

НОВІКОВ В. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загально-правових
дисциплін факультету права та
масових комунікацій
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 351.743

ПІДТРИМАННЯ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Досліджуються способи підтримання законності управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави. Набуло подальшого розвитку визначення поняття «законність». З'ясовано сутність контролю як одного зі способів забезпечення законності діяльності спеціальних суб'єктів у сфері внутрішньої безпеки держави.

Ключові слова: законність, внутрішня безпека держави.

Исследуются способы поддержания законности управления в сфере обеспечения внутренней безопасности государства. Приобрело последующее развитие определение понятия «законность». Выяснено сущность контроля как одного из способов обеспечения законности деятельности специальных субъектов в сфере внутренней безопасности государства.

Ключевые слова: законность, внутренняя безопасность государства.

The methods of maintenance of legality of management in the field of providing of internal safety of the state are probed. Purchased subsequent development of determination of concept «legality». Control essence is found out as one of methods of providing of legality of activity of special sub'ektov in the field of internal safety in the state.

Key words: rule of law, the internal security of the State.

Вступ. Управління внутрішньою безпекою як один із напрямків діяльності адміністративно-політичного апарату Української Держави ґрунтується на загальних принципах, методах і формах управління у сфері адміністративно-політичної діяльності, є одним із його видів. Цим обумовлено не тільки характеристики управлінської діяльності у зазначеній сфері, але й вимоги, принципи та засоби забезпечення її законності.

Питання забезпечення законності в державному управлінні досліджували В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, В.М. Гаращук, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, Р.С. Мельник, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришко, В.В. Цветков та ін. Водночас у вітчизняній юридичній літературі проблеми законності управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки висвітлено ще недостатньо, що обумовлює актуальність обраного напрямку наукового пошуку. Крім того, у науковій літературі не склалося єдиної думки щодо сутності самого поняття «законність», способів (засобів) її забезпечення та системи органів (суб'єктів), які її забезпечують, з'ясування котрих дозволить визначити особливості забезпечення законності



управління у сфері внутрішньої безпеки держави.

Постановка завдання. Вирішення цих та інших проблемних питань у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави і є метою статті.

Результати дослідження. У тлумачних словниках законність визначається як загальноприйняте, усталене правило співжиття, норма поведінки, що охороняється законами [1, с. 67] або як виключне надбання правової держави, що виражається в режимі панування закону у взаємовідносинах особистості та держави, громадянина й посадової особи (органу держави) [2, с. 41]. Слід зазначити, що законодавчого визначення поняття законності немає, те ж саме стосується і поняття закону. У науковій літературі під законністю здебільшого розуміють «неухильне виконання законів та відповідних їм інших нормативних актів органами держави, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями» [3, с.157], а під законом – «нормативно-правовий акт представницького вищого органу державної влади (або безпосередньо народу), який регулює найважливіші питання суспільного життя, установлює права і обов'язки громадян, має вищу юридичну чинність і приймається з дотриманням особливої законодавчої процедури» [4, с. 316].

Як зазначає О. Ф. Скакун, термін «законність» похідний від терміна «закон» і, будучи комплексним поняттям, охоплює всі сторони життя права – від його ролі в створенні закону до реалізації його норм у юридичній практиці. Законність відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави, права і суспільства» [4, с. 446]. Погоджуючись у цілому з таким розумінням законності, не можемо приєднатися до тієї думки, що «законність є похідним від терміна «закон», що значно звужує розуміння її сутності. На наш погляд, законність – це не лише дотримання (виконання) вимог законів, але й інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів.

У науковій літературі приводиться різний перелік ознак законності. Так, наприклад, Ю. П. Битяк до таких ознак зараховує наявність: певних економічних умов; розвинутої політичної системи; механізму соціального захисту населення; науково обґрунтованої системи норм права, що відповідає вимогам часу й доступна для розуміння усіма суб'єктами державного управління; механізму примусу, який чітко працює в межах закону; високу правову культуру громадян і апарату виконавчої влади, яка, в свою чергу, є наслідком загального рівня освіти і культури суспільства [5, с. 216–217]. О. Ф. Скакун зазначає, що «законність характеризується поєднанням двох ознак: зовнішньої (формальної) – обов'язком виконувати розпорядження законів і підзаконних правових актів державними органами, посадовими особами, громадянами й різними об'єднаннями; внутрішньої (сутнісної) – наявністю науково обґрунтованих і відповідних праву законів; якістю законів [4, с. 446].

