

УДК 35.072.2

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ОДНА З ГАРАНТІЙ ДОТРИМАННЯ ЗАКОННОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Ярмакі В. Х.

Стаття присвячена розгляду громадського контролю як однієї з гарантій дотримання законності в адміністративній діяльності правоохоронних органів України. Значна увага приділяється розгляду конституційних принципів організації діяльності правоохоронних органів в Україні. Здійснення громадського контролю дозволяє визначити відповідність адміністративної діяльності правоохоронних органів таким загальносоціальним принципам, як: соціальна справедливість, повага прав людини, гласність, взаємодія з населенням.

Ключові слова: громадський контроль, правоохоронні органи, законність, гарантія.

Статья посвящена рассмотрению гражданского контроля как одной из гарантий соблюдения законно-

сти в административной деятельности правоохранительных органов Украины. Значительное внимание уделяется рассмотрению конституционных принципов организации деятельности правоохранительных органов в Украине. Осуществление гражданского контроля позволяет определить соответствие административной деятельности правоохранительных органов таким общесоциальным принципам, как: социальная справедливость, уважение прав человека, гласность, взаимодействие с населением.

Ключевые слова: гражданский контроль, правоохранительные органы, законность, гарантия.

The article devoted to analysis of public control as one the guarantees of the rule of law within the framework of administrative activities of the law enforcement bodies.

© В.Х. Ярмакі, 2014

Main focus of the article is on analysis of constitutional basis of organization of activities of the law enforcement bodies in Ukraine. Public control allows ensuring compliance of administrative activities of the law enforcement bodies with such general social standards as social justice, respect for human rights, transparency and interaction with the community.

Keywords: public control, law enforcement bodies, legality, guarantee.

І в наші часи панує думка, що суспільство багато в чому визначається не тільки якістю законів, що ухвалюються, а й тим, наскільки вони виконуються. У зв'язку з цим юристи повинні розуміти, що виконання юридичних актів являє собою найважливішу ділянку правової практики. Якщо правові норми не реалізуються в публічно-правових відносинах, таке право не є чинним, а правові норми набувають декларативного характеру й змісту.

Політика загалом є сферою взаємодії між окремими соціальними групами, політичними партіями, класами, державними інститутами й суспільством, вона завжди виражає суть держави. При цьому правова політика, складаючи один з її елементів, нерозривно пов'язана із законністю, оскільки "ґрунтується на праві, здійснюється правовими методами, охоплює правову сферу діяльності" [1, 12]. Правова політика у сфері правоохоронної діяльності є складовою частиною соціальної політики держави, вона пов'язана з внутрішньою й зовнішньою її політикою. Правова політика у сфері правоохоронної діяльності спрямована на протидію злочинності та умовам, що її породжують, і є комплексом соціально-економічних і політико-юридичних заходів. Завдання правової політики у сфері правоохоронної діяльності зводяться до двох напрямів: з одного боку, закріплення в рамках закону норм і процедур законослухняної поведінки й визначення статусу правоохоронних органів як засобу забезпечення правового режиму законності, а з другого - забезпечення законності в діяльності самих органів.

Законність виступає фундаментальною категорією всієї юридичної науки і практики, а її рівень і дієвість гарантій - головним критерієм оцінки правового життя суспільства.

С.С. Алексєєв розглядає законність як "реальність права, таку реальність, коли його вимоги гарантовані можливістю послідовного, повного й неухильного втілення в життя". Він справедливо вважає, що поняття "законність" розкриває зміст правової дійсності, практичне здійснення правових норм, ідейно-політичних основ правової системи, її зв'язки з суспільно-політичними інститутами, з політичним режимом цього суспільства [2].

Законність - атрибут існування й розвитку демократично організованого суспільства. Вона є необхідною для забезпечення свободи та реалізації прав громадян, здійснення демократії, функціонування громадянського суспільства, науково обґрунтованої побудови й раціональної діяльності державного апарату. Вона є обов'язковою для всіх елементів державного механізму (державних органів, державних організацій, державних службовців), громадянського суспільства (суспільних, релігійних організацій, незалежних засобів масової інформації, неформальних об'єднань та ін.) і для всіх громадян.

Як зазначає В.С. Афанасьєв, законність - це принцип, загальнообов'язкова вимога, метод, режим і стан неухильного дотримання, виконання й застосування законів і заснованих на них правових актів усіма учасниками суспільних відносин у всіх сферах життя. Закріплена законодавством вимога дотримуватись правових розпоряджень, звернення до всіх суб'єктів суспільних відносин потрібно вважати принципом. Прояв законно-

сті в конкретній поведінці (діяльності) суб'єктів робить законність методом і станом їх діяльності. Елементом режиму суспільного життя законності буде тоді, коли більшість учасників суспільних відносин дотримуються, виконують і правильно застосовують правові приписи. Усі аспекти законності знаходять свій зримий прояв у правотворчості й у всіх формах реалізації права [3, 25].

