

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 342.9:351.745.7

В.О. Криволапчук,
кандидат юридичних наук, доцент

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В СИСТЕМІ НАДІЙНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ КРИМІНАЛЬНОЇ МІЛІЦІЇ

Розглянуто принципові засади забезпечення законності та дисципліни в системі надійності працівників кримінальної міліції. Проаналізовано зазначені поняття. Здійснено тлумачення ключових норм основоположних нормативно-правових актів щодо адміністративно-правового забезпечення надійності працівників кримінальної міліції.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, законність, дисципліна, надійність, працівники кримінальної міліції.

Рассмотрены принципиальные основы обеспечения законности и дисциплины в системе надежности работников криминальной милиции. Проанализированы вышеуказанные понятия. Приведены толкования ключевых норм основополагающих нормативно-правовых актов административно-правового обеспечения надежности работников криминальной милиции.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, законность, дисциплина, надежность, работники криминальной милиции.

Basic foundations of the support of legality and discipline in the system of reliability of the criminal militia employees are considered. These concepts are analyzed. Interpretation of key norms of basic regulatory acts of an administrative and legal support of the reliability of criminal militia employees is resulted.

Keywords: administrative and legal support, legality, discipline, reliability, employees of criminal militia.

Постановка проблеми. Надійність працівників кримінальної міліції є ключовою категорією їх особистісної та фахової характеристики. Поряд з цим вона конкретизується за допомогою окремих понять, що отримали своє закріплення та визначення у нормативно-правових актах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти законності та дисципліни в органах внутрішніх справ досліджували такі автори, як М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, В.С. Венедиктов, В.Г. Лихолоб, М.В. Парасюк, С.С. Сливка, В.І. Щербина. Водночас адміністративно-правове забезпечення законності та дисципліни в системі надійності працівників кримінальної міліції вивчене не в повному обсязі.

Метою статті є аналіз ключових понять у системі надійності працівників кримінальної міліції: законності та дисципліни.

Виклад основного матеріалу. Осмислення проблеми надійності працівників кримінальної міліції передбачає доцільність зосередження уваги на адміністративно-правовому забезпеченні діяльності ОВС України як органу виконавчої влади.

Загальновідомо, що виконавча влада посідає особливе місце серед існуючих в Україні гілок державної влади. Ця особливість, на думку В.Б. Авер'янова, полягає в тому, що “саме в процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативно-правових актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку” [1, с. 17].

Чинне вітчизняне законодавство передбачає наявність цілої низки державних органів виконавчої влади. На сьогодні перелік міністерств і структура центральних органів виконавчої влади визначені Указом Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” [2]. У пункті 1 Додатку до зазначеного указу наведено перелік міністерств, керівники яких входять до складу Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), серед яких є Міністерство внутрішніх справ України.

Указом Президента України від 06.04.2011 № 383/2011 “Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України” зазначено, що МВС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ. “МВС України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також з питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів” [3].

Безперечно, одним із найважливіших нормативно-правових актів, що безпосередньо формує норми-принципи в сучасному демократичному суспільстві, зокрема діяльність органів виконавчої влади, є Конституція України, яка, з-поміж іншого, активізує й важелі законодавчого регулювання надійності працівників кримінальної міліції як складової частини органів внутрішніх справ на загальнодержавному рівні.

Так, стаття 3 Конституції України визначає людину, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю [4]. Український вчений В. Е. Теліпко вказує, що наведене положення стисло відтворює зміст концептуальних засад преамбули Загальної декларації людини, чим, власне, і має обумовлюватись відповідність приписів Конституції України міжнародним стандартам прав людини [5, с. 15]. Автор слушно зауважує, що серед цих засад слід визначити, зокрема, “віру в основні права людини, в гідність і цінність людської особистості”, а також “визнання гідності, притаманної всім членам людської сім'ї, та рівних і невід'ємних їхніх прав”. Вказані постулати відтворені й у преамбулах Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права [5, с. 17].

Крім того, Конституція України гарантує державний захист прав і свобод громадян. Широкий підхід до гарантування державою захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, природного середовища, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань було застосовано при структуруванні Закону України “Про міліцію”, ст. 1 якого визначає, що для працівників підрозділів кримінальної міліції виконання цього положення Основного Закону становить сутнісний зміст їхньої діяльності [6].

