

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з розроблення законодавчих та інших нормативно-правових актів навчально-наукового інституту психології, менеджменту, соціальних та інформаційних технологій Харківського національного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ЗАКОННОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Одним із пріоритетних завдань української держави на сучасному етапі її розвитку є забезпечення режиму законності в суспільних відносинах. Найбільш чітко таке завдання актуалізується в період економічної кризи та політичного протистояння, що характерно для сучасного розвитку нашої держави. Важлива роль у виконанні цього завдання належить органам державної влади, зокрема й публічній адміністрації. Водночас не менш важливим є забезпечення законності в діяльності самої публічної адміністрації, оскільки така діяльність безпосередньо пов'язана із забезпеченням реалізації законодавчо визначених прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин, з обмеженнями, заборонами та примусом. Від належного виконання органами публічної адміністрації завдань, функцій та повноважень значною мірою залежить стан не лише законності, а й правопорядку в країні.

Проблемам законності присвятили праці представники загальної теорії держави і права [1, с. 116–118; 2, с. 208–211; 3, с. 446–453 та ін.], представники галузевих юридичних наук у цілому [4–6 та ін.] та адміністративно-правової науки зокрема [7–11 та ін.]. Ряд наукових робіт присвячено проблемам законності в державному управлінні [12, с. 345–348; 13, с. 237–247]. Роботи зазначених та інших авторів мають важливе наукове та практичне значення, оскільки формують загальнотеоретичну основу для досліджень поняття та змісту законності. Проте на даний час недостатньо робіт узагальнюючого характеру, комплексного

розгляду зазначених питань.

Метою даної статті є уточнення поняття та змісту законності діяльності публічної адміністрації. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні **завдання**: з'ясувати причини й умови, які сприяють її порушенню; визначити систему гарантій законності діяльності публічної адміністрації; уточнити систему суб'єктів забезпечення законності діяльності публічної адміністрації; розмежувати категорії «законність» та «дисципліна»; визначити особливості забезпечення законності діяльності публічної адміністрації.

Незважаючи на численні вимоги щодо дотримання законності в діяльності публічної адміністрації, ситуація у цій сфері потребує значного покращення. Зокрема, існують непоодинокі випадки скоєння державними службовцями резонансних надзвичайних подій, серед яких злочинні прояви, корупційні діяння тощо. Надзвичайно гостро постає питання щодо дотримання представниками публічної адміністрації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб під час реалізації тих чи інших адміністративних процедур.

Необхідно звернути увагу на те, що, незважаючи на досить поширене використання категорії «законність» у назві й тексті законодавчих актів, у навчальній та науковій літературі, сьогодні відсутнє узгоджене її тлумачення, у зв'язку з чим єдине розуміння сутності цього явища так і не знайдено. Більше того, відсутня однаковість учених щодо меж цієї категорії, системи нормативних актів, які її передбачають.

У навчальній та науковій літературі законність характеризується як: принцип діяльності держави; принцип державного управління; метод державного управління; режим суспільних відносин; мета та функція державного управління тощо. Беручи до уваги різноплановість категорії законності у цілому і законності діяльності публічної адміністрації зокрема, вважаємо, що кожна із вищенаведених характеристик законності має право на існування, а тому не варто зупинятися на розгляді кожної з них окремо.

Учені також визначають принципи законності, основні риси законності, основи (гарантії) законності, способи (засоби) забезпечення законності, систему суб'єктів забезпечення законності в державі тощо.

До причин та умов, які сприяють порушенню законності діяльності публічної адміністрації, необхідно віднести: нечіткість законодавчо визначених завдань, функцій та повноважень органів публічної адміністрації, що призводить до дублювання та паралелізму в їх діяльності; неналежне фінансове та матеріально-технічне забезпечення їх діяльності; непрофесіоналізм частини державних службовців щодо вирішення приватних питань; відсутність дієвих норм юридичної відповідальності за порушення законності представниками публічної адміністрації; бюрократизацію та тяганину під час реалізації адміністративних процедур; неналежну перевірку та реагування на негативну інформацію щодо службової діяльності службовців публічної адміністрації; неякісне вивчення кандидатів на державну службу в органах публічної адміністрації; відсутність контролю безпосередніх керівників (начальників) за поведінкою підлеглих, виконання ними службових завдань; формальне проведення атестації державних службовців; неналежне соціальне забезпечення персоналу публічної адміністрації, яке не відповідає статусу представника державної влади; недодержання вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, зайняття забороненими видами діяльності; відсутність ідеології функціонування публічної адміністрації як діяльності щодо забезпечення реалізації, насамперед, прав і свобод громадян, надання адміністративних послуг; відсутність дієвого громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації.

Крім вищенаведених та інших правових та організаційних причин і умов порушення законності в діяльності публічної адміністрації, існує різне, іноді протилежне розуміння сутності

законності в нормативних актах, значне звуження або навпаки – розширення її змісту.

