

**ПОНЯТТЯ ЗАКОННОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ  
ДІЯЛЬНОСТІ ОВС УКРАЇНИ**

*Розкрито сутність, значення та правові характеристики такого складного явища, як законність. Виходячи з аналізу українського законодавства та узагальнення різноманітних думок науковців з приводу розуміння цього поняття автором запропоновано власне визначення законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ.*

\*\*\*

*Раскрыта сущность, значение и правовые характеристики такого сложного явления, как законность. Исходя из анализа украинского законодательства и обобщения различных мнений ученых по поводу понимания этого понятия автором предложено собственное определение законности в административной деятельности органов внутренних дел.*

\*\*\*

*The essence, meaning and legal characteristics of such a complex phenomenon as legality are disclosed. The author offers his own definition to legality in police administrative activity on the basis of Ukrainian legislation analysis and generalization of scientists' different points of view concerning understanding of this notion.*

У юридичній літературі проблема законності займає особливе місце. Актуальність її завжди була і залишається незмінною, а зв'язок із практичними завданнями – загальновизнаним.

З урахуванням розвитку нашого суспільства в демократичному руслі, який проголошує вищою та головною метою гарантії прав людини і громадянина, потрібно трактувати законність не тільки як обов'язок суворо і неухильно дотримуватися законів, а і як право кожного громадянина на послідовний захист своїх прав, свобод та інтересів з боку державних органів, а та-

кож як обов'язок держави видавати тільки такі закони, які відповідають вимогам міжнародних стандартів. Ця думка краще за все ілюструється положенням ст. 3 Конституції України: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність» [1].

Отже, проблеми законності були і залишаються одними з найважливіших у практиці державного та правового будівництва, оскільки вони безпосередньо пов'язані зі стратегічним завданням будь-якої демократичної правової та соціальної держави – забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина.

Законність являє собою функціональну категорію юридичної науки і практики. Її рівень і стан служать головними критеріями оцінювання правового життя суспільства, його громадян.

Виходячи з історії розвитку поняття законності та існуючих сьогодні наукових поглядів на неї, важливо подати аналіз і додатково аргументувати сучасні прогресивні точки зору на законність.

Саме поняття «законність» з'явилося порівняно недавно, але ідеї законності в тому чи іншому вигляді зустрічаються у творах багатьох філософів і правознавців від давнини до сучасності. Слід зазначити, що єдності поглядів щодо сутності поняття «законність» досягнуто не було.

У питанні розуміння законності існує кілька підходів: законність у вузькому розумінні – *суворе і неухильне дотримання законів* (роботи Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, А. В. Мелехіна, А. Є. Луньова та ін.) [2, с. 215; 3, с. 420; 4, с. 237; 5, с. 3]; законність у широкому розумінні сприймається як *принцип або вимога суворого дотримання, виконання правових норм або як системи таких вимог* (роботи О. В. Петришина, С. С. Алексеева, С. Е. Жилінського, А. Т. Боннер, М. М. Вопленка та ін.) [6, с. 5; 7, с. 347–348; 8, с. 518–519; 9, с. 113; 10, с. 7; 11, с. 8; 12, с. 41], як *суспільно-політичний режим* (Д. Н. Бахрах, Н. Г. Александров, В. К. Колпаков, А. Ф. Гранін та ін.) [13, с. 442; 14, с. 659; 15, с. 68; 16, с. 9].

Зауважимо, що всі три викладених варіанти визначення законності трактують її як властивість правової діяльності учасників суспільних відносин, але в першому варіанті ця властивість відноситься до самої діяльності; у другому – акцент зміщується у сферу ідеології, говориться про вимоги до цієї діяльності, а у третьому – головна увага приділяється результату, коли відповідність законам стає загальною властивістю всіх (або більшості) дій і утворює у зв'язку з цим режим суспільного життя [17, с. 15].

Таким чином, законність – це не сама діяльність з реалізації правових приписів, а найважливіша характеристика (якісна ознака) такого роду діяльності, що підкреслює юридичну правомірність, закономірність правореалізаційної діяльності.

Деякі автори розглядають законність як властивість не діяльності, а суспільних відносин. Законність ними визначається як *режим (стан) суспільних відносин*, що характеризується їх відповідністю правовим нормам [18, с. 11].

