УДК 342.95

Музичук О.М.
кандидат юридичних
наук, старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник
НДЛзПКЗ ОВС ХНУВС

Уточнення термінології, яка використовується під час забезпечення законності і дисципліни в ОВС

Забезпечення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ здійснюється за допомогою різноманітних засобів, які інколи у науковій літературі називають „способами" [1, с.239; 2, с.523-524], „умовами" [3, с.347-348; 4, с.165], „методами" [5, с.55, 65] чи „гарантіями" [3, с.347]. Деякі науковці ототожнюють більшість із приведених вище категорій [5, с.55], що, на нашу думку, є занадто спрощеним, і як наслідок – помилковим підходом щодо з'ясування їх сутності. Отже *метою* цієї статті є уточнення сутності термінологічного апарату з питань, які досліджуються. *Наукова новизна* статті визначається тим, що у ній на підставі аналізу семантичних та загальнотеоретичних положень з'ясовано сутність таких категорій, як „спосіб", „засіб", „умова", „гарантія" та „метод", які є необхідним термінологічним каркасом щодо розгляду проблемних питань забезпечення законності і дисципліни в ОВС.

Якщо звернутися до тлумачних словників, то дійсно можна зробити висновок про синонімічний характер цих категорій. Так, *спосіб* визначається як „певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось. Те, що служить знаряддям, засобом" [6, с.567]. *Умова*, як необхідна обставина, яка робить можливим здійснення, створення, утворення чого-небудь або сприяє чомусь; обставини при яких відбувається або здійснюється що-небудь; сукупність даних, положень, що лежать в основі чого-небудь [6, с.611]. *Метод*, – як спосіб теоретичного дослідження або практичного здійснення чого-небудь [6, с.316]. *Гарантія*, - як умови, що забезпечують успіх чого-небудь [6, с.125]. І на сам кінець *засіб*, - як „спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; спосіб. Те що служить знаряддям у якійсь дії, справі" [6, с.213].

Як бачимо, тлумачення вказаних термінів не дає чіткої відповіді про їх сутність та особливості, а навпаки тільки ускладнює їх розуміння, оскільки: по-перше, „спосіб" та „засіб" тлумачаться майже однаково, теж саме стосується „умов" та „гарантій"; по-друге, „метод" визначається через слово „спосіб", а спосіб через слово „прийом" яке більше є характеристикою методу. Вказане тлумачення наведеного категорійного апарату негативно вплинуло на теоретичні розробки з досліджуваних питань, які пропонуємо розглянути більш детально. Так, В.Б. Авер'янов пропонує розрізняти гарантії та засоби забезпечення законності та дисципліни. Під першими вчений розуміє „обумовлені закономірностями суспільного розвитку умови, засоби, фактори, що забезпечують дотримання законності" [3, с.347], і об'єднує їх у дві групи загальні й спеціальні гарантії. Загальними гарантіями В.Б. Авер'янов називає: політичні умови - розвиток демократії, гласність, поділ влади, свободу інформації; економічні умови - рівень розвитку ринкових відносин, виробництва, гарантованість економічної свободи, добробут населення тощо; ідеологічні умови - рівень розвитку правосвідомості, заснованої на визнанні пріоритету прав і свобод людини, правової культури громадян, і насамперед державних службовців. До спеціальних; 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 [3, с.347-348].

Сукупність завдань, функцій, повноважень, форм, методів і порядку діяльності щодо забезпечення законності і дисципліни вчений називає системою засобів забезпечення законності, які він об'єднує у певні групи, серед яких: різні види контрольної діяльності у сфері державного управління з боку державних органів, органів місцевого самоврядування і громадських організацій; різні способи реагування державних органів, насамперед органів виконавчої влади, на звернення громадян (пропозиції, заяви і скарги) з метою правової охорони і захисту їхніх прав і свобод; здійснення спеціалізованого судового захисту порушених прав і свобод громадян у порядку адміністративного судочинства; притягнення до різних видів юридичної відповідальності посадових осіб державних органів за протиправні дії у сфері державного управління, а також, у

необхідних випадках, застосування заходів адміністративної відповідальності до громадян, які своїми протиправними діями порушують встановлений порядок управління [3, с.348].

