

19. Кучеров И.И., Судаков О.Ю., Орешкин И.А. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах. Москва : АО «Центр ЮрИнфоР», 2001. 256 с.
20. Финансовое право : учебник / ред. О.Н. Горбунова. Москва : Юристъ, 2001. 495 с.
21. Рябухин С.Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов : монография. Москва : Наука, 2004. 283 с.
22. Рибачук В.Л. Удосконалення організаційного забезпечення ефективності фінансового контролю діяльності органів державного управління. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/arpu/2009-1/doc/2/21.pdf>.

УДК 351.74 (4 УКР)
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.31>

ПУЗАНОВА Т.А.

ДЕМОКРАТИЗМ І ЗАКОННІСТЬ ЯК КЛЮЧОВІ ЗАСАДИ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених і норм чинного законодавства України визначено сутність і зміст принципів демократизму та законності проходження служби у правоохоронних органах. Доведено, що зміцнення законності є необхідною умовою подальшого перетворення нашого суспільства, а дотримання норм права має вирішальне значення. Констатовано, що демократизм дозволяє враховувати інтереси громадян та об'єднувати їх зусилля в досягненні цілей державного управління. З'ясовано, що законність державної служби виявляється у тому, що державний службовець зобов'язаний виконувати свою професійну діяльність у межах, встановлених чинним законодавством повноважень державного органу, в якому він заміщає державну посаду, не виходячи за рамки своїх посадових прав і обов'язків. Інакше кажучи, державний службовець може здійснювати тільки ті дії, які передбачені чинним законодавством. Визначено, що сутність законності полягає в тому, щоб усі структури й інституції держави, усі соціальні суб'єкти – від пересічних громадян до найвищих посадових осіб і держави загалом – дотримувалися чинних законів, щоб цим законам були підпорядковані всі інші розпорядження влади, щоб у чітко визначеному правовому полі діяли всі дійові особи соціального цілого. Зроблено висновок, що демократизм означає рівність можливостей доступу до правоохоронних органів і їх всебічне забезпечення. Принцип демократизму дозволяє враховувати інтереси громадян та об'єднувати їх зусилля в досягненні цілей державного управління. Порушення законності та дисципліни може бути наслідком свідомого невиконання обов'язків по службі, зневажливого ставлення до прав і законних інтересів громадян, невтриманості, невміння орієнтуватися й діяти у складній обстановці тощо. Отже, безспірним є факт, що законність і її зміцнення – це ключова закономірність розвитку демократії. На сучасному етапі підвищується піклування держави про перехід до особистісних пріоритетів, розвитку і закріплення гарантій прав і законних інтересів людей.

Ключові слова: *принципи, законність, демократизм, державна служба, правоохоронні органи, ключові засади.*

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, the essence and content of the principles of democracy and lawfulness of service in law enforcement bodies are determined. It has been proven that strengthening the rule of law is a prerequisite for the further transformation of our

society, and compliance with the rules of law is crucial. It has been stated that democracy allows to take into account the interests of citizens and unite their efforts in achieving the goals of public administration. The legality of the civil service is found to be manifested in the fact that a civil servant is obliged to perform his professional activity within the limits of the statutory authority of the state body in which he replaces the public office, without going beyond his official rights and duties. In other words, a civil servant can only carry out such actions as are provided by the current legislation. It is determined that the essence of legality is that all structures and institutions of the state, all existing social entities – from ordinary citizens to the highest officials and the state as a whole – obey existing laws, so that these laws are subject to all other orders of the government, in a well-defined legal field acted all actors of the social whole. It is concluded that democracy means equal access to and enforcement of law enforcement agencies. The principle of democracy allows to take into account the interests of citizens and join their efforts in achieving the goals of public administration. Violation of legality and discipline can be the result of deliberate failure to perform duties, neglect of citizens' rights and legitimate interests, intolerance, inability to navigate and act in difficult circumstances, etc. Therefore, it is indisputable that legitimacy and its strengthening are the key laws of democracy. At the present stage, the state's concern for the transition to personal priorities, the development and consolidation of guarantees of the rights and legitimate interests of people is increasing.

Key words: principles, legality, democracy, public service, law enforcement, key principles.

Вступ. В умовах пошуку оптимальної моделі системи публічної влади проблема визначення принципів організації та проходження служби у правоохоронних органах України є надзвичайно актуальною. Принципи є результатом наукового пізнання, і слід враховувати, що не всі закономірності, відносини і взаємозв'язки служби сьогодні досліджені та сформульовані у вигляді принципів. Практична дія принципів не залежить від них самих, а повністю визначається ставленням до них людей. Розвиток державної служби у правоохоронних органах як ефективного механізму здійснення функцій і завдань державного управління передбачає ефективне використання людських ресурсів на основі всебічного розвитку особи, підвищення рівня її професіоналізму, реалізації здібностей та особистих інтересів державного службовця у процесі трудової діяльності. Тож служба у правоохоронних органах ґрунтується на законодавчо визначених принципах, які визначають основні риси, сутність, зміст і значення державної служби взагалі та служби у правоохоронних органах зокрема.

