

УДК 351.745-057.36(477)

В.Д. СОЛДАТОВА, Харківський національний університет внутрішніх справ

СУТНІСТЬ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЮРИДИЧНИХ ГАРАНТІЙ ЗАКОННОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОВС УКРАЇНИ

Ключові слова: гарантії законності, юридичні гарантії законності, адміністративна діяльність, органи внутрішніх справ

Останнім часом багатьох вчених турбує питання - якою повинна бути модель української держави, з тим щоб вона була здатна гарантувати всім членам суспільства їх права, свободи, і законні інтереси? Цим обумовлюється потреба встановлення сутності «гарантій законності».

В юридичній літературі проблемі гарантій законності приділяється постійна увага. І це є досить закономірно, оскільки режим законності не може існувати без системи гарантій, і тільки при їх сприянні здійснюється процес розгортання законності у повному обсязі. Гарантії законності виступають предметом дослідження вчених, правознавців, політичних діячів, свідченням цього є публікації в наукових виданнях та засобах масової інформації, проте не так вже й часто можна зустріти розкриття змісту гарантій та багатьох інших проблем, пов'язаних з цим складним явищем.

Дослідження окремих питань гарантій законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ отримало значне відображення в працях учених-адміністративістів: Д.Н. Бахраха, Н.І. Буденко, А.Ф. Граніна, І.Я. Дюрягіна, М.І. Еропкина, В.В. Іванова, О.В. Зайчука, М.І. Кзюбри, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, А.Т. Комзюка, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, О.П. На-

горного, Н.Р. Нижник, О.І. Остапенка, В.І. Олефіра, Ю.І. Римаренка, В.Н. Селіванова, В.Д. Суценка, В.О. Шамрая, В.К. Шкарупи. Разом із тим, проблема юридичних гарантій законності саме у сфері адміністративної діяльності органів внутрішніх справ не піддавалася комплексній розробці, а згадані дослідження та публікації були підготовлені на основі раніше діючого (в основному союзного) законодавства, що сьогодні об'єктивно знижує їх актуальність. У даній статті сформульовано низку положень, які відрізняються науковою новизною і мають важливе теоретичне та практичне значення, а саме: розглянута сутність та місце юридичних гарантій законності в адміністративній діяльності ОВС в загальній системі гарантій законності; доповнена та розширена дефініція поняття «юридичні гарантії законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ».

Визначенню юридичних гарантій законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ, на нашу думку, об'єктивно має передувати загальне визначення самого поняття «гарантія законності».

Питання, пов'язані з визначенням поняття та сутності гарантій законності – це складні й самостійні проблеми в теорії права. Зміцнення законності постійно знаходиться в центрі уваги держави, це одне із завдань, що стоїть перед державними органами, в тому числі, органами внутрішніх справ. Гарантії законності в цілому мають значне прикладне та практичне значення в діяльності державного апарату. Суспільні реалії показують відносну слабкість гарантій законності як одного зі складників української демократії. Гарантії законності – це, перш за все, надійний механізм запровадження в життя встановлених вимог в державі. Дане положення ставить перед юридичною наукою особливу вимогу не тільки розробити загальні концепції гарантій законності, а й розробити надійний механізм втілення в життя даних концепцій.

Тлумачний словник визначає гарантію (від французького *garantie*) як поруку, забез-

печення, заставу, умову, що забезпечує щонебудь. Гарантувати, відповідно, значить певним чином забезпечувати, захищати, охороняти [1, с.344]. Через те, що поняття «гарантія» ототожнюється зі словом «забезпечення», необхідно сказати, що воно являє собою надання чи створення матеріальних засобів; охорону кого, чого-небудь від небезпеки; гарантування чогось [2, с.42].

Одна сучасна енциклопедична література поняттям «гарантії законності» охоплює усю сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію прав та свобод, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення [3, с.555]. Інша тлумачить гарантії законності як зумовлену закономірностями суспільного розвитку систему умов та засобів, що забезпечують процес реалізації законності і тим самим формують таку впорядкованість соціальних відносин, яка сприяє руху країни до стану демократії і формуванню правової держави [4, с.74]. Цебто, повинно йтися про ті умови, засоби, способи, які забезпечують здійсненність режиму законності.