Ю.П. Битяк наголошує на тому, що „законність і дисципліну в державному управлінні забезпечують трьома основними способами - проведенням контролю, здійсненням нагляду і за допомогою звернень громадян" [1, с.239]. Тобто він, на відміну від В.Б. Авер'янова, виокремлює лише три способи (на думку В.Б. Авер'янова засоби) забезпечення законності й дисципліни. Вчений також зазначає „забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні досягається в процесі повсякденної діяльності державних органів і знаходить своє зовнішнє відображення у припиненні порушень законів і дисципліни; здійсненні заходів щодо ліквідації причин і умов, які їх породжують; відновленні порушених прав і законних інтересів громадян, громадських організацій; притягненні до відповідальності та покаранні осіб, винних у порушенні законності й дисципліни; створенні атмосфери невідворотності покарання за порушення вимог законності й дисципліни; вихованні працівників апарату управління в дусі суворого додержання наявних правил" [1, с.239-240]. На нашу думку, у щойно наведеній цитаті йшлося про окремі гарантії (умови) та методи забезпечення законності й дисципліни у державному управлінні.

В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко зазначають „держава забезпечує реалізацію законності за допомогою системи її гарантій. Гарантіями законності є наявність у держави: по-перше, загальних умов забезпечення режиму законності; по-друге, спеціальних засобів забезпечення режиму законності. До першої групи гарантій, тобто загальних умов забезпечення режиму законності, належать: 1) політичні передумови забезпечення режиму законності; 2) економічні передумови забезпечення режиму законності; 3) ідеологічні передумови забезпечення режиму законності; 4) організаційні передумови забезпечення режиму законності. До другої групи гарантій, тобто спеціальних засобів забезпечення режиму законності, належать: а) організаційно-структурні формування; б) організаційно-правові методи. Під організаційно-структурними формуваннями науковці розуміють державні органи і недержавні структури, на які покладено обов'язок з підтримання і зміцнення режиму законності; під організаційно-правовими методами - види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми

роботи, які ними використовуються для забезпечення законності, які вони називають способами забезпечення законності [2, с.523-524], фактично ототожнюючи такі категорії, як „методи" та „способи" забезпечення законності та дисципліни. Зокрема, до останніх вони, так само як і Ю.П. Битяк, відносять: контроль; нагляд та звернення до державних органів із заявами, пропозиціями, скаргами з питань забезпечення законності [2, с.524].

А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна та Л.Ю. Гордієнко використовують таку категорію, як „засоби забезпечення законності в державному управлінні", однак відносять до них: побудову державної влади та її поділ по горизонталі (законодавча, виконавча, судова) і по вертикалі (центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади) [7, с.125]; створення контрольних механізмів, які дають змогу відстежувати управлінські рішення та дії під кутом зору їх відповідності законам та іншим нормативним правовим актам [7, с.126]; дотримання дисципліни [7, с.128]; відповідальність [7, с.130], які, на нашу думку, є більше умовами (гарантіями), ніж засобами (способами) забезпечення законності та дисципліни у державному управлінні.

І.П. Голосніченко та Я.Ю. Кондратьєв використовують такі категорії, як „форми забезпечення законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ" [8, с.164-165], „умови забезпечення законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ" [8, с.165] та „способи забезпечення законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ" [8, с.166]. Так, до форм забезпечення законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ вони відносять: здійснення нагляду за виконанням посадовими особами і громадянами законів та інших нормативних актів, що регулюють питання охорони громадського порядку; точне і неухильне виконання та дотримання співробітниками органів внутрішніх справ правових актів, що регулюють застосування заходів адміністративного впливу; дотримання службової дисципліни [8, с.164-165]. Умовами науковці називають: систематичне підтримання правової культури, спеціальної підготовки, моральних якостей кожного співробітника; належну організаційну роботу; використання системи організаційно-правових методів, що дають можливість попереджувати, виявляти та своєчасно припиняти порушення законодавчих актів [8, с.165]. До способів забезпечення законності вчені відносять: контроль, нагляд прокуратури,

контроль судових органів, оскарженням незаконних дій працівників органів внутрішніх справ [8, с.166].

Вище ми розглянули фундаментальні наукові праці з досліджуваних питань, результати яких лягли в основу підготовки відповідних підручників з адміністративного права, державного управління та адміністративної діяльності ОВС України. Однак, і у них відсутнє єдине розуміння сутності таких категорій, як: „способи", „засоби", „умови", „методи" та „гарантії" забезпечення законності та дисципліни.

Теж саме стосується і окремих наукових праць з цієї проблематики. Так, наприклад, М.О. Тараненко розглядаючи проблемні питання забезпечення законності в діяльності митних органів оперує такими категоріями, як „гарантії" та „засоби" забезпечення законності діяльності митних органів. До перших вчений відносить: політичні, економічні, ідеологічні, організаційні, службово-професійні, соціальні. До других - контроль (загальнодержавний, внутрівідомчий, судовий, громадський); 2) звернення громадян; 3) прокурорський нагляд [9, с.66].

