

УДК 351.74(477)

Ю. О. ЗАГУМЕННА,викладач кафедри теорії та історії держави і права
Харківського національного університету внутрішніх справ**ЗАКОННІСТЬ У ПРАВООХОРОННІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: ЗМІСТ, ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ, КОНЦЕПЦІЇ**

Досліджено правовий зміст та проблеми визначення законності в правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ України. Визначено співвідношення категорій «законність» та «правопорядок».

Зі становленням України як правової, соціальної, демократичної держави дедалі більшого значення набуває законність як одна з основних передумов розвитку прогресивного суспільства. Законність передбачає такий стан відносин між органами державної влади й населенням, при якому їх поведінка будується на основі виконання вимог законів, інших законодавчих і підзаконних актів. У будь-якому суспільстві навіть найдосконаліший закон «живе» тільки тоді, коли виконується, впливає на свідомість, поведінку та відносини людей. Ця сторона права, пов'язана з життям закону, його дієвістю, і характеризується поняттям «законність» [1, с. 454]. Поняття «законність» дає уявлення про правову дійсність під кутом зору практичного здійснення права. Однак законність не тотожна таким юридичним категоріям, як *реалізація права* (втілення правових норм у суспільне життя), *правомірна поведінка* (відповідність поведінки правовим нормам) чи *ефективність права* (результативність правового впливу). Усі ці категорії безпосередньо пов'язані з дією права, але окреслюють її тільки з певної сторони.

Законність відображає урегульованість суспільних відносин та ставлення суспільства до права в цілому, тому її рівень і є головним критерієм оцінювання правового життя країни.

На сучасному етапі побудови правової держави слід підкреслити особливу значущість дослідження законності в діяльності органів внутрішніх справ України. Саме ці органи забезпечують стабільність режиму законності, запобігаючи правопорушенням, відновлюючи порушені права, притягуючи винних до відповідальності. На стан законності в суспільстві значною мірою впливають зміст і характер їх діяльності, висока юридична й моральна культура працівників органів внутрішніх справ України, підготовка і прийняття управлінських рішень, які б забезпечили надійну охорону та

захист прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, запобігання й припинення правопорушень, повну реалізацію фізичними й юридичними особами наданих їм Конституцією, законами й підзаконними нормативними актами особистих, соціально-економічних і політичних прав.

Проблемам законності в правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ України присвятили праці такі сучасні вчені як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, О. М. Бандурка, С. М. Гусаров, А. Т. Комзюк, О. Л. Копиленко, О. П. Нагорний, О. Ю. Скакун, О. Ю. Синявська, О. П. Рябченко, О. М. Подоляка, С. Г. Стеценко тощо.

Роботи зазначених та інших авторів мають важливе наукове та практичне значення, оскільки формують загальнотеоретичну основу для досліджень поняття та змісту законності. Проте на даний час недостатньо робіт узагальнюючого характеру, робіт, у яких комплексно розглядалися зазначені питання. Указані фактори характеризують актуальність всебічного дослідження змісту та значення законності в правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ України.

Метою даної роботи є уточнення правового поняття та змісту «законності» в правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ, визначення співвідношення категорії «законність» та «правопорядок».

Питання про поняття «законність», незважаючи на те, що йому приділяють значну увагу, продовжує залишатися дискусійним. Істотною причиною у даній сфері дослідження є багатосторонність і різноплановість підходів до вивчення цього поняття, що, у свою чергу, зумовлене складністю внутрішньої структури розглянутого явища.

Законність виявляється у двох провідних напрямках: як основа організації діяльності органу державного управління та як мета

управління в цілому. Дотримання законності і дисципліни є одним з пріоритетів державного управління.

С. Г. Стеценко визначає законність як комплексне політико-правове явище, що характеризується неухильним дотримання вимог чинного законодавства всіма суб'єктами права [2, с. 192].

Стаття 19 Конституції України зобов'язує всі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі й у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. І хоча Конституція України не містить у собі визначення принципу законності, замінивши його за зразком конституцій демократичних країн світу принципом верховенства права, вимоги додержання законів, тобто вимоги і умови законності, пронизують все українське законодавство [3].

Законність у широкому розумінні визначають як «загальноприйнятне, усталене правило співжиття, норму поведінки» [4, с. 67], як дотримання законів, «стан, за якого життя суспільства охороняється законом» [5, с. 210]. Законність знаходить своє відображення у правових нормах (формалізована законність) і в реальних діях суб'єктів права щодо забезпечення, дотримання вимог закону в усіх сферах суспільних правовідносин.

