

УДК 343.851:343.974(477)

Доценко О. С. – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри управління та роботи з персоналом Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

Проаналізовано сутність, значення та правові характеристики юридичних гарантій законності. На підставі аналізу й узагальнення наявних тлумачень цього поняття запропоновано визначення юридичних гарантій законності в управлінській діяльності поліції щодо запобігання організованих злочинності в Україні.

Ключові слова: юридичні гарантії, законність, управлінська діяльність, Національна поліція, організована злочинність.

Адміністративна реформа, що нині триває в Україні, аспірована на всебічну та комплексну перебудову системи державного управління. Реалізація основоположних завдань реформи потребує чіткої координації діяльності органів виконавчої влади всіх рівнів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина у сфері надання державних управлінських послуг. Ефективність реалізації цих завдань безпосередньо залежить від провадження в правоохоронних органах, зокрема в діяльності Національної поліції, принципово нової політики, що ґрунтується на стандартах, напрацьованих світовою спільнотою. Управлінська діяльність передбачає роботу з кадрами, тому на результативність виконання поліцією соціальних функцій впливає якість добору, розстановки, навчання та мотивації персоналу. Концепція кадрової роботи, яку досі реалізують у правоохоронних органах, уже не задовольняє потреби новоствореної Національної поліції, оскільки не відповідає стратегії її розвитку.

Важливим показником рівня цивілізованості сучасного суспільства є ступінь забезпеченості прав і свобод особи. Для реалізації кожним своїх суб'єктивних прав необхідно визначити

дієві механізми, які гарантуватимуть права громадян у сучасних умовах політичних та економічних перетворень в Україні.

Саме наявність юридичних гарантій є підставою для практичної реалізації кожною людиною закріплених за нею прав. Зазначене стосується і сфери управлінської діяльності Національної поліції України щодо запобігання організованих злочинності.

Спеціальних комплексних досліджень, присвячених питанням правових гарантій законності в управлінській діяльності поліцейського, поки що не здійснено, хоча є чимало напрацювань у сфері вивчення різних аспектів законності (Н. О. Боброва, С. Г. Братель, М. В. Вітрук, Л. Д. Воєводін, В. Л. Грохольський, В. В. Мамонов, О. В. Міцкевич, О. П. Нагорний, П. Е. Недбайло, Н. Р. Нижник, В. І. Олефір, В. О. Патюлін, В. Ф. Погорілко, П. М. Рабінович, І. С. Самощенко та ін.). Водночас в умовах реформування правоохоронних органів, зокрема з набуттям чинності 7 листопада 2015 року Закону України «Про Національну поліцію» [1], проблеми забезпечення правових гарантій законності в управлінській діяльності поліцейського набули особливої актуальності.

Поняття юридичних гарантій загалом і безпосередньо юридичних гарантій законності донині залишається невизначеним.

Юридичні гарантії є самостійним видом системи гарантій. Поняття «гарантія» (франц. *garantie* – забезпечити) означає «запорука, умова, яка забезпечує що-небудь» [2, с. 81; 3, с. 125]. Гарантії прав і свобод в юридичній літературі тлумачать як: 1) комплекс суб'єктивних та об'єктивних факторів; 2) систему соціально-економічних, політичних, моральних, юридичних та організаційних передумов, умов, засобів і способів [4, с. 64]. На нашу думку, термін «фактори» не доцільно використовувати щодо гарантій, оскільки цей термін визначає характер явищ, чинників. Друге визначення не висвітлює зміст поняття гарантій, а лише перелічує їх види. Натомість цілком слушно поняття гарантій потлумачено як «умови, засоби і способи», які забезпечують реалізацію та всебічну охорону прав.