Справедливо буде відзначити, що принципи законності та демократизму проходження державної служби у правоохоронних органах неодноразово потрапляли у поле зору різних науковців. Зокрема, їм приділяли увагу: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, С.Ф. Денисюк, Г.В. Джагупов, О.В. Джафарова, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.Т. Комзюк, О.Д. Крупчан, О.В. Кузьменко, Н.П. Матюхіна, О.М. Музичук, О.Д. Оболенський та багато інших. Однак вказані вище науковці розглядали ці принципи поверхнево, без здійснення глибокого аналізу їх змісту і призначення.

Постановка завдання. Саме тому мета статті – визначити сутність і зміст принципів демократизму та законності як ключових засад діяльності правоохоронних органів

Результати дослідження. Починаючи наукове дослідження, слід зазначити, що принципи демократизму і законності є загальним принципом діяльності державних органів. Принцип демократизму втілюється передусім у ст. 1 Конституції України, де зазначається, що Україна є демократичною державою. Державні службовці повинні діяти тільки на основі Конституції і законів України та прийнятих на їх основі підзаконних актів. Демократизм державної служби взагалі виявляється насамперед у тому, що вона є доступною для всіх громадян України. Так, ст. 38 Конституції України встановлюється тільки одна вимога при реалізації права на державну службу – громадянство України. Важливою ознакою демократичної правової соціальної держави Україна є те, що не людина існує для держави, а держава існує для людини. Цей важливий постулат може бути реалізований тільки державними службовцями, що й підтверджує демократизм державної служби у правоохоронних органах.

Тож принцип демократизму означає органічне поєднання прав і свобод, обов'язків і відповідальності особи. Демократія потребує широкої гласності, врахування громадської думки,

широкого діалогу між державними установами та громадськістю. У Конституції України закріплено, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування» (ч. 2 ст. 5); «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» (ст. 69); «народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних» (ч. 4 ст. 124). Основний Закон України також конкретизує цей принцип щодо права направляти індивідуальні та колективні письмові звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40); оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ч. 2 ст. 55) тощо [1, ст. 141].

Важливі вияви принципу демократизму: а) повна і постійна відповідність діяльності службовців інтересам громадян, суспільства, держави. Службовець діє в «чужих» інтересах. При виникненні конфлікту особистих і публічних інтересів він зобов'язаний керуватися останніми; б) загальнодоступність державної служби. Ч. 2 ст. 38 Конституції вказує: «Громадяни України мають рівний доступ до державної служби». Із цього правила є винятки, які підтверджують його цінність. Загальні межі пов'язані з наявністю громадянства, володінням державною мовою, віком вступу на службу, сумісництвом, застосуванням такого кримінального покарання, як позбавлення права займати посади. Спеціальні межі зумовлені специфікою окремих посад. У їх числі: встановлення більш високого віку для зайняття посади, крайнього віку і терміну перебування на ній, вимога щодо відповідного стажу, освіти, стану здоров'я. Так, на службу в поліцію приймаються особи, яким виповнилося 18 років, придатні за станом здоров'я та мають необхідний рівень освіти; в) гласність у здійсненні державної служби. Важливою гарантією демократії є свобода слова і вільний доступ до інформації. Цей аспект принципу демократизму одержав закріплення і в Конституції України, зокрема він пов'язаний із реалізацією ч. 2 ст. 34 Основного Закону, що закріплює право кожного вільно шукати, отримувати інформацію будь-яким законним способом, гарантуючої свободу масової інформації; ст. 50 Конституції України, в якій говориться про право громадян на достовірну інформацію про стан навколишнього середовища тощо [1, ст. 141]. Гласність повинна мати місце у відносинах із різними організаціями і в рамках самого державного апарату. Законодавством закріплено право службовців отримувати інформацію, необхідну для роботи, ознайомлюватися з особистими справами тощо; г) розмежування державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України). Це важливий вияв демократизму всієї державної діяльності, всього державного механізму.

З демократизмом державної служби в правоохоронних органах нерозривно пов'язаний принцип її законності. Більше того, названі принципи зумовлюють, доповнюють і забезпечують один одного. Принцип законності служби в правоохоронних органах зумовлюється принципом законності діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій.