У юридичній літературі серед різних визначень поняття законності основними є наступні: законність – неухильне виконання законів та нормативних актів, що їм відповідають, органами держави, посадовими особами, громадянами і громадськими організаціями [6, с. 101], режим панування закону у відносинах особистості та держави, громадянина та посадової особи (органу держави), де всі підвладні закону: і держава, і юридичні та фізичні особи, де діє верховенство права. Це означає, що законність – обов'язкова для всіх структур держави (органів законодавчої, виконавчої, судової, контролюючої влади, інших державних та недержавних утворень, громадян) [1, с. 6]. Значення законності полягає в тому, що вона служить перехідним містком між сконструйованою моделлю суспільства в документах нормативно-правового характеру та його фактичною життєдіяльністю, між тим, яким суспільство має бути, і тим, яким воно є.

Основою законності є верховенство закону і верховенство права. Під верховенством закону розуміють визначальну роль закону в правовій (юридичній) системі держави, в діяльності всіх

суб'єктів права, насамперед державних органів і посадових осіб. Верховенство закону означає, що закон має вищу юридичну силу стосовно всіх інших нормативно-правових актів та джерел юридичного, тобто державою встановленого («позитивного») права.

Відповідність між верховенством закону та верховенством права полягає в тому, що зміст закону має бути чітко визначеним, конкретним і виконуваним; верховенство закону означає насамперед панування правового закону, бо не кожний закон є саме таким. Відповідність змісту закону праву є однією з ознак верховенства права. У ст. 8 Конституції України визнається пріоритет принципу верховенства права, що означає підпорядкованість держави та її інститутів правам людини, визнання пріоритету права перед іншими соціальними нормами (мораллю, традиціями, звичаями тощо) [3].

Положення принципу верховенства права мають як теоретичне, наукове, так і практичне значення. Наукове значення полягає в тому, щоб з'ясувати істотність і зміст верховенства права, методологічну основу проголошення і закріплення цього поняття в Конституції України. Практичне значення принципу верховенства права вбачається в тому, що якщо соціальний об'єкт фактично має природними та невід'ємними екологічними та іншими правами, не закріпленими в законодавстві, то такі права підлягають захисту на загальних підставах відповідно до приписів ст.8 Конституції України, оскільки її норми є нормами прямої дії [3].

Одним із важливих елементів забезпечення законності, тобто відповідності всього, що відбувається в суспільстві й державі, кожним суб'єктом права є принципи конституційно-правового статусу людини, тобто засади, на основі яких здійснюються права, свободи та обов'язки і визначається місце особи в системі суспільних відносин.

Законність є складною категорією, що охоплює декілька аспектів розуміння, сукупність яких визначає її зміст, а саме:

- законність як принцип права (що означає функціонування суспільства на основі і відповідно до правових законів);
- законність як принцип поведінки суб'єктів права (що означає точне і неухильне дотримання і виконання правових законів усіма суб'єктами права);
- законність як принцип діяльності держави (що означає здійснення державою, її органами та посадовими особами своїх повноважень виключно в межах правових законів і з метою

їх реалізації);

– законність як метод державного управління суспільством (що означає здійснення функцій держави виключно правовими засобами – шляхом прийняття правових законів, забезпечення їх неухильної реалізації та належного захисту) [7, с. 23];

– законність як метод побудови системи нормативно-правових актів (що означає повну відповідність усіх підзаконних нормативних актів законам, а усіх законів Основному закону держави – Конституції);

– законність як режим суспільно-політичного життя (режим законності означає, поперше, таку морально-політичну атмосферу в суспільстві, яка забезпечує верховенство права, а тому діяльність усіх його суб'єктів, і держави в тому числі, спирається на правові закони та, по-друге, такі умови життя, за яких окрема особа захищена від свавілля влади, а суспільство в цілому – від насилля і беззаконня);

– законність як умова правопорядку (означає, що в результаті дотримання режиму законності у суспільстві встановлюється правопорядок);

– законність як основа державної дисципліни (означає, що основною вимогою державної дисципліни, так само як і будь-якого іншого виду дисципліни, є суворе дотримання вимог чинного законодавства) [6, с. 12].

Отже, багатоаспектне визначення змісту законності дає можливість визначити її як принцип права поведінки усіх його суб'єктів та діяльності держави, що в той же час є методом державного управління суспільством та побудови системи нормативно-правових актів і реалізується в особливому режимі суспільно-політичного життя, що спричиняє встановленню правопорядку і основою державної дисципліни.

Сутність законності полягає в забезпеченні неухильної реалізації законів і заснованих на них підзаконних актів усіма учасниками суспільних відносин, у їх поведінці відповідно нормам права. Вимоги законності поширюються на всі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, на їх вищих посадових осіб і рядових службовців, на громадські об'єднання – партійні, профспілкові, жіночі, молодіжні тощо; господарські товариства та об'єднання, виробничі і споживчі кооперативи, підприємства, всіх громадян та іноземців і осіб без громадянства [7, с. 198].

