

О. А. Марушій

Навчально-науковий інститут права та психології
 Національного університету “Львівська політехніка”,
 аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права

ГЕНЕЗА РОЗУМІННЯ ЗАКОННОСТІ ЯК ОСНОВОПОЛОЖНОГО ПРИНЦИПУ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

© Марушій О. А., 2016

Стаття присвячена дослідженню основоположного принципу діяльності органів державного управління – законності, що передбачає суворе і обов’язкове дотримання законів і підзаконних нормативних актів усіма суб’єктами права – державними органами, громадськими організаціями, посадовими особами та громадянами, а також поширюється на всі сфери суспільного життя.

Ключові слова: законність, органи виконавчої влади, принципи, державне управління.

А. А. Маруший

ГЕНЕЗИС ПОНИМАНИЯ ЗАКОННОСТИ КАК ОСНОВОПОЛАГАЮЩЕГО ПРИНЦИПА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена исследованию основополагающего принципа деятельности органов государственного управления – законности, составляет строгое и обязательное соблюдение законов и подзаконных нормативных актов всеми субъектами права – государственными органами, общественными организациями, должностными лицами и гражданами, а также распространяется на все сферы общественной жизни.

Ключевые слова: законность, органы исполнительной власти, принципы, государственное управление.

O. A. Marushiy

THE GENESIS OF THE UNDERSTANDING OF LAW AS A FUNDAMENTAL PRINCIPLE OF ACTIVITY OF BODIES OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article investigates the fundamental principle of government – law, which provides strict and mandatory compliance with laws and regulations by all entities – public authorities, public organizations, officials and citizens, and covers all aspects of life.

Key words: legality, executive bodies, principles, governance.

Постановка проблеми. Сьогодні наша держава перебуває на етапі складних трансформаційних процесів практично в усіх сферах суспільного життя, що покликані забезпечити побудову в Україні правової, демократичної, соціальної держави. З огляду на це виникає потреба у формуванні науково-теоретичної основи реалізації принципу законності, як одного з фундаментальних принципів правової держави. Досліджуючи процес забезпечення принципу законності, а також становлення та підтримання в Україні такого правопорядку, за якого цей принцип був би реалізованим якнайповніше, ми з необхідністю зіштовхуємося з цілою низкою питань, що пов’язані з аналізом системи гарантій законності у сфері державного управління.

Аналіз дослідження проблеми. Різноманітним аспектам, що стосуються розкриття змісту та суті принципу законності, на якому повинна базуватися діяльність органів державного управління, присвятили свої праці такі вчені, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, В. В. Богущкий, І. Л. Бородин, Н. П. Бортник, 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, С. В. Петков, О. П. Рябченко, М. Ф. Селівон, О. В. Серьогін, М. П. Стрельбицький, Л. М. Стрельбицька, І. К. Туркевич, І. Ю. Хомишин, О. Ф. Фрицький, В. О. Шамрай, В. К. Шкарупа, О. М. Якуба, Х. П. Ярмакі, С. М. Яровий та ін.

Метою статті є аналіз системи гарантій законності в системі органів державного управління, що визначається, насамперед, тим, що лише системна реалізація гарантій здатна створити основу для втілення принципу законності.

Виклад основного матеріалу. 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.

Для всебічного розгляду змісту та суті поняття “законність”, на нашу думку, доцільно звернутися до наукових праць учених, які висвітлювали це питання в минулому, та прослідкувати погляди науковців в історичній ретроспективі. Аналізуючи зміст поняття “законність”, необхідно зазначити, що значна група вчених визначає її як точне, неухильне дотримання, виконання норм права всіма учасниками суспільних відносин [1, с. 337; 2, с. 8; 3, с. 62]. Це визначення відображає досить істотні риси і властивості законності, краще свідчення тому – майже дослівне включення цього формулювання в інші дефініції законності. Водночас, не можна не звернути увагу на те, що в основу розглянутого визначення покладені назви деяких форм реалізації права, тобто видів діяльності зі здійснення його норм (“дотримання”, “виконання”), що може привести до ототожнення законності і цієї діяльності. Тому в деяких роботах прямо визначено, що змістом законності є не саме виконання законів, не діяльність з їх здійснення, а відповідність цієї діяльності закону. Віддаючи належне такій позиції, вважаємо, що навряд чи можна визнати досить вдалим таке визначення, яке вимагає відповідних застережень.

Натомість слід зауважити, що не менш поширеним є розуміння законності як принципу чи вимоги точного дотримання правових норм [4, с. 122; 5, с. 148; 6, с. 14].

Ці визначення, на наш погляд, відображають і підкреслюють особливу значимість та актуальність законності в сучасних умовах.

Інші вчені, щоб підкреслити реальність законності, у низці визначень розкривають її сутність через таку категорію, як “режим”. Законність розглядається як стійкий суспільний (чи правовий) режим, який характеризується загальним, точним виконанням правових норм [7, с. 17; 8, с. 28; 9, с. 17].

