

6. Опольська Н. М. Механізм забезпечення прав і свобод дитини / Н. М. Опольська // Держава і право. – 2007. – № 35. – С. 94–100.
7. Шестак В. С. Механізм адміністративно-правового забезпечення реалізації культурної функції держави / В. С. Шестак // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 578–585 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10svckfd.pdf>
8. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2008. – 624 с.
9. Поняття механізму адміністративно-правового регулювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/books/65/3480/13>.
10. Лазур Я. В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні / Я. В. Лазур // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 392–398 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09jvudu.pdf>
11. Присяжнюк А. Й. Адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки держави / А. Й. Присяжнюк // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 808–813 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11paiebd.pdf>
12. Оцінка свободи слова в Україні під час її головування в ОБСЄ: звіт Freedom House. – 2013 (грудень) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.freedomhouse.org/FREEDOM\\_HOUSE\\_One\\_Step\\_Forward\\_One\\_Step\\_Back-Assessment\\_of\\_FOE\\_in\\_Ukraine\\_UKR\\_0.pdf](http://www.freedomhouse.org/FREEDOM_HOUSE_One_Step_Forward_One_Step_Back-Assessment_of_FOE_in_Ukraine_UKR_0.pdf)

УДК 351.741

С. М. Шило

### ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ ЗАКОННОСТІ В СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ

У статті розглянуто проблемні питання щодо поняття та змісту правових гарантій законності у сфері адміністративної діяльності міліції. Автором проаналізовано та надано визначення юридичних гарантій законності, розкрито їх зміст та надано класифікацію.

Ключові слова: *правові гарантії, законність, права і свободи людини та громадянина, юридична діяльність, адміністративна діяльність, правоохоронні органи, міліція.*

В статье рассмотрены проблемные вопросы относительно понятия и содержания правовых гарантий законности в сфере административной деятельности милиции. Автором проанализированы и даны определения юридических гарантий законности, раскрыто их содержание и представлено классификацию.

Ключевые слова: *правовые гарантии, законность, права и свободы человека и гражданина, юридическая деятельность, административная деятельность, правоохоронительные органы, милиция.*

Problematic issues about concerning the concept and content of the legal guarantees of lawfulness in the field of administrative activities of militia are considered. The author analyzed and defined the legal guarantees of lawfulness, disclosed their content and proposed the classification.

Key words: *legal guarantees, lawfulness, human rights and freedoms, legal activities, administrative activities, law enforcement bodies, militia.*

Здійснювана в Україні адміністративна реформа спрямована на всебічну та комплексну перебудову існуючої системи державного управління. Реалізація основоположних завдань реформи потребує чіткого спрямування та координації діяльності органів виконавчої влади всіх рівнів на забезпечення прав і свобод людини та громадянина при наданні державних управлінських послуг. Успіх реалізації цих завдань значною мірою залежить від запровадження у правоохоронних органах, зокрема в діяльності міліції, принципово нової політики з урахуванням стандартів, напрацьованих світовою спільнотою. Оскільки в основі управлінської діяльності завжди є робота з кадрами, результативність виконання міліцією своїх соціальних функцій залежить від якості підбору, розстановки, навчання та мотивації персоналу. Концепція кадрової роботи, яка до цього часу існувала в ОВС, вже не задовольняє потребам громадянського суспільства, не відповідає стратегії розвитку країни.

У сучасному світі ступінь забезпеченості прав і свобод особи є важливим показником досягнутого суспільством і державою рівня цивілізованості. Для реального здійснення кожним своїх суб'єктивних прав в Україні важливо визначити ті дієві механізми, які забезпечуватимуть можливість реалізації громадянами своїх прав у сучасних умовах політичних та економічних перетворень.

Саме наявність дієвих юридичних гарантій здатна забезпечити практичну реалізацію кожною людиною закріплених за нею прав, у тому числі у сфері адміністративної діяльності міліції України.