Аналіз наукової літератури, в якій аналізувались проблеми законності діяльності державних органів, надав змогу зробити висновок, що законність, залежно від мети та завдань того чи іншого дослідження, розглядалась з різних аспектів, зокрема як: принцип, метод, режим, гарантія чи вимога [6–11 та ін.], що підкреслює різнобічність цієї категорії.

На нашу думку, законність передбачає такий стан взаємовідносин між спеціальними суб'єктами забезпечення внутрішньої безпеки в державі та фізичними (юридичними) особами, за якого їхня діяльність як зовнішня, так і внутрішньо-організаційна відповідає вимогам законів, інших законодавчих та підзаконних актів. У зв'язку з чим вважаємо за доцільне виділити два аспекти забезпечення законності у досліджуваній нами сфері: 1) забезпечення законності під час зовнішньо-адміністративної діяльності спеціальних суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки в державі, тобто дотримання вимог нормативно-правових актів у відносинах з фізичними та юридичними особами, які не перебувають з ними у службовому підпорядкуванні (під час публічних відносин); 2) забезпечення законності під час їх



внутрішньо-організаційної діяльності, зокрема, під час державно-службових відносин, у відносинах типу «керівник–підлеглий» (встановлення режиму робочого часу, надання відпусток, накладення дисциплінарних стягнень тощо).

Забезпечення законності як під час зовнішньо-адміністративної, так і внутрішньо-організаційної діяльності спеціальних суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки відрізняється як за її засобами, так і за суб'єктним складом. Так, забезпечення законності під час зовнішньо-адміністративної діяльності спеціальних суб'єктів здійснюється за допомогою таких адміністративно-правових засобів, як: контроль, нагляд та право на звернення. Для забезпечення законності внутрішньо-організаційної діяльності спеціальних суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки характернішим є такий засіб, як внутрівідомчий контроль, що здійснюється як спеціально створеними у структурі цих органів контрольними підрозділами, наприклад внутрішньої безпеки, так і керівниками усіх рівнів.

Переважає більшість адміністративістів до способів забезпечення законності в державному управлінні зараховують: контроль, нагляд та право на звернення, з чим ми цілком погоджуємось. Так, Ю. П. Битяк зазначає, що «законність і дисципліна в державному управлінні забезпечуються трьома основними способами – проведенням контролю, здійсненням нагляду та за допомогою звернень громадян» [5, с. 217].

Так, контроль є одним із найпоширеніших і дієвих способів забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції шляхом втручання в оперативну діяльність останнього, давання йому обов'язкових для виконання вказівок, припинення, зміни чи скасування актів управління, вжиття заходів примусу, в тому числі й шляхом притягнення до відповідальності. На нашу думку, з'ясувати сутність контролю як одного із способів забезпечення законності діяльності спеціальних суб'єктів у сфері внутрішньої безпеки в державі допоможе його класифікація:

– залежно від контролюючих суб'єктів: парламентський; президентський; урядовий; спеціалізований; відомчий; муніципальний (представницький); судовий; громадський;

– залежно від спрямованості (організаційного зв'язку між контролюючим суб'єктом і підконтрольним об'єктом): зовнішній контроль, який здійснюється органами, що не входять до організаційно-штатної структури підконтрольного суб'єкта; внутрівідомчий, що здійснюється у певному відомстві.

– за обсягом: загальний, коли перевіряються усі напрямки діяльності спеціальних суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки в державі (такий контроль, як правило, здійснюється під час комплексних перевірок); спеціальний, під час якого перевіряється один або декілька напрямків їх діяльності, який у зв'язку з цим може бути фінансовим, внутрішньогосподарським та ін.

Усі інші критерії класифікації видів контролю, які пропонуються в науковій літературі, а саме: 1) залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль; 2) залежно від його форми; 3) за відкритістю (гласністю); 4) напрямками втручання в оперативну діяльність підконтрольної структури; 5) ступеня втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу; 6) часу його проведення [13, с. 525–526; 14, с. 195] мають, на нашу думку, здебільшого теоретичне ніж практичне значення.