Відомий український вчений П. М. Рабінович під законністю розуміє правовий режим як стан відповідності суспільних відносин законам і підзаконним актам держави [10, с. 17].

Законність, своєю чергою, вважає С. Е. Жилінський, одна з найзагальніших правових категорій режиму, що виражає фактичний стан, динаміку й ефективність правового регулювання суспільних відносин [11, с. 92].

Отже, усі три викладених варіанти визначення законності описують її як властивості правової діяльності учасників суспільних відносин. Причому перше відносить цю властивість до самої діяльності; друге – говорить, власне кажучи, про властивості моделі цієї діяльності; третє – приділяє головну увагу результату, коли відповідність закону стає загальною властивістю усіх (чи більшості) дій і утворює у цьому зв'язку режим суспільного життя. Нас цікавить другий варіант тлумачення поняття законності – як стан відповідності суспільних відносин законам і підзаконним актам держави. Саме відповідність суспільних відносин законам, які існують у державі, визначає законність як ціль діяльності органів державного управління.

Законність – це сукупність відомих вимог, що висувалися до всіх суб'єктів у правовому регулюванні. На думку С. С. Алексєєва, “це вимоги не тільки найсуворішого, неухильного дотримання і виконання норм позитивного права, але й:

- а) верховенства законів стосовно всіх інших правових актів;
- б) рівності всіх перед законом;
- в) забезпечення для всіх суб'єктів повного і реального здійснення суб'єктивних прав;
- г) незалежного і ефективного правосуддя;
- д) ефективної роботи всіх правоохоронних органів” [12, с. 44].

Для забезпечення правильного застосування норм права існує ціла система умов і засобів, що в сукупності створюють міцний режим законності в правозастосуванні, а їх удосконалення і розвиток сприяють подальшому підвищенню ефективності правозастосовної діяльності. З усієї системи зазначених умов і засобів, що охоплює і загальносоціальні (економічні, політичні, ідеологічні умови), і юридичні, варто виділити останні.

Юридичні гарантії визначаються самою суттю права як нормативного способу управління соціальними процесами в суспільстві і об'єднують всі передбачені законом засоби і способи, спрямовані на забезпечення законності і ефективного застосування норм [13, с. 553–555].

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 [14, с. 87–89].

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

- наявність реальних та 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 [15, с. 34–35].

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

Суть рівності всіх перед законом полягає в тому, що перед законом усі рівні. Ні соціальна належність, ані службове становище, ані будь-які заслуги нікого не можуть звільнити від необхідності дотримуватись вимог закону.

Обов'язкова відповідальність за кожне правопорушення означає:

- будь-хто, хто порушив закон, повинен бути притягнутий до відповідальності. Держава через правоохоронні органи зобов'язана вживати заходів, щоб жоден правопорушник не уникав відповідальності. Якщо правопорушники не будуть покараними, у суспільстві запанують беззаконня та анархія [16, с. 126].

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.

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 цього можна дійти висновку, що основними принципами законності у державі соціально-демократичної орієнтації є такі:

1) *єдність* – однаковість нормативно-правового регулювання на всій території країни; однаковість застосування юридичних норм щодо всіх однойменних суб'єктів права;

2) *соціально-демократична 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, досконалими гарантіями. Наслідком законності є встановлення в суспільному житті правопорядку – режиму (стану) упорядкованості, організованості суспільних відносин, що формується за умов законності [17, с. 217].

Отже, юридичні гарантії законності – це передбачені законом спеціальні засоби впровадження, охорони та у випадку порушення, відновлення законності. Видами юридичних гарантій законності є такі:

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) [17, с. 217].

Отже, викладене вище дає підстави вважати, що законність загалом та у сфері державного управління є надзвичайно багатогранним явищем. У наукових працях відомих учених її розглядають як принцип формування правової держави, як метод управління суспільством, як режим точного виконання закону. Законність 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.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що в науковій літературі існує багато визначень законності як основоположного принципу діяльності органів державного управління. 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 вважають: 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. Чхиквадзе В. М. *Государство, демократия, законность* / В. М. Чхиквадзе. – М.: Изд. “Юридическая литература”, 1967. – С. 337. 2. Магруфов А. А. *Социалистическая законность – основа деятельности органов внутренних дел* / А. А. Магруфов. – Ташкент, 1977. – С. 8. 3. Строгович М. С. *Основные вопросы советской социалистической законности* / М. С. Строгович. – М.: Наука, 1966. – С. 62. 4. Алексеев С. С. *Проблемы теории права: курс лекций: [в 2 т]* / Сергей