Дослідженню питання юридичних гарантій у науковій літературі приділялась значна увага з боку таких вчених-теоретиків, як Л. Д. Воеводін, М. В. Вітрук, Н. О. Боброва, В. О. Патюлін, В. В. Мамонов, О. В. Міцкевич, П. Е. Недбайло, І. С. Самощенко, П. М. Рабінович, В. Ф. Погорілко та інші.

Незважаючи на наявні ґрунтовні дослідження, проблема юридичних гарантій законності не тільки не втратила своєї актуальності, але ще більше загострилася. Донині залишається спірним питання щодо поняття юридичних гарантій взагалі та юридичних гарантій законності зокрема. Крім того, залишаються дискусійними окремі питання юридичних гарантій, які хоч і достатньо висвітлювались в літературі, проте вчені не знайшли єдиного підходу щодо їх вирішення.

Юридичні гарантії є самостійним видом системи гарантій. Слово гарантія (франц. "garantie" – забезпечити) означає: записка, умова, ко-

тра забезпечує що-небудь [1, С. 111; 2]. Під гарантіями прав і свобод в юридичній літературі розуміють: а) сукупність суб'єктивних та об'єктивних факторів [3], б) систему соціально-економічних, політичних, моральних, юридичних та організаційних передумов, умов, засобів і способів [4]. На нашу думку, термін "фактори" не може використовуватись для позначення гарантій, оскільки він більшою мірою означає характер явищ, чинників. Друге визначення, в свою чергу, насправді розкриває не зміст поняття гарантій, а лише перераховує їх види. Натомість, не викликає сумнівів правильність визначення поняття гарантій як "умов, засобів і способів" [5], які забезпечують реалізацію та всебічну охорону прав [6].

Власне юридичними гарантіями ті чи інші "засоби і способи" стають лише через юридичну форму, через їхнє закріплення в нормах права. Сам по собі термін "юридичні гарантії" вказує на їхню нормативно-правову основу. Натомість забезпечення гарантованості полягає передусім у здійсненні прав та виконанні обов'язків, які передбачені в чинних правових нормах. Загальновідомо, що норма сама по собі не може викликати певні правові результати, останні досягаються за допомогою правової діяльності. Під діяльністю необхідно розуміти здійснення суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків, покладених нормою права на відповідних суб'єктів трудових правовідносин [7].

З огляду на це, вважаємо за доцільне виділити у структурі юридичних гарантій законності два елементи: правові норми та діяльність суб'єктів. Так, норма права встановлює для суб'єкта правовідносин конкретні обов'язки, виконання яких (тобто діяльність даного суб'єкта) забезпечуватиме реалізацію прав іншого суб'єкта. Закон же в свою чергу виступає юридичною підставою правової діяльності, а юридична діяльність є засобом виконання закону.

У юридичній літературі триває дискусія щодо спеціального призначення юридичних гарантій. Свого часу роль юридичних гарантій зводилась виключно до охорони і захисту прав громадян від будь-яких порушень зі сторони осіб, зобов'язаних забезпечити безперешкодне здійснення прав і свобод [8, С. 29; 9, С. 130-131]. В більш пізніх працях поняття юридичних гарантій розширилось, і деякі з авторів почали визнавати, що юридичні гарантії забезпечують і реалізацію прав громадян [10, С. 94; 11, С. 14].

В юридичній науці на сьогодні вже сформульовано досить багато різних визначень поняття "юридичних гарантій", як близьких, так і досить відмінних за своїм змістом. Мова йде, насамперед, про юридичні гарантії в широкому розумінні, що стосуються різних галузей права.

Так, в загальноправовому значенні правильно говорити про юридичні гарантії як про сукупність "засобів і способів" [12].