Мета діяльності органів внутрішніх справ України детермінується необхідністю забезпечення додержання прав і свобод громадян, їх реалізації, законності та правопорядку. З огляду

на цедоцільно більш детально розглянути зміст таспіввідношення понять «законність» та «правапорядок».

У найбільш широкому вигляді поняття «законність» та її співвідношення з поняттям «правапорядок» надане С. С. Алексеевим, який зазначає, що законність – це вимога суворо, неухильного дотримання і виконання всіх юридичних норм, всіх правових розпоряджень всіма суб'єктами, тобто громадянами, їх об'єднаннями, посадовими особами, державними органами. Перш за все це стосується тих юридичних норм, які містяться в законах (звідси її назва – «законність»).

Законність – «це вимоги не тільки найсуворішого, неухильного дотримання і виконання норм позитивного права, але й а) верховенство законів стосовно всіх інших правових актів; б) рівності всіх перед законом; в) забезпечення для всіх суб'єктів повного і реального здійснення суб'єктивних прав; г) незалежного і ефективного правосуддя; д) ефективної роботи всіх правоохоронних органів» [5]. Поняття «законність» у суто юридичному значенні виражає загальнообов'язковість права. Якщо існує право, то існує і законність у значенні необхідності повного втілення в життя його норм.

На відміну від законності правопорядок трактується як реальне забезпечення та реалізація суб'єктивних прав, дотримання юридичних обов'язків усіма громадянами, посадовими особами, органами та організаціями. У юридичній літературі правопорядок визначають як певну систему суспільних відносин, що ґрунтується на основі права і законності [8, с. 29], як засновану на праві і законності організації суспільного життя, що відображає якісний стан суспільних відносин, або як стан практичної підпорядкованості суспільних відносин, що виражають реальне практичне здійснення вимог законності.

Поняття «правапорядок» і поняття «законність» взаємопов'язані тим, що правопорядок є наслідком дотримання, застосування законності. Відразу слід зазначити, що підходить до цих термінів (понять) у правовій літературі неоднозначні, найбільш зважений підхід до визначення цього поняття «правапорядок» пропонує С. С. Алексеев. Він відзначає, що правопорядок є широким, суспільно-політичним, розумінням законності, коли вона пов'язується з демократією. Законність тут може бути охарактеризована як режим суспільно-політичного життя, виражений у вимогах, які висуваються до всього суспільства до всіх суб'єктів, до всієї

політичної системи.

Правопорядок – це стан фактичної впорядкованості суспільних відносин, що виражає реальне, практичне здійснення вимог законності. Іноді термін «правопорядок» уживається як синонім терміна «законність» і навіть терміна «право» (в даному випадку – об'єктивне, позитивне право). Але все таки це поняття має свій смисловий аспект. Правопорядок – це результат дії законності, що виражає ступінь здійснення її вимог, суворого, неухильного дотримання і виконання юридичних норм, суспільно-політичних вимог (рівність всіх перед законом, верховенство закону тощо). При визначенні правопорядку необхідно «виходити із розуміння правопорядку як об'єктивно обумовленого стану, властивості соціального життя, яке характеризується внутрішньою узгодженістю й урегульованістю системи правових відносин і зв'язків, заснованих на реалізації демократичних, гуманістичних принципів і нормативних основ права і законності; прав, свобод і обов'язків всіх суб'єктів» [9].

Правопорядок можна визначити як систему суспільних відносин, у яких поведінка суб'єктів є правомірною та відповідає їх повноваженням і компетенції, встановленим законом, як стан упорядкування соціальних зв'язків, результат впровадження правових норм у реальні суспільні відносини.

Основними ознаками правопорядку є те, що він: а) передбачений у нормах права; б) виникає при застосуванні норм права; в) забезпечується всіма можливостями державної влади; г) створює умови для урегулювання суспільних відносин; д) є результатом законності. Законність у правовій демократичній державі повинна розглядатися насамперед як засіб захисту прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин. Вона повинна забезпечувати охорону людини від свавілля як самої держави, так і її органів, посадових осіб. Від стану законності залежать ступінь свободи особи, реальність її прав і свобод, рівень демократії.

Особливістю режиму законності в правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ полягає в тому, що, з одного боку, виконуючи покладені на них функції та завдання, вони тим самим послідовно забезпечують законність у державі, з іншого – сама діяльність органів внутрішніх справ базується на суворому дотриманні Конституції України, законів України та підзаконних актів.

