

## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД**

***Н.І. Мозоль***

*кандидат юридичних наук, доцент,  
завідуюча кафедри загально-правових дисциплін  
Навчально-наукового інституту права та психології  
Національної академії внутрішніх справ*

**Постановка проблеми.** Останнім часом надзвичайно актуальним і перспективним стало питання інтеграції України в європейську спільноту, надання їй статусу повноцінного члена Євросоюзу. Але омріяне членство України в європейському співтоваристві може й надалі залишатись тільки мрією. Такий результат нас чекає, якщо на державному рівні не вирішувати поставлені перед Україною завдання з приведення у відповідність до європейських норм національного законодавства та проведення у життя низки економічних, соціальних і політичних реформ, спрямованих на підвищення життєвого рівня населення, створення відчуття захищеності громадян від порушення їхніх прав і законних інтересів [1, с. 52].

Законність і проблеми її дотримання завжди були актуальними для Української держави. Особливе значення вони набувають в умовах демократизації суспільного життя, становлення в нашій країні правової держави, в якій людина, її права і свободи є найвищою цінністю.

Законність є важливою умовою існування й розвитку правової держави. Вона необхідна для забезпечення свобод та прав громадян, раціональної діяльності державною апарату, утворення і функціонування громадянського суспільства та реалізації демократії [2, с. 1].

Проблема забезпечення законності передбачає необхідність, по-перше, врахування широкого кола детермінантів, які впливають на ефективність у правозастосовній практиці, і по-друге, вмиле використання існуючих науково обґрунтованих засобів, способів, а також розробку нових, які спрямовані на попередження, своєчасне виявлення та припинення порушень законності, виявлення винних і притягнення їх до відповідальності. Зазначені обставини обумовлюють актуальність вибраної теми.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Як вітчизняна, так і зарубіжна юридична наука приділяє увагу вивченню розробки теорії законності й дослідження проблем правозастосування. Ці проблеми знайшли своє відображення у працях як вітчизняних вчених, так і зарубіжних учених, зокрема

таких, як: В. Авер'янова, М. Антоновича, Ю. Бауліна, Г. Бермана, А.Боннера, С.Братуся, Ю.Булатецького, І.Голосніченка, А.Васильєва, Н. Вопленка, В.Горшеньова, А. Колодія, М. Костицького, Р. Кея, О.Лейста, І. Погрібного, Ю. Петришина, П. Рабіновича, В. Туманова, І. Фарбера, Т. Хартлі, Г. Шмельова, В. Чхиквадзе, Є. Шибаєва, А. Яковлева та інших вчених. Однак, не дивлячись на беззаперечну теоретичну й практичну значимість зазначених наукових праць, у цілому можна констатувати недостатній аналіз питання щодо досягнення Україною європейських стандартів у сфері забезпечення законності в органах внутрішніх справ України, що зумовлює необхідність подальшого дослідження.

**Метою статті** є аналіз суспільного стану існуючої системи державно-правового регулювання у сфері забезпечення законності у правозастосовній практиці ОВС України, а також вироблення чіткого загального уявлення про законність, основні засоби та способи забезпечення, які направлені на розвиток та удосконалення національного законодавства в досліджуваній сфері, враховуючи Європейський досвід у забезпеченні законності.

**Основні результати дослідження.** Виділяють декілька концептуальних підходів до розуміння поняття законності. Один – визначає сутність законності за допомогою системи нормативних вимог, тобто розглядає законність як метод, керуючий принцип правового регулювання та управління державою і суспільством. Другий – визначає законність крізь призму процесу та кінцевого результату правомірної поведінки, тобто визначає законність як режим (стан) діяльності всіх державних органів, посадових осіб, громадських об'єднань, політичних партій, підприємств, установ, організацій та окремих громадян, який ґрунтується на точному неухильному дотриманні чинного законодавства [3, с.5].

Існують і інші підходи до визначення поняття законності. Так, В. Колпаков визначає «законність» як специфічний державно-правовий режим, за допомогою якого забезпечується загальнообов'язковість юридичних норм у суспільстві та державі [4, с.659–662]. Її сутність полягає в підпорядкуванні розпорядженням правового характеру.