В. Ф. Погорілко під юридичними гарантіями розуміє передбачені законом спеціальні засоби практичного забезпечення прав і свобод лю-

дини і громадянина [13, С. 40]. У цьому визначенні не звертається увага на призначення юридичних гарантій, тобто на той факт, що саме вони забезпечують. Натомість, дефініція цього поняття повинна містити вказівку на призначення цих "засобів і способів", як на одну із найбільш суттєвих ознак юридичних гарантій. Тому заслуговують на увагу визначення, в яких підкреслюється, що юридичні гарантії покликані забезпечувати фактичну реалізацію, всебічну охорону та захист прав громадян.

На нашу думку, досить повним за своїм змістом, таким, що розкриває всі суттєві ознаки поняття "юридичні гарантії" в загальноправовому аспекті, є визначення, запропоноване В. О. Патюлінім: "юридичні гарантії" – це правові норми, що визначають специфічні юридичні засоби, умови та порядок реалізації прав, юридичні засоби їх охорони та захисту у випадку порушення" [14, С. 237].

Розглянемо визначення поняття "правові гарантії законності". Наприклад, І. С. Самощенко під правовими гарантіями законності розуміє – спеціальні нормативно-правові засоби, що гарантують неухильне виконання норм права, недопущення сваволі з боку органів і посадових осіб держави стосовно громадян, що забезпечують відновлення порушених прав і покарання порушників законності [15, С. 64]. На думку інших, – це також діяльність державних органів (а в деяких випадках і громадських організацій), яка здійснюється відповідно до цих норм [16].

До гарантій законності відноситься саме діяльність державних органів і громадських організацій (відповідно до юридичних норм) [17, С. 83]. Також є думка, що під юридичними гарантіями потрібно розуміти систему нормативних та індивідуальних правових приписів і відповідну юридичну діяльність, спеціально призначену для забезпечення законності [18, С. 197].

Натомість, на нашу думку, юридичні гарантії законності слід розглядати не лише як сукупність засобів та способів (як це має місце в наведених вище визначеннях), а як єдність елементів, як цілісне юридичне утворення. Тобто слід підкреслити у дефініції, що юридичні гарантії як такі містять у собі два взаємопов'язаних елементи: норми права та діяльність суб'єктів внутрішніх справ.

Тому, виходячи з викладеного зазначимо, що юридичні гарантії законності – цілеспрямована, організуюча виконавча і розпорядницька діяльність, що складається у безпосередньому, повсякденному, практичному здійсненні завдань і функцій держави у сфері внутрішніх справ.

Щодо визначення гарантій законності в адміністративній діяльності міліції, науковець О. П. Нагорний зазначив, що вони являють собою закріплену у нормах права систему адміністративно-правових засобів, які сприяють реалізації визначених правових норм, регламентуючих адміністративну діяльність міліції, а також спеціально вироблені державою способи,

що забезпечують у цій сфері діяльності точне дотримання, застосування законів і підзаконних нормативних актів, правильне використання прав, виконання обов'язків всіма учасниками адміністративних правовідносин із притягненням правопорушників до юридичної відповідальності [19, С. 46].

На думку професора А. П. Коренева, діяльність по забезпеченню законності в адміністративній діяльності міліції здійснюється в двох основних напрямках:

1) забезпечення суворого дотримання законності кожною ланкою міліції й кожним його працівником з метою організації чіткої роботи, підтримки державної дисципліни;

2) забезпечення охорони і захисту прав і законних інтересів громадян у повсякденній діяльності [20, С. 248].

Н. Р. Нижник досить точно визначила особливості забезпечення законності:

1. на апарат управління покладається завдання забезпечити дотримання юридичних норм величезною кількістю суб'єктів права, при цьому в умовах існування різноорієнтованих суспільних інтересів неминучими є розбіжності у сприйнятті правових норм і спроби чинити опір (у тому числі організований) їх реалізації;

2. законність як панування закону у відносинах між владою та особистістю тривалий час ігнорувалася, саму законність розуміли скоріше як виконавчу дисципліну, що для громадян означало обов'язок виконувати приписи чиновництва, які не визнавалися реальним народним волевиявленням [21].