Українські правники зазвичай, отождожують принцип законності із т. зв. принципом верховенства права. Конституція України не відрізняє принцип верховенства права від принципів законності та конституційності. Та, на нашу думку, між вищезазначеними принципами є певні відмінності. Оскільки право є первинним стосовно закону, то і принцип верховенства права є первинним стосовно принципів законності та конституційності. Закріплення принципу верховенства права у Конституції України вимагає від держави його втілення у правотворчу діяльність і у правозастосування, принцип верховенства права в жодному разі не зводиться до верховенства закону, оскільки в основу названого принципу покладена ідея розрізнення, відокремлення права і закону. Принцип верховенства права набуває самостійного, відмінного від принципу законності значення лише тоді, коли має місце теоретичне і практичне розрізнення права і закону. По суті, право розглядається не як результат правотворчої діяльності держави, а тим більше її знаряддя, а як соціальний феномен, який має глибоке коріння у світовій і національній культурі, в духовній історії народу, його традиціях, як явище, безпосередньо пов'язане з такими категоріями, як справедливість, свобода, гуманізм.

Законність є одним із чинників, що забезпечує охорону всіх важливих суспільних цінностей. Її сутність також полягає в реальності права, в тому, що всі без винятку суб'єкти суспільних відносин керуються принципом суворого дотримання приписів законів та інших нормативних актів, сумлінно виконують покладені на них юридичні обов'язки, безперешкодно і повною мірою використовують свої суб'єктивні права.

Одним із виявів цього принципу є прийняття Присяги державного службовця, в якій він присягає «суворо дотримувати Конституції та законів України, сприяти втіленню їх у життя...»

[2, ст. 17]. Законність державної служби виявляється у тому, що державний службовець зобов'язаний виконувати свою професійну діяльність у межах встановлених чинним законодавством повноважень державного органу, в якому він заміщає державну посаду, не виходячи за рамки своїх посадових прав і обов'язків. Інакше кажучи, державний службовець може здійснювати тільки ті дії, які передбачені чинним законодавством. Важливим виявом законності державної служби є те, що рішення, які приймає правоохоронець, повинні знаходитися в межах його компетенції та відповідати нормативно-правовим актам вищої юридичної сили. Одним із факторів, які утримують від порушення цього принципу, є те, що стосовно державних службовців передбачається низка обмежень, спрямованих на забезпечення саме законності в діяльності державних органів загалом. Службовці правоохоронних органів зобов'язані виконувати розпорядження та вказівки своїх керівників, що забезпечує реалізацію цього принципу.

У Конституції немає спеціальної статті, в якій було б закріплено принцип законності, нині багато з того, що раніше вкладалося в поняття законності, несе конструкція правової держави, якою Україна проголошується у ст. 1 Конституції.

У громадському житті законність виступає методом державного управління суспільством, найважливішим конституційним принципом, основним і необхідним елементом демократії. У юридичній літературі поняття законності – одне з базисних правничих понять – тлумачиться переважно як неухильне виконання законів і відповідних їм інших нормативних актів [3, с. 101] або режим панування закону у взаємовідносинах особистості та держави, громадян і посадових осіб або органів держави, де всі діючі особи (суб'єкти) підвладні закону – і окремих громадян (фізичні особи як такі), і держава. Розуміння законності як «режиму (стану) відповідності дій, поведінки, діяльності посадових осіб, громадян і юридичних осіб законам та підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється внаслідок неухильного додержання останніх усіма суб'єктами права», міститься в довіднику юридичної термінології [4, с. 56]. Законність визначається як система юридичних правил, норм, засобів і гарантій із відповідними державними структурами, покликаною забезпечити практичну реалізацію законів і правових актів, що їм відповідають [5, с. 168]. Існують й інші погляди на визначення законності, та, як справедливо вказує Е.А. Лукашева, «незалежно від того, чи вважають окремі автори законність способом, методом, принципом діяльності <...> чи режимом, у всіх визначеннях йдеться про те, що суворе дотримання законів і інших правових актів повинно пронизувати діяльність громадян, посадових осіб, органів, установ» [6, с. 23].

Ст. 6 і 19 Основного Закону встановлюють, що органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Це означає, що суворе й неухильне додержання законів і підзаконних актів – це єдино припустимий варіант діяльності державних структур, посадових осіб, інших суб'єктів права. Порушення чинного законодавства тягне за собою юридичну відповідальність, а незнання законів не звільняє від неї (ст. 68 Конституції). Додержання законності необхідно розглядати як найважливішу умову і неодмінну основу ефективного функціонування правоохоронних органів.

Законність у її сучасному цивілізованому розумінні категорично виключає можливість будь-якої дискримінації громадян за ознакою расової або національної належності, статі, соціального походження тощо. Юридичні гарантії у забезпеченні законності посідають особливе місце. Вони закріплені в законодавстві спеціальними засобами, а також і засобами, спрямованими на запобігання, припинення й усунення порушень законності. До них належить правоохоронна діяльність органів держави, що включає засоби забезпечення прав і виконання обов'язків усіма громадянами і посадовими особами, форми та засоби їхньої реалізації й захисту [7, с. 3].