Для того щоб забезпечити режим законності в діяльності публічної адміністрації, держава має створити основу для цього, тобто передбачити систему *гарантій забезпечення законності*. Як правило, у навчальній літературі такі гарантії поділяються на дві групи, однак називаються по-різному: загальні та спеціальні; об'єктивні умови та спеціальні юридичні засоби; загально-соціальні та юридичні; об'єктивні умови існування суспільства та спеціально вироблені державою і громадські засоби, що забезпечують точну реалізацію норм права всіма суб'єктами. Більш вдалим вважаємо розуміння двох груп гарантій законності, запропоноване В. К. Колпаковим та О. В. Кузьменко, відповідно до якого, перша група таких гарантій вважається умовами (передумовами) забезпечення режиму законності (політичні, економічні, ідеологічні, організаційні тощо); друга – спеціальними засобами забезпечення режиму законності [14, с. 332–333].

Завдання щодо забезпечення законності в діяльності публічної адміністрації виконує широке коло *суб'єктів*, у зв'язку з чим доцільно їх класифікувати за такими критеріями:

1. За організаційною належністю до публічної адміністрації: а) зовнішні, тобто ті, які не входять до організаційно-штатної структури органів публічної адміністрації; б) внутрішні, тобто ті, які, навпаки, входять до організаційно-штатної структури органів публічної адміністрації. У першому випадку йдеться про зовнішніх суб'єктів контролю за діяльністю органів публічної адміністрації, у другому – про внутрішніх. Наприклад, зовнішніми суб'єктами забезпечення законності діяльності такого органу публічної адміністрації, як міліція, є: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади (крім Міністерства внутрішніх справ та його місцевих органів управління) у межах наданих їм повноважень; органи місцевого самоврядування; судові органи; органи прокуратури; громадян України та громадські організації. Відповідно внутрішніми є: Міністерство внутрішніх справ та його територіальні органи управління на місцях; Департамент кадрового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України та його структурні підрозділи на місцях; Департамент внутрішньої безпеки Міністерства внутрішніх справ та його структурні підрозділи на місцях; інспекторські підрозділи; контрольно-ревізійні підрозділи; штаби; чергові

частини; керівники та начальники усіх рівнів.

2. Залежно від мети утворення та діяльності суб'єктів забезпечення законності діяльності публічної адміністрації: а) ті, які спеціально утворені для контролю за станом законності (судові та правоохоронні органи, контрольно-ревізійні органи, керівники та начальники усіх рівнів, громадські організації правоохоронної спрямованості тощо); б) ті, для яких забезпечення законності в діяльності публічної адміністрації є одним із завдань (Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади (крім правоохоронних); органи місцевого самоврядування тощо).

3. Залежно від напряму службової діяльності, яка перевіряється: а) суб'єкти, які перевіряють дотримання законності за всіма напрямками службової діяльності (керівники, начальники, інспекторські підрозділи тощо); б) суб'єкти, які перевіряють дотримання законності в певній сфері службової діяльності публічної адміністрації (контрольно-ревізійні підрозділи, служби (підрозділи), які перевіряють дотримання норм екологічного, житлового, земельного, будівельного та багатьох інших видів законодавства).

Однією із не вирішених адміністративно-правовою наукою проблем є розмежування таких категорій, як законність та дисципліна. Так, на думку одних учених, законність поглинає собою дисципліну, на думку других – дисципліна поглинає собою законність, треті вказують на синонімічний характер цих категорій. Ми вважаємо, що до ознак, за якими дисципліну можна відмежувати від законності варто віднести такі: дисципліна на відміну від законності передбачає дотримання вимог, які містяться навіть в усних наказах та розпорядженнях керівників та начальників усіх рівнів; на відміну від законності, дисципліна в переважній більшості випадків стосується дотримання вимог з питань внутрішнього розпорядку (підлеглисть, субординація, робочий час, час відпочинку, навантаження тощо), у зв'язку з цим вона має внутрішньо-організаційне спрямування, у той час як законність – переважно зовнішнє.

Законність у правовій демократичній державі повинна, в першу чергу, розглядатися як засіб захисту прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин. Вона повинна забезпечувати охорону людини від свавілля як самої держави, так і її органів, посадових осіб. Від стану законності залежать ступінь свободи особи, реальність її прав і свобод, рівень демократії.

Особливість режиму законності в діяльності органів публічної організації полягає в тому, що, з одного боку, виконуючи притаманні їм функції та завдання, вони тим самим послідовно забезпечують законність у державі. З іншого – сама діяльність органів публічної адміністрації базується на суворому дотриманні Конституції України, законів України та підзаконних актів.

