



В.М. Соловій*

ДО ПИТАННЯ ПРО ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ

Східноєвропейські держави, зокрема й Україна, знаходяться в стадії переходу до ринкової економіки при політичній відкритості, що нерозривно пов'язано з тенденцією демократизації інститутів і лібералізації соціально-економічної політики, проведенням адміністративної реформи, яка створює сприятливі умови для діяльності, спрямованої на посилення законності.

На цьому етапі розвитку держави в науці державного управління необхідно приділити особливу увагу поряд з дослідженням законності гарантіям її забезпечення.

Оскільки законність нерозривно пов'язана з правотворчістю, то без дотримання її не можливе створення або удосконалення нормативно-правової бази у відповідності до вимог законодавчої техніки, формальної логіки та європейських стандартів, як передумови вступу до континентальної спільноти.

З іншого боку, законність також пов'язана й з правозастосуванням, як формою реалізації правових норм, а це обумовлює те, що без її забезпечення навіть самий прогресивний та досконалий закон не буде діяти, перетвориться на "мертве право".

Проблему гарантій законності досліджували у наукових працях: А.П. Альохін, С.В. Бобровник, В.М. Гаращук, А.П. Коренев, А.Р. Михайленко, М. Н. Марченко, Н.Р. Нижник, Д.М. Овсянко, В.В. Самохвалов, М.С. Студенікіна, В.П. Тарануха, Е.А. Черенков, О.М. Шевчук, В.С. Шестак, Є.В. Шоріна та інші.

Аналіз наукових джерел показує, що в державному управлінні на відміну від юридичних наук питання гарантій забезпечення законності висвітлено недостатньо. Оскільки представлена робота є продовженням комплексного дослідження законності з метою подальшого удосконалення шляхів її забезпечення, то основним завданням і особливістю є визначення та аналіз гарантій забезпечення законності в державному управлінні України.

Різницю між охороною та забезпеченням законності досить чітко встановила проф. М.Н. Марченко. Охорона (захист) законності, пов'язаний з її порушенням, а забезпечення — з профілактикою таких порушень і її зміцненням¹.

Система охорони (захисту) законності складається з виявлення порушення права і закону в правотворчості та в реалізації норм права, їх негайного припинення шляхом введення в дію засобів захисту права і закону, відновлення права і правопорядку, притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні права і закону.

Під забезпеченням законності, як показує узагальнення останніх наукових досліджень, розуміють діяльність відповідних державних формувань, спрямовану на:

- недопущення порушень в діяльності органів державної влади, їх посадових осіб, тих вимог і приписів, які закріплені в діючих законах і підзаконних актах, якими вони користуються в своїй повсякденній роботі;
- виховання працівників апарату управління в дусі суворого дотримання законності та державної дисципліни;
- своєчасне й оперативне виявлення, припинення і встановлення відповідних порушень;

© Соловій В.М., 2005

* аспірант Національної академії державного управління при Президенті України

¹ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, ТЕИС, 1999 – С. 284.



- відновлення порушених прав і забезпечення законних інтересів громадян, суспільних організацій;
- встановлення причин та умов, які сприяють порушенню законності;
- притягнення до встановленої відповідальності винних у порушенні законності та дисципліни;
- розробку та прийняття заходів, спрямованих на усунення причин і умов порушення законності та дисципліни;
- створення умов невідворотності відповідальності у випадку їх порушення².

На думку проф. А.П. Коренева, діяльність по забезпеченню законності в державному управлінні здійснюється в двох основних напрямках:

1. забезпечення суворого дотримання законності кожною ланкою апарату управління й кожним його працівником з метою організації чіткої його роботи, підтримки державної дисципліни;
2. забезпечення охорони і захисту прав і законних інтересів громадян у повсякденній діяльності апарату управління³.

В.І. Мельниченко досить точно визначив особливості забезпечення законності:

1. на апарат управління покладається завдання забезпечити дотримання юридичних норм величезною кількістю суб'єктів права, при цьому в умовах існування різноорієнтованих суспільних інтересів неминучими є розбіжності у сприйнятті правових норм і спроби чинити опір (у тому числі організований) їх реалізації;
2. законність як панування закону у відносинах між владою та особистістю тривалий час ігнорувалася, саму законність розуміли скоріше як виконавчу дисципліну, що для громадян означало обов'язок виконувати приписи чиновництва, які не визнавалися реальним народним волевиявленням⁴.