Розкриємо ознаки законності: 1) обов'язковість щодо виконання законів для усіх без винятку підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян. Тут виявляється і втілюється принцип правової держави – верховенство закону. Цей принцип вказує на те, що закони, прийняті вищими органами державної влади, мають вищу юридичну чинність. Усі інші правові акти приймаються на основі положень законів, і тому називаються підзаконними. Так, у розділі IV Конституції України, що характеризує діяльність Верховної Ради України, зазначається, що вона здійснює контроль за дотриманням Конституції України і забезпечує відповідність інших норм Конституції та законам України; 2) єдність, що повинна забезпечувати однакове розуміння і застосування законів на всій території України. Місцеві органи виконавчої влади, ради депутатів і виконкоми, регулюючи нормами права різні суспільні відносини, мають певну самостійність у виборі рішення з урахуванням місцевих особливостей. Ці особливості висвітлюються в законодавстві,

різноманітних підзаконних актах, діяльності місцевих органів влади й управління; 3) неприпустимість протиставлення законності та доцільності, що передбачає відповідність діяльності органів державної влади й управління вимогам закону. Будь-які дії, що суперечать закону під приводом начебто їх «примарної доцільності», є неприпустимими. Законодавець, працюючи над тим чи іншим законом, має на меті видати закон «найбільш доцільний». Зрозуміло, що ніяких інших законів, окрім доцільних, у нашій державі бути не може. Закон за своєю природою і сенсом повинен уособлювати вищий ступінь вияву доцільності, яку можна тлумачити як відповідність вимогам сьогодення і прагматичним міркуванням [8, с. 217–220].

Сутність законності полягає в тому, щоб усі структури й інституції держави, усі соціальні суб'єкти – від пересічних громадян до найвищих посадових осіб і держави загалом – дотримувалися чинних законів, щоб цим законам були підпорядковані всі інші розпорядження влади, щоб у чітко визначеному правовому полі діяли всі дійові особи соціального цілого. Беззаперечно, основу формування і підтримання законності становлять законодавчі акти, право загалом. Прийняття тієї чи іншої норми є первинною ланкою, з якої розгортається система законності. Найбільш суттєву, визначально значущу сторону законності становить суворе і неухильне дотримання і виконання правових норм. Таким чином, поняття законності передбачає й охоплює дві взаємопов'язані площини: з одного боку, видання, а з іншого – реалізацію правових норм. Законністю досягається узгодженість дій, організованість і порядок, тобто дисципліна в загальнодержавному масштабі [9, с. 144; 10, с. 145]. Таким чином, не викликає сумніву, що зміцнення законності є необхідною умовою подальшого перетворення нашого суспільства. Дотримання норм права має вирішальне значення.

Висновки. Узагальнюючи весь наведений вище матеріал, можемо підсумувати, що взагалі демократизм означає рівність можливостей доступу до правоохоронних органів і їх всебічне забезпечення. Принцип демократизму дозволяє враховувати інтереси громадян та об'єднувати їх зусилля в досягненні цілей державного управління. Порушення законності та дисципліни може бути наслідком свідомого невиконання обов'язків по службі, зневажливого ставлення до прав і законних інтересів громадян, невитриманості, невміння орієнтуватися й діяти у складній обстановці тощо. Отже, безспірним є факт, що законність і її зміцнення – це ключова закономірність розвитку демократії. На сучасному етапі підвищується піклування держави про перехід до особистісних пріоритетів (в ідеалі – всебічного розвитку особистості), розвитку і закріплення гарантій прав і законних інтересів людей. Вказане, беззаперечно, є актуальним і для проходження служби у правоохоронних органах.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
2. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
3. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред.: А.Я. Сухарев. Москва : Сов. энцикл., 1984. 415 с.
4. Головченко В.В., Ковальський В.С. Юридична термінологія: довідник. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 224 с.
5. Мамалига І.В. З досвіду комплектування матеріалів про створення і діяльність дипломатичних представництв в Україні на початку 90-х рр. *До 100-річчя Національного музею історії України*. Київ, 1998. С. 168–173.
6. Лукашева Е.А. Понятие и сущность социалистической законности. *Социалистическая законность и способы ее обеспечения*. Москва : Наука, 1968. 216 с.
7. Судебные и правоохранительные органы Украины : учебник / под ред. А.М. Бандурки. Харьков : Ун-т внутр. дел, 1999. 350 с.
8. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2014. 520 с.
9. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право. Загальна частина : конспект лекцій. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2006. 158 с.
10. Коваль Л.В. Адміністративне право України : курс лекцій. Київ : Основи, 2016. 154 с.