А.А. Стародубцев, досліджуючи організаційно-правові питання діяльності інспекцій з особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ, зазначає, що поняття „способи" та „методи" - однорідні, можуть вживатися як синоніми. Тобто, з точки зору змісту немає ніякої різниці між висловами „способи забезпечення" і „методи забезпечення", а от форми мають дещо інше значення, хоча використання тих чи інших форм також можна розглядати як певні способи (методи) дій [5, с.55]. До основних методів (способів) забезпечення дисципліни в органах внутрішніх справ, вчений відносить: створення належних умов для виконання службових обов'язків; виховання у осіб рядового і начальницького складу високих моральних та ділових якостей, свідомого ставлення до виконання службових обов'язків; повсякденну вимогливість начальників до підлеглих, постійну турботу про них, виявлення поваги до їх гідності, забезпечення соціальної справедливості; застосування засобів переконання та заохочення (стимулювання); застосування до порушників службової дисципліни заходів державного примусу [5, с.65].

На нашу думку, частина із наведених вище „методів (способів)" забезпечення дисципліни в органах внутрішніх справ є умовами (гарантіями), а частина методами, однак ніяк не способами.

Р.С. Мельник розглядаючи питання забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю, використовує таку категорію, як „юридичні гарантії законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю", до яких відносить такі засоби забезпечення законності, як: правове регулювання; контроль; оскарження; судовий контроль; прокурорський нагляд [10, с.2].

На нашу думку, правове регулювання є не засобом забезпечення законності та дисципліни, а її умовою (гарантією). Не зовсім ясно також чому вчений до засобів забезпечення законності та дисципліни відносить лише деякі із видів контролю та звернень громадян.

Резюмуючи розгляд ключових, на нашу думку, категорій, які є методологічним каркасом забезпечення законності і дисципліни в ОВС, вважаємо доцільним зробити такі висновки:

1) у науковій літературі з досліджуваних питань „способи", „засоби", „умови", „гарантії" та „методи" забезпечення законності і дисципліни часто ототожнюються або вживаються у різних значеннях;

2) переважна більшість науковців до способів (засобів) забезпечення законності та дисципліни відносять контроль, нагляд та розгляд звернення, з чим ми також погоджуємося;

3) вважаємо, що єдиним об'єднуючим чинником вказаних вище категорій („способи", „засоби", „умови", „гарантії" та „методи"), як необхідних елементів забезпечення законності та дисципліни в ОВС, є *мета*, оскільки вони спрямовані на: попередження службових правопорушень серед працівників ОВС, їх виявлення та припинення; відновлення порушених прав і законних інтересів працівників ОВС; притягнення винних до відповідальності; виявлення та усунення причин та умов вчинення правопорушень серед працівників ОВС; виховання працівників ОВС у дусі суворого додержання існуючих вимог та правил;

4) деякі із вказаних категорій, наприклад, засоби та способи забезпечення законності і дисципліни, доцільно вважати синонімами, оскільки спосіб визначається як засіб, і ,навпаки, засіб, як спосіб як в першому, так і в другому випадку під ними розуміється певна дія, яка здійснюється для досягнення загальної мети. Вважаємо, що ці категорії є синонімами, які означають одне і теж – дію (діяльність), яка здійснюється для досягнення певної мети. Однак, з

метою попередження подальшої термінологічної плутанини, далі по тексту ми будемо використовувати термін „засоби забезпечення законності і дисципліни". Це стосується і *умов* та *гарантій* забезпечення законності і дисципліни, які є нічим іншим, як необхідними обставинами, що роблять можливим здійснення чого-небудь, або сприяють чомусь. Під *методом* забезпечення законності і дисципліни пропонуємо розуміти конкретні прийоми безпосереднього управлінського впливу.

Література

1. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. - К.: Юрінком Інтер, 2005. - 544с.

2. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. - К.: Юрінком Інтер, 2003. - 544 с.

3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). - К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. - 584 с.

4. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 177 с.

5. Стародубцев А.А. Організаційно-правові питання діяльності інспекції особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 - Харків, 1999. - 185 с.

6. Тлумачний словник української мови. / Укладачі Ковальова Т.В., Коврига Л.П. – Харків: Синтекс, 2005. – 672 с.

7. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. - К.: Знання-Прес, 2003. - 343 с.

8. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 177 с.

9. Тараненко О.М. Забезпечення законності в діяльності митних органів: Дис… канд. юрид. наук: 12.00.07. – Одеса, 2006. – 203 с.

10. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: Дис… канд. юрид. наук: 12.00.07. – Харків, 1999. – 211 с.