Для забезпечення законності важливу роль відіграє переконання (попередження, роз'яснення та виховання), тобто профілактична робота. Як справедливо зазначає проф. А.Р. Михайленко в першу чергу на органи державного управління покладається обов'язок не допустити порушень, помилок, обмеження прав і законних інтересів громадян⁵, а вже потім вжити заходів для відновлення порушених прав, виправлення помилок.

Послідовне і неухильне дотримання законності передбачає наявність відповідної системи гарантій. Гарантія законності — це невід'ємна складова її змісту. Без гарантій не можливе існування ані права, ані законності. У правознавстві та державному управлінні питання спеціальних гарантій законності однозначно не визначено. Одні науковці, до таких гарантій відносять певні різновидності юридичних норм (нормативно-правові засоби забезпечення законності). Так, наприклад, І.С. Самощенко під правовими гарантіями законності розуміє — спеціальні нормативно-правові засоби, що гарантують неухильне виконання норм права, недопущення сваволі з боку органів і посадових осіб держави стосовно громадян, що забезпечують відновлення порушених прав і покарання порушників законності⁶. На думку інших, — це також діяльність державних органів (а в деяких випадках і громадських організацій), яка здійснюється відповідно

² Див.: Алехин А.П. Административное право Российской Федерации: Учеб. для студентов вузов, обуч. по спец. "Правоведение" / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. — М.: ЗЕРЦАЛО: ТЕИС, 1996. — С. 605; Гаращук В.М. Деякі питання характеристики забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. — Харків: Нац. юрид. акад. України, 1998 — С. 37.

³ Коренев А. П. Административное право России: (В 3 ч.): Учеб. / Моск. юрид. ин-т МВД России. — 2-е изд., с изм. и доп. — М.: Цит-М, 1998. — Ч. 1. — С. 248.

⁴ Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — С. 131.

⁵ Михайленко А.Р. Расследование преступлений: законность и обеспечение прав граждан / Ин-т адвокатуры при Киев. нац. ун-те им. Т. Шевченко; [Ред. В. С. Ковальский]. — К.: Юринком Интер, 1999. — С. 22.

⁶ Самощенко И.С. Охрана режима законности Советским государством. — М.: Госюриздат, 1960. — С. 64.



до цих норм⁷. Згідно з третьою точкою зору, до гарантій законності відноситься саме діяльність державних органів і громадських організацій (відповідно до юридичних норм)⁸. Також є думка, що під юридичними гарантіями потрібно розуміти систему нормативних та індивідуальних правових приписів і відповідну юридичну діяльність, спеціально призначену для забезпечення законності⁹.

Гарантіями законності будемо розуміти способи, умови, засоби і фактори, які позитивно впливають на державну структуру як з середини, так і ззовні, забезпечують процес реалізації законності і тим самим формують таку впорядкованість соціальних відносин, яка сприяє руху країни до розвитку демократії і формуванню правової держави. Виходячи з цього визначення зрозуміло, що гарантії законності поняття ширше, ніж способи її забезпечення. Це пояснюється тим, що способи забезпечення законності виконують функції гарантій¹⁰.

Розрізняють загальні (економічні, політичні, організаційні та ідеологічні) та спеціальні юридичні гарантії законності. *Загальні гарантії* — постають як офіційний рівень задекларованої та гарантованої державою справедливості в політико-правовій сфері, за умов, що вони щільно взаємопов'язані та реально взаємодіють. Загальні гарантії законності створюють необхідні механізми для найбільш ефективної дії права на процес упорядкування суспільних відносин.

До економічних гарантій забезпечення законності можна віднести рівень добробуту населення, наявність у держави необхідних ресурсів, гарантованість прав громадян, організацій, їх економічну свободу, рівень зайнятості населення в суспільно-корисній праці, різноманіття форм власності. Зазначимо також, що економічні гарантії нерозривно пов'язані з політичними, наприклад, процес реформування економічних відносин на ринкових засадах.

Політичними передумовами законності є режим демократії і гласності. Історичний досвід державності іноземних країн свідчить, що вони будуть реальними лише за умови існування незалежного від держави громадянського суспільства, розподілу влади, свободи засобів масової інформації, реального розподілу влади.