В теорії права зустрічаються самі різноманітні тлумачення терміну «гарантії законності». Одна група авторів вважає, що гарантії законності являють собою систему загально соціальних факторів і спеціальних державно-правових засобів, якими забезпечується дотримання правових норм, а в разі їх порушення - відновлюється режим законності [5, с.14-15; 6, с.32; 7, с.556; 8, с.426; 9, с.32]. Інші вчені, поряд із факторами і засобами, вказують на спеціальні заходи, що вживаються для зміцнення режиму точного і неухильного втілення вимог закону в життя» [10, с.29; 11, с.174; 12, с.468; 13, с.716; 14, с.399]. Також висловлюються думки про те, що гарантіями є «...способи, за допомогою яких громадянам забезпечується можливість практичного використання належних їм прав» [15, с.131].

Враховуючи різноманіття існуючих думок правознавців щодо сутності юридичних гарантії законності, необхідно зазначити, що

метою даної статті виступає саме аналіз вищевказаних положень. Можна зробити висновок, що більша частина вчених, визначаючи поняття гарантії законності, виходять з спеціальних юридичних засобів, якими забезпечується дотримання норм права в державі. Проте, таке визначення, на думку інших авторів, є одностороннім в розумінні гарантії законності. В даному випадку в поняття гарантії законності включається система гарантуючих умов. Під цією системою розуміються соціально-економічні, політичні, моральні, юридичні, організаційні фактори, які створюють рівні умови громадянам для здійснення своїх прав, свобод та інтересів. На наш погляд, виділення такої підстави в понятті гарантії законності відноситься до структурного елементу гарантії. Більшість авторів, виводячи поняття гарантії законності, включають у визначення вищевказані умови і розглядають їх у системі, поряд із засобами захисту і забезпечення.

Переважає коло науковців вказує, що гарантії законності - це позитивні умови, фактори та засоби, які діють в певній системі. Проте в літературі висловлювалися й інші міркування. Так, згідно з думкою В.С. Афанасьєва, «теорія гарантії має істотні недоліки. По-перше, вона розглядає лише позитивні впливи на законність, хоча існує чимало факторів, що роблять негативний вплив на правову поведінку людей. І без їх урахування неможлива успішна діяльність по зміцненню законності. По-друге, гарантії законності в тому вигляді, в якому вони розглядаються, відрізняються надмірно загальним характером. Тим часом у реальному житті вони впливають на поведінку людей, перш за все у вигляді конкретних факторів певного регіону (реальна робота установ, підприємств промисловості, транспорту, торгівлі, рівень культури населення та ін.), включаючи і ті, які чинять на стан законності аж ніяк не позитивний вплив» [16, с.15].

Ми визнаємо важливість даного положення, але, виходячи з цілей даної статті, вважаємо за можливе приєднатися до групи тих

авторів, які розкривають поняття гарантій законності лише як позитивну систему чинників, які впливають на поведінку людей. А гарантії, у свою чергу, визначають як систему заходів, засобів та умов, за допомогою яких у державі забезпечується процес реалізації законності, і своєчасно усуваються виявлені порушення. У питаннях, пов'язаних з визначенням видів гарантій законності та їх кількістю, думки авторів досить схожі.

Більшість авторів, які досліджують питання, що стосуються гарантій законності, виділяють дві великі групи - це загальні та спеціальні гарантії законності. На нашу думку, даний поділ дозволяє докорінно дослідити механізм забезпечення виконання законів та віднайти конкретні, ефективні шляхи для реального їх втілення в життя.

До загальних гарантій належать об'єктивні умови суспільного розвитку, в яких здійснюються правове регулювання. Вони безпосередньо відображають закономірності розвитку суспільства, утворюють макросередовище, в межах якого здійснюється правове регулювання [14, с.399]. Серед них, як правило, виділяють: економічні, політичні, соціальні, ідеологічні та інші фактори й умови, що мають об'єктивний характер, наявність яких забезпечує додержання законності і існування правопорядку.

Більш детально зупинимося на спеціальних (юридичних) гарантіях законності, до яких слід віднести систему закріплених у чинному законодавстві засобів і способів, що націлені на забезпечення режиму законності і правопорядку, і є юридичними формами загальних гарантій забезпечення. Ці гарантії законності також визначають стан законодавства, його стабільність і відповідність розвитку відносин у суспільстві, рівень юридичної техніки; рівень діяльності з попередження і припинення правопорушень, у тому числі заходів юридичної відповідальності; доступність і якість правосуддя; ефективність контролю за реалізацією правових актів [17, с.349–348].