Необхідно диференційовано підходити до ступеня небезпеки, що виникає при порушенні законів звичайними громадянами і свідомому порушенні законів посадовими особами, котре пов'язане з виконанням останніми своїх службових обов'язків.

Істотно відрізняються від наведених вище ті визначення законності, які розглядають її як *метод державного управління суспільством* [19, с. 709].

Аналіз наведених визначень законності свідчить про те, що всі вони відображають реально існуючі риси і властивості цього складного і багатогранного соціального явища. Але, з іншого боку, кожна з цих дефініцій не розкриває тих рис законності, які включені в інші визначення. Можна відзначити, що між вищенаведеними точками зору на законність немає принципових суперечностей. Тому багато авторів, обстоюючи певну позицію, відзначають й інші риси законності. Це породжує тенденцію до зближення різних точок зору на поняття законності. Зокрема, у багатьох роботах описуються ті риси та властивості законності, які не увійшли до дефініції, прийнятої авторами. Отже, аналіз різних точок зору на поняття «законність» не дає підстави протиставляти одне визначення іншому, оскільки всі вони відображають реально існуючі риси і властивості цього соціального явища.

Дійсно, на прикладі сучасної Української держави можна чітко простежити, що категорія «законність», будучи складним соціально-політичним і правовим явищем, по-різному проявляє себе в різноманітних зв'язках. Як єдине і водночас багатогранне явище законність виступає і як принцип функціонування всієї політичної системи, і як метод державного управління суспільством, і як режим правової демократичної держави. Розгляд законності в якості основи демократичного режиму правової держави дозволяє розкрити її сутність, зміст і соціальне призначення.

У юридичній літературі виділяються дві сторони, два аспекти законності – охорона прав громадян, недопущення щодо них свавілля і суворе дотримання вимог законності самими громадянами [20, с. 105-106].

Природно, що важливі обидві сторони законності, проте все ж таки слід підкреслити особливу значущість законності в діяльності державного апарату. Саме органи держави забезпечують стабільність режиму законності, припиняючи правопорушення, відновлюючи порушене право, притягуючи винних до відповідальності. Навіть той факт, що в країні вчинюються злочини та інші правопорушення, ще не може розцінюватися як руйнування режиму законності. А от видання незаконних правових актів, прояви порушень законності в діяльності державних органів породжують обставини беззаконня і свавілля, істотно порушують існуючий у країні режим законності. Діяльність державного апарату підзаконна, тобто усі його ланки, усі установи, організації, їх підрозділи формуються і функціонують на основі і в рамках Конституції та законів України. Суворе, неухильне дотримання правових вимог і розпоряджень – необхідна умова успішного функціонування органів держави, виконання завдань, що стоять перед ними.

Важливе місце в механізмі нашої держави належить органам внутрішніх справ – найбільш поширеним із правоохоронних органів, які виконують важливі функції соціального управління з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю, забезпечення безпеки дорожнього руху і т. п. Н. А. Гранат визначає законність у правоохоронних органах як заснований на Конституції та інших правових законах режим функціонування правоохоронних органів та їх посадових осіб, у процесі якого забезпечується неухильне дотримання і виконання правових законів [21, с. 23].

Близько 80 % завдань і функцій, покладених на органи внутрішніх справ, належать до царини адміністративної діяльності, адміністративного припинення протиправної поведінки, що здійснюється адміністративно-правовими засобами. Питання щодо визначення поняття та сутності адміністративної діяльності органів внутрішніх справ протягом багатьох років залишається дискусійним.

Відповідно до традиційної точки зору адміністративна діяльність органів внутрішніх справ, нарівні з оперативно-розшуковою і кримінально-процесуальною діяльністю, являє собою самостійну функцію цих органів.

Адміністративна діяльність, яка є одним із основних напрямів діяльності органів внутрішніх справ, здійснюється на основі норм адміністративного права. Вона є найбільш значною й великою за обсягом, у її реалізації бере участь більшість працівників органів внутрішніх справ. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ здійснюється в адміністративно-політичній сфері функціонування державних органів виконавчої

влади і охоплює широку сферу державної діяльності, яка розглядається як сукупність функцій щодо захисту суспільного устрою, забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку та розвитку міжнародних і політичних відносин [22, с. 3].