Серед організаційних передумов забезпечення законності важливе значення набуває розподіл державної влади по вертикалі (центральні та місцеві органи виконавчої влади) та по горизонталі (законодавча, виконавча, судова влада — ст. 6 Конституції України) і формування між підсистемами державного управління відносин взаємного контролю та стримувань і противаг.

На стан законності в державному управлінні великий вплив здійснюють такі організаційні фактори, як кваліфікація державних службовців, ефективність діяльності системи правової підготовки кадрів, чіткий розподіл обов'язків. Дослідження організаційних факторів дало змогу зробити висновок, що у правотворчості порушенням законності буде порушення правових норм, у суворій відповідності з якими регламентується цей процес, законів формальної логіки, граматики та законодавчої техніки. Суб'єктом — є посадова особа органу державної влади, яка відповідно до своєї компетенції бере участь у правотворчому процесі. Дотримання законності в цьому випадку безпосередньо залежить від професіоналізму суб'єктів правотворчості. Причому, професіоналізм означає відмінні знання нормативно-правових документів, які регламентують правотворчу діяльність, знання методики і тактики цієї діяльності як на окремому етапі, так і в цілому. Спеціаліст повинен мати добрі знання з психології, вміння застосовувати її закони на практиці, володіти комунікативними методами роботи, вміння аналізувати та робити висновки з

⁷ Лунев А.Е., Студеникин С.С., Ям польська Ц.А. Социалистическая законность в советском государственном управлении. — М.: Юрид. изд-во Мин.юст. СССР, 1948. — С. 105-106.

⁸ Мицкевич А.В. Субъекты советского права. — М.: ГИЮЛ, 1962. — С. 83.

⁹ Дюрягин И.Я. Применение норм советского права. Теоретические вопросы. — Свердловск, Сред.-Уральск. кн. изд-во, 1973. — С. 197.

¹⁰ Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 — Харків, 2002. — С. 72.



проаналізованого, досконало володіти українською мовою й принаймні однією іноземною мовою, бути людяним. Досліджуючи зазначену проблему з практичної точки зору, автор прийшов до висновку, що для ефективної правотворчості не вистачає фахівців. Навіть працівники з вищою освітою в галузі державного управління чи юриспруденції у своїй більшості не володіють необхідними спеціальними знаннями правотворчого процесу. Це можна пояснити відсутністю в Україні жодного навчального закладу або факультету з підготовки чи перепідготовки спеціалістів з правотворчості.

У реалізації норм права порушення законності — це порушення органом державної влади чи місцевого самоврядування (службовою чи посадовою особою) або громадянином дотримання, виконання, використання чи застосування правових норм.

У правотворчості та реалізації норм права поряд з професіоналізмом важливу роль відіграє політична і правова культура громадян та посадових осіб, правосвідомість заснована на визнанні абсолютної цінності прав та свобод людини і громадянина, беззаперечному, точному і неухильному виконанні і дотриманні законів та інших правових норм. Це є ідеологічною передумовою забезпечення законності.

Висловлюючи ставлення автора до загальних гарантій забезпечення законності у державному управлінні України зазначимо, що їх наявність або відсутність залежить безпосередньо від:

- темпів переходу держави до ринкової економіки при політичній відкритості;
- тенденції демократизації інститутів;
- лібералізації соціально-економічної політики;
- розвитку гласності та громадянського суспільства;
- проведення адміністративної та інших реформ;
- формування відносин взаємного контролю та стримувань і противаг між гілками влади;
- підготовки спеціалістів з правотворчості, чіткого розподілу функцій та обов'язків

державних службовців, оплати їх праці за надання управлінських послуг та інших факторів.

До спеціальних гарантій належать правові (юридичні) гарантії законності, які являють собою специфічні юридичні засоби та внутрішні юридичні механізми, що є реальним втіленням законності в правовій сфері. До юридичних гарантій законності можна віднести: повноту й ефективність юридичних норм; високий рівень контролю та нагляду за реалізацією законності; якісну діяльність компетентних органів влади по забезпеченню законності; вдосконалення і покращення юридичної практики; ефективність заходів юридичної відповідальності.