Власне юридичними гарантіями певні «засоби й способи» стають лише через юридичну форму, шляхом їх закріплення в нормах права. Термін «юридичні гарантії» свідчить про їхню нормативно-правову сутність. Натомість забезпечення гарантованості полягає, передусім, у здійсненні прав і виконанні

обов'язків, передбачених у чинних правових нормах. Норма не передбачає безпосередньо певних правових результатів. Останні досягають за допомогою правової діяльності, яку можна визначити як реалізацію суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків, покладених нормою права на відповідних суб'єктів трудових правовідносин [5, с. 32].

З огляду на це, вважаємо за доцільне виокремити в структурі юридичних гарантій законності в управлінській діяльності поліції щодо запобігання організованій злочинності в Україні два елементи: правові норми та діяльність суб'єктів. Зокрема, норма права встановлює для суб'єкта правовідносин конкретні обов'язки, виконання яких (тобто діяльність цього суб'єкта) гарантуватиме реалізацію прав іншого суб'єкта. Закон, відповідно, є юридичною підставою правової діяльності, а юридична діяльність – засобом реалізації закону.

У юридичній літературі триває дискусія щодо спеціального призначення юридичних гарантій. Роль юридичних гарантій раніше зводили суто до охорони та захисту прав громадян від будь-яких порушень з боку осіб, зобов'язаних забезпечити безперешкодну реалізацію прав і свобод. У подальших працях поняття юридичних гарантій розширили (окремі автори визнавали, що юридичні гарантії забезпечують також реалізацію прав громадян) [6, с. 94].

У сучасній юридичній науці сформульовано чимало визначень поняття юридичних гарантій. Ідеться, передусім, про юридичні гарантії в широкому значенні, що стосуються різних галузей права.

У загальноправовому значенні юридичні гарантії доцільно вважати сукупністю «засобів і способів», що втілює законність, яка передбачає, що всі управлінські рішення, незалежно від рівня суб'єкта управління, повинні ґрунтуватися на законі й бути спрямованими на його виконання. Ця вимога набуває особливого значення, коли йдеться про правоохоронні органи, сфера діяльності яких пов'язана з постійним втручанням у права громадян [7, с. 232]. Водночас рішення є ефективним, якщо воно відповідає вимогам законності, тобто не суперечить чинним державним і відомчим нормативним актам тощо. Зазначене сприяє зміцненню державної дисципліни й суворому дотриманню законності в діяльності правоохоронців [7, с. 406].

Згідно з твердженням В. Ф. Погорілка, юридичними гарантіями слід вважати передбачені законом спеціальні

засоби практичного забезпечення прав і свобод людини та громадянина [8, с. 40]. Однак у цьому визначенні автор не врахував призначення юридичних гарантій. Дефініція аналізованого поняття має містити вказівку на призначення цих «засобів і способів» як на одну з найсуттєвіших ознак юридичних гарантій. Тому увагу слід акцентувати на тому, що юридичні гарантії призначені забезпечувати фактичну реалізацію, усебічну охорону та захист прав громадян.

Досить повним за змістом, тобто таким, що відображає суттєві риси досліджуваного поняття в загальноправовому аспекті, є визначення, яке запропонував В. О. Патюлін. Відповідно до його дефініції, юридичні гарантії – це правові норми, що визначають специфічні юридичні засоби, умови та порядок реалізації прав, а також юридичні засоби охорони та захисту їх у разі порушення [9, с. 23].

Окремі науковці, наприклад І. С. Самощенко, правові гарантії законності тлумачать як спеціальні нормативно-правові засоби, що гарантують неухильне виконання норм права, недопущення сваволі з боку органів і посадових осіб держави стосовно громадян, що забезпечує відновлення порушених прав та покарання порушників законності [10, с. 64]. Інші вчені у своїх визначеннях також ураховують діяльність державних органів (інколи – громадських організацій), яку провадять відповідно до цих норм. Гарантії законності передбачає саме діяльність державних органів і громадських організацій (відповідно до юридичних норм). Також обстоюють позицію, згідно з якою юридичними гарантіями слід вважати систему нормативних та індивідуальних правових приписів і відповідну юридичну діяльність, спеціально призначену для забезпечення законності.

