

СУТНІСТЬ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ГАРАНТІЙ ЇЇ ДОТРИМАННЯ

© *Марушій О. А., 2015*

З’ясовано зміст і суть законності у сфері державного управління, що має важливе значення в умовах сьогодення, адже побудова правової, демократичної держави, що є одним із першочергових завдань формування і зміцнення державності в Україні, пов’язана насамперед зі зміцненням законності і державної дисципліни.

Ключові слова: законність, справедливість, державне управління, демократія, правова держава, гарантії законності.

А. А. Марушій

СУЩНОСТЬ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ГАРАНТИЙ ЕЕ СОБЛЮДЕНИЯ

Определены содержание и суть законности в сфере государственного управления, что важно в современных условиях, поскольку построение правового демократического государства является одной из первоочередных задач формирования и укрепления государственности в Украине, связана прежде всего с укреплением законности и государственной дисциплины.

Ключевые слова: законность, справедливость, государственное управление, демократия, правовое государство, гарантии законности.

О. А. Marushiy

ESSENCE OF LEGALITY IN PUBLIC ADMINISTRATION WARRANTIES AND ITS COMPLIANCE

The article is devoted to clarifying the content and essence of legality in public administration, which is important in today's conditions, because the construction of legal, democratic state that is one of the priorities of the formation and strengthening of statehood in Ukraine, related primarily to the strengthening legality and state discipline.

Key words: legality, justice, governance, democracy, rule of law, guarantee law.

Постановка проблеми. Становлення і розвиток правової, демократичної держави неможливі без укріплення та удосконалення правової основи всіх сфер державного та громадського життя. Саме тому упродовж останніх років законодавчі та виконавчі органи державної влади України здійснювали активний правотвірний процес, результати якого передбачали докорінне поліпшення правового регулювання всіх сфер життєдіяльності суспільства.

У Конституції України зазначено, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи, громадяни та їхні об'єднання зобов'язані дотримуватись Конституції України та законів. Отже, законність передбачає суворе і обов'язкове дотримання законів і підзаконних нормативних актів усіма суб'єктами права: державними органами, громадськими організаціями, посадовими особами та громадянами, вона поширюється на всі сфери суспільного життя.

У контексті сучасних державотворчих процесів, коли Україна усвідомлено і твердо зробила вибір на користь інтеграції в Європейський Союз, про що свідчить Договір про асоціацію, дослідження законності у сфері державного управління відіграє надзвичайно важливу роль.

Аналіз дослідження проблеми. Значний внесок у вирішення методологічних, організаційних та правових аспектів проблеми забезпечення законності зробили такі вчені, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, В. В. Богущький, І. Л. Бородін, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, П. П. Михайленко, О. М. Музичук, В. Л. Ортинський, О. І. Остапенко, В. П. Петков, О. П. Рябченко, М. Ф. Селівон, О. В. Сergyоїн, С. С. Сливка, М. П. Стрельбицький, Л. М. Стрельбицька, І. К. Туркевич, О. Ф. Фрицький, К. Ф. Шеремет, О. М. Якуба, Х. П. Ярмачі, С. М. Яровий та ін.

Зазначимо, що питання, пов'язані із застосуванням та реалізацією принципу законності у спеціальній літературі (А. М. Колодій, А. Ю. Олійник [1], П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк [2]), розглядали з різних позицій: як метод здійснення державної влади, політико-правовий режим, елемент демократії, соціальний стан, умови здійснення правопорядку, основний принцип діяльності державних органів і посадових осіб тощо. Водночас у недавньому минулому вітчизняна юридична наука аналізувала законність насамперед з позиції вимоги загальної поваги до закону й обов'язкового його виконання всіма суб'єктами права. Забезпечення законності зводилося переважно до роботи контрольно-наглядових і правоохоронних органів: виявлення порушників правових приписів та їх подальшого покарання. Суд же розглядався як правоохоронний орган, а не орган правосуддя, що гарантує захист прав і свобод громадян. У цьому випадку вимога законності поширювалася лише на громадян, а також організації та органи, що безпосередньо реалізують свої права і обов'язки. Натомість, діяльність органів, що забезпечують правове регулювання, знаходилася поза її змістом.

Метою цієї статті є дослідження важливої категорії “законність” у сфері державного управління, яке в сучасних умовах все більше набуває характеру такої діяльності, яка теоретично має випереджати суспільно-історичну практику, відповідати законам об'єктивного світу, визначати межі та можливості управління.

