплексний характер // Міліція України. – 2005. – № 4. – С.5.
4. Наказ МВС № 890 «Про оголошення рішення колегії МВС України від 3.09.2002 р. «Про суттєві недоліки в кадровій діяльності, що призвели до вчинення злочинів працівниками міліції та завдання щодо виконання доручень Президента України Л.Д. Кучми з питань поліпшення кадрової роботи в органах внутрішніх справ» від 10.09.2002 р.
5. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права: Учебное пособие. – Рук. авт. кол. Панов Н.И.: - Харьков. 1993. – 165 с.
6. Новий тлумачний словник української мови: У 4-х т. /В. Яременко, О. Слінушко (уклад.). – К.: Аконіт, 1998. – Т.2. – Ж-Обд. – 910 с.
7. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. - М.: Изд-е г-на Тихомирова М.Ю., 1997. - 526 с.
8. Лукашева Е.А. Социалистическая законность в современный период // Советское государство и право. – 1986. – № 3. – С.10-14.
9. Стародубцев А.А. Організаційно-правові питання діяльності інспекції особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. - Харків, - 1999. - 185 с.
10. Ворушило В.Л. Управлінські рішення щодо зміцнення законності у діяльності органів внутрішніх справ (організаційно-правові питання): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. - Запоріжжя, - 2003. - 176 с.
11. Ряшко О.В. Законність у контексті профілактики правопорушень в службовій діяльності міліції України: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Львів. – 2006. – 217 с.
12. Нагорний О.П. Законність в адміністративній діяльності ОВС та шляхи її удосконалення: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Київ. – 2003. – 205 с.
13. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Харків, - 1999. – 211 с.
14. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник /Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 177 с.

Н.И.ИНСИН. СУЩНОСТЬ И ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД

УДК 332 . 72 : 349 . 4

**П. І. ПУШКАРЕНКО**, канд. екон. наук, доц.  
Сумська філія ХНУВС

### СТАН І ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ТІНІЗАЦІЇ РИНКУ ЗЕМЛІ

*Подана загальна характеристика тінізації ринку землі, його господарсько-правових проблем, запропоновані основні шляхи організаційно-правового забезпечення формування та регулювання цивілізованого ринку землі.*

Надійшла до редколегії 05.05.2008

Тінізація економіки захопила й сферу земельних відносин. Реалією сьогодення є спекулятивний ринок землі як один із надприбуткових сегментів 50-процентного тіньового сектору економіки з усіма притаманними йому негативними рисами і явищами – непрозорістю, корупцією, хабарництвом, самовільним захопленням, ухиленням від оподаткування тощо.

До господарсько-правових проблем розвитку тіньових процесів на ринку землі в Україні неодноразово зверталися ряд провідних вітчизняних учених-економістів, зокрема, З. Варналій, Б. Данилишин, Б. Панасюк, Б. Пасхавер, А. Третяк та інші. Проте стан досліджень проблем тінізації ринку зе-

млі, відповідного теоретико-методологічного аналізу не відповідають актуальним вимогам часу, що потребує подальших активних наукових пошуків та розробки господарсько-правових заходів по формуванню цивілізованих ринкових земельних відносин.

У країнах з розвинутою ринковою економікою на основі політекономічних засад приватної власності та рентних відносин формується і діє повноцінний ринок землі як специфічного платного виробничого ресурсу, для якого характерні прозорість, рухливість, урегульованість, різноманітність форм організації і функціонування, закріплених у національному законодавстві. За своєю політико-економічною сутністю ринок землі яв-