Для забезпечення законності важливу роль відіграє переконання (попередження, роз'яснення та виховання), тобто профілактична робота. Як справедливо зазначає професор А. Р. Михайленко в першу чергу на органи державного управління покладається обов'язок не допустити порушень, помилок, обмеження прав і законних інтересів громадян [22], а вже потім вжити заходів для відновлення порушених прав, виправлення помилок.

Розрізняють загальні та спеціальні юридичні гарантії законності. Загальні гарантії – постають як офіційний рівень задекларованої та гарантованої державою справедливості в політико-правовій сфері, за умов, що вони щільно взаємопов'язані та реально взаємодіють. Загальні гарантії законності створюють необхідні механізми для найбільш ефективної дії права на процес упорядкування суспільних відносин.

Політичними передумовами законності є режим демократії і гласності. Історичний досвід державності іноземних країн свідчить, що вони будуть реальними лише за умови існування незалежного від держави громадянського суспільства, розподілу влади, свободи засобів масової інформації, реального розподілу влади.

Серед організаційних передумов забезпечення законності важливе значення набуває розподіл державної влади по вертикалі (центральні та

місцеві органи виконавчої влади) та по горизонталі (законодавча, виконавча, судова влада – ст. 6 Конституції України) і формування між підсистемами державного управління відносин взаємного контролю та стримувань і противаг [23].

На стан законності в адміністративній діяльності міліції вплив здійснюють такі організаційні фактори, як кваліфікація державних службовців, ефективність діяльності системи правової підготовки кадрів, чіткий розподіл обов'язків. Дослідження організаційних факторів дало змогу зробити висновок, що у правотворчості порушенням законності буде порушення правових норм, у суворій відповідності з якими регламентується цей процес, законів формальної логіки, граматики та законодавчої техніки. Суб'єктом – є посадова особа органу державної влади, зокрема працівник міліції, який відповідно до своєї компетенції бере участь у правотворчому процесі. Дотримання законності в цьому випадку безпосередньо залежить від професіоналізму суб'єктів правотворчості. Причому, професіоналізм означає відмінні знання нормативно-правових документів, які регламентують правотворчу діяльність, знання методики і тактики цієї діяльності як на окремому етапі, так і в цілому. Спеціаліст повинен мати добрі знання з психології, вміння застосовувати її закони на практиці, володіти комунікативними методами роботи, вміння аналізувати та робити висновки з проаналізованого, досконало володіти українською мовою и принаймні однією іноземною мовою, бути людяним. Досліджуючи зазначену проблему з практичної точки зору, необхідно зазначити, що для ефективної правотворчості не вистачає фахівців. Навіть працівники з вищою освітою в галузі юриспруденції у своїй більшості не володіють необхідними спеціальними знаннями правотворчого процесу [24, С. 264].

У правотворчості та реалізації норм права поряд з професіоналізмом важливу роль відіграє політична і правова культура громадян та посадових осіб, правосвідомість заснована на визнанні абсолютної цінності прав та свобод людини і громадянина, беззаперечному, точному і неухильному виконанні й дотриманні законів та інших правових норм. Це є ідеологічною передумовою забезпечення законності.

Висловлюючи ставлення до загальних гарантій забезпечення законності в адміністративній діяльності міліції зазначимо, що їх наявність або відсутність залежить безпосередньо від: темпів переходу держави до ринкової економіки при політичній відкритості; тенденції демократизації інститутів; лібералізації соціально-економічної політики; розвитку гласності та громадянського суспільства; проведення адміністративної та інших реформ; формування відносин взаємного контролю; підготовки спеціалістів з правотворчості, чіткого розподілу функцій та обов'язків між відповідними органами міліції, оплати їх праці за надання управлінських послуг та інших факторів.

До спеціальних гарантій належать правові (юридичні) гарантії законності, які являють собою специфічні юридичні засоби та внутрішні юридичні механізми, що є реальним втіленням законності в правовій сфері. До юридичних гарантій законності можна віднести: повноту й ефективність юридичних норм; високий рівень контролю та нагляду за реалізацією законності; якісну діяльність компетентних органів влади по забезпеченню законності; вдосконалення і покращення юридичної практики; ефективність заходів юридичної відповідальності.