Сергеевич Алексеев. – Свердловск, Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. – Т. 1. – 396 с. 5. Иванова З. Д. О совершенствовании законности и культурности в работе советской милиции / З. Д. Иванова. – М.: Труды Высшей школы МООП СССР. Вып. 18., 1973. – С. 148. 6. Горный А. Г. Социалистическая законность и воинский порядок / А. Г. Горный. – М.: Воениздат, 1973. – С. 14. 7. Гранин А. Ф. Социалистическая законность и порядок / А. Ф. Гранин. – К.: Изд. МВД УССР., 1970. – С. 17. 8. Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении / В. И. Ремнев. – М., 1979. – С. 28. 9. Демков Л. Л. Обеспечение законности в общенародном государстве / Л. Л. Демков. – Минск, 1980. – С. 17. 10. Рабинович П. М. Проблемы теории законности развитого социализма / П. М. Рабинович. – Львов, 1979. – С. 17. 11. Жилинский С. Э. Деятельность государства по укреплению законности С. Э. Жилинский. – М.: Мысль, 1983. – С. 92. 12. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения / Сергей Сергеевич Алексеев. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – С. 319–320. 13. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К., 1998. – Т. 1. – С. 553–555. 14. Колпаков В. К. Адміністративне право України: [підруч.] / Валерій Костянтинівич Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 87–89. 15. Адміністративна діяльність: посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук професора О. І. Остапенка; [2-е вид.]. – Львів: ЛьвДУВС, 2006. – 295 с. 16. Ворушило В. П. Здійснення контролю за діяльністю міліції як основний засіб забезпечення законності / В. П. Ворушило // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2003. – № 1. – С. 124–136. 17. Рабинович П. Гарантії законності / П. Рабинович; [у кн. Міжнародна поліцейська енциклопедія; у 10 т.]; відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. – К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2003. – Т. 1. – С. 217.

REFERENCES

1. Chhikvadze V. M. *Gosudarstvo, demokratija, zakonnost'* [State, democracy, legitimacy], Moscow, Ed. Legal literature Publ., 1967, 337 p. 2. Magrufov A. A. *Socialisticheskaja zakonnost'* – *osnova dejatel'nosti organov vnutrennih del* [Socialist legality is the basis of activity of bodies of internal Affairs], Tashkent, 1977, p. 8. 3. Strogovich M. S. *Osnovnye voprosy sovetskoj socialisticheskoy zakonnosti* [The main questions of the Soviet socialist legality], Moscow, Ed. Science Publ., 1966, p. 62. 4. Alekseev S. S. *Problemy teorii prava* [Problems of theory of law], Sverdlovsk, Publishing house Sverdл. the faculty of law. Institute Publ., 1972, Vol. 1, 396 p. 5. Ivanova Z. D. *O sovershenstvovanii zakonnosti i kul'turnosti v rabote sovetskoj milicii* [On the improvement of law and culture in the work of the Soviet militia], Moscow, Proceedings of the Higher school MOOP of the USSR. Publ., Vol. 18, 1973, 148 p. 6. Gornyj A. G. *Socialisticheskaja zakonnost' i voinskij pravoporjadok* [Socialist law and military law], Moscow, Military Publ., 1973, p. 14. 7. Granin A. F. *Socialisticheskaja zakonnost' i pravoporjadok* [Socialist legality and the rule of law] Kiev, Ed. USSR. Publ., 1970, p. 17. 8. Remnev V. I. *Socialisticheskaja zakonnost' v gosudarstvennom upravlenii* [Socialist legality in public administration], Moscow, 1979, p. 28. 9. Demkov L. L. *Obespechenie zakonnosti v obshhenarodnom gosudarstve* [Legality in the public state], Minsk, 1980, p. 17. 10. Rabinovich P. M. *Problemy teorii zakonnosti razvitogo socializma* [Problems of the theory of law of developed socialism], Lviv, 1979, p. 17. 11. Zhilinskij S. Je. *Dejatel'nost' gosudarstva po ukrepleniju zakonnosti* [The activities of the state in strengthening the rule of law], Moscow, Mysl Publ., 1983, p. 92. 12. Alekseev S. S. *Voshozhdenie k pravu. Poiski i reshenija* [Climb to the right. Searches and solutions], Moscow, Publishing house NORMA, 2001, pp. 319–320. 13. Yurydychna entsyklopediya [Legal encyclopedia] Vol. 6 t. 1, Kiev, 1998, pp. 553–555. 14. Kolpakov V. K. *Administrativne pravo Ukrayiny* [Administrative law of Ukraine], Kiev, Jurincom Inter Publ., 1999, pp. 87–89. 15. *Administrativna diyal'nist'* [Administrative activities] / O. I. Ostapenko, Lviv Lugud Publ., 2006, 295 p. 16. Vorushylo V. P. *Zdiysnennya kontrolyu za diyal'nistyu militsiyi yak osnovnyy zasib zabezpechennya zakonnosti* [Monitoring of police activities as a primary means of enforcing the law]. *Visnyk Zaporiz'koho yurydychnoho instytutu – Herald of Zaporozhye law Institute*, 2003, Vol. 1, pp. 124–136. 17. Rabinovych P. *Harantiyi zakonnosti* [Guarantee the rule of law], KIV, Concern “Publishing House “In Yure”, 2003, Vol. 1, 217 p.