На нашу думку, юридичні гарантії законності варто розглядати не лише як комплекс засобів і способів (про що йдеться в запропонованих вище визначеннях), а як єдність елементів, тобто цілісне юридичне утворення. Увагу слід акцентувати на тому, що юридичні гарантії містять у собі два взаємопов'язані елементи – норми права та діяльність суб'єктів внутрішніх справ.

Отже, *юридичні гарантії законності в управлінській діяльності поліції щодо запобігання організований злочинності в Україні* – це цілеспрямована, організаційна, виконавча та розпорядницька діяльність, що передбачає безпосереднє

повсякденне практичне здійснення завдань і функцій держави у сфері запобігання організованій злочинності в Україні.

Визначаючи гарантії законності в управлінській діяльності поліції, О. П. Нагорний стверджує, що вони становлять закріплену в нормах права систему адміністративно-правових засобів, які сприяють реалізації визначених правових норм, що мають регламентувати адміністративну діяльність поліції, а також спеціально розроблені державою способи, що забезпечують у цій сфері діяльності точне дотримання, застосування законів і підзаконних нормативних актів, правильне використання прав, виконання обов'язків усіма учасниками адміністративних правовідносин, а також притягнення правопорушників до юридичної відповідальності [11, с. 210].

Діяльність щодо забезпечення законності в управлінській діяльності Національної поліції провадять за двома головними напрямками: 1) забезпечення суворого дотримання законності кожною ланкою органів поліції та кожним її працівником з метою організації чіткої роботи, підтримання державної дисципліни; 2) забезпечення охорони та захисту прав і законних інтересів громадян у повсякденній діяльності.

Особливості забезпечення законності досить точно визначила Н. Р. Нижник, а саме:

– на апарат управління покладено завдання щодо забезпечення дотримання юридичних норм значною кількістю суб'єктів права, причому в умовах існування різновекторних суспільних інтересів неминучими є розбіжності у сприйнятті правових норм і спроби чинити опір (зокрема організований) їх реалізації;

– законність як панування закону у відносинах між владою та особистістю протягом тривалого часу ігнорували, сприймаючи переважно як виконавчу дисципліну. Для громадян це означало обов'язок виконувати приписи чиновництва, що суперечило засадам реального народного волевиявлення [12, с. 97].

Важливим чинником забезпечення законності є переконання (попередження, роз'яснення та виховання), тобто профілактична робота. Першочерговим обов'язком органів державного управління є недопущення порушень, помилок, обмеження прав і законних інтересів громадян. Лише після цього вони мають уживати заходів щодо відновлення порушених прав, виправлення помилок.

Розрізняють загальні та спеціальні юридичні гарантії законності [5, с. 33; 6, с. 95]. Загальні гарантії постають як офіційний рівень втілення задекларованої державою справедливості в політико-правовій сфері за умов, що вони тісно взаємопов'язані та реально взаємодіють. Загальні гарантії законності передбачають визначення механізмів найефективнішого впливу права на процес упорядкування суспільних відносин.

Політичними передумовами законності є режим демократії та гласності. З-поміж організаційних передумов забезпечення законності важливого значення набуває розподіл державної влади за вертикаллю (центральної та місцеві органи виконавчої влади) та горизонталлю (законодавча, виконавча, судова гілки влади, а також і формування між підсистемами державного управління відносин взаємного контролю, стримувань і противаг.

Забезпечення законності в управлінській діяльності поліції залежить від таких організаційних факторів, як кваліфікація державних службовців, ефективність діяльності системи правової підготовки кадрів, чіткий розподіл обов'язків. У правотворчості порушенням законності є порушення правових норм, що регламентують цей процес, законів формальної логіки, граматики та законодавчої техніки. Водночас суб'єктом є посадова особа органу державної влади, зокрема працівник поліції, який відповідно до своєї компетенції бере участь у правотворчому процесі. Дотримання законності в цьому разі безпосередньо залежить від професіоналізму суб'єктів правотворчості. Причому професіоналізм означає досконале знання нормативно-правових документів, які регламентують правотворчу діяльність, володіння методикою й тактикою цієї діяльності як на певному етапі, так і загалом. Фахівець повинен володіти знаннями з психології, методами комунікації тощо. Досліджуючи зазначену проблему з практичної позиції, слід зазначити, що для ефективної правотворчості бракує фахівців. Навіть працівники з вищою освітою в галузі юриспруденції здебільшого не володіють необхідними спеціальними знаннями у сфері правотворчого процесу [13, с. 264].

