

Пахомов В. В.,

кандидат юридичних наук,
перший заступник голови
Державної податкової адміністрації
в Миколаївській області

УДК 342.9.35

Теоретичні засади забезпечення законності в державному управлінні

Питання забезпечення законності в державному управлінні були предметом наукових досліджень В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. К. Колпакова, Р. С. Мельника, С. Г. Стеценко, В. В. Цветкова, В. С. Шестака та інших науковців. Разом з тим, беручи до уваги складність досліджуваної проблеми, вона ще залишається дуже актуальною, оскільки ряд теоретичних і практично значущих питань у цій сфері потребують подальшої розробки.

Метою цієї статті є удосконалення теоретичних засад та практики реалізації способів забезпечення законності в державному управлінні. Для досягнення поставленої мети планується вирішити такі основні завдання: уточнити загальнотеоретичне поняття законності; запропонувати власне визначення поняття способів забезпечення законності; виокремити їх загальні ознаки; з'ясувати систему способів забезпечення законності в державному управлінні; запропонувати зміни та доповнення до нормативно-правових актів з досліджуваних питань.

Закріплення в Конституції України норми про те, що «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» (ст. 6), а також того, що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ст. 19) [1] є ніщо інше як нормативна регламентація законності, яка є необхідною умовою функціонування правової та демократичної держави, насамперед, її правової системи, органів державної та публічної влади, населення тощо, і яка найчастіше визначається науковцями як «неухильне виконання законів і прийнятих у відповідності з ними інших правових актів державними органами, їх посадовими особами, громадянами, недержавними органами і організаціями» [2, с. 345; 3, с. 237].

На нашу думку, розуміння законності саме як «неухильного виконання законів і прийнятих відповідно до них правових актів» є більш прийнятним ніж те, яке міститься в Конституції України, в статтях 6 та 19 якої, мова йде лише про виконання законів. Беззаперечним є те, що органи державної влади, громадські організації зобов'язанні виконувати норми, що передбачені не лише у

законів (законодавчих актах), а й у підзаконних правових актах. У зв'язку з викладеним пропонуємо ч. 2 ст. 6 Конституції України викласти у такій редакції: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законодавчих та підзаконних актів України»; ч. 2 ст. 19 Конституції України у такій редакції: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією, законодавчими та підзаконними актами України».

У науковій літературі законність характеризується як: принцип діяльності держави [3, с. 238]; принцип державно-правового життя [2, с. 345]; принцип державного управління [2, с. 345; 4, с. 54; 5, с. 37]; метод державного управління [3, с. 238]; режим системи відносин [3, с. 238]; узагальнена мета управління [4, с. 192] тощо.

Науковці визначають принципи законності [6, с. 522], основні риси законності [4, с. 192–193], основи (гарантії) законності [3, с. 238; 4, с. 194–195; 6, с. 523–224], способи (засоби) законності [3, с. 238; 4, с. 194–195; 6, с. 523–224; 7, с. 19; 8, с. 70].

Звичайно, що нас більше цікавить саме характеристика способів (засобів) забезпечення законності державного управління, які пропонуємо розглядати як синоніми, оскільки вони означають одне і теж саме: «певну дію, прийом або систему прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось» [9, с. 213, 566], у зв'язку з чим, у тлумачних словниках слово «засіб» визначається як «спосіб», і навпаки – «спосіб» як «засіб» [10, с. 122, 329]. На синонімії зазначених слів наголошується й у науковій літературі [7, с. 19], що вважаємо обґрунтованим та таким, що буде запобігати термінологічній плутанині. Позаяк, навіть у підручниках з курсу адміністративного права та державного управління, одні й ті ж самі способи (засоби) забезпечення законності (контроль, нагляд та розгляд звернень громадян) називають лише як способи [3, с. 239] або лише як засоби [2, с. 348].