Слід погодитись також з П. Олейником, який вважає, що про законність можна говорити тоді, коли: 1) послідовно і неухильно дотримується встановлений у державі демократичний порядок видання законів і підзаконних актів; 2) самі закони та підзаконні правові акти за своїм змістом є демократичними; 3) розпорядження, які містяться в законах та підзаконних актах, неухильно додержуються тими, кому вони адресовані, – державним органам, посадовим особам, громадянам; 4) у державі ефективно діє система контролю за точним виконанням законів [5, с.85].

Доречно вказати й думку С.Гончарука, який зазначає, що законність є невід'ємним складовим елементом верховенства права. Суть законності, на його думку, полягає в необхідності суворого, точного і неухильного дотримання всіма без винятку суб'єктами права положень Конституції та законів України, а також приписів інших нормативно-правових актів [6, с.138-141].

Отже, для забезпечення законності необхідна належна правозастосовно-законодавча база, що у свою чергу, потребує швидкого подальшого оновлення всієї системи законодавства. Реформування правової системи України, зокрема її законодавства, вимагає подальших теоретичних досліджень, ключових категорій у юридичній науці. Зокрема, це стосується аналізу проблеми забезпечення законності у правозастосовній практиці ОВС. Цій проблемі в юридичній науці приділено досить значну увагу. Адже завдання демократизації Української держави, подальший розвиток ринкових відносин, формування правової держави передбачають інтенсивну роботу, пов'язану з вдосконаленням законодавства та практикою його застосування, де основним принципом цієї діяльності є законність.

У загальнотеоретичній праці, присвяченій питанням європейських між-державних правових систем, Л.Луць зазначає, що правові системи Ради Європи та Європейського Союзу є найбільш досконалими інтеграційними формами [1, с.17], що становлять основу європейського права. Україна відноситься до Європейських держав, хоча за період незалежності України було прийнято значну кількість законодавчих актів, особливо за останній період часу, незважаючи на це, існуюча система законодавства далека від досконалості і не повною мірою відповідає вимогам, що пред'являються до законодавства правової держави у забезпеченні законності у правозастосовній практиці ОВС.

Побудова дієвої загальнодержавної системи забезпечення законності вимагає від правоохоронних органів України чіткого визначення державної політики у цій сфері та випереджального реагування на всі динамічні зміни, що відбуваються у світі стосовно забезпечення законності у сфері правозастосовної практики ОВС.

Останнім часом розпочалися процеси щодо унормування даної проблеми та пошуку шляхів її вирішення, зокрема через створення відповідних нормативних документів. Забезпечує якісну законотворчу роботу участь фахівців з України в проведенні міжнародних конференцій. У свою чергу, дослідження чинного законодавства та правозастосовної практики ОВС дозволяє дійти висновку про існування в Україні низки суттєвих проблем із точки зору правового забезпечення законності у правозастосовній практиці ОВС.

Входження правової системи України у європейський правовий простір та її трансформації відповідно до європейських правових вимог, а також співвідношення міжнародного та національного права у відповідних сферах права України потребують створення певної системи забезпечення законності.

Отже, розглядаючи правовий режим певної європейської держави для забезпечення законності, можна виділити дві сторони втілення вимог законності. Перша міститься в чинному законодавстві у вигляді юридичного закріплення вимог чіткого, точного та неухильного дотримання правових приписів. Друга відображається в практиці щоденної реалізації права, в соціальній діяльності державних органів з охорони права від порушень.

Говорячи про шляхи та засоби впровадження законності в усі сфери державного життя, слід звернути увагу на механізми, які повинні керувати

цими процесами. Це соціальний механізм впровадження законності та юридичний механізм.

Під соціальним механізмом слід розуміти сукупність засобів (як юридичних, так і не юридичних), за допомогою яких політичні, ідеологічні, психологічні та юридичні вимоги законності реалізуються в практичній діяльності. Тут, поряд з нормативно-правовими засобами та прийомами впливу, важливе значення має організаційна та культурно-виховна діяльність державних органів, підприємств, установ, організацій різних форм власності, мікросередовища відносно окремої особистості та суспільства в цілому. Політичні, ідеологічні, економічні заходи, які здійснюються в державі, певною мірою, прямо чи побічно впливають на сферу діяльності права. Такий вплив може бути прогресивним – мати напрям вдосконалення форм та методів управління суспільним життям, а може й навпаки – гальмувати процеси реформування [3, с.6].