Окрім професіоналізму, у правотворчості й реалізації норм права важливу роль відіграє політична та правова культура. Правосвідомість ґрунтується на визнанні абсолютної цінності прав і свобод людини та громадянина, беззаперечному, точному

й неухильному дотриманні законів й інших правових норм. Це є ідеологічною передумовою забезпечення законності.

Наявність загальних гарантій забезпечення законності в управлінській діяльності поліції щодо запобігання організованим злочинності безпосередньо залежить від: темпів переходу держави до ринкової економіки за умов політичної відкритості; тенденції до демократизації інститутів; лібералізації соціально-економічної політики; утвердження гласності й становлення громадянського суспільства; проведення адміністративної та інших реформ; формування відносин взаємного контролю; підготовки фахівців у сфері правотворчості, чіткого розподілу функцій та обов'язків між органами поліції, оплати їхньої праці за надання управлінських послуг тощо.

До спеціальних гарантій належать правові (юридичні) гарантії законності, тобто специфічні юридичні засоби та внутрішні юридичні механізми, що є реальним утіленням законності в правовій сфері. Юридичними гарантіями законності є такі: повнота й ефективність юридичних норм; високий рівень контролю та нагляду за реалізацією законності; якісна діяльність компетентних органів влади щодо забезпечення законності; удосконалення юридичної практики; підвищення ефективності заходів юридичної відповідальності. Спеціальні юридичні гарантії можна класифікувати, виокремивши такі групи:

- загальноправові гарантії (розвиненість правової системи загалом, повнота й несуперечливість законодавства, наявність розвинутої юридичної техніки та юридичної процедури, належний рівень правової культури суспільства);

- організаційно-правові гарантії (діяльність законодавчої, виконавчої, судової влади та Президента як гаранта Конституції України, а також органів спеціального призначення як гарантів ефективності законів і забезпечення умов для їх реалізації та захисту);

- процесуальні гарантії (наявність ефективних засобів державного примусу, презумпція невинуватості, рівність правового статусу, невідчужуваність прав та обов'язків суб'єктів, нормативно визначений принцип невідворотності покарання за порушення закону).

Правові гарантії законності полягають не лише у створенні ефективного механізму відновлення порушених правових норм,

а й у забезпеченні такого порядку застосування норм, який максимально запобігав би можливість порушень. Вони передбачають заходи щодо:

- удосконалення законодавства;
- виявлення порушень законності;
- захисту, відповідальності, нагляду і контролю за станом законності;
- профілактики порушень законності.

Попри певні відмінності у визначеннях, сутність спеціальних (юридичних) гарантій забезпечення законності залишається незмінною. Вони ґрунтуються на закріпленні прав та обов'язків у правових нормах, системі норм, яка регулює, гарантує та захищає від порушень порядок реалізації цих норм.