В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко під способами забезпечення законності пропонують розуміти «види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми роботи, які ними використовуються» [6, с. 534]. У науковій літературі пропонується визначення поняття «система засобів забезпечення законності», під якою пропонується розуміти «сукупність завдань, функцій, повноважень, форм, методів і порядку такої діяльності» [2, с. 348]. На нашу думку, такі визначення засобів (способів) забезпечення законності є досить загальними, оскільки не відображають їх сутності та призначення.

Перш ніж запропонувати власне визначення поняття способів забезпечення законності, варто визначити їх *загальні ознаки*, до яких пропонуємо віднести:

1. Вони є невід'ємною складовою (елементом) гарантій забезпечення законності, які прийнято поділяти на дві групи: загальні та спеціальні [2, с. 347; 4, с. 194–195]; «об'єктивні умови та спеціальні юридичні засоби» [11, с. 210]; «загально-соціальні і юридичні» [12, с. 116]; «об'єктивні умови існування суспільства та спеціально вироблені державою і громадськістю засоби, що забезпечують точну реалізацію норм права всіма суб'єктами» [13, с. 203]; інколи на три групи: загально-соціальні, спеціально-соціальні (юридичні), організаційні [14, с. 451].

Більш вдалими вважаємо розуміння двох груп гарантій законності, запропоноване В. К. Колпаковим та О. В. Кузьменко, відповідно з яким, перша група таких гарантій вважається умовами (передумовами) забезпечення режиму законності (політичні, економічні, ідеологічні, організаційні); друга – спеціальними засобами забезпечення режиму законності, до яких автори відносять: а) організаційно-структурні формування, а саме державні органи і недержавні

Теоретичні засади забезпечення законності в державному управлінні

структури, на які покладено обов'язок з підтримання і зміцнення режиму законності; б) організаційно-правові методи, а саме види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми роботи, які ними використовуються для забезпечення законності, взаємодія яких (організаційно-структурних формувань і організаційно-правових методів) утворює особливий державно-правовий механізм забезпечення законності [6, с. 332–333].

Щодо самого терміну «гарантії забезпечення законності», то під таким науковці розуміють: «систему засобів, способів, прийомів і методів забезпечення законності, що дозволяють безперешкодно реалізувати правові норми, користуватися суб'єктивними правами і виконувати юридичні обов'язки» [13, с. 202]; «систему засобів, з допомогою яких у суспільному житті впроваджується, охороняється і у випадку порушення відновлюється законність» [12, с. 116]; «позитивні об'єктивні умови, що сприяють підвищенню рівня розвитку суспільства, добробуту народу, а також спеціальні юридичні засоби і способи, через які забезпечується режим законності у країні» [11, с. 210]; «умови суспільного життя і заходи, що вживаються державою для забезпечення режиму законності і стабільного правопорядку» [14, с. 451]; «обумовлені чинним законодавством і розвитком суспільного життя фактори, що забезпечують дотримання законності» [4, с. 194]; «обумовлені закономірностями суспільного розвитку умови, засоби, фактори, що забезпечують дотримання законності» [2, с. 347].

На нашу думку, кожне з вищенаведених визначень має право на існування, що, насамперед, обумовлено різноплановістю гарантій законності, одні з яких є умовами та передумовами режиму законності, інші – способами її дотримання.

2. Реалізуються (застосовуються) відповідними державними, самоврядними чи громадськими органами (організаціями), посадовими особами, членами громадських організацій, або в індивідуальному порядку (наприклад, звернення з заявою про вчинене правопорушення).

3. Вид способу забезпечення законності, умови та підстави його застосування залежать від правового статусу органу (організації) чи особи, що його реалізує, тобто від покладених на нього завдань, функцій та повноважень.

4. Метою застосування будь-якого зі способів забезпечення законності є встановлення фактичного стану дотримання вимог чинного законодавства та відповідне реагування на нього, міра якого залежить від особливостей правового статусу органу, що їх застосовує.

Вище наведені ознаки *способів забезпечення законності* дають змогу визначити їх як окрему групу гарантій забезпечення законності, цілеспрямовану діяльність відповідних органів (посадових осіб), яка здійснюється в межах покладених на них завдань, функцій та повноважень з метою встановлення фактичного стану дотримання вимог чинного законодавства та відповідного реагування на нього.