Юридичні гарантії – це певний спосіб захисту законності в державі і, як правило, да-

ні гарантії закріплені в чинних нормативних актах держави.

На, наш погляд, юридичні гарантії виконують величезну функцію в державі. Вони закріплюють у конкретних нормах права положення загальних гарантій законності і, тим самим створюють правову основу для реалізації встановлених вимог, однак, без відповідної діяльності компетентних органів, дані гарантії не можуть забезпечити збереження встановлених положень у механізмі реалізації права.

У юридичній літературі висловлено безліч точок зору з питання, що слід зараховувати до юридичних гарантій законності. Всіх авторів можна умовно розділити на такі групи. У першу групу входять вчені, які вважають, що юридичні гарантії – це певний різновид юридичних норм (нормативно-правові засоби). Як «спеціальні нормативно-правові засоби (норми права і правові санкції), що гарантують неухильне виконання вимог права всіма учасниками суспільних відносин, що забезпечують відновлення порушених прав і покарання порушників законності» характеризує юридичні гарантії законності І.С. Самощенко. При цьому він наголошує на тому, що «гарантії знаходять своє застосування тільки в нормах права, а не в якій-небудь діяльності...», тому, «...не можна погодитися з тими авторами, що відносять до юридичних гарантій законності, не тільки нормативно-правові засоби, що гарантують неухильне виконання законів, але і практичну діяльність державних органів і громадських організацій, окремих громадян, яка протікає на їхній основі» [18, с.64]. Схожої точки зору дотримуються такі І.Я. Дюрягін [19, с.195], Н.В. Вітрук [20, с.31–32; 21, с.240] і багато інших.

На нашу думку, конкретизація юридичних гарантій законності лише у правових нормах неможлива за відсутності відповідної даним нормам практичної правової діяльності суб'єктів, оскільки без такої діяльності, ці норми не здатні виконувати свого впливу та реалізовуватися на практиці. А отже, твер-

дження вчених відносно того, що до юридичних гарантій законності належать лише юридичні норми є не зовсім точним.

Прихильники другого підходу зазначають, що до юридичних гарантій повинна відноситись правозастосовча діяльність та індивідуальні юридичні акти, які цю діяльність фіксують. Такої думки дотримується П.М. Рабінювич, який підкреслює, що головним призначенням юридичних гарантій особливо в діяльності органів внутрішніх справ, є попередження можливих правопорушень; виявлення правопорушень; притягнення винних до відповідальності [22, с.80; 23, с.237].

Третя група авторів вважає, що до спеціальних (юридичних) гарантій слід віднести діяльність органів держави та громадських структур, так А.В. Міцкевич зводить юридичні гарантії законності тільки до діяльності державних органів, посадових осіб і громадських організацій, відзначаючи, що їх особливістю є те, що функції, які вони виконують, охоплюють всі стадії здійснення законних прав і свобод громадян, а не тільки охорону та захист цих прав [24, с.15–16; 25, с.83; 26, с.404]. Слід зауважити, що діяльність державних органів, яку відносять до юридичних гарантій законності, за своєю суттю є двоякою, з одного боку - це практична діяльність, оскільки безпосередньо спрямована на забезпечення законності, а з іншого – юридична діяльність, через те що, вона не обмежується виключно правовими засобами, а містить ще і правові засоби реалізації права.

Вважаємо за можливе приєднатися до думки останньої четвертої групи вчених, яка представляє собою поєднання усіх викладених точок зору. Прихильники такого погляду вважають, що до юридичних гарантій законності слід відносити: і певні юридичні норми, і засновану на них правозастосовчу діяльність, і індивідуальні юридичні акти, у яких ця діяльність фіксується, і діяльність державних органів та громадських структур [19, с.79]. На нашу думку, така позиція щодо розуміння юридичних гарантій законності є найбільш прийнятною та ґрунтовною, оскі-

льки вона визначається саме функціональним призначенням юридичних гарантій – забезпеченням законності.

Для більш повної характеристики юридичних гарантій законності, на наш погляд, представляється необхідним виокремити їх основні характерні ознаки, які виділяють дані гарантії серед інших, надають їм якісну своєрідність та визначеність:

1. Основною характерною ознакою юридичних гарантій законності є їх обов'язкове нормативне закріплення в законах і підзаконних нормативних актах. Отже найважливіші юридичні засоби, які забезпечують реальність режиму законності, фіксуються законодавцем у нормативних актах і в силу цього набувають юридичного характеру.