Аналіз завдань і функцій, що виконуються працівниками різних підрозділів кримінальної міліції України, дає підстави стверджувати, що питання їх надійності отримали безпосереднє відображення у ст. 2 Закону України “Про міліцію”, відповідно до якої завданнями працівників кримінальної міліції є: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення кримінальних правопорушень; участь у розкритті кримінальних правопорушень та розшуку осіб, які їх вчинили, у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних та кримінально протиправних посягань; виконання адміністративних стягнень; участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов’язків. Перераховані завдання є загальними й обов’язковими для виконання працівниками всіх структурних підрозділів і служб кримінальної міліції, незалежно від напрямів роботи, що виконуються, і покладених на них безпосередніх обов’язків.

З аналізу статті 3 Закону України “Про міліцію” випливає, що надійність кримінальної міліції як окремих спеціальних підрозділів органів виконавчої влади полягає у здійсненні діяльності, побудованої на “принципах законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням” [6].

Із урахуванням зазначеного вище, важливим є зосередження окремої уваги на законності їх діяльності та дослідження законодавчого забезпечення цієї сфери.

Законність відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв’язок права та влади, права та держави, права та суспільства. Законність стосується як сфери правотворчості, так і сфери правореалізації, оскільки вимога до дотримання законності стосується як вищих органів державної влади та інших державних органів, які ухвалюють у межах своєї компетенції підзаконні акти, так і безпосередніх виконавців законів: посадових осіб, громадських організацій та громадян. Законність є основним принципом державного та суспільного життя, оскільки він закріплений у статті 68 Конституції України.

Законність можна вважати критерієм правового життя суспільства, оскільки вона відображає правові особливості його організації [7, с. 498] та є комплексним соціально-правовим явищем, яке характеризує структурну побудову та функціонування суспільства і держави на правових засадах. Можна розуміти законність також як загальний принцип демократичної політичної системи, що полягає у верховенстві права, неухильному дотриманні законів та інших правових актів органами державної влади, посадовими особами, об’єднаннями громадян і окремими громадянами, припиненні правопорушень, невідворотності правової відповідальності в гарантуванні прав та свобод людини [8, с. 31].

Законність є обов’язковою для державних інституцій і виражається в законодавстві, що є системою правових актів, у яких знаходять відображення норми права. Закони повинні відповідати об’єктивним суспільним закономірностям, враховувати загальноприйняті в державі цінності та ґрунтуватися на забезпеченні прав і свобод людини та громадянина [9, с. 345]. Законність, відображена в правових актах, забезпечує реалізацію прав громадян і громадських утворень і обмежує свободу кожного заради свободи всіх [10, с. 237].

Термін “законність” походить від слова “закон” і охоплює всі сторони права – від його ролі у створенні закону до реалізації його норм в юридичній практиці. Тракткування поняття “законність” різними авторами є неоднозначним.

Найбільш загальним трактуванням терміну “законність” є його розуміння як точного, суворого, неухильного виконання всіма суб’єктами права законів і заснованих на їх підставі підзаконних актів [11]. Також цей термін тлумачать як режим відповідності суспільних відносин законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, котрий встановлюється в результаті неухильного дотримання їхніх вимог суб’єктами права [12].

Законність трактується як неухильне дотримання юридичних норм суб’єктами права [13, с. 363], принцип державного та суспільного життя, що полягає в точному здійсненні правових норм [14, с. 369], або як режим суспільно-політичного життя, що передбачає здійснення правових норм усіма учасниками суспільних відносин [15, с. 401]. Законність передбачає розуміння, застосування, безумовне, неухильне та точне виконання законів і заснованих на них інших правових актів усіма державними органами, посадовими особами, громадянами, громадськими формуваннями [9, с. 345; 16, с. 659; 17, с. 157].

Вказані трактування терміну “законність” охоплюють лише його розуміння в широкому значенні, коли законність тлумачиться як дотримання законів і підзаконних актів фізичними та юридичними особами, тобто її можна розуміти як спосіб поведінки населення, необхідний державі. Ми погоджуємося з думкою Н. Г. Александрова стосовно того, що цей термін необхідно розглядати, також враховуючи його вузьке значення, коли законність вважається принципом діяльності державного апарату щодо здійснення своїх функцій [18, с. 105]. На нашу думку, саме таке розуміння законності потребує акцентів у межах предмета дослідження, тобто того, що стосується діяльності працівників кримінальної міліції та забезпечення їх надійності.