Узагальнюючи результати дослідження, зазначимо, що гарантії законності в управлінській діяльності поліції щодо запобігання організованих злочинності – це способи, умови, засоби та фактори, які позитивно впливають на державну структуру як і зсередини, так і ззовні, забезпечуючи процес реалізації законності. Зазначене сприяє впорядкованості соціальних відносин, яка уможливорює виконання одного з головних завдань діяльності Національної поліції України щодо запобігання організованій злочинності, охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку. Гарантії законності є невід'ємною складовою її змісту, без якої не може існувати ні право, ні законність. Спеціальні правові гарантії забезпечення законності – це специфічні юридичні засоби та внутрішні юридичні механізми, що є реальним утіленням законності в правовій сфері, а також закріплення прав та обов'язків у правових нормах і система норм, яка регулює, гарантує та захищає від порушень порядок реалізації цих норм.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Національну поліцію [Електронний ресурс] : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>. – Назва з екрана.
2. Булыко А. Н. Большой словарь иностранных слов: 35 тысяч слов / А. Н. Булыко. – 3-е изд., испр., перераб. – М. : Мартин, 2010. – 704 с.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
4. Теорія держави і права : підручник / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. – Харків : Право, 2014. – 366 с.
5. Рабинович П. М. Проблемы теории законности развитого социализма : пособие / П. М. Рабинович. – Львов : Изд-во Львов. ун-та, 1979. – 203 с.
6. 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 Луган. ун-та внутр. дел, 2008. – 364 с.
7. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. – Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с.
8. Права та свободи людини і громадянина в Україні : посібник / В. Ф. Погорілко, В. В. Головченко, М. І. Сірий. – Київ : Ін Юре, 1997. – 252 с.
9. Патюлин В. А. Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений) / В. А. Патюлин. – М. : Наука, 1984. – 224 с.
10. Самощенко И. С. Охрана режима законности Советским государством / И. С. Самощенко. – М. : Госюриздат, 1960. – 104 с.
11. Нагорний О. П. Реалізація правових гарантій законності працівниками міліції у внутрішній адміністративно-службовій діяльності / О. П. Нагорний // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 2. – С. 208–215.
12. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. – Київ : Вид-во УАДУ, 2012. – 343 с.
13. Соловйов В. М. До питання про гарантії законності в державному управлінні України / В. М. Соловйов // Часопис Хмельницького університету управління та права. – 2014. – № 1–2 (13–14). – С. 263–267.

REFERENCES

1. Zakon Ukrainy pro Natsionalnu politsiuu: vid 2 lyp. 2015 r. No. 580-VIII [Law of Ukraine on National Police from July 2, 2015, No.580-VIII] (n.d.). zakon3.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19> [in Ukrainian].
2. Bulyko, A.N. (2010). *Bolshoi slovar inostrannykh slov. 35 tysiach slov* [A large dictionary of foreign words. 35 thousand words] (3rd ed., rev.). Moscow: Martyn [in Russian].
3. Busel, V.T. (Eds.). (2005). *Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy (z dod. i dopov.)* [Great glossary of contemporary Ukrainian language (with additional and additional notes)]. Kyiv [in Ukrainian].
4. Petryshyn, O.V., Pohrebniak, S.P., & Smorodynskiy, V.S. (et al.). (2014). *Teoriia derzhavy i prava* [The theory of state and law]. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
5. Rabinovich, P.M. (1979). *Problemy teorii zakonnosti razvitoogo socializma* [The problems of the theory of legality of developed socialism]. Lvov: Izd-vo Lvov. un-ta [in Russian].
6. Mychko, N.I. (2008) *Zakonnost i obespechenie prav grajdan pri osuschestvlenii pravosudiia i v deiatelnosti pravoohranitelnykh organov Ukrainy (teoreticheskii aspekt i realnaia praktika)* [Legitimacy and ensuring the rights of citizens in the administration of justice and in the activities of law enforcement bodies of Ukraine (theoretical aspect and real practice)]. Doneck: Doneck. yurid. in-t Lug. un-ta vnutr. del [in Russian].
7. Plishkin, V.M. (1999). *Teoriia upravlinnia orhanamy vnutrishnikh sprav* [The theory of management of internal affairs]. Yu.F. Kravchenka (Ed.). Kyiv: Nats. akad. vnutr. sprav Ukrainy [in Ukrainian].
8. Pohorilko, V.F., Holovchenko, V.V., & Siryi, M.I. (1997). *Prava ta svobody liudyny i hromadianyna v Ukraini* [Rights and freedoms of man and citizen in Ukraine]. Kyiv: In Yure [in Ukrainian].
9. Patiulin, V.A. (1984). *Gosudarstvo i lichnost v SSSR (pravovye aspekty vzaimootnoshenii)* [State and personality in the USSR (legal aspects of relationships)]. Moscow: Nauka [in Russian].
10. Samoscenko, I.S. (1960). *Ohrana rejima zakonnosti Sovetskim gosudarstvom* [Protection of the rule of law by the Soviet state]. Moscow: Gosiurizdat [in Russian].
11. Nahorny, O.P. (2013). *Realizatsiia pravovykh harantii zakonnosti pratsivnykamy militsii u vnutrishnii administratyvno-sluzhbovii diialnosti* [Implementation of legal guarantees of the lawfulness of police officers in internal administrative and service activities]. *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav, Scientific Herald of the National Academy of Internal Affairs*, 2, 208-215 [in Ukrainian].
12. Nyzhnyk, N.R. (Eds.). (2012). *Derzhavne upravlinnia v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady* [Public Administration in Ukraine: Organizational and Legal Foundations]. Kyiv: Vyd-vo UADU [in Ukrainian].
13. Soloviov, V.M. (2014). *Do pytannia pro harantii zakonnosti v derzhavnomu upravlinni Ukrainy* [On the issue of guarantees of legality in the state administration of Ukraine]. *Chasopys Khmelnytskoho universytetu upravlinnia ta prava, Journal of Khmelniitsky University of Management and Law*, 1-2 (13-14), 263-267 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редколегії 04.09.2017