Сформулювавши поняття способів забезпечення законності, перейдемо до з'ясування їх видів, оскільки єдина думка з цього приводу відсутня. У той же час, загальнопоширеним є виокремлення трьох видів способів забезпечення законності: контролю, нагляду, розгляду звернення громадян [2, с. 348; 3, с. 239; 4, с. 195; 6, с. 524; 7, с. 19 та ін.]. Проте, як вірно відзначає В. М. Гарашук, «означені способи, безумовно, не є вичерпними, оскільки у юридичній науці до таких відносять й інші» [7, с. 19]. Наприклад, у теорії права юридичні гарантії забезпечення законності, які фактично ототожнюються зі способами (засобами) забезпечення законності класифікуються за суб'єктами їх застосування, характером юридичної діяльності, за онтологічним статусом. Так, за суб'єктами застосування, їх поділяють на: парламентські, президентські, судові, прокурор-

ські, муніципальні, адміністративні (управлінські), громадські, міжнародні тощо; за характером юридичної діяльності на: правотворчі, правороз'яснювальні, правозастосувальні, правореалізаційні; за онтологічним статусом у правовій системі на: нормативно-документальні правові акти (нормативно-правові акти, інтерпретаційні акти, індивідуальні акти застосування права) і діяльнісні (практична діяльність по застосуванню норм права і реалізації норм права) [15, с. 118].

Крім того, у теорії права, способи забезпечення законності поділяються на: конституційні гарантії і процесуальні гарантії законності, а також зазначається, що однією з важливих юридичних гарантій законності є висока юридична техніка правотворчості, кодифікація та інкорпорація законодавства [12, с. 118].

На думку іншого теоретика права, «юридичні гарантії виступають як система спеціальних правових засобів зміцнення законності і правопорядку», до яких він відносить: норми права, в яких виражена вимога законності, а також спеціальні засоби виявлення правопорушень; засоби попередження правопорушень; засоби припинення правопорушень; заходи по захисту та відновленню порушених прав; юридична відповідальність; процесуальні гарантії; правосуддя [13, с. 203].

В. В. Копейчиков юридичними засобами забезпечення законності називає: чіткість і конкретність норм чинного права, ефективність санкцій, що захищають ці норми; виконання правосуддя як спеціальної форми універсальної, здійснюваної на основі права і справедливості діяльності судів, котра забезпечує реалізацію чинного права, захист прав і свобод громадян; здійснення вищого нагляду за точним і однаковим виконанням законів з боку органів прокуратури; діяльність державних інспекцій та контрольно-ревізійного апарату, котрі в межах своєї компетенції здійснюють роботу по запобіганню, виявленню і припиненню порушень законності у різних сферах державного і суспільного життя [11, с. 211].

О. Ф. Скаун класифікує юридичні гарантії законності за таким критерієм як їх мета (цілі), поділяючи їх на: превентивні (запобіжні), що полягають у запобіганні правопорушенням, відвернення порушень адміністрацією трудових прав громадян, недопущення незаконного звільнення; припиняючі, що спрямовані на припинення виявлених правопорушень (затримання, арешт, обшук, підписка про невиїзд); відновлюючі, що виражаються в усуненні або відшкодуванні негативних наслідків правопорушень (примусове стягнення аліментів, примусове вилучення майна з чужого незаконного володіння); каральні (штрафні), які спрямовані на реалізацію юридичної відповідальності правопорушників (покарання особи, винної у вчиненні правопорушення) [14, с. 453].

Крім теоретиків права, інші види способів (засобів) забезпечення законності називають й адміністративісти. Наприклад, О. Ф. Андрійко, серед видів засобів забезпечення законності у державному управлінні називає й такі, як «здійснення спеціалізованого судового захисту порушених прав і свобод громадян у порядку адміністративного судочинства» та «притягнення до різних видів юридичної відповідальності посадових осіб державних органів за протиправні дії у сфері державного управління, застосування заходів адміністративної відповідальності до громадян, які своїми протиправними діями порушують встановлений порядок управління» [2, с. 348]. Як окремий вид засобів забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю, Р. С. Мельник розглядає правове регулювання [8, с. 2].