Інший спосіб забезпечення законності діяльності спеціальних суб'єктів, які виконують завдання щодо забезпечення внутрішньої безпеки в державі, – це нагляд. У тлумачних словниках нагляд здебільшого визначається як «спостереження з метою перевірки» [15, с. 144]. На нашу думку, нагляд як засіб забезпечення законності необхідно розглядати у широкому та вузькому значенні. У широкому, як діяльність, що здійснюється будь-яким суб'єктом; у



вужькому – лише органами прокуратури. Як зазначає Ю. П. Битяк, «контроль слід відрізнити від близького до нього виду державної діяльності – нагляду, хоча в них є деякі однакові риси, їх поєднують єдина мета – забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні, форми здійснення роботи – перевірки, витребування звітів, пояснень та ін., обов'язковість указівок. Але контроль на відміну від нагляду проводиться повсякденно і безперервно широким колом органів. Нагляд же здійснює єдиний державний орган – прокуратура» [5, с. 221–222]. З наведеного видно, що вчений розглядає нагляд у вужькому значенні. Такий підхід ми вважаємо найбільш обґрунтованим, так як він унеможливує термінологічну плутанину під час використання категорій нагляду та контролю. Отже, наприклад, деякі органи визначені як органи нагляду (органи державного санітарно-епідеміологічного нагляду, органи ветеринарно-санітарного нагляду, органи державного портового нагляду, органи пожежного нагляду, органи державного енергетичного нагляду та багато інших, яких є більше тридцяти в Україні), але вони фактично здійснюють контроль, а не нагляд.

Вважаємо, що поняття контролю є ширшим від нагляду, так як під час його здійснення перевіряється не лише систематичність виконання певної діяльності, а також контролюючим органам надано право втручатися в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів у формі видання обов'язкових для виконання вказівок, застосування примусових заходів, притягнення до відповідальності тощо. У свою чергу, завданням нагляду є лише виявлення та попередження правопорушень, органи прокуратури не мають права втручатися в оперативну діяльність, застосовувати примусові заходи, притягати до відповідальності, однак це не означає їх меншу значущість у забезпеченні законності.

Прокуратура, здійснюючи нагляд, лише ставить питання про усунення виявлених нею порушень законодавства. Прокурор приносить протест, вносить припис або подання про усунення порушень закону або виносить постанову про дисциплінарне провадження, провадження в справі про адміністративне правопорушення або про порушення кримінальної справи відносно винних осіб, але самостійно ніяких конкретних дій щодо ліквідації (припинення) протиправної ситуації не здійснює. Конкретні дії щодо наведення порядку здійснюють компетентні посадові особи – сама особа, винна у вчиненні правопорушення, або вища посадова особа, яка має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного їй об'єкта [5, с. 222]. Однак у деяких випадках окремі акти прокурорського реагування, зокрема припис (ст. 22 Закону України «Про прокуратуру») підлягають негайному виконанню, але і у цьому випадку прокурор не може притягти винну особу до відповідальності за невиконання припису. Тут, на нашу думку, нагляд співпадає за змістом з деякими владно-розпорядчими повноваженнями начальників воєнізованих правоохоронних органів, наприклад, ОВС, які під час виявлення правопорушення також не можуть правопорушника самостійно притягнути до дисциплінарної відповідальності, однак зобов'язані про факт порушення дисципліни доповісти керівнику правопорушника. Тобто у цьому випадку також можна говорити про наглядові повноваження, однак у їх широкому значенні.

Іншим ефективним способом забезпечення законності діяльності спеціальних суб'єктів із забезпечення внутрішньої безпеки в державі є реалізація права фізичних та юридичних осіб на звернення, що передбачено ст. 40 Основного закону України, відповідно до якої «всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення й дати ґрунтовну відповідь у встановлений законом строк. Крім того, одному з видів звернень, а саме скарзі, присвячено окрему статтю Конституції, в якій зазначено, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і



службових осіб» (ст. 55).