Юридичний механізм впровадження законності втілюється в системі засобів та способів перетворення вимог правомірної поведінки в практичну діяльність щодо застосування правових норм. Змістом юридичного механізму є нормативно-правові засоби, котрі становлять постійну основу цілеспрямованої діяльності щодо забезпечення законності та ряд динамічно діючих факторів, які постійно змінюються, – право, тлумачення, правосвідомість тощо. Взаємодія цих факторів постійно віддзеркалюється в моделі законності, що міститься в нормах права, створює юридичний механізм втілення вимог правомірної поведінки в процес застосування права.

Послідовна і сувора реалізація законності передбачає наявність відповідної системи її гарантій. В ній розуміють, по-перше, загальні умови або передумови законності; по-друге, спеціальні юридичні або організаційно-правові засоби забезпечення режиму законності.

До загальних належать політичні, економічні, організаційні, ідеологічні умови, що існують у державі. Найважливішими політичними передумовами законності є: а) режим демократії; б) широка гласність. Досвід багатьох країн свідчить, що демократія і гласність можуть реально існувати тільки в умовах незалежного від держави громадянського суспільства, політичного плюралізму, свободи друку, поділу влади.

Тільки реальний поділ влади, існування не залежних від правлячої партії, держави засобів масової інформації, партій, децентралізація державних структур можуть стати справжніми гарантами режиму законності.

До економічних передумов законності можна віднести як досягнутий рівень добробуту і наявність у державі необхідних ресурсів, так і фактичну гарантованість прав громадян, організацій, їхню економічну свободу, багатокладність економіки, існування ринку товарів, капіталів, трудових ресурсів, послуг тощо.

Велике значення для існування законності і правопорядку має правова культура посадових осіб та громадян, правосвідомість, засновані на визнанні абсолютної цінності основних прав людини. Велике значення має добре здійснюване переконання, а також вміло організоване заохочення.

На стан законності суттєво впливають такі організаційні фактори, як структура апарату, кваліфікація службовців, ефективність функціонування системи підготовки персоналу, чіткий і раціональний поділ повноважень тощо. Не остання роль для створення умов по зміцненню і підтримці режиму законності належить організаційним заходам щодо зменшення рівня таємності, створення відомчих центрів інформації і зв'язків з громадськістю, вдосконалення дозвільної системи, ліквідації апаратних надмірностей тощо.

Спеціальні юридичні засоби забезпечення законності в основному концентруються у сфері правозастосовної практики ОВС і виражаються в функціонуванні особливого державно-правового механізму, який складається з: а) організаційно-структурних формувань; б) організаційно-правових методів.

Організаційно-структурні формування – це ті органи держави і недержавні структури, на які покладено обов'язок по підтриманню і зміцненню режиму законності.

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 ці організаційно-правові методи прийнято називати способами забезпечення законності.

Під способами забезпечення законності розуміють – застосування системою державних органів і суспільних організацій, на які покладений обов'язок по підтриманню та зміцненню законності в сфері виконавчої влади і, які наділені юридично владними повноваженнями правових і організаційних видів і методів діяльності, практичних прийомів, операцій, форм роботи, з метою забезпечення точного дотримання вимог законності всіма суб'єктами державного управління [7, с.78].

Залежно від змісту, характеру, особливостей застосування, юридичних наслідків розрізняють такі способи забезпечення законності: а) контроль; б) нагляд; в) звернення до державних органів із заявами, пропозиціями, скаргами з питань забезпечення законності [8, с.140].

Видається доцільним зазначити, що вищезазначеного поділу придержується багато різних вчених. Так, І.Залюбовська відзначає, що головними юридичними засобами забезпечення законності є контроль (державний та громадський), нагляд (адміністративний, прокурорський і судовий) та звернення громадян [9, с.9].