Виклад основного матеріалу. Передусім слід зазначити, що законність є основою державної дисципліни в усіх органах державної влади. Отже, точне слідування законам та іншим виданим відповідно до них і для їх виконання нормативним актам визначає стрижень державної дисципліни. Важливе значення і місце законності пов'язане з тим, що вона надає можливість правовими засобами втілювати в життя політику влади, охороняє права та інтереси державних і громадських організацій, права та інтереси громадян, які охороняються законом, передбачаючи свідоме та обов'язкове дотримання і всіма установами та організаціями, і всіма членами нашого суспільства законів та інших нормативних актів [3, с. 32].

Зміст законності складають три елементи:

1) наявність у суспільстві та державі правового законодавства (тобто діючі закони виражають право, правові принципи, правові ідеали вільного демократичного суспільства і правової держави);

2) здійснення, реалізація законів у діях посадових осіб органів держави та влади, місцевого самоврядування і громадських об'єднань – і тих, які за законом повинні забезпечувати громадян та інших осіб наданими їм правами і свободами, і тих, хто за законом повинен захищати права і свободи у випадку їх порушення;

3) ефективний юридичний захист дії законів, якому належать державний контроль і нагляд за дією законів, а також система індивідуального захисту з боку громадян та інших осіб своїх прав і свобод, законних інтересів. Нормативну основу законності становить право [4, с. 6].

Законність означає ідею, вимогу і систему (режим) реального вираження права в законах держави, у законотворчості та підзаконній нормотворчості. Законність передбачає:

- наявність реальних і обов'язкових гарантій прав і законних інтересів громадян. Недопущення будь-яких проявів свавілля;
- суворе та обов'язкове дотримання законів, рішуче припинення порушень права, відповідальність за правопорушення;
- здійснення всіх державних владних функцій відповідно до закону, а також підзаконність будь-якої соціально значущої діяльності. Звідси – основні вимоги законності, найважливішими з-поміж яких є: загальнообов'язковість права, рівність усіх перед законом, обов'язкова відповідальність за кожне вчинене правопорушення [5, с. 34, 35].

Загальнообов'язковість права означає загальну необхідність виконувати закони держави. Закони є обов'язковими для всіх і повинні дотримуватись усіма без винятку.

Гарантіями законності в демократично-правовій державі виступають умови і засоби, що забезпечують дотримання законів. До них належать: соціально-економічна політика та юридичні гарантії, зафіксовані в Конституції України та інших законодавчих актах.

Слід зазначити, що гарантії законності – це система засобів, за допомогою яких у суспільному житті впроваджується, охороняється та у випадку порушення, відновлюється законність. Видами загальносоціальних гарантій законності є: економічні, політичні, ідеологічні.

Необхідно наголосити на тому, що для забезпечення гарантій законності особливе місце відіграють правова культура та правове виховання. Так, правова культура – це властивість особи, яка характеризується загальною повагою до права, достатнім знанням змісту його норм і вмінням їх виконувати, а також активною правомірною поведінкою в усіх життєвих ситуаціях.

Натомість, правове виховання – це цілеспрямована діяльність державних органів, громадських об'єднань і трудових колективів, а також інших суб'єктів щодо формування у громадян і службових осіб високої правової культури. Засобами правового виховання є: правове навчання (зокрема, юридичний всеобуч); правова пропаганда; юридична практика державних органів та інших організацій; правомірна поведінка громадян, їх особиста участь у здійсненні та охороні правових норм; самовиховання. Юридичний всеобуч – це єдина загальнодержавна система вивчення законодавства, що охоплює всі верстви населення і всіх державних службовців. Крім загальносоціальних гарантій законності, існують також гарантії спеціально-соціальні, зокрема юридичні [6, с.217].

Отже, законність – це режим (стан) відповідності суспільних відносин законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється в результаті їх неухильного виконання всіма суб'єктами права. Соціальна сутність законності – це узгодження певних реальних суспільних відносин з їх законодавчими моделями, тобто поширення “панування” волі законодавця на всю територію держави, на все суспільство. З-поміж основних принципів законності у державі соціально-демократичної орієнтації виділяють:

- 1) *єдність* – однаковість нормативно-правового регулювання на всій території країни; однаковість застосування юридичних норм щодо всіх однойменних суб'єктів права;
- 2) *соціально-демократичну доцільність* – відповідність закону цілям забезпечення прав людини і прав нації (народу), соціальної демократії і прогресивного розвитку суспільства; необхідність вибору в межах закону найефективнішого (оптимального) засобу досягнення мети закону;
- 3) *реальність* – забезпеченість законності дієвими, досконалыми гарантіями. Наслідком законності є встановлення в суспільному житті правопорядку – режиму (стану) упорядкованості, організованості суспільних відносин, що формується за умов законності [6, с.217].