Одним з елементів діяльності органів виконавчої влади, пов’язаних із законністю, є дисципліна, котру можна розуміти як певний порядок поведінки людей, який співвідноситься з нормами права та моралі, що склалися в суспільстві, чи з вимогами організацій [19, с. 318]. Дисципліну (лат. *disciplina*) можна тлумачити також як певний порядок поведінки людей, що відповідає нормам права та моралі чи вимогам певної організації [20; 21] та встановлюється як обов’язковий для виконання суспільством в цілому чи певною соціальною групою [22].

Слід зазначити, що поняття дисципліни зафіксоване в нормативно-правових актах. На відміну від поняття законності, дисципліна розглядається як ширша категорія та охоплює поведінку людей не тільки в сфері правової регламентації суспільних відносин (службова, фінансова, трудова тощо), а й у сфері дії інших норм, які функціонують у суспільстві (наприклад, профспілкових).

Значних суперечностей щодо визначення поняття законності та дисципліни в працях сучасних авторів не існує. Погляди науковців з цього приводу узагальнив А. А. Стародубцев, який визначив законність у діяльності органів внутрішніх справ як такий режим їх функціонування, в процесі якого забезпечується точне та неухильне додержання (виконання) вимог Конституції України, законів та інших актів законодавства всіма службами та підрозділами, а також окремими працівниками в усіх напрямках, формах і методах діяльності [23]. Поняття “службова дисципліна в органах внутрішніх справ” вчений розуміє як регламентовану нормативними актами, наказами, присягою, нормами моралі поведінку особового складу, що полягає в чіткому виконанні службових обов’язків і етичних вимог у службовий і позаслужбовий час.

Законність і дисципліна співвідносяться як загальне та конкретне, оскільки законність можна розглядати як статику (сукупність норм законодавчих актів), а дисципліну – як динаміку законності (певні дії з виконання вимог норм і

законодавчих актів) [10, с. 238]. За допомогою законності та дисципліни як сукупності норм і методів публічного управління держава регулює суспільні відносини й забезпечує законслухняну поведінку об'єктів управління [10, с. 238–239]. Сутність дисципліни в підрозділах кримінальної міліції передбачає дотримання законів, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, рішень судів, правил внутрішнього розпорядку, посадових інструкцій (статутів), наказів і розпоряджень керівників органів, а також умов проходження служби.

Законність і дисципліна – це обов'язкові риси правової держави, сукупність форм і методів публічного управління, котрі знаходять своє відображення в чинному законодавстві; за їх допомогою держава регулює суспільні відносини та досягається стан законслухняної поведінки об'єктів управління [24, с. 6].

Законність є базовою категорією, закріпленою в частині першій статті 68 Конституції України як принцип діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадян і їх об'єднань, який зобов'язує їх неухильно додержуватися Конституції та законів України, тобто законність вимагає дотримання та виконання лише правових норм. На відміну від законності, дисципліна є іншою категорією, оскільки її правове регулювання здійснюється не тільки законами України, але й указами Президента України та іншими підзаконними актами, а її виконання базується на вимогах як правових, так і інших соціальних норм.

Порівняльний аналіз законодавчих та інших правових актів дозволяє встановити, що єдиним законодавчим актом, який закріплює поняття службової дисципліни, є Закон України від 22.02.2006 № 3460-VI “Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України”. Відповідно до статті 1 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України службова дисципліна – це “дотримання особами рядового та начальницького складу Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованих йому органів і підрозділів та Присяги працівника органів внутрішніх справ України” [25].

Необхідно при цьому звернути увагу й на прогалини в чинному законодавстві. Безперечно, правовий статус (а відтак і надійність у загальнодержавній площині) працівника кримінальної міліції набуває чіткого визначення шляхом застосування понять “посадова особа” та “представник влади”. Попри це, при прийнятті Закону України “Про міліцію” в 1990 році редакційно зазначені положення не отримали свого закріплення у новелах Закону [6]. На наш погляд, вказані словосполучення є важливими компонентами правового статусу не лише працівників міліції, але й інших працівників органів внутрішніх справ. На жаль, подальші зміни, що вносилися до Закону України “Про міліцію”, не усунули цих суттєвих правових проблем.