Спеціальні юридичні гарантії можна класифікувати на такі групи:

- загально-правові гарантії (розвиненість правової системи в цілому; повнота та несуперечність законодавства; наявність розвинутої юридичної техніки та юридичної процедури; певний рівень правової культури суспільства);

- організаційно-правові гарантії (діяльність законодавчої, виконавчої, судової влади та Президента, як гаранта Конституції України, а також органів спеціального призначення, як гаранта ефективності законів та створення умов, щодо їх реалізації та захисту);

- процесуальні гарантії (наявність ефективних засобів державного примусу; презумпція невинуватості; рівність правового статусу; невідчужуваність прав та обов'язків суб'єктів; нормативно визначений принцип невідворотності покарання за порушення Закону) [25, С. 135].

У науковій літературі зустрічається також поділ юридичних гарантій законності на процесуальні та матеріальні. Відповідно до поглядів І. Л. Невзорова, до процесуальних юридичних гарантій законності відноситься система процесуальних норм, яка регулює порядок реалізації прав і свобод адресатів правозастосування компетентним правозастосовним органом [26].

До матеріальних гарантій законності відноситься сукупність норм права, яка закріплює певні права й обов'язки адресатів правозастосування, які мають бути реалізовані в процесі правозастосування.

Відповідно до поглядів В. В. Іванова, під правовими (юридичними) гарантіями законності розуміють закріплені правом засоби, за допомогою яких забезпечуються правомірні дії усіх учасників суспільних відносин, відбувається попередження та припинення порушень законності, виявлення та усунення порушень, що сталися [27].

Причому під порушенням законності, необхідно розуміти в широкому значенні порушення положень Конституції України як Основного Закону держави та інших норм права, як офіційних, формально визначених, загальнообов'язкових правил поведінки, які встановлені та санкціоновані державою, охороняються від порушень, направлені на регулювання найбільш важливих суспільних відносин і охорону соціальних цінностей шляхом встановлення юридичних прав і обов'язків суб'єктів

права. Вчинення злочину чи правопорушення, як порушення правових норм також є порушенням законності.

Правові гарантії законності, підтверджує наведену В. В. Івановим позицію В. І. Ремнев, полягають не лише в створенні ефективного механізму відновлення порушених правових норм, але і в забезпеченні такого порядку застосування норм, який максимально попереджував би можливість порушень [28, С. 187].

Правові гарантії, як вид спеціальних гарантій законності, включають заходи: а) по удосконаленню законодавства; б) виявленню порушень законності; в) захисту; г) відповідальності; д) нагляду і контролю за станом законності; е) профілактики порушень законності.

З наведених прикладів можна зробити висновок, що незважаючи на певні мовні відмінності, суть спеціальних (юридичних) гарантій забезпечення законності залишається незмінною. В їх основі лежить закріплення прав та обов'язків в правових нормах та система норм, яка регулює, гарантує і захищає від порушень порядок реалізації цих норм.

Узагальнюючи результати дослідження, необхідно зазначити, що під гарантіями законності в адміністративній діяльності міліції необхідно розуміти способи, умови, засоби і фактори, які позитивно впливають на державну структуру як з середини, так і ззовні, забезпечують процес реалізації законності і тим самим формують таку впорядкованість соціальних відносин, яка сприяє руху країни до розвитку демократії і формуванню правової держави. Гарантії законності є невід'ємною складовою її змісту, без якої неможливе існування ані права, ані законності.

Спеціальні правові гарантії забезпечення законності – це специфічні юридичні засоби та внутрішні юридичні механізми, що є реальним втіленням законності в правовій сфері, а також закріплення прав та обов'язків в правових нормах та система норм, яка регулює, гарантує і захищає від порушень порядок реалізації цих норм.