Особливе місце в системі гарантій законності відіграють юридичні гарантії законності, що становлять передбачені законом спеціальні засоби впровадження, охорони та у випадку порушення, відновлення законності. Види юридичних гарантій законності класифікуються за низкою критеріїв, зокрема:

- 1) *за найближчими цілями* – превентивні, або попереджувальні (спрямовані на запобігання правопорушенням); відновлювальні (спрямовані на усунення чи відшкодування негативних наслідків правопорушень);
- 2) *за суб'єктами застосування гарантій* – парламентські, президентські, судові, прокурорські, муніципальні, адміністративні (управлінські), контрольні;

3) за характером юридичної діяльності – правотворчі, правороз’яснювальні, правозастосовні, правореалізаційні;

4) за онтологічним статусом у правовій системі – нормативно-документальні (норми права, а також роз’яснювальні (інтерпретаційні) юридичні акти загального характеру); індивідуально-документальні (правозастосовні акти, спеціально спрямовані на забезпечення та охорону законності, а також роз’яснювальні юридичні акти індивідуального характеру); діяльнісні (діяльність певних суб’єктів щодо: а) застосування юридичних норм; б) реалізації нормативних та правозастосовних актів, що гарантують законність) [6, с. 217].

Отже, законність – це багатогранне явище, яке розглядають як принцип формування правової держави, як метод управління суспільством, як режим точного виконання закону. Окрім того, законність також трактують і як сукупність вимог, гарантій, що забезпечують порядок у державі. Важливе значення мають і такі категорії, як зміцнення законності, порушення законності, стан законності тощо.

Дотримання принципу законності, з огляду на його приналежність до сфери конституційних принципів функціонування держави, має бути відправною точкою побудови та безпосередньої реалізації правовідносин між будь-якими суб’єктами адміністративного права.

Особливого значення законність набуває у сфері державного управління, адже це вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер, і полягає в організуючому впливі на суспільні відносини шляхом застосування державно-владних повноважень [7, с. 119, 120].

У вітчизняній адміністративно-правовій науці радянського періоду категорія “державне управління” вважалася базовою і домінуючою. Адже саме адміністративне право як фундаментальна галузь правової системи спрямовувалось переважно на регулювання суспільних відносин у процесі здійснення державного управління. Доводиться констатувати, що навіть сьогодні вказана категорія так і не отримала цілком однозначного тлумачення. У науковій літературі доволі активно дискутувалось співвідношення так званих “широкого” і “вузького” тлумачень поняття державного управління. Причому з часом все більшої переваги поступово набувала тенденція його широкого розуміння, тобто як такого, що здійснюється не лише спеціалізованими виконавчо-розпорядчими органами, а всіма видами державних органів (у зв’язку із цим іноді пропонувався і окремий термін – “управління державними справами”, на противагу терміну “державне управління”) [8, с. 13].

Відомий український учений Б.В. Авер’янов наголошував на важливості того об’єктивного факту, що критерії класифікації видів державної діяльності, з-поміж яких виокремлюється “державне управління”, сьогодні порівняно з радянським періодом принципово змінилися.

Зокрема, за радянських часів державне управління визначалося як один з чотирьох основних видів діяльності держави – поряд із такими її видами, як: а) діяльність так званих органів державної влади – рад народних депутатів усіх рівнів; б) правосуддям; в) прокурорським наглядом.

Натомість нині, із запровадженням в Україні конституційного принципу розподілу державної влади, подібна класифікація видів державної діяльності втратила своє значення. Основними видами діяльності держави тепер вважаються здійснення: а) законодавчої влади; б) виконавчої влади; в) судової влади. Отже, такий вид, як “державне управління” за новою класифікаційною схемою не потрапляє до переліку основних видів державної діяльності.

Проте це аж ніяк не означає, що власне явище “державне управління”, а отже, і відповідна категорія (поняття) зникає зі змісту державної діяльності.

Державне управління як специфічний різновид діяльності органів держави існувало і продовжує існувати цілком об’єктивно. Адже його основне призначення – організація виконання правових актів та інших рішень державних органів шляхом різного роду владно-розпорядчого впливу на суспільні відносини та процеси не тільки зберігається, але й набуває все більшого значення в умовах загальної трансформації ролі держави у новостворюваному громадянському суспільстві з його ринковими механізмами, стандартами демократичної й відкритої державної влади.

Оснoву законності у сфері державного управління складають Конституція держави [9], а також прийняті на її підставі закони. Наявність чіткого і такого, що відповідає вимогам життя законодавства, є принциповою та необхідною умовою послідовного зміцнення законності в діяльності всього державного механізму.

Насамперед це стосується державного апарату, оскільки порушення Конституції України органом влади, посадовими особами значно небезпечніше, ніж порушення її простим громадянином. Правопорушення органу держави буде порушенням державним. Невипадково в юридичній науці існує теза про те, що варто вирізняти порушення законності як порушення закону. Закон порушує громадянин, а органи держави та їхні посадові особи, порушуючи закон, порушують одночасно і законність як принцип діяльності державної влади [10, с.46].