Вищенаведене дає змогу зробити такі висновки: по-перше, ми підтримуємо думку переважної більшості адміністративістів про те, що універсальними способами (засобами) забезпечення законності є контроль, нагляд та розгляд

Теоретичні засади забезпечення законності в державному управлінні

звернень громадян; по-друге, усі інші способи (засоби, юридичні гарантії) забезпечення законності, крім юридичної відповідальності, які називаються науковцями, є більше її умовами (передумовами, факторами) додержання законодавства, ніж його способами. Щодо самого державного управління, то пропонуємо розглядати його у широкому значенні, а саме як цілеспрямовану, владно-організуючу діяльність усіх гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової), а також публічно-владну діяльність органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, яка спрямована на виконання основних цілей, завдань і функцій держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Андрійко О. Ф. Поняття і система засобів забезпечення законності у державному управлінні / О. Ф. Андрійко; [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с. – (Адміністративне право України. Академічний курс) – (Підруч.: у двох томах, том 1. Загальна частина).
3. Гаращук В. М. Законність у сфері державного управління / [Гаращук В. М., Битяк Ю. П., Дьяченко О. В. та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с. – (Адміністративне право України : підручник).
4. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / Стеценко С. Г. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
5. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 390 с.
6. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
7. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 412 с.
8. Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович. – Харків, 1999. – 211 с.
9. Тлумачний словник української мови / [уклад. Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига]. – Х. : Синтекс, 2005. – 672 с.
10. Новий українсько-російський, російсько-український словник / [ред. О. А. Аматауні, О. П. Івакін]. – Київ, «Аконіт», 1998. – 723 с.
11. Загальна теорія держави і права : [навч. посіб.] / [Колодій А. М., Копейчиков В. В., Лисенков С. Л. та інші]; за ред. В. В. Копейчикова. – [стер. вид.]. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.
12. Котюк В. О. Теорія права : курс лекцій : [навч. посібник для юрид. фак. вищ. навч. закл.] / Котюк В. О. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
13. Волинка К. Г. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / Волинка К. Г. – К. : МАУП, 2003. – 240 с.
14. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / Скакун О. Ф. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
15. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : [навч. посібник] / Рабінович П. М. – Х. : Консум, 2002. – 160 с. – (Вид. 6-е).

Пахомов В. В. Теоретичні засади забезпечення законності в державному управлінні

В статті уточнюється загальнотеоретичне поняття законності, формулюється авторське визначення поняття способів забезпечення законності, визначаються їх загальні ознаки, з'ясовується система способів забезпечення законності в державному управлінні, а також обґрунтовується доцільність внесення змін та доповнень до нормативно-правових актів з досліджуваних питань.

Ключові слова: законність, державне управління, забезпечення законності, способи забезпечення законності, гарантії забезпечення законності.

Пахомов В. В. Теоретические основы обеспечения законности в государственном управлении

В статье уточняется общетеоретическое понятие законности, формулируется авторское определение понятия способов обеспечения законности, определяются их общие признаки, уточняется система способов обеспечения законности в государственном управлении, а также обосновывается целесообразность внесения изменений и дополнений к нормативно-правовым актам по исследуемым вопросам.

Ключевые слова: законность, государственное управление, обеспечение законности, способы обеспечения законности, гарантии обеспечения законности.

Pakhomov V. Theoretical bases of ensure the legality in the state administration

The general theoretic concept of legality is specified in the article, author determination of concept of methods of providing of legality is formulated, their general signs are determined, the system of methods of providing of legality is specified in state administration, and also expedience of making alteration and adding is grounded to the normative-legal acts on investigated questions.

Key words: legality, state administration, ensuring legality, methods of providing of legality, guarantees of ensure the legality.