Спеціальні юридичні гарантії можна класифікувати на такі групи:

- загально-правові гарантії (розвиненість правової системи в цілому; повнота та несуперечність законодавства; наявність розвинутої юридичної техніки та юридичної процедури; певний рівень правової культури суспільства);
- організаційно-правові гарантії (діяльність законодавчої, виконавчої, судової влади та Президента, як гаранта Конституції України, а також органів спеціального призначення, як гаранта ефективності законів та створення умов, щодо їх реалізації та захисту);
- процесуальні гарантії (наявність ефективних засобів державного примусу; презумпція невинуватості; рівність правового статусу; невідчужуваність прав та обов'язків суб'єктів; нормативно визначений принцип невідворотності покарання за порушення Закону)¹¹.

У науковій літературі зустрічається також поділ юридичних гарантій законності на процесуальні та матеріальні. Відповідно до поглядів І.Л. Невзорова, до процесуальних юридичних гарантій законності відноситься система процесуальних норм, яка регулює порядок реалізації

¹¹ Околіта С.В. Справедливість та законність як принципи державно-правового регулювання: Дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. – К., 2000. – С. 135/



прав і свобод адресатів правозастосування компетентним правозастосовним органом.

До матеріальних гарантій законності відноситься сукупність норм права, яка закріплює певні права й обов'язки адресатів правозастосування, які мають бути реалізовані в процесі правозастосування¹².

Відповідно до поглядів В.В. Іванова, під правовими (юридичними) гарантіями законності розуміють закріплені правом засоби, за допомогою яких забезпечуються правомірні дії усіх учасників суспільних відносин, відбувається попередження та припинення порушень законності, виявлення та усунення порушень, що сталися¹³.

Причому під порушенням законності, на думку автора, треба розуміти в широкому значенні порушення положень Конституції України як Основного Закону держави та інших норм права, як офіційних, формально визначених, загальнообов'язкових правил поведінки, які встановлені та санкціоновані державою, охороняються від порушень, направлені на регулювання найбільш важливих суспільних відносин і охорону соціальних цінностей шляхом встановлення юридичних прав і обов'язків суб'єктів права. Вчинення злочину чи правопорушення, як порушення правових норм також є порушенням законності.

Правові гарантії законності, підтверджує наведену В.В. Івановим позицію В.І. Ремнев, полягають не лише в створенні ефективного механізму відновлення порушених правових норм, але і в забезпеченні такого порядку застосування норм, який максимально попереджував би можливість порушень¹⁴.

Правові, як вид спеціальних гарантій законності, включають заходи: а) по удосконаленню законодавства; б) виявленню порушень законності; в) захисту; г) відповідальності; д) нагляду і контролю за станом законності; е) профілактики порушень законності.

З наведених прикладів можна зробити висновок, що незважаючи на певні мовні відмінності, суть спеціальних (юридичних) гарантій забезпечення законності залишається незмінною. В їх основі лежить закріплення прав та обов'язків в правових нормах та система норм, яка регулює, гарантує і захищає від порушень порядок реалізації цих норм.

Узагальнюючи результати дослідження, автор прийшов до висновку, що під **гарантіями законності** у державному управлінні необхідно розуміти способи, умови, засоби і фактори, які позитивно впливають на державну структуру як з середини, так і ззовні, забезпечують процес реалізації законності і тим самим формують таку впорядкованість соціальних відносин, яка сприяє руху країни до розвитку демократії і формуванню правової держави. Гарантії законності є невід'ємною складовою її змісту, без якої неможливе існування ані права, ані законності.

Спеціальні правові гарантії забезпечення законності у державному управлінні України – це специфічні юридичні засоби та внутрішні юридичні механізми, що є реальним втіленням законності в правовій сфері, а також закріплення прав та обов'язків в правових нормах та система норм, яка регулює, гарантує і захищає від порушень порядок реалізації цих норм.

Перспективу подальших досліджень у цьому напрямку складають дослідження окремих правових способів та шляхів забезпечення законності у державному управлінні України.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою
державного управління і менеджменту Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № 7 від 13 грудня 2004 року)*

¹² Невзоров И.Л. Принцип законности в правоприменительной деятельности: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Харьков, 2002. – С. 85.

¹³ Иванов В.В. Материально-правовые и процессуальные гарантии законности привлечения к административной ответственности: Дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Харьков, 2001. – С. 75-76.

¹⁴ Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении. – М.: Наука, 1979. – С. 187.