Законність виступає як засадничий принцип, гарантія побудови незалежної, демократичної Української держави, а його реалізація пов'язана з вирішенням складних політичних, економічних, соціальних і правових проблем. Однією з таких проблем є гарантування конституційних засад демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією та правоохоронними органами України. Такими засадами виступають норми Конституції України, якими визначено, що Україна є демократичною, правовою державою, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3); народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади (ст. 5); визнається й діє принцип верховенства права (ст. 8); закріплений розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6).

Поняття демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами можна визначити із загального поняття такого контролю над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави, наведеного в ст. 1 Закону України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави". Демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави - комплекс здійснюваних відповідно до Конституції й законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни. Розмежування предмету демократичного цивільного контролю діяльності Воєнної організації та правоохоронних органів - дозволяє визначити демократичний цивільний контроль над правоохоронними органами як комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій [4].

Це свідчить, що при побудові системи цивільного демократичного контролю над правоохоронними органами України вирішальне значення має Конституція України, яка має найвищу юридичну чинність, задає суспільним відносинам цільову й цілісну структуру. Основний Закон України закріплює принципи організації державної влади, діяльності органів влади (законодавчої, виконавчої, судової). Тому конституційні принципи складають основу діяльності правоохоронних органів, а їх дотримання має контролюватись заходами й засобами цивільного демократичного контролю. До конституційних принципів організації діяльності правоохоронних органів в Україні слід віднести:

- принцип розподілу влад (ст. 6 Конституції України);
- принцип демократизму;
- принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України);
- принцип законності (ч. 2 ст. 6 та ч. 2 ст. 19 Конституції України);
- принцип пріоритету прав і свобод людини й громадя-

нина в діяльності правоохоронних органів України (ч. 2 ст. 3 Конституції України);

принцип відповідальності держави (посадових осіб) за свою діяльність перед громадянами (ч. 2 ст. 3 Конституції України);

принцип гуманізму;

принцип соціальної справедливості.

Зміст *принципу розподілу влад* означає, насамперед, багатифункціональність державної влади й рівноправність і незалежність органів державної влади один від одного, їх взаємний контроль. Цей принцип може постійно діяти лише за наявності законів про кожен вид органів державної влади та всебічне визначення в них як повноважень кожного з них, так і порядку діяльності, як гарантії діяльності кожного з них, так і відповідальності за свою діяльність [5, 14].

Норми, якими врегульована діяльність правоохоронних органів України, головним чином є зобов'язальними та заборонними. Конституція України як джерело адміністративного права [6, 39] вказує на те, що "органи... виконавчої влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України" (ч. 2 ст. 6 Конституції України), а також "органи державної влади..., їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України" (ч. 2 ст. 19 Конституції України). Зобов'язаннями (ч. 2 ст. 19) та заборонами (діяти тільки так, як передбачено законом - ч. 2 ст. 6) встановлено імперативний метод правового регулювання діяльності органів виконавчої влади, зокрема правоохоронних. Норми Конституції України є підставою для ухвалення законів і підзаконних нормативно-правових актів. Розподіл влади є невід'ємною частиною демократії, що, у свою чергу, забезпечує співпрацю між гілками влади та їх взаємний контроль.

Проголошений у ст. 8 Конституції України *принцип верховенства права* означає, що вся діяльність правоохоронних органів і службових осіб повинна відповідати вимогам права, що є втіленням вищої справедливості. При цьому верховенство в системі правових норм повинно належати саме нормам Конституції. Її найвища юридична чинність полягає в тому, що їй повинні відповідати всі закони, інші нормативно-правові акти, а також укладені й ратифіковані Україною міжнародні договори. Справжня свобода громадян є неможливою без дотримання ними законів. За своїм змістом закони повинні бути правовими, тобто втілювати вимоги справедливості.

Одним з найважливіших політико-юридичних *принципів є демократизм*. У Конституції України в ст. 1 зазначено, що Україна є суверенною й незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Поняття "демократична держава" означає, що джерелом влади в країні є народ, який безпосередньо або через представників здійснює владу, а також контролює здійснення влади через своїх представників. Звідси впливає право громадян контролювати діяльність владних, зокрема правоохоронних, органів і відповідний обов'язок державних органів інформувати громадян про свою діяльність, тобто діяти прозоро. Природно, що визначальна риса держави проявляється в найважливіших умовах успішної побудови демократичної, правової соціальної держави і є забезпеченням реальної участі громадян у вирішенні всієї різноманітності питань державного й суспільного життя. Саме тому участь населення в діяльності держави є неодмінним принципом керівництва державою, закріпленим у Конституції, законах України й багатьох підзаконних актах.