Dotsenko O. – *Ph.D in Law, Associate Professor, Head of the Department of Management and Personnel Work of the National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine*

Legal Guarantees of Legitimacy in Management Activity Pertaining to Organized Crime Prevention in Ukraine

The essence, meaning and legal characteristics of the legal guarantees of legitimacy was revealed in the article. The definition of the legal guarantees of legitimacy in management activity of police pertaining to organized crime prevention in Ukraine, proceeding from the analysis and generalization of various opinions of scientists in regard to the understanding of this concept, was proposed by the author, their characteristics was provided also.

Under the term in use «the legal guarantees of legitimacy in management activity pertaining to organized crime prevention in Ukraine» one must understand the purposeful, organizing-executive and administrative activity that consists of direct, daily, practical implementation of the tasks and functions of the state in the field of organized crime prevention in Ukraine.

There are two structure elements of the legal guarantees of legitimacy in management activity pertaining to organized crime prevention in Ukraine: legal rules and activities of entities. The specific obligations for an entity of legal relationship is established by the rule of law, thus their implementation will ensure the realization of the rights of another entity. The law serves as the legal basis for legal activity, and legal activity is a means of the law-enforcement activity.

The activities which are aimed at ensuring of the legitimacy in the management activity of the National Police are carried out in two main directions: 1) ensuring strict compliance with the law by each link of the police authorities and each of their employees in order to organize the precise work, support the state discipline; 2) ensuring the protection and defence of the rights and legitimate interests of citizens in their daily activities.

Under the legitimacy guarantees in the management activity of the police pertaining to organized crime prevention, it is necessary to understand the ways, conditions, means and factors that have a positive effect on the state structure both from the inside and the outside, provide the implementation process of the law and thus

form the order of social relations promoting fulfillment of one of the main tasks of the National Police of Ukraine pertaining to organized crime prevention, the protection of human rights and freedoms, the fight against crime, public support of safety and order. The legitimacy guarantees are an integral part of its content, without which the existence of neither rights nor legitimacy is possible. Special legal guarantees to ensure legitimacy are specific legal means and internal legal mechanisms that are a real embodiment of legality in the legal field. They also consider the consolidation of rights and obligations in legal rules and a system of norms regulating, guaranteeing and protecting from violations the order of realization of these rules.

Keywords: legal guarantees, legitimacy, management activity, the National police, organized crime.