2. Юридичні гарантії законності створюються державою в особі її законодавчих, судових, прокурорських і виконавчих органів, а так само Президентом країни.

3. Вони знаходяться у безпосередній залежності від ступеня розвиненості суспільно-економічної системи, від досконалості її правової основи.

4. Важливим є те, що вони, будучи передбаченими законом способами і засобами, забезпечують правомірність поведінки суб'єктів різних правовідносин.

5. Юридичні гарантії являють собою систему правових засобів, що покликана служити процесу підтримання режиму законності в нашому суспільстві. Дана система, у свою чергу, є сукупністю взаємозалежних елементів, має свій зміст і механізм реалізації.

6. Розглянуті гарантії необхідні для того, щоб за допомогою процесуальних норм права реалізувати відповідні матеріальні правові норми в практичну дійсність [27, с.31–32].

Зауважимо, що все сказане вище щодо юридичних гарантій законності, повною мірою відноситься і до юридичних гарантій законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ.

Слушно зазначити, що саме специфічний характер адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, дозволяє нам виділити два

найважливіших фактори забезпечення юридичних гарантій законності в їх діяльності. По-перше, суворе дотримання вимог законів та відповідних підзаконних нормативно-правових актів під час виконання службових обов'язків працівниками органів внутрішніх справ. По-друге, це право вимагати від всіх фізичних та юридичних осіб (незалежно від форми власності), що стають безпосередніми учасниками суспільних відносин, які складаються в цій сфері, безумовного виконання законів та інших нормативно-правових актів, які визначають правила, порядок та нормативну базу роботи цих органів.

На наш погляд, юридичні гарантії законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ включають в себе не тільки правові норми, юридичну діяльність, але і 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.

Серед юридичних гарантій, безпосередньо пов'язаних з діяльністю органів внутрішніх справ, слід виділити, перш за все, юридичну відповідальність за вчинені правопорушення. Загальновизнано, що безвідповідальність правопорушників живить порушення законів. Основною метою юридичної відповідальності є загальне попередження, спрямоване на адресу потенційних правопорушників, і приватне попередження (превенція) самого правопорушника. Зауважимо, що страх перед можливим примусом, здійснюваним в рамках юридичної відповідальності, є важливим стримуючим чинником для нестійких суб'єктів.

Юридичні гарантії включають в себе також заходи контролю та нагляду за дотриманням законності, в тому числі здійснювані як органами внутрішніх справ, так і судовими органами, прокуратурою, громадськістю тощо.

Можна зробити висновок: юридичні гара-

нтії законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ мають подібні ознаки, що і юридичні (правові) гарантії законності взагалі, бо вони є їх безпосереднім підвидом. Даний вид гарантій представляє собою фундаментальний стрижень, який направлений, по-перше, на забезпечення реалізації юридичних норм; по-друге – на створення ефективного механізму з попередження, виявлення, припинення правопорушень, та відновлення порушених прав; по-третє – на виконання завдань, які стоять перед ОВС. Це і забезпечення охорони громадського порядку і громадської безпеки; і розкриття і розслідування злочинів, виявлення та розшук злочинців; і охорона прав і законних інтересів громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності від протиправних посягань; і забезпечення суворого дотримання законності при здійсненні діяльності підрозділів та посадових осіб органів внутрішніх справ України.

Таким чином, під юридичними гарантіями законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ розуміється складне універсальне поняття, що складається з системи правових засобів та спеціально вироблених державою способів, які сприяють реалізації визначених правових норм, регламентуючих їх адміністративну діяльність, забезпечують точне дотримання та застосування нормативно-правових актів, правильне використання прав, виконання обов'язків всіма учасниками адміністративних правовідносин із притягненням винних до юридичної відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1. / В. И. Даль. – М. : Гос. изд. иностр. и нац. словарей, 1956. – 699 с.
2. Новий тлумачний словник української мови. – К. : Аконтіт, 2000. – Т. 2. – 911 с.
3. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. – К. : Укр.

енциклопедія, 1998. – Т.1 : А–Г. – 672 с.

4. Популярна юридична енциклопедія / [кол. авт. : В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін]. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.

5. Афанасьев В. С. Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел / В. С. Афанасьев. – М. : Изд-во МЭГУ. – 1993. – 156 с.

6. Рабинович П. М. Проблемы теории законности развитого социализма / П. М. Рабинович. – Изд-во Львовского ун-та, 1979. – 203 с.