#### Використана література:

1. Словарь иностранных слов / Редакция филолог. словарей русского языка. – 15-е изд., доп. – М.: Русский язык, 1998. – С. 111.
2. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. – М, 1986. – С. 786.
3. Сабиконов С. Н. Социалистическая законность в деятельности ОВД – важная гарантия охраны прав и законных интересов граждан. – Караганда, 1983. – 431 с.
4. Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин, А. Н. Головишкова, Ю. А. Дмитриев, А. Х. Саидов. – М.: Юрайт, 2006. – 613 с.
5. Каштанина Т. В. Правовые понятия как средства постижения содержания права // Советское государство и право. – 1981. – № 1. – С. 36–44.



6. Бандурка О. М. Професійна етика працівників органів внутрішніх справ. – Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2001. – 220 с.

7. Теорія держави та права : Підручник / Мін-во освіти і науки України, молоді та спорту; НАВС; Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний, А. О. Осауленко, Ю. В. Кривидцький, Д. О. Тихомиров. – К.: Видавець О. С. Ліпкан, 2011. – 575 с.

8. Мицкевич А. В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общественном социалистическом обществе // Советское государство и право. – 1963. – №8. – С. 29.

9. Матузов Н. И. Субъективные права граждан СССР. – Саратов: Приволжское книжное издание, 1966. – С. 130–133.

10. Боброва Н. А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. – Воронеж, 1984. – С. 92–98.

11. Магновський І. Й. Гарантії прав і свобод людини і громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект). Автореф. дис... к.ю.н.: 12.00.01. – Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2003. – 20 с.

12. Кравчук М. В. Теорія держави і права (опорні конспекти). – К.: Атіка, 2013. – 287 с.

13. Погорілко В. Ф., Сірий В. І. Права та свободи людини і громадянина в Україні. – К., 1997. – С. 40.

14. Паполин В. А. Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений). – М.: Наука, 1974. – С. 237.

15. Самощенко И. С. Охрана режима законности Советским государством. – М.: Госюриздат, 1960. – С. 64.

16. Лунев А. Е., Студеникин С. С. Социалистическая законность в советском государственном управлении. – М.: Юрид. изд-во Минюст. СССР, 1948. – С. 105–106.

17. Мицкевич А. В. Субъекты советского права. – М.: ГИЮЛ, 1962. – С. 83.

18. Дюрягин И. Я. Применение норм советского права. Теоретические вопросы. – Свердловск: Сред.-Уральск. кн. изд-во, 1973. – С. 197.

19. Нагорний О. П. Законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення / Дис. ... канд. юрид. наук, зі спеціальності 12.00.07. – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2003. – 205 с.

20. Корнев А. П. Административное право России: (В 3 ч.): Учеб. / Моск. юрид. ин-т МВД России. – 2-е изд., с изм. и доп. – М.: Щит-М, 1998. – Ч. 1. – С. 248.

21. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : Навч. посіб. / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – С. 131.

22. Михайленко А. Р. Расследование преступлений: законность и обеспечение прав граждан / Ин-т адвокатуры при Киев. нац. ун-те им. Т. Шевченко; [Ред. В. С. Ковальский]. – К.: Юринком Интер, 1999. – С. 22.

23. Конституція України від 28 червня 1996 р.

24. Соловйов В. М. До питання про гарантії законності в державному управлінні України // Університ. наук. зап.: Часоп. Хмельниць. ун-ту упр. та права. – 2005. – № 1-2 (13-14). – С. 263–267.

25. Околіта С. В. Справедливість та законність як принципи державно-правового регулювання: Дис. ... канд. наук з держ. упр: 25.00.02. - К., 2000. - С. 135.

26. Невзоров И. Л. Принцип законности в правоприменительной деятельности: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. - Харьков, 2002. - С. 85.

27. Иванов В. В. Материально-правовые и процессуальные гарантии законности привлечения к административной ответственности: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. - Харьков, 2001. - С. 75-76.

28. Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. - М.: Наука, 1979. - С. 187.