Слід відмітити, що для підвищення ефективності правового механізму взаємодії Ради Європи, Євросоюзу та України важливим є формування такої системи правових засобів та заходів, які б забезпечували інтеграційні процеси на кожній стадії відповідними способами.

Отже, основними способами забезпечення законності в правозастосовній практиці України є контроль і нагляд. У свою чергу, контроль залежно від суб'єктів здійснення поділяється на державний, судовий і громадський. Наприклад, ст.116 Конституції України передбачає здійснення контролю Кабінетом Міністрів України відповідно до його повноважень як вищого органу в системі органів виконавчої влади за законністю в діяльності

Антимонопольного комітету України [10]. Суб'єкти контролю повинні надавати виконавцям практичну допомогу в реалізації рішень, аналізувати хід їх виконання.

Важливим інструментом контролю за законністю є здійснення адміністративного, прокурорського та судового нагляду щодо звернення громадян до зазначених вище органів. Подання з вимогами усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, вноситься прокурором у державний орган, громадську організацію або посадовій особі, які наділені повноваженнями усунути порушення закону, і підлягає невідкладному розгляду.

Іншим дієвим засобом забезпечення законності є право громадян на звернення до органів держави з питань забезпечення законності. Дане право закріплено у ст.40. Конституції України, в якій сказано, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні звернення або особисто звертатись до органів державної влади, органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Реалізація цих способів забезпечення законності сприятиме ефективній інтеграції правової системи України з європейськими міждержавними правовими системами.

Органи внутрішніх справ є важливим гарантом здійснення вимог законності у державі, саме тому, що реальний характер законності має місце тоді, коли вимоги закону не тільки проголошуються, а й впроваджуються в життя. Якісна й ефективна робота цих органів – необхідний засіб і умова, за допомогою яких держава забезпечує повне і послідовне здійснення законності.

Тому заходи, що розробляються з метою зміцнення законності, повинні бути комплексними і включати в себе заходи цільового характеру, спрямовані на загальне вдосконалення діяльності відповідного органу або підрозділу [11, с.273].

Організація системи забезпечення законності в правозастосовній практиці органів внутрішніх справ включає: аналіз допущених порушень законності; причин і умов їх вчинення; розробку заходів з профілактики правопорушень; вдосконалення заходів захисту законності в діяльності державних органів, розробку заходів щодо зміцнення законності: вдосконалення службової підготовки, управлінської діяльності; формування практичних навичок і умінь забезпечення законності в процесі виконання службових обов'язків [12].

Ці обставини, а також потреба в дослідженні взаємодії європейських міждержавних та національних правових систем і пошуку нових засобів оптимізації правового розвитку як у Європі, так і в Україні зумовили необхідність загальнотеоретичного аналізу цих проблем. Їх вирішення, як видається, сприятиме розвитку в Україні загальної теорії правової системи суспільства (зокрема, уточненню та розширенню її поняттєво-термінологічного апарату), концепції інтеграції правової системи України з європейськими міждержавними правовими системами.

Отже, з'ясовано, що правова система України в даний час перебуває на стадії входження та остаточної адаптації до правової системи Ради Європи (хоча правовий механізм взаємодії цих систем є недостатньо сформований) та

на стадії наближення і попередньої адаптації до правової системи Євросоюзу (на якій важливою умовою є гармонізація законодавства України з джерелами права Євросоюзу, як передумова формування правового механізму взаємодії України та Євросоюзу).

