

учением об управлении / И. Тарасов. – К. : Унив. Тип., 1874. – 234 с.

28. Андреевский И. Е. Полицейское право Т. 1. Полиция безопасности. / И. Е. Андреевский. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб. : Тип. Э. Праца, – 1874. – 666 с.

29. Киикова Л. К. Функции полиции и борьба с преступностью в конце XIX века / Л. К. Киикова // История государства и права. – 2007. – № 15. – С. 12–14.

*Надійшла до редколегії 10.11.2009*

#### Анотації

Досліджено закономірності трансформації функцій сучасної держави в умовах формування постіндустріального суспільства, що призводить до переорієнтації функціональної спрямованості органів внутрішніх справ України та сприяє їх перетворенню на державну структуру надання правоохоронних послуг населенню.

Исследованы закономерности трансформации функций современного государства в условиях формирования постиндустриального общества, что приводит к переориентации функциональной направленности органов внутренних дел Украины и способствует их превращению в государственную структуру предоставления правоохранительных услуг населению.

Regularity of modern state functions' transformation in the conditions of post-industrial society formation that leads to reorientation of functional direction of internal affairs agencies of Ukraine and favors their transformation into state structure of providing law enforcement services to public is researched.

УДК 351.741

**О. В. ПАНАСЮК,**

*здобувач*

*Харківського національного університету внутрішніх справ*

### **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДИСЦИПЛІНИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ**

Важливим чинником ефективності державного управління є дотримання вимог законності та дисципліни, уточненню сутності, загальних та спеціальних ознак (рис) яких і присвячено дану статтю. Не можна сказати, що проблема забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні залишалася поза увагою вчених – їй присвячені наукові праці В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенського, С. Г. Стеценка, В. В. Цветкова та інших адміністративістів, але не слід стверджувати й того, що вона знайшла своє остаточне вирішення. Зокрема, свідченням недостатньої наукової розробленості цієї тематики є наявність різних, а подекуди і протилежних законодавчих визначень та наукових тлумачень (розуміння, визначень) термінів «законність» та «дисципліна» що негативно відбивається на правозастосовчій діяльності під час виконання покладених на суб'єктів державного управління завдань, функцій та обов'язків і реалізації наданих їм повноважень, під час визначення способів (методів) та форм забезпечення законності й дисципліни, визначення виду та міри юридичної відповідальності за порушення передбачених законодавством вимог тощо.

Отже, **метою** даної статті є вдосконалення

теоретичних засад забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні, у зв'язку з чим заплановано вирішити такі **завдання**: схарактеризувати сучасний стан наукової розробки питань забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні, визначити її особливості; уточнити сутність таких категорій, як законність, дисципліна та інших, близьких до них за змістом понять; провести між ними розмежування.

Сучасний стан наукової розробки питань забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні характеризується такими особливостями: значним впливом на розуміння цих категорій попередніх розробок представників радянської теорії державного управління та адміністративного права; зміною розуміння сутності та меж державного управління після законодавчого закріплення поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України); ототожненням законності та дисципліни представниками сучасної школи як теорії права, так і державного управління та адміністративного права.

Важливість наукової розробки питань забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні в сучасних умовах обумовлюється низьким рівнем правопорядку,

системними правопорушеннями, які допускають суб'єкти державного управління, частина з яких інкримінується як злочини або корупційні діяння. Сказане стосується як зовнішньої діяльності суб'єктів державного управління (управління економічною, адміністративно-політичною та соціально-культурною сферами), так і їх внутрішньо-організаційної діяльності (відсутність контролю безпосередніх керівників за поведінкою підлеглих; їх необізнаність з умовами життя та потребами персоналу; неналежне виконання рішень колегій, нарад, вимог наказів та вказівок (розпоряджень); невиконання законодавчих положень з питань соціально-правового захисту персоналу тощо; незабезпечення керівниками належних умов проходження служби; відсутність гласності та об'єктивності під час проведення оцінювання результатів службової діяльності; відсутність дієвої системи професійної підготовки; невміле поєднання й застосування заходів переконання, примусу, дисциплінарного та громадського впливу на порушників тощо).

