

дом на стадії підготовчого провадження, у значній мірі залежить результат розгляду справи. Оскільки належно проведене підготовче провадження забезпечує можливість у повній мірі встановити всі обставини, що стосуються безпосередньо суті адміністративної справи і прийти до правильного вирішення питання щодо вирішення публічно-правового спору.

Сутність та цільове призначення стадії підготовчого провадження адміністративного процесу обумовлюється як необхідністю всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення публічно-правового спору, так і потребою з'ясування можливості врегулювання спору між сторонами процесу шляхом примирення до судового розгляду адміністративної справи.

Без повного розгляду адміністративної справи суд не може винести законного і обґрунтованого рішення. У додержанні своїх процесуальних прав і обов'язків осіб, які беруть участь у справі під час підготовчого провадження, необхідно бачити фундамент судового розгляду. Матеріали і докази, витребувані під час підготовчого провадження, складають основу, на якій розгортається діяльність адміністративного суду, а надійність цього фундаменту перевіряється ходом і результатами судового розгляду справи.

**Список літератури:** 1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 1: Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов. – К. : Юрид. думка, 2004. – С. 487. 2. Кодекс адміністративного судопроизводства України. – Х. : Одиссей, 2005. – 168 с. 3. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник – К. : Прецедент, 2007. – 531 с. 4. Основи адміністративного судочинства в Україні / за заг. ред. Александрової Н. С., Куйбіди Р. О. – К. : Конус-Ю, 2006. – 456 с. 5. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової. – Х. : Одисей, 2005. – 787 с. 6. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія / В. С. Стефанюк. – Х. : Консум, 2003. – 464 с. 7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. – 1051 с. 8. Оніщенко О. Питання забезпечення позову в господарському та адміністративному процесі // Юридичний радник. – 2006. – № 3. – 67 с.

*Надійшла до редколегії 24.03.2010*

УДК 351.743(477)

**О. М. Музичук**

### **УТОЧНЕННЯ ТЕРМІНОЛОГІЇ, ЯКА ВИКОРИСТОВУЄТЬСЯ ПІД ЧАС ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ І ДИСЦИПЛІНИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

*На підставі аналізу семантичних та загальнотеоретичних положень з'ясовано сутність таких категорій, як «спосіб», «засіб», «умова», «гарантія» та «метод», що є необхідним термінологічним каркасом вирішення проблемних питань забезпечення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ.*

\*\*\*

*На основани анализа семантических и общетеоретических положений выяснена сущность таких категорий, как «способ», «средство», «условие», «гарантия» и «метод», которые являются необходимым терминологическим каркасом решения проблемных вопросов обеспечения законности и дисциплины в органах внутренних дел.*

\*\*\*

*Essence of such categories as «mode», «mean», «condition», «guarantee» and «method» which are necessary terminological framework for solving problems of legality and discipline guaranteeing at internal affairs agencies is elucidated on the basis of semantic and general theoretical positions' analysis.*

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 наведених вище категорій [5, с. 55], що, на мою думку, є занадто спрощеним, і, як наслідок, помилковим підходом до з'ясування їх сутності.

Метою цієї статті є уточнення сутності термінологічного апарату з досліджуваних питань, у зв'язку з чим планується охарактеризувати сутність, зміст та призначення таких категорій, як «спосіб», «засіб», «умова», «гарантія» та «метод», що є необхідним термінологічним каркасом 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, що 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, нарешті, *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, словникове тлумачення зазначених термінів не дає чіткої відповіді на питання про їх сутність та особливості, а навпаки тільки ускладнює їх розуміння, оскільки: по-перше,

*спосіб* та *засіб* тлумачаться майже однаково, те ж саме стосується *умов* та *гарантій*; по-друге, *метод* визначається через слово «спосіб», а *спосіб* через слово «прийом» яке більше є характеристикою методу. Таке тлумачення наведеного категорійного апарату негативно вплинуло на здійснення теоретичних розробок з досліджуваних питань, які пропонуємо розглянути більш детально. Так, О. Ф. Андрійко пропонує розрізняти гарантії та засоби забезпечення законності та дисципліни. Під першими вчена 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. Загальними гарантіями О. Ф. Андрійко 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. Спеціальними – 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 вчена називає системою засобів забезпечення законності [3, с. 348].