Найпоширеніше в юридичній і спеціальній літературі визначення поняття адміністративної діяльності органів внутрішніх справ сформульоване в такий спосіб: *адміністративна діяльність органів внутрішніх справ (міліції)* – це виконавчо-розпорядницька діяльність щодо організації роботи служб і підрозділів зазначених органів і практичного здійснення адміністративно-правовими способами охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки і боротьби зі злочинністю. Перевага визначення цього поняття полягає в тому, що воно сформульоване й існує в науковій і навчальній літературі вже близько сорока років, є загальновизнаним і за час існування знало лише незначних змін [23, с. 259].

Термін «адміністративний» походить із латинської мови і означає «управлінський». Тому адміністративна діяльність, на відміну від оперативно-розшукової та процесуальної, як міліцейська функція часом ніяк не пов'язується зі специфічним соціальним призначенням міліції, адже її здійснює будь-який орган виконавчої влади [23, с. 260].

Ми вважаємо, що для з'ясування поняття законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ доцільним є визначення її суттєвих рис, тобто тих, що відрізняють адміністративну діяльність від інших основних напрямків роботи органів внутрішніх справ, зокрема від кримінально-процесуальної і оперативно-розшукової діяльності.

Серед суттєвих рис адміністративної діяльності органів внутрішніх справ можна виділити наступні: *підпорядкованість і підконтрольність виконавчим органам державної влади*, оскільки ОВС – невід'ємна ланка саме виконавчої влади; *державно-владний характер*, який виражається в тому, що вона здійснюється від імені держави з використанням наданих державою владних повноважень у рамках компетенції, суворо окресленої законом; *підзаконність*, котра означає, що завжди всі дії співробітників повинні ґрунтуватися на законі або підзаконних нормативних актах; *організуючий характер*, тобто основу змісту адміністративної діяльності органів внутрішніх справ становить позитивна, творча робота з організації й розвитку суспільних відносин, які виникають у зв'язку з перебуванням людей у громадських місцях, необхідністю забезпечення безпечного дорожнього руху, в'їздом громадян в Україну й виїздом за кордон і т. ін.; *профілактична спрямованість*, оскільки кінцевою метою адміністративної діяльності органів внутрішніх справ є

попередження правопорушень (хоча остання риса не є характерною тільки для даного виду діяльності ОВС) [23, с. 263–264].

Важливим є визначення змісту адміністративної діяльності, так, В. Ю. Пантелєєв, А. Л. Ховральов, А. В. Михальов зазначають, що адміністративна діяльність може охоплювати як внутрішню, так і зовнішню сферу діяльності ОВС. Внутрішня адміністративна діяльність призначена забезпечувати чітке функціонування всіх підрозділів і служб, злагоджену роботу всіх співробітників ОВС. А зовнішня адміністративна діяльність, у свою чергу, являє собою виконання владних функцій, які виходять за межі внутрішньоорганізаційних відносин, і поширюються на державні та громадські організації, їх посадових осіб, а також громадян [24, с. 4].

Поряд із такими загальними принципами державного управління адміністративною діяльністю органів внутрішніх справ, як участь громадськості в управлінні, плановість, науковість управління, принцип законності займає провідне місце. Разом із тим, прояв даного принципу, реалізація його в розглянутій сфері має деяку специфіку. Спробуємо дати визначення поняття законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України.

У якості принципу законність виражається у вигляді зверненої до всіх структурних підрозділів та працівників органів внутрішніх справ вимозі чіткого та неухильного дотримання законів і підзаконних нормативних актів. Ця вимога в загальному вигляді відображається в правоохоронному характері самої діяльності органів внутрішніх справ та звернена до всіх інших державних органів та їх посадових осіб.

Дотримання законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ особливо важливо, оскільки на них покладено обов'язок попереджати та припиняти правопорушення. Законність в адміністративній діяльності ОВС забезпечується здійсненням контролю, наглядом органів прокуратури, оскарженням незаконних дій працівників ОВС [25, с. 56].

Саме тому законність у більшості випадків стає методом діяльності працівників, підрозділів, установ внутрішніх справ та перетворюється на непохитний режим, який характеризується тим, що завдання ОВС виконуються неупереджено, відповідно до чинного законодавства, а вчинені порушення законності своєчасно виявляються та припиняються.