Так, стаття 5 Конституції України фіксує положення про те, що народ України, будучи єдиним джерелом влади в державі, здійснює її як безпосередньо, так і

через систему органів державної влади та місцевого самоврядування, а ст. 38 Конституції надає громадянам право участі в управлінні державними справами.

Принцип законності. Цей принцип має найбільш загальний, всеосяжний характер. Його зміст виражається у вимозі суворого й повного виконання розпоряджень правових норм усіма суб'єктами права. Забезпечуючи реалізацію норм права, указаний принцип одночасно сприяє втіленню в практику правового регулювання інших загальних принципів: справедливості, соціальної свободи, гуманізму.

Правоохоронні органи України наполегливо працюють над створенням сприятливого правового клімату для забезпечення успішної реалізації реформ щодо трансформації суспільного устрою та економіки держави. Головною метою сучасного реформування системи правоохоронних органів є створення та забезпечення дієвості юридичних гарантій захисту прав і свобод людини й громадянина.

Законність як важливий конституційний принцип проявляється, з одного боку, у правоохоронному характері діяльності органів державної влади, які виконують функцію правової охорони, а з іншого боку - означає здійснення правоохоронної діяльності на засадах суворого дотримання законів і підзаконних актів.

Забезпечення законності в діяльності правоохоронних органів - це створення такого адміністративно-правового режиму в суспільстві, за якого вся система органів, виконуючи функції щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю, зобов'язана, з одного боку, суворо дотримуватись вимог законів, а з другого - вимагати від посадових осіб і громадян безумовного виконання цих законів та інших правоохоронних і правозастосовних заходів з метою зміцнення правопорядку в державі.

Найважливішими формами реалізації законності в діяльності правоохоронних органів є:

здійснення нагляду за виконанням посадовими особами й громадянами законів та інших нормативних актів;

точне й неухильне виконання та дотримання співробітниками вимог правових актів, що регулюють застосування заходів адміністративного примусу;

дотримання службової дисципліни.

Принцип законності в діяльності правоохоронних органів означає, що вони є не тільки одним з гарантів точного й неухильного виконання законів, що належать до їх компетенції, але й самі у своїй діяльності зобов'язані суворо виконувати нормативні розпорядження. Неналежне виконання своїх службових обов'язків, допущені при цьому службові проступки переслідуються згідно з законом.

Громадський контроль виступає однією з гарантій законності в правоохоронній діяльності. При цьому така гарантія стосується всіх видів і напрямків правоохоронної діяльності - адміністративної, діяльності щодо боротьби зі злочинністю, кримінально-виконавчої тощо.

Гарантію визначають як систему умов, засобів і способів, які забезпечують усім і кожному рівні правові можливості для виявлення, набуття та реалізації своїх прав і свобод [7, 80]. У теорії права визначено гарантії законності правопорядку як сукупність об'єктивних і суб'єктивних умов і спеціальних засобів (заходів), спрямованих на забезпечення та охорону (захист) режиму законності й правопорядку. Гарантії законності й правопорядку поділяють на загальні та спеціальні (юридичні) [8, 399]. Громадський контроль як гарантія законності в правоохоронній діяльності створює умови надійності становища всіх суб'єктів правоохоронної діяльності, забезпечення сприятливого та ефективного здійснення суб'єктами відповідних правоохоронних дій. У зв'язку з цим громадський контроль можна розглядати як юри-

дичну гарантію законності, тобто як сукупність умов, засобів, організаційно-правових заходів, безпосередньо спрямованих на забезпечення законності правоохоронної діяльності. Якщо визначити сутність і зміст громадського контролю як гарантії законності в адміністративній діяльності правоохоронних органів, слід підкреслити, що відповідні умови, засоби, організаційно-правові заходи, які застосовуються суб'єктами громадського контролю, будуть мати особливості, порівняно з тими засобами й заходами, які застосовуються при здійсненні громадського контролю за правоохоронною діяльністю у сфері боротьби зі злочинністю або у сфері кримінально-виконавчої діяльності. Ці особливості будуть визначатись відповідно до предмету цивільного контролю й стосуватись, насамперед, його меж.

Здійснення громадського контролю дозволяє визначити відповідність адміністративної діяльності правоохоронних органів таким загальносоціальним принципам, як: соціальна справедливість, повага прав людини, гласність, взаємодія з населенням.