На нашу думку, враховуючи те, що законність і дисципліна є більш врегульованими категоріями у чинному вітчизняному законодавстві щодо діяльності посадових осіб та представників влади, необхідним є внесення зміни до статті 16 Закону України “Про міліцію” та викладення її частини першої у наступній редакції: “Працівники міліції в Україні – це громадяни України, які проходять службу в органах внутрішніх справ на посадах рядового чи начальницького складу, є посадовими особами та представниками влади, котрим у встановленому законом порядку присвоюються спеціальні звання рядового чи начальницького складу міліції”.

На цю проблему не звернув увагу також і Кабінет Міністрів України під час затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ [26], яке не містить норм про те, що працівники органів внутрішніх справ є посадовими особами та представниками влади. Зазначення того, що вони перебувають на посадах рядового та начальницького складу, не відображає суті посадової особи, оскільки перебувати на посаді можна в будь-якій організації, але не виконувати при цьому функції представника влади.

Висновок. Визнання, дотримання та захист прав і свобод людини та громадянина є обов'язком держави, її органів, зокрема органів виконавчої влади. Саме в межах питань захисту прав і свобод громадянина та зміцнення державності слід розглядати проблему забезпечення законності та дисципліни в діяльності підрозділів кримінальної міліції МВС України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавничий дім “Ін Юре”, 2002. – 668 с.
2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
3. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України від 06.04.2011 № 383/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1222.
4. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
5. *Телітко В.Е.* Науково-практичний коментар Конституції України. Станом на 1 грудня 2010 р. / В.Е. Телітко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 544 с.
6. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-12>.
7. Юридична енциклопедія / Під ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : “Українська енциклопедія” ім. М.П. Бажана, 1999. – Т. 2. – 742 с.
8. *Бородин С.С.* Административная деятельность органов внутренних дел. Словарь терминов и понятий : учеб. пособ. / С.С. Бородин, П.В. Иванов, Ф.Ф. Оськин. – СПб. : Лань ; Санкт-Петербургский университет МВС России, 2000. – 240 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : підр. : у 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 584 с.
10. 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.
11. Проблемы дальнейшего укрепления социалистической законности в деятельности ОВД. – К. : Юридическая литература, 1986. – 112 с.
12. *Андрусак Т.Г.* Теорія держави та права : навч. посіб. / Т.Г. Андрусак. – Л. : Слово, 2003. – 317 с.
13. Теория государства и права : учеб. / Под ред. М.Н. Марченко. – М. : МГУ, 1987. – 431 с.
14. Теория государства и права : учеб. / Под ред. А.М. Васильева. – М. : Юрид. лит., 1983. – 416 с.
15. Теория государства и права : учеб. / Под ред. С.С. Алексеева. – М. : Юрид. лит., 1985. – 480 с.
16. *Бахрах Н.Д.* Административное право : учеб. / Н.Д. Бахрах. – М. : НОРМА, 2000. – 624 с.
17. *Колтаков В.К.* Адміністративне право України : підруч. / В.К. Колтаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
18. *Александров Н.Г.* Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Н.Г. Александров. – М. : Юриздат, 1961. – 271 с.

19. Большая советская энциклопедия : в 30 т. / Гл. ред. А.М. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Советская энциклопедия. – Т. 8 : Дебитор–Евкалипт. – 1972. – 591 с.
20. Дисципліна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Дисципліна>.
21. *Сошников А.П.* Оценка персонала. Психологические и психофизиологические методы / А.П. Сошников, А.Б. Пеленицын. – М. : Эксмо, 2009. – 173 с.
22. *Криволапчук В.О.* Загальні характеристики надійності працівників кримінальної міліції / В.О. Криволапчук // Організаційно-правові засади боротьби з правопорушеннями на транспорті : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 23–24 грудня 2011 р.) / Одеський державний університет внутрішніх справ. – Одеса : ОДУВС, 2011. – С. 131–132.
23. *Стародубцев А.А.* Організаційно-правові питання діяльності інспекцій з особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.А. Стародубцев ; Університет внутрішніх справ. – Х., 1999. – 19 с.
24. *Гаращук В.М.* Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / В.М. Гаращук. – Х. : Нац. юридична академія України, 1999. – 55 с.
25. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22.02.2006 № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.
26. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.1991 № 114 // Офіційний вісник України. – 1991. – № 7. – Ст. 129.

Отримано 16.09.2013