Слід зазначити, що не всі звернення громадян можна зарахувати до заходів, які забезпечують законність діяльності досліджуваної нами групи органів. Тільки скарги й заяви про порушення чинного законодавства й недоліки в роботі тих чи інших органів та їх працівників слугують підставою для проведення контрольно-наглядових дій з метою усунення порушень і недоліків, які були в них описані. На відміну від пропозицій, які також є різновидом звернень громадян, і в яких висловлюються порада, рекомендація, у заявах та скаргах ідеться про порушення чинного законодавства чи певні недоліки, про поновлення прав і захист законних інтересів. В Конституції закріплено обов'язок органів державної влади та їх посадових осіб щодо розгляду звернень і надання ґрунтовної відповіді на них у встановлений строк (ст. 40). З чого можна зробити висновок, що право на звернення кореспондується з обов'язком відповідних органів (посадових осіб) щодо їх розгляду. Заяви та скарги мають подвійне значення, з одного боку, вони є способом захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб у сфері внутрішньої безпеки, з другого – сигналізують про наявні недоліки в роботі спеціальних суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки в державі, є підґрунтям для застосування інших способів забезпечення законності, зокрема контролю та нагляду. Отже, захищаючи свої законні права і свободи у сфері внутрішньої безпеки, громадяни тим самим звертають увагу компетентних органів на порушення законодавчих та інших нормативних актів у цій сфері.

Висновки. На завершення зазначимо, що значення забезпечення законності в діяльності досліджуваної нами групи спеціальних суб'єктів полягає в: попередженні та припиненні порушень прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб, які є учасниками правовідносин у сфері внутрішньої безпеки; притягненні винних осіб до відповідальності; своєчасному, повному й достовірному інформуванні населення про діяльність спеціальних суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки держави; вихованні учасників правовідносин у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави у дусі суворого дотримання існуючих правил (вимог).

Список використаних джерел:

1. Новий тлумачний словник з української мови: в 4 т. – Т. 2 /уклад. В.Яременко. – К.: Аконті, 1998. – 910 с.
2. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права; под общ. ред. Н.И. Панова. – Харьков: Рубикон, 1993. – 164 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право. Общая часть: учебник /Бахрах Д.Н. – М.: БЕК, 1993. – 724 с.
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник /Скакун О.Ф.; пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
5. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак.; за ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2000. – 520 с.
6. Ремнев В. Социалистическая законность в государственном управлении / Ремнев В. – М.: Наука, 1979. – 301 с.
7. Лазарев В.В. Законность: форма или метод / Лазарев В. В. – М. : Знание, 1992. –154 с.
8. Кудрявцев В.Н. Законность: содержание и современное состояние / Кудрявцев В. Н. – М.: Юрист, 1988. – 320 с.
9. Бахрах Н.Д. Вопросы законности в государственном управлении /Н.Д. Бахрах //Правоведение. – 1992. – № 3. – С. 9–12.
10. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не



- пов'язаних з відповідальністю: дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук /Р.С. Мельник. – Харків, 1999. – 211 с.
11. Стародубцев А.А. Організаційно-правові питання діяльності інспекцій з особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук /А.А. Стародубцев. – Х., 1999. – 176 с.
 12. Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України, від 19 червня 2003 року //Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
 13. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник /В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
 14. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ...доктора юрид. наук /В.М. Гаращук. – Х.: Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2003. – 413 с.
 15. Ожегов С. Словарь русского языка / Ожегов С. – М.: Рус. яз., 1984. – 816 с

ХРІДОЧКІН А. В.,

кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри загально-правових
дисциплін
(Дніпропетровський гуманітарний
університет)

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ ОРГАНІВ ОХОРОНИ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

Наведено характеристику адміністративно-правового статусу центральних органів виконавчої влади України в сфері охорони права інтелектуальної власності та визначено шляхи вдосконалення їх функціонування.

Ключові слова: *Державна служба інтелектуальної власності України, Державне підприємство «Український інститут промислової власності», Державне підприємство «Українське агентство з авторських і суміжних прав», Державне підприємство «Интелзахист».*

Осуществлена характеристика административно-правового статуса центральных органов исполнительной власти Украины в сфере охраны права интеллектуальной собственности и определены пути усовершенствования их функционирования.

Ключевые слова: *Государственная служба интеллектуальной собственности Украины, Государственное предприятие «Украинский институт промышленной собственности», Государственное предприятие «Украинское агентство авторских и смежных прав», Государственное предприятие «Интелзащита».*

It is performed the characterization of administrative and legal status of central executive power bodies of Ukraine in the sphere of protection the rights of intellectual