В. М. Гаращук наголошує на тому, що «законність і дисципліну в державному управлінні забезпечують трьома основними способами – проведенням контролю, здійсненням нагляду й за допомогою звернень громадян» [1, с. 239]. Тобто він, на відміну від О. Ф. Андрійко, виокремлює лише три способи (на думку О. Ф. Андрійко, – засоби) забезпечення законності й дисципліни. Дослідник також зазначає, що «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 мою думку, у наведеній вище цитаті

йдеться про окремі гарантії (умови) та методи забезпечення законності й дисципліни у державному управлінні.

В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко зазначають, що «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, що 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 В. М. Парашук, 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 останніх: побудову державної влади та її поділ по горизонталі (законодавча, виконавча, судова) і по вертикалі (центральні органи виконавчої влади, місцеві органи 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] що, на мою 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» [4, с. 164–165], «умови забезпечення законності в адміністративній діяльності органів внутрі-

шніх справ» [4, с. 165] та «способи забезпечення законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ» [4, с. 166].

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

Те ж 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 [8, 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 жодної різниці між висловами «способи забезпечення» і «методи забезпечення», але 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 мій погляд, частина із наведених вище методів (способів) забезпечення дисципліни в органах внутрішніх справ є умовами (гарантіями), а частина методами, однак в жодному разі 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 адміністра-

тивного примусу, не пов'язаних з відповідальністю», до яких відносить такі засоби забезпечення законності, як правове регулювання; контроль; оскарження; судовий контроль; прокурорський нагляд [9, с. 2].

На моє переконання, правове регулювання є не засобом забезпечення законності та дисципліни, а її умовою (гарантією). Також незрозуміло, чому вчений до засобів забезпечення законності та дисципліни відносить лише деякі із видів контролю та звернень громадян.

Резюмуючи розгляд ключових, на мою думку, категорій, що є методологічним каркасом забезпечення законності і дисципліни в ОВС, вважаю за доцільне зробити такі висновки:

1) у науковій літературі з досліджуваних питань терміни «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 відносить контроль, нагляд та розгляд звернення, з чим варто погодитись;

3) вважаю, 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 у першому, так і в другому випадку під ними розуміється певна дія, яка здійснюється для досягнення загальної мети. Вважаю, що ці категорії є синонімами, які означають одне і те ж саме – дію (діяльність), яка здійснюється для досягнення певної мети. Однак з метою попередження подальшої термінологічної плутанини у наступних дослідженнях пропоную використовувати термін «засоби забезпечення законності і дисципліни». Те ж саме стосується *умов* та *гарантій* забезпечення законності і дисципліни, які є нічим іншим, як необхідними обставинами, що уможливають здійснення чого-небудь або сприяють чомусь. Під *методом* забезпечення законності і дисципліни пропоную розуміти конкретні прийоми безпосереднього управління впливу.

**Список літератури:** 1. Гаращук В. М. Законність у сфері державного управління / В. М. Гаращук // Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 237–247. 2. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко– К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. 3. Андрійко О. Ф. Поняття і система засобів забезпечення законності у державному управлінні / О. Ф. Андрійко // Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 1. Загальна частина / О. Ф. Андрійко ; редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – С. 345–348. 4. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. – К. : Укр. акад. внутр. 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 / Стародубцев Андрій Андрійович. – Х., 1999. – 185 с. Тлумачний словник української мови / уклад. Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига. – Х. : 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. Тараненко О. М. Забезпечення законності в діяльності митних органів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тараненко Олександр Миколайович. – О., 2006. – 203 с. 9. Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович. – Х., 1999. – 211 с.

*Надійшла до редколегії 27.02.2010*

391.95(477)

**С. В. Потапенко**

## **СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ ТА ПРОБЛЕМИ ЇХ КЛАСИФІКАЦІЇ**

*З метою уточнення місця та значення принципів адміністративного судочинства з'ясовано основні причини утворення і запровадження принципів адміністративного процесу. Розглянуто поняття і властивості системи принципів адміністративного процесу України, запропоновано нові види їх класифікації.*

\*\*\*

*С целью уточнения места и значения принципов административного судопроизводства выяснены основные причины формирования и внедрения системы принципов административного процесса. Рассмотрены понятие и свойства системы принципов административного процесса Украины, предложены новые виды их классификации.*

\*\*\*

*In order to specify the place and meaning of administrative proceeding principles the main reasons for formation and implementation of administrative process system's principles are elucidated. The notion and characteristics of Ukrainian administrative process system's principles are considered. New species of their classification are offered.*