За радянських часів державне управління визначалося як один із чотирьох відносно самостійних видів діяльності держави, поряд із такими її видами, як здійснення державної влади, що уособлювалась із діяльністю рад народних депутатів усіх рівнів, правосуддя і прокурорського нагляду [1, с. 59]. У той же час із запровадженням в Україні конституційного принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову така класифікація видів державної діяльності втратила своє значення. Основними видами діяльності держави сьогодні вважається здійснення законодавчої, виконавчої та судової влади, які уособлюють собою три види державного управління залежно від суб'єкта його здійснення (органів законодавчої влади, органів виконавчої влади, судових органів). Варто наголосити на тому, що таке розуміння державного управління більш характерне для його широкого визначення як виконавчо-розпорядчої діяльності усіх державних органів. Щодо його вузького визначення, то воно, насамперед, пов'язано з діяльністю органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування та громадських організацій, які виконують делеговані функції та повноваження органів виконавчої влади. Крім того, державне управління у вузькому значенні поширюється на внутрішньо-організаційну діяльність інших державних та недержавних органів (громадських об'єднань) під час керівництва підлеглими.

Як було відзначено вище, проблемною є наявність різних, а подекуди і протилежних використань і тлумачень у наукових та нормативних джерелах термінів «законність» та «дисципліна». Зокрема, різні аспекти законності як наукової категорії, як принципу, як методу, як гарантії, як функції тощо досліджувались досить детально. Наприклад, С. С. Алексєєв, характеризуючи сутність законності, виділяє три елементи: загальнообов'язковість права; ідея законності; втілення двох перших елементів в особливому режимі суспільно-політичного життя [2, с. 188]. Як наслідок, у багатьох працях законність визначається саме як певний режим, порядок, стан суспільних відносин, який характеризується відповідністю їх (тобто відносин) законам та підзаконним нормативним актам [3, с. 125].

Учені визнають складний характер законності та по-різному визначають її сутність і зміст. Наприклад, В. В. Лазарєв визначає законність як «сукупність вимог» [4, с. 465]; В. О. Козбаненко – як «принцип, режим і метод діяльності державних органів та посадових осіб» [5, с. 473]; М. В. Вітрук – як «ідею, вимогу і систему» [6, с. 107]; Ю. П. Битяк – як «умови існування будь-якої демократичної держави, її обов'язкові риси» [7, с. 237]; В. Б. Аверянов – як «політико-правове явище, критерій правового життя суспільства» [1, с. 345].

Вищенаведене дає змогу зробити висновок, що законність у науковій літературі розглядається з різних позицій, однак найчастіше її характеризують як принцип державної діяльності, як метод державного управління, режим (стан) суспільних відносин. Наприклад, як принцип державно-правового життя законність є основою діяльності держави, усіх її гілок влади. Вимога дотримання і виконання законів та інших правових актів стосується всіх суб'єктів права. Зокрема, відповідно до ст. 6 Конституції України «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» [8]; відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України 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 [8].

Що стосується дисципліни, то у тлумачних словниках під нею розуміють наявність установленого порядку, передбачення обов'язку щодо дотримання такого порядку [9, с. 224]. Тобто дисципліна, так само як і законність,

визначається як статика (наявність встановленого порядку та певних обов'язків) та динаміка (дотримання або виконання встановлених правил) одночасно.

На відміну від законності, поняття дисципліни отримало законодавче визначення. Наприклад, у Дисциплінарному статуті Збройних Сил України під нею розуміють бездоганне і неухильне додержання всіма військовослужбовцями порядку і правил, встановлених військовими статутами та іншим законодавством України [10]; у Дисциплінарному статуті митної служби України – безумовне виконання посадовими особами митної служби службових обов'язків, а також реалізацію прав та додержання обмежень і заборон, установлених законодавством з питань проходження служби в митних органах, що ґрунтується на особистій відповідальності за доручену справу та на засадах єдиноначальності і централізації управління [11]; у Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ України – дотримання особами рядового і начальницького складу Конституції і законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованих йому органів і підрозділів та Присяги працівника органів внутрішніх справ України [12].

Аналіз вищенаведених понять дисципліни дає змогу зробити висновок про те, що їх основою є розуміння дисципліни як виконання (дотримання) законодавчих та підзаконних актів з питань службової діяльності або як бездоганне і неухильне додержання порядку і правил, котрі такими нормативними актами передбачені. Однак, беручи до уваги те, що службовці (військовослужбовці) зобов'язанні виконувати й усні накази начальників усіх рівнів, що в мілітаризованих структурах є надзвичайно важливим, а їх невиконання вважається порушенням службової (військової) дисципліни, необхідно погодитись із висновком В. В. Маркова про те, що «законодавчі визначення службової (військової) дисципліни не повною мірою розкривають її сутність» [13, с. 19].