**Висновок.** Підсумовуючи вищевикладене, доцільно звернути увагу на той факт, що Україна не єдина держава, яка має зазначені нормативно-правові проблеми щодо здійснення забезпечення законності. Вони вже певною мірою набули збалансованого вирішення й успішної апробації в найбільш розвинутих і демократичних державах світу. Більш того, нашою країною вже ратифіковано міжнародно-правові акти, норми яких у відповідності з офіційною позицією Європейського Парламенту та Ради Європейських Спільнот виступають основою юридичного базису ефективного впорядкування суспільних відносин у даній сфері [13]. Втім, імплементація положень вказаних документів у вітчизняне законодавство, як і реалізація інших заходів щодо гармонізації останнього з відповідними стандартами міжнародного та європейського права, зараз, на жаль, не може охарактеризуватися як однозначно продуктивна. У зв'язку з цим, залежно від того виконуються чи ні певні вимоги, що ставляться перед Україною Євросоюзом та Радою Європи, законність може бути формальною (коли вимога лише проголошується) і реальною (коли вимога реалізується фактично). Основа, фундамент будь-якої держави, передумова законності – самі закони. Керування поведінкою людей через видання законів, що містять загальні та конкретні правила поведінки – умова законності. У держави немає інших способів управління суспільством, окрім як через видання законів або застосування сили.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Петрович Д.Е.* Організація і тактика боротьби з легалізацією незаконно ввезеного автотранспорту на територію України / Д.Е. Петрович// Актуальні проблеми очима молодих учених [Текст] / [тези доп. підсумкової наук.-теорет. конф. (Київ, 4 берез. 2014 р.)]. – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2014. – с.52-53.
2. *Мелех Л.В.* Законність у правозастосовній діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Любомира Володимирівна Мелех. – Львів: Львівський держ. ун-т внутрішніх справ, 2010. – 20 с.
3. *Горбунова Л.* Історія дослідження ідеї та поняття законності / Л. Горбунова // Право України. – 2004, №2. – С. 3-8.
4. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України: [підручник] / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
5. *Олейник П.А.* Личность. Демократия. Законность / П.А. Олейник. – М.: Юрид. лит. – 1981. – 121 с.
6. *Гончарук С.Т.* Адміністративне право України: Загальна та Особлива частини: [навч. посіб.] / С. Т. Гончарук. – К.: НАВСУ, 2000. – 239 с.
7. *Овсянко Д.М.* Административное право: [учеб. пособие для юрид. фак. и ин-тов] / Отв. ред. Г.А.Туманов. – М.: Юристь, 1995 – 303 с.
8. *Колпаков В.К., Кузьменко О.В.* Адміністративне право України: [підручник]. – К.: Юрінком інтер, 2003. – 544 с.

9. *Залюбовська І.К.* Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / І.К. Залюбовська. – Одеса, 2002. – 20 с.

10. *Джафарова О.В.* Забезпечення законності в діяльності Антимонопольного комітету України / О.В. Джафарова // Інтернет-сайт: Firearticles.com: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://firearticles.com/pravo/107-zabezpechennya-zakonnosti-v-diyalnosti-antimonopolnogo-komitetu-ukrayini-dzhafarova-o-v.html>

11. *Гурковський М.П.* Законність застосування правових норм у діяльності ОВС / М.П. Гурковський // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – Львів : 2010. – С. 264-274

12. *Бошино С.В.* Правоведение. – М.: Право и закон, 2002. – 416 стр: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.be5.biz/pravo/p001/15.htm>

13. Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC [PDF File] // Official Journal. – 13.04.2006. – № L 105. – р. 54-63.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0054:0063:EN:PDF> (абз. 20).

#### **Мозоль Н.І. Забезпечення законності в органах внутрішніх справ України: міжнародний досвід**

*У даній статті здійснено ретроспективний огляд та аналіз сучасних проблем забезпечення законності в Україні, у контексті європейського вектора розвитку, а також розглядаються основні засоби та способи забезпечення законності, які направлені на розвиток та удосконалення національного законодавства.*

**Ключові слова:** законність, забезпечення законності, правозастосовна практика.

#### **Мозоль Н.И. Обеспечение законности в органах внутренних дел Украины: международный опыт**

*В данной статье сделан ретроспективный обзор и анализ современных проблем обеспечения законности в Украине, в контексте европейского вектора развития, а также рассматриваются основные средства и способы обеспечения законности, которые направлены на развитие и совершенствование национального законодательства.*

**Ключевые слова:** законность, обеспечение законности, правоприменительная практика.

#### **Mozol N.I. The legality in the internal affairs of Ukraine International Experiences**

*This article presents an overview and analysis of problems affecting ensuring legality in Ukraine as a European country, and discusses the basic tools and methods of ensuring legality, aimed at the development and improvement of national legislation.*

**Keywords:** legality, ensuring legality, law enforcement practice, law enforcement.

Стаття надійшла до редакції 27.03.2015.