В. М. Самсонов та В. А. Галков, розглядаючи проблему законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ, зробили висновок, що законність у зазначеній діяльності означає: *по-перше*, наявність лише правового законодавства, регулюючого організацію і діяльність ОВС. Тут законність є

тільки юридичною проекцією, специфічним вираженням властивостей цього законодавства. Якщо є правове законодавство, що регулює діяльність ОВС, значить існує і законність, тобто такий порядок, при якому працівники ОВС повинні суворо дотримуватися правових норм і чітко виконувати їх дії. *По-друге*, законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ означає повну і всебічну реалізацію в діях працівників ОВС положень закону України «Про міліцію», а також інших законів, що стосуються діяльності цих державних службовців. Законність тут якраз і полягає в тому, що саме працівники ОВС виконують вимоги чинного законодавства, виявляють його порушення і кладуть їм край, поновлюють порушені права і свободи громадян, вживають заходів адміністративного примусу. *По-третє*, законність в адміністративній діяльності ОВС повинна забезпечувати надійний захист у цій сфері дії Конституції, Закону України «Про міліцію», інших законів та підзаконних нормативно-правових актів. Цей захист включає виявлення порушень законодавства, допущених працівниками ОВС, негайне прискікання цих порушень, притягнення винних до певної відповідальності [26, с. 141–142].

Законність у досліджуваній діяльності виступає також необхідною умовою для досягнення цілей функціонування ОВС та їх вдосконалення. Адже саме ця складова впливає на результати роботи та є основою авторитету ОВС і головним чинником довіри народу до міліції. Законність – показник стану легальності та правомірності адміністративної діяльності ОВС, який має високу суспільну значущість та забезпечує стабільність правопорядку, поширюється на всю юридичну дійсність, охороняє і реалізує права та свободи всіх громадян нашої держави.

Ми вважаємо, що законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ має подвійне значення: по-перше, сама професійна діяльність вище зазначених органів з профілактики правопорушень, охорони громадського порядку та громадської безпеки, розкриття злочинів спрямована на забезпечення суворого та неухильного дотримання та виконання норм права (тобто ця сфера законності втілює ефективність діяльності ОВС і являє собою головну мету їх функціонування); по-друге, можна виділити законність у діяльності органів внутрішніх справ за здійсненням ними їх професійних функцій, пов'язаних із попередженням правопорушень, підтриманням громадського порядку і т. п. (тобто ця сфера законності розглядається як спосіб чи засіб досягнення цілей функціонування ОВС).

Розглядаючи законність із цієї точки зору, необхідно відзначити ряд аспектів цього складного явища. Так, політичний аспект питання полягає в тому, що в особі будь-якого працівника

органів внутрішніх справ громадяни бачать представника держави та із законності саме його дій судять про стан законності в країні в цілому. Залежно від того, як працівники зазначених органів дотримуються законності, більшою мірою залежить соціальний престиж усього державного апарату.

Етичний аспект проблеми полягає в тому, що, виконуючи гуманні і глибоко моральні завдання із забезпечення та зміцнення законності, органи внутрішніх справ, їх працівники, природно, не можуть діяти аморальними методами, порушувати закони. На підтвердження цього необхідно додати, що доцільним було б один з основоположних нормативно-правових актів, що визначає порядок проходження служби в органах внутрішніх справ, – «Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ», затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1991 р., доповнити в п. 10 абзацом такого змісту: «виконують усі обов'язки громадян на засадах поваги, дотримання прав і свобод особи та громадянина і гуманізму».

Дуже велике значення має виховний вплив законності в адміністративній діяльності цих органів, оскільки ця діяльність здійснює сильний вплив на те, як і яка правосвідомість формується у громадян, чи є авторитетними в їх очах органи внутрішніх справ та їх працівники, чи виникає в громадян бажання надавати їм допомогу в підтриманні правопорядку, чи зміцнюється у громадян віра в силу закону і свою правову захищеність [27, с. 11].

Таким чином, від стану законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ багато в чому залежить стан громадського порядку в країні, забезпечення прав і свобод громадян, створення умов, при яких кожна людина впевнена в тому, що її життя і здоров'я, честь і гідність, її майнові права надійно захищені державою.

На основі викладеного вище можна зробити висновок, що *законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ* – це специфічний державно-правовий режим, відповідно до якого діяльність органів внутрішніх справ та їх посадових осіб при виконанні поставлених правоохоронних завдань з реалізації, охорони та захисту нормативно закріплених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, охорони громадського порядку та громадської безпеки, здійснюється в чіткій відповідності до вимог законів, підзаконних нормативних актів, міжнародних та європейських стандартів.