У юридичній літературі дисципліна визначається як: точне, своєчасне і неухильне додержання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки у державному й суспільному житті [1, с. 347]; свідоме додержання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки у державному і суспільному житті [14, с. 197];

фактична поведінка персоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка відображається в управлінських рішеннях і діях, а також в управлінському (службовому) спілкуванні [15, с. 129]; стовище, за якого всі суб'єкти правовідносин влади й підпорядкування неухильно додержуються порядку і правил, встановлених законами, а також відповідними статутами й положеннями [16, с. 15].

Отже, в переважній більшості випадків науковці визначають дисципліну як виконання (дотримання) законодавчих та підзаконних актів або як точне, своєчасне і неухильне додержання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки у державному й суспільному житті. Проте, на нашу думку, таке визначення дисципліни нічим не відрізняється від визначення поняття законності, а отже, не дає змоги їх розмежувати. Крім того, не береться до уваги науковцями й той факт, що в мілітаризованих структурах обов'язковою вимогою службової дисципліни є виконання усних наказів керівників та начальників.

Вважаємо, що характерною ознакою дисципліни є виконавський зміст, який виражається в тому, що службовці органу підпорядковуються певному керівникові, виконують управлінські рішення, відповідально ставляться до своїх посадових функцій і повноважень. Виконання залежить як від самої особи, її установки, совісті, так і від певних зовнішніх умов [15, с. 129]. Наприклад, у Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ України наголошено, що дисципліна досягається: створенням належних умов проходження служби особами рядового і начальницького складу; набуттям високого рівня професіоналізму; забезпеченням гласності та об'єктивності під час проведення оцінювання результатів службової діяльності; дотриманням законності і статутного порядку; повсякденною вимогливістю начальників до підлеглих, постійною турботою про них, виявленям поваги до їх особистої гідності; вихованням в осіб рядового і начальницького складу високих моральних і ділових якостей; забезпеченням соціальної справедливості та високого рівня соціально-правового захисту; умілим поєднанням і правильним застосуванням заходів переконання, примусу, дисциплінарного та громадського впливу; належним виконанням умов контракту про проходження служби [12].

Як було зазначено вище, серед науковців

відсутня єдина думка щодо сутності, змісту та меж таких категорій, як законність та дисципліна, оскільки одні науковці вказують на їх синонімічний характер, використовуючи словосполучення «дисципліна та законність», другі вважають, що законність поглинає собою дисципліну, треті – навпаки, що дисципліна поглинає собою законність. Наприклад, беручи до уваги велику кількість спільних ознак дисципліни та законності, Ю. П. Битяк використовує словосполучення «законність та дисципліна», розуміючи під такими «обов'язкові риси правової держави, сукупність форм і методів державного управління, які знаходять своє відображення в чинному законодавстві та за допомогою яких держава регулює відносини в суспільстві, досягається стан законслухняної поведінки об'єктів управління» [7, с. 238–239].

Деякі науковці визначають відмінні риси (ознаки) законності й дисципліни. Наприклад, С. Г. Стеценко відносить до них те, що: дисципліна забезпечується за рахунок дотримання не тільки правових, а й моральних норм; законність є формально визначеною, тоді як дисципліна нерідко проявляється у суб'єктивних уявленнях тих чи інших людей (груп людей) про те, якою вона повинна бути; держава має змогу впливати на стан законності (прийняття нових нормативно-правових актів, боротьба з правопорушеннями тощо), тоді як на дисципліну вона впливає меншою мірою; якщо законність тісно пов'язана з державою, то дисципліна значною мірою – з громадянським суспільством; розрізняють спеціальні види дисципліни: військова, трудова, службова тощо, тоді як поняття законності досить однорідне [14, с. 193].

Резюмуючи вищевикладене, зробимо такі **висновки**:

1. Дисципліна і законність є різними поняттями (категоріями), хоча мають спільну мету – встановлення порядку. Натомість вони відрізняються характером та юридичною силою правових норм, що передбачають правила (вимоги), які необхідно виконувати або яких необхідно дотримуватися, їх спрямуванням, суб'єктами забезпечення, засобами забезпечення, юридичними наслідками.

2. Вважаємо, що будь-яке порушення правових норм є свідченням недисциплінованості особи, яка його вчинила, незалежно від того, до якої з видів юридичної відповідальності її притягнуто, а отже, таке порушення є свідченням порушення дисципліни. Порушенням законності є порушення норм (правил, вимог), які передбачені законодавчими актами (законами, кодексами, основами законодавства) і не були пов'язані із державно-службовими відносинами влади та підпорядкування. Як слушно щодо цього зазначає А. А. Стародубцев, «законність характеризує зовнішню, позасистемну діяльність державних органів та їх представників, а дисципліна – їх внутрішньо-системну діяльність» [17, с. 25].