Зміст законності діяльності публічної організації полягає у такому: 1) всі рішення, які приймають органи та працівники публічної адміністрації, мають відповідати чинному законодавству та підзаконним актам; 2) такі рішення не повинні виходити за межі повноважень вищезазначених органів та працівників, тобто тільки з питань, що віднесені до їх компетенції; 3) рішення публічної адміністрації повинні прийматися у такому порядку і таких формах, які відповідають нормативним приписам.

Перш ніж сформулювати поняття законності в діяльності публічної адміністрації, визначима її ознаки:

1) вона є невід'ємним елементом демократії, оскільки запобігає всюдозволеності, загальність закону є визначальним принципом демократичної організації та реалізації державної влади;

2) з одного боку, законність – це наявність законів та підзаконних нормативно-правових актів, з іншого – їх суворе дотримання та виконання. Якщо відсутній хоча б один із вищезазначених елементів, законність неможлива;

3) законність полягає у дотриманні нормативних актів різної юридичної сили;

4) законність передбачає своєчасне та об'єктивне реагування на факти порушення законодавства;

5) вимоги законності передбачені як матеріальними, так і процесуальними нормами, і є обов'язковими для всіх суб'єктів, незалежно від майнового статусу, належності до державної влади тощо;

6) метою забезпечення законності діяльності публічної адміністрації є: попередження, виявлення та усунення (припинення) правопорушень та їх негативних наслідків; відновлення порушеного правомірного стану; притягнення винних до юридичної відповідальності; завданням – забезпечення належного виконання персоналом публічної адміністрації завдань, функцій, обов'язків, реалізації наданих прав;

7) законність має двоєдину природу: з одного боку, працівники публічної адміністрації під час виконання службових повноважень

повинні суворо дотримуватись вимог законів та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, з іншого – вимагати від фізичних та юридичних осіб безумовного виконання законів та інших нормативно-правових актів.

Враховуючи вищенаведені ознаки *законності діяльності органів публічної адміністрації*, пропонуємо визначити її як такий режим

функціонування органів публічної адміністрації, під час якого вони не лише вимагають від фізичних та юридичних осіб безумовного виконання норм та вимог чинного законодавства, а й самі неухильно їх дотримуються (виконують), відповідним чином реагують на їх порушення, забезпечують відновлення порушених прав.

Література

1. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – 6-е вид. – Х. : Консум, 2002. – 160 с.
2. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.] ; за ред. В. В. Копейчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / Скакун О. Ф. – Пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
4. Джига М. В. Проблеми законності та доцільності при забезпеченні правового статусу обвинуваченого під час розслідування злочинів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза» / М. В. Джига. – К., 2002. – 22 с.
5. Щербина В. І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / В. І. Щербина. – Х., 1998. – 22 с.
6. Кобзін Д. О. Соціальні зміни як детермінанта дисципліни в ОВС : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. соц. наук : спец. 22.00.03 «Соціальна структура та соціальні відносини» / Д. О. Кобзін. – Х., 2000. – 19 с.
7. 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 / А. А. Стародубцев. – Х., 1999. – 185 с.
8. Синявська О. Ю. Засоби забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України (організаційно-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Синявська Олена Юхимівна. – Х., 2001. – 216 с.
9. Ануфрієв М. І. Управлінські шляхи зміцнення дисципліни в органах внутрішніх справ (соціолого-правові аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ануфрієв Микола Іванович. – Х., 1998. – 171 с.
10. Нагорний О. П. Законність в адміністративній діяльності ОВС та шляхи її удосконалення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нагорний Олександр Павлович. – К., 2003. – 205 с.
11. Оспіщев Є. Я. Організаційно-правове забезпечення службової дисципліни курсантів вищих навчальних закладів МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Оспіщев Євген Якович. – Х., 2004. – 210 с.
12. 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 / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юрид. думка, – 2004. – С. 345–348.
13. 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.
14. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

Надійшла до редколегії 01.03.2010

Анотації

З'ясовано причини й умови, які сприяють порушенню законності діяльності публічної адміністрації. Визначено систему гарантій законності діяльності публічної адміністрації. Уточнено система суб'єктів забезпечення законності діяльності публічної адміністрації. Розмежовано категорії «законність» та «дисципліна». Визначено особливості забезпечення законності діяльності публічної адміністрації, а також сформульовано її поняття.

Определены причины и условия, которые способствуют нарушению законности деятельности публичной администрации. Определены система гарантий законности деятельности публичной администрации. Уточнена система субъектов обеспечения законности деятельности публичной администрации. Разграничены категории «законность» и «дисциплина». Определены особенности обеспечения законности деятельности публичной администрации, а также формулируется ее понятие.

Reasons and conditions which assist violation of legality of public administration activity are found out. The system of guarantees of public administration legal activity is determined. The system of subjects' legality guaranteeing in public administration activity is specified. Categories «legality» and «discipline» are differentiated. Peculiarities of legality guaranteeing in public administration activity are determined and also its notion is formulated.