7. Теория государства и права : курс лекций / под ред. М. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юрист, 1999. – 672.

8. Мелехин А. В. Теория государства и права : учебник / А. В. Мелехин. – М. : Маркет ДС, 2007. – 640 с. (Университетская серия).

9. Мычко Н. И. Законность и обеспечение прав граждан при осуществлении правосудия и в деятельности правоохранительных органов Украины (теоретический аспект и реальная практика) / Н. И. Мычко. – Донецк : Донецк. юрид. ин-т ЛГУВД, 2008. – 364 с.

10. Витрук Н. В. О юридических средствах обеспечения, реализации и охраны прав советских граждан / Н. В. Витрук // Правоведение. – 1964. – № 4. – С. 29–38.

11. Лазарев В. В. Теория государства и права / В. В. Лазарев. – М. : Юрист. – 1992. – 545 с.

12. Проблемы общей теории государства и права / под общ. ред. В. С. Нерсисянца. – М. : НОРМА-ИНФРА, 1999. – 552 с.

13. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков : Эспада, 2007. – 840 с.

14. Загальна теорія держави і права : підручник [для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / [М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – 432 с.

15. Добровольская А. И. Гарантии прав граждан в советском уголовном судопроиз-

водстве / А. И. Добровольская // Советское государство и право. – 1980. – № 2. – С. 131.

16. Афанасьев В. С. Система факторов, определяющих состояние законности в деятельности органов внутренних дел / В. С. Афанасьев // Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел : учеб. пособ. / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юрист, 1993. – 204 с.

17. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. : Т. 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : ТОВ Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.

18. Самощенко И. С. Охрана режима законности Советским государством (Правоохранительная деятельность Советского государства – метод обеспечения социалистической законности) / И. С. Самощенко. – М. : Госюриздат, 1960. – 199 с.

19. Дюрягин И. Я. Применение норм советского права. Теоретические вопросы / И. Я. Дюрягин. – Свердловск : Средне-Уральское книж. изд-во, 1973. – 247 с.

20. Витрук Н. В. О юридических средствах обеспечения и охраны прав советских граждан / Н. В. Витрук // Правоведение. – 1964. – № 4. – С. 29–38.

21. Патюлин В. А. Государство и личность в СССР (Правовые аспекты взаимоотношений) / В. А. Патюлин. – М. : Наука, 1974. – 246 с.

22. Рабинович П. М. Проблемы теории законности развитого социализма / П. М. Рабинович. – Львов : Изд-во Львовск. ун-та, 1979. – 203 с.

23. Рабинович П. М. Упрочение законности – закономерность социализма / П. М. Рабинович. – Львов : Вища школа, 1975. – 260 с.

24. Мицкевич А. В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве / А. В. Мицкевич // Советское государство и право. – 1963. – № 8. – С. 15–17.

25. Мицкевич А. В. Субъекты советского права / А. В. Мицкевич. – М. : Госюридиздат, 1962. – 211 с.

26. Чхиквадзе В. М. Государство, демократия, законность / В. М. Чхиквадзе. – М. : Изд-во «Юридическая литература», 1967. – 502 с.

27. Нагорний О. П. Законність в адмініст-

ративній діяльності органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Нагорний Олександр Павлович. – К., 2003. – 205 с.

Солдатова В. Д. Сутність та загальна характеристика юридичних гарантій законності в адміністративній діяльності ОВС України / В. Д. Солдатова // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 846–852 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10cvddou.pdf>

Розкривається сутність, значення та правові характеристики юридичних гарантій законності. Виходячи з аналізу українського законодавства та узагальнення різноманітних думок науковців з приводу розуміння цього поняття, автором пропонується визначення юридичних гарантій законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ.

Солдатова В.Д. Сущность и общая характеристика юридических гарантий законности в административной деятельности ОВД Украины

Раскрывается сущность, значение и правовые характеристики юридических гарантий законности. Исходя из анализа украинского законодательства и обобщение различных мнений ученых по поводу понимания этого понятия, автором предлагается определение юридических гарантий законности в административной деятельности органов внутренних дел.

Soldatova V.D. Essence and General Description of the Legal Guarantees of Legality in the Administration of the Internal Affairs of Ukraine

The article deals with essence of meaning and legal characteristics of the legal guarantees of legality. The author gives the definition of legal guarantees of legality in the administration of internal affairs bodies proceed from the analyses of Ukrainian and foreign legislation, theoretical approach.