3. На відміну від законності, основу дисципліни утворюють внутрішньо-організаційні відносини з питань проходження служби та внутрішнього розпорядку (вчасний прихід на роботу, дотримання встановленої тривалості робочого часу, вчасне і точне виконання наказів, розпоряджень та вказівок керівника (начальника), дотримання технологічної дисципліни та вимог щодо охорони праці, техніки безпеки і протипожежної охорони, дбайливе ставлення до службового майна, утримання від дій, що перешкоджають іншим працівникам виконувати свої службові обов'язки тощо).

4. Дисципліна на відміну від законності значно ширша за змістом, оскільки передбачає дотримання вимог, які містяться навіть в усних наказах та розпорядженнях керівників та начальників усіх рівнів.

5. Законність і дисципліна в державному управлінні великою мірою визначаються юридичною відповідальністю. Зокрема, за порушення законності передбачено більш жорсткі юридичні санкції, ніж за порушення дисципліни.

6. Дисципліна у державному управлінні передбачає вимоги, які, на відміну від законності, передбачають дотримання різних видів соціальних норм, у тому числі й моральних. Вимоги дисципліни, на відміну від вимог законності, поширюються на позаслужбові відносини та мають у деяких випадках яскраво виражений морально-етичний характер.

#### Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
2. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – М. : БЕК, 1994. – 224 с.
3. Рабинович П. М. Упрочнение законности – закономерность социализма / П. М. Рабинович. – Л. : Вища школа, 1975. – 260 с.
4. Теория права и государства : учебник / [под ред. В. В. Лазарева]. – М. : Право и закон, 1996. – 424 с.
5. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / [под ред. В. А. Козбаненко]. – М. : Статут, 2000. – 912 с.

6. Витрук М.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / М. В. Витрук. – М. : Юрид. лит, 1979. – 229 с.
7. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка]. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [укладач і гол. ред. В. Т. Бусел]. – К., Ірпінь : Перун, 2001. – 860 с.
10. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : закон України від 24 берез. 1999 р. № 551-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22–23. – Ст. 197.
11. Про Дисциплінарний статут митної служби України : закон України від 06 верес. 2005 р. № 2805-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 42. – Ст. 467.
12. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : закон України від 22 лют. 2006 р. № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.
13. Марков В. В. Адміністративно-правові засади діяльності підрозділів внутрішньої безпеки щодо забезпечення законності і дисципліни в ОВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Марков В'ячеслав Валерійович. – Х., 2009. – 216 с.
14. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
15. 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.
16. Хавронюк М. І. Дисциплінарні правопорушення і дисциплінарна відповідальність : навч. посіб. / М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2003. – 240 с.
17. 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.

*Надійшла до редколегії 20.11.2009*

#### **Анотації**

Схарактеризовано сучасний стан наукової розробки питань забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні. Уточнено сутність таких категорій, як законність та дисципліна, проведено чітке розмежування між ними.

Охарактеризовано современное состояние научной разработки вопросов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Уточнена сущность таких категорий, как законность и дисциплина, проведено четкое разграничение между ними.

Current state of scientific elaboration of problems concerning legality and discipline guaranteeing in public administration is characterized. The essence of such categories as «legality» and «discipline» is specified and a proper differentiation between them is conducted.

УДК 343.5

**Р. В. АСЕЙКІН,**

*аспірант*

*Інституту права ім. Володимира Сташиша*

*Класичного приватного університету*

### **ПОНЯТТЯ «ОБ'ЄКТ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ»**

Для правильної та повної характеристики того чи іншого явища необхідною умовою є визначення його поняття. Це дозволяє виділити його особливості та відмежувати від суміжних понять, що обумовлює доцільність визначення поняття «об'єкт культурної спадщини». Встановлення чіткого визначення зазначеного поняття дозволить встановити перелік предметів, які можуть бути віднесені до зазначених об'єктів, та виключити помилки у кваліфікації діянь винної особи у разі вчинення посягання на ці об'єкти.

**Метою** даної роботи є визначення поняття «об'єкт культурної спадщини».

Слід зазначити, що вказаному питанню вже приділялася увага в працях окремих вчених, серед яких необхідно виділити роботи В. А. Ломако, А. Бражко, Т. Г. Каткової, Н. В. Михайлової, В. О. Навроцького, С. О. Приданова, С. П. Щерби та інших. Однак серед учених немає єдності думок стосовно визначення поняття, дослідженню якого присвячена дана робота.

Вперше визначення культурних цінностей