Про небезпеку порушення закону органом влади висловлював власну позицію Р. Ієрінг: “Жодна несправедливість, що випадає на долю людини, якою б вона великою не була, далеко не може... зрівнятися з тією, яку робить установлена... влада, коли вона сама порушує право, тому що в цьому випадку страж та охоронець закону перетворюється на його убивцю”. Р. Ієрінг називає це “юридичним убивством” [11, с. 64].

Законність необхідно розглядати як особливий режим громадського життя. Вона покликана відображати реальне панування закону в суспільному житті у відносинах між особою і владою. Тільки закон встановлює ступінь залежності особи від влади і межі втручання влади в життя особи. Отже, законність – це режим забезпечення життя, що характеризується верховенством у ньому закону і безумовним виконанням його вимог громадянами і посадовими особами, наявністю спеціальних механізмів, що гарантують безпеку і захист особистості від свавілля, безперешкодне здійснення цивільних прав і свобод [10, с. 46].

Закріплені ж у законі засоби, що є правовим вираженням загальних умов та безпосередньо забезпечують можливість правомірної реалізації й охорони прав людини в суспільстві, визнаються юридичною гарантією цих прав.

Юридичні гарантії в механізмі соціального і правового захисту прав людини, її основних свобод і законних інтересів мають як мінімум дві сторони: 1) гарантовані дії суб'єктів правовідносин, тобто незалежність органів державного управління і підпорядкування їх тільки законам, неприпустимість незаконного втручання в їхню діяльність; 2) гарантовані можливості учасників правореалізації – політичні, економічні, соціальні та інші права людини, закріплені в законі, які забезпечують неухильне дотримання її інтересів.

Отже, можна зробити висновок, що гарантії законності – це також і спеціально закріплені правом способи, за допомогою яких забезпечується законність в адміністративно-правових відносинах громадянина і органу державного управління.

Зміст правових гарантій полягає у практичному здійсненні органами державного управління та їх посадовими особами на законодавчій або підзаконній основі таких юридично значимих дій: виконання юридичного обов'язку щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян; створення умов для їх реалізації; контроль за їх реалізацією; охорона, захист прав і свобод громадян; застосування санкцій у випадку порушення прав і свобод.

Водночас однією з важливих та першочергових умов гарантії законності є поінформованість суб'єктів правовідносин про свої права й обов'язки, закріплені у чинному законодавстві України. Відповідно до ст. 32 Конституції України [9] кожний громадянин має право ознайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що законність – це правовий режим точного виконання чинних законів усіма суб'єктами права у сфері правотворчості та правореалізації, в інших сферах життєдіяльності людей; режим, за якого забезпечуються права і виконуються обов'язки людиною, державою та громадянським суспільством.

Основними засадами законності у сфері державного управління вважаються: верховенство закону в системі нормативних актів; єдність законності; незаперечність закону в соціальній практиці; реальний характер законності; забезпечення прав людини; невідворотність відповідальності за правопорушення; взаємозв'язок законності й доцільності, законності й культурності, законності й справедливості тощо.

1. Колодій А. М. *Права людини та громадянина в Україні: навч. посібник* / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К., 2003. – 336 с. 2. Рабінович П. М. *Права людини та громадянина: навч. посібник* / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – К., 2003. – 376 с. 3. *Формування правосвідомості юриста* / С. С. Сливка, М. І. Рудницький, М. Т. Підгурський, М. Й. Штангрет [і ін.]. – Львів: Кальварія, 1997. – 96 с. 4. Ануфрієв М. *Процесам реформування в органах внутрішніх справ ніщо не може завадити* / М. Ануфрієв // *Міліція України*. – 2001. – № 5. – С. 6. 5. *Адміністративна діяльність: посібник* // за заг. ред. д-ра юрид. наук професора О. І. Остапенка; [2-е вид.]. – Львів: ЛьвДУВС, 2006. – 295 с. 6. Рабінович П. *Гарантії законності* / П. Рабінович; [у кн. *Міжнародна поліцейська енциклопедія; у 10 т.*]; відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемчученко. – К. Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”. – 2003. – Т. 1. – С. 217. 7. *Юридична енциклопедія: в 6 т.* / редкол.: Ю. С. Шемчученко (відп. ред.) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 1999. – Т. 2: Д – Й. – 744 с. 8. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* / за заг. ред. Б. В. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с. 9. *Конституція України: Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р.* – К.: Велес, 2008. – 48 с. 10. Радько Т.Н. *Законность и ее грани* / Т. Н. Радько, В. Н. Казаков // *Современное право*. – 2003. – №3. – С. 46. 11. *Йеринг Р. Борьба за право* / Р. Йеринг. – М., 1991. – С. 64.