**Список літератури:** 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і ф-тів / [за ред. Ю. П. Битяка]. – Х. : Право, 2000. – 520 с.



3. Мелехин А. В. Теория государства и права : учебник / А. В. Мелехин. – М. : Маркет ДС, 2007. – 640 с. – (Университетская серия). 4. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с. 5. Лунев А. Е. Обеспечение законности в СССР / А. Е. Лунев. – М. : Юрид. лит., 1963. – 158 с. 6. Боннер А. Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности / А. Т. Боннер. – М. : Российское Право, 1992. – 320 с. 7. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1: Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) [та ін.]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 592 с. 8. Загальна теорія держави і права : [підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с. 9. Алексеев С. С. Проблемы теории права / Алексеев С. С. – Свердловск : СвЮрИнститут, 1972. – Т. 1. – 371 с. 10. Жилинский С. Э. Роль КПСС в укреплении законности на современном этапе / С. Э. Жилинский. – М. : Мысль, 1977. – 215 с. 11. Тагиев А. С. Некоторые актуальные проблемы законности и правопорядка в современной правовой науке / А. С. Тагиев // Право и политика. – 2001. – № 8. – С. 8–15. 12. Вопленко Н. Н. Социалистическая законность и применение права / Н. Н. Вопленко ; [под ред. М. И. Байгина]. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1983. – 184 с. 13. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : НОРМА, 2002. – 458 с. 14. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с. 15. Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе / Н. Г. Александров. – М. : Госюриздат, 1955. – 175 с. 16. Гранин А. Ф. Теоретические вопросы социалистической законности в деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. на соискание науч. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / А. Ф. Гранин. – К. : Прогресс, 1975. – 52 с. 17. Нагорный О. П. Законность в административной деятельности органов внутренних дел та шляхи її удосконалення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нагорный Олександр Павлович. – К., 2003. – 205 с. 18. Рабинович П. М. Упрочнение законности – закономерность развитого социализма (теоретико-методологические проблемы) : автореф. дис. на соискание науч. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / П. М. Рабинович. – М. : Юрид. лит., 1979. – 37 с. 19. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2007. – 840 с. 20. Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Н. Г. Александров. – М. : Госюриздат, 1961. – 269 с. 21. Гранат Н. Л. Правовые и нравственно-психологические основы обеспечения законности на предварительном следствии : автореф. дис. на соискание науч. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.09 «Уголовный процесс, криминалистика и судебная экспертиза, оперативно-розыскная деятельность» / Н. Л. Гранат. – М. : Академия МВД РФ, 1992. – 32 с. 22. Адміністративна діяльність : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / [М. В. Ковалів, З. Р. Кісіль, Д. П. Калайнов та ін.]. – К. : Правова єдність, 2009. – 432 с. 23. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за ред. С. М. Моїсеєва, Ю. І. Римаренка, В. І. Олефіра. – К. : КНТ, 2008. – 816 с. 24. Административная деятельность органов внутренних дел : [учеб. пособие для подгот. к экзаменам] / В. Ю. Пантелеев, А. Л. Ховралёв, А. В. Михалёв, А. Б. Южаков. – Екатеринбург : Изд-во Уральского юрид. ин-та МВД России, 2002. – 57 с. 25. Адміністративна

діяльність органів внутрішніх справ : навч. посіб. / В. Д. Сущенко, В. І. Олефір, С. Ф. Константинов [та ін.] ; за заг. ред. Є. М. Моїсеєва. – К. : КНТ, 2008. – 264 с.

**26.** Самсонов В. М. Законність у діяльності органів міліції / В. М. Самсонов, В. А. Галков // Короткі тези доповідей та наукових повідомлень республіканської науково-практичної конференції, 9–11 листоп. 1995 р., Харків / М-во освіти України ; Нац. юрид. акад. – Х. : Нац. юрид. акад., 1995. – С. 141–143.

**27.** Будило И. В. Профессиональная подготовка кадров: основные требования к управлению учебным процессом в образовательных учреждениях МВД РФ / И. В. Будило, Л. В. Кузнецова. – М. : Акад. Упр/ МВД РФ ; Барнаул : Барнаул. ЮИ МВД РФ, 2003. – 104 с.

*Надійшла до редколегії 12.07.2010*