Принцип соціальної справедливості. Цей принцип має морально-правовий зміст. Справедливість як багатогранна, багатокомпонентна категорія знаходить свій прояв у всіх сферах суспільного життя, інтегрує в собі економічні, політичні, етичні, правові й духовні аспекти. Принцип соціальної справедливості забезпечує відповідність між практичною роллю індивідів у житті суспільства та їх соціальним положенням, між їх правами й обов'язками, між трудом і винагородою, злочином і покаранням. Особливість юридичної справедливості полягає в тому, що вона в правовій сфері має найбільш чіткий, формально визначений характер, часто пов'язаний з державним примусом. Уся правова система стоїть на варті справедливості, служить засобом її вираження і закріплення, охорони і захисту. Принцип справедливості має нормативно-оцінний характер, закладений у самому змісті права й знаходить своє втілення в правах і обов'язках, заходах заохочення й покарання тощо.

Принцип поваги прав людини. У законодавстві України знаходить своє відображення визнане на міжнародному рівні положення про охорону фундаментальних прав людини, їх порушення переслідується згідно із законом. Адміністративна діяльність правоохоронних органів будується відповідно до принципів поваги прав і свобод людини й громадянина, законності, гуманізму, гласності.

Пріоритетне місце "поваги прав і свобод людини й громадянина" в системі принципів адміністративної діяльності правоохоронних органів зумовлене тим, що в Україні "людина, її права і свободи є вищою цінністю". Визнання, дотримання й захист прав і свобод людини й громадянина - обов'язок держави (ст. 2 Конституції України). Оскільки адміністративна діяльність правоохоронних органів, на відміну від інших органів виконавчої влади, пов'язана із застосуванням заходів адміністративного примусу, вона може становити істотну загрозу правам і свободам людини й громадянина.

Принцип гласності. Принцип гласності означає забезпечення доступності обговорювання тих або інших державних рішень на підставі широкої інформованості й урахування громадської думки. Гласність включає правдиву, своєчасну й широку інформацію про дійсний стан справ у державі й виражає довіру й повагу до людей, їх здатності розібратися в поточних подіях, виробити правильне рішення, свідомо брати участь в їх здійсненні. Поступово гласність стає інструментом популяризації діяльності правоохоронних органів і в Україні.

Держава забезпечує додержання принципу гласності у два способи. По-перше, вона вимагає від державних органів гласності й відкритої діяльності для широкої громадськості. По-друге, держава стимулює прагнення

населення до висловлювання суджень щодо діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, а також підприємств, установ, організацій.

Принцип взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням є дуже важливим і складається з підгруп принципів. Потрібно зазначити, що взаємодія - не тільки принцип діяльності правоохоронних органів, але й вимога до них. На підставі наукових досліджень і багатьох практичних експериментів було доведено, що для успішної боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку правоохоронним органам України необхідно покращити взаємодію з громадськістю. Одним з напрямків такої взаємодії постає цивільний контроль за діяльністю правоохоронних органів. Слід відзначити, що в нормативно-правових актах, які регламентують діяльність окремих правоохоронних органів, їх підрозділів, закріплено норми, які спрямовані на вдосконалення взаємодії з громадськістю.

Підсумовуючи, можна сказати, що основою діяльності правоохоронних органів має бути захист прав і свобод людини, безумовне поновлення цих прав у разі їх порушення, відкритість і доступність усіх ланок, тісна взаємодія з населенням. І головним критерієм оцінки роботи правоохоронних органів повинна бути саме довіра людей до них.

Література

1. Матузов Н.И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики / Н.И. Матузов // Правоведение. - 1997. - № 4. - С. 12-17.
2. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. - М.: БЕК., 1994. - 187 с.
3. Афанасьев В.С. Обеспечение законности: вопросы теории и практики (по материалам органов внутренних дел): дис. ... доктора юрид. наук / Афанасьев Владимир Сергеевич. - М., 1993.
4. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 46. - С. 366.
5. Органи державної влади України: [монографія] / [за ред. В.Ф. Погорілка]. - К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. - 592 с.
6. Административное право Украины [учебник для студентов высших. учеб. заведений юрид. спец.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.]; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. - 2-е изд., перераб. и доп. - Х.: Право, 2003. - 327 с.
7. Хропанюк В.М. Теория государства и права: [учебн. пособие для высших учебных заведений] / В.М. Хропанюк; под ред. профессора В.Г. Стрекоза. - М.: "Дабахов, Ткачев, Димов", 1996. - 384 с.
8. Загальна теорія держави і права: [підручник] / [М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Рогачова та ін.]; за ред. М.В. Цвіка та ін.; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого - Х.: Право, 2002. - 428 с.

Ярмак В.Х.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного та
міжнародного права
ОДУВС

Надійшла до редакції: 12.12.2014