Найважливішими формами реалізації законності в діяльності органів внутрішніх справ

є: здійснення нагляду за виконанням посадовими особами і громадянами законів та інших нормативних актів, що регулюють питання охорони громадського порядку; точне і неухильне виконання та дотримання працівниками органів внутрішніх справ правових актів, що регулюють застосування заходів адміністративного впливу; дотримання службової дисципліни. Дисципліна в органах внутрішніх справ зобов'язує кожну особу рядового та начальницького складу дотримуватись законодавства, виконуючи вимоги Присяги, статутів і наказів начальників; сприяння керівництву у зміцненні дисципліни та забезпеченні статутного порядку.

Службова дисципліна в органах внутрішніх справ досягається: створенням належних умов проходження служби особами рядового та начальницького складу; набуттям високого рівня професіоналізму; забезпеченням гласності та об'єктивності під час проведення оцінювання результатів службової діяльності; дотриманням законності і статутного порядку; повсякденною вимогливістю начальників до підлеглих, постійною турботою про них, виявленням поваги до їх особистої гідності; вихованням у осіб рядового і начальницького складу високих моральних і ділових якостей; забезпеченням соціальної справедливості та високого рівня соціально-правового захисту; умілим поєднанням і правильним застосування заходів переконання, примусу, дисциплінарного та громадського впливу; належним виконанням умов контракту про проходження служби.

Необхідною умовою зміцнення законності в правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ є систематичне підвищення правової культури, спеціальної підготовки, моральних якостей кожного працівника. Відсутність такої роботи призводить до помилок, і, як наслідок, – до порушень законності. Забезпечення законності та дотримання прав і свобод людини у повсякденній практичній діяльності міліції вимагає проведення організаційної роботи, застосування системи організаційно-правових методів, що сприяють запобіганню, виявленню та своєчасному припиненню порушень законодавчих актів.

Таким чином, принцип законності – це основні ідеї, положення, що виражають зміст законності. Стосовно діяльності органів внутрішніх справ законність означає здійснення усіх функцій у суворій відповідності до чинного законодавства. Правові норми регулюють усі головні аспекти суспільного життя, забезпечуючи права, свободи та законні інтереси людини,

вони забезпечують охорону людини від свавілля держави, її органів і протиправних дій з боку інших осіб. Законність – це основа правопорядку в суспільстві, умова і необхідний елемент демократії, основа загальнолюдських цінностей, і, відповідно, суттєва база правової та загальної культури.

Отже, говорячи про значущість законності, ми повинні окреслити наступне. Перш за все, саме поняття законності реалізується як щодо системи органів внутрішніх справ, так і щодо суспільства в цілому. По-друге, законність розглядається як принцип, метод і режим. Вона є

необхідним засобом і умовою системи органів внутрішніх справ сучасної правової держави. Враховуючи вищенаведені ознаки законності правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ, пропонуємо визначити її як такий режим функціонування органів внутрішніх справ України, за якого органи внутрішніх справ не лише вимагають від фізичних та юридичних осіб безумовного виконання норм та вимог чинного законодавства, а й самі неухильно їх дотримуються (виконують), відповідним чином реагують на їх порушення, забезпечують відновлення порушених прав.

Список використаної літератури

1. Теория государства и права / С. С. Алексеев, С. И. Архипов, Г. В. Игнатенко и др. ; под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М. : Норма, 2000. – 520 с.
2. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С. Г. Стеценко. – К. : Атака, 2007. – С. 192.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. Т. 2 / уклад. В. Яременко, О. Сліпущко. – К. : Аконті, 1998. – 210 с.
5. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – 23-е изд. – М. : Рус. яз., 1991. – 916 с.
6. Алаїс С. І. Проблеми праворозуміння в основних школах права : автореф. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / С. І. Алаїс. – К., 2003. – 20 с.
7. Малєин Н. С. Социалистическая законность на современном этапе / Н. С. Малєин // Советское государство и право. – 1987. – № 3. – С. 24–28.
8. Российская криминологическая энциклопедия / под общ. ред. Домовой А. И. – М. : Норма, 2000. – 808 с.
9. Охотский Е. В. Парламентаризм в России: конституционные и неконституционные рамки / Е. В. Охотский // Человек, наука, управление : материалы «круглого стола». – М., 2000. – С. 29–34.

Надійшла до редколегії 19.11.2010

ЗАГУМЕННАЯ Ю. А. ЗАКОННОСТЬ В ПРАВОХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ: СОДЕРЖАНИЕ, ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ, КОНЦЕПЦИИ

Исследовано правовое содержание и проблемы определения законности в правоохранительной деятельности органов внутренних дел Украины. Определено соотношение категорий «законность» и «правопорядок».

ZAGUMENNA Y. LEGALITY IN LAW ENFORCEMENT ACTIVITY OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF UKRAINE: CONTENT, PROBLEMS, DEFINITIONS, CONCEPTIONS

The law context and the problems of legal determination of legality in law enforcement activity of Ukrainian law enforcement agencies have been researched. Interrelation of the categories «legality» and «law and order» have been defined.