

О. А. Марушій

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

ПОНЯТТЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДИСЦИПЛІНИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

© Марушій О. А., 2016

Розкрито зміст і сутність законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади, що зумовлено потребою побудови правової держави, яка вимагає постійного вдосконалення діяльності всього апарату і, насамперед, органів виконавчої влади, оскільки альфою і омегою їхньої діяльності повинен бути високий рівень дотримання законності та дисципліни.

Ключові слова: законність, дисципліна, органи виконавчої влади, етичний кодекс, запобігання корупції.

А. А. Маруший

ПОНЯТИЕ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Статья посвящена раскрытию содержания и сущности законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти, что обусловлено необходимостью построения правового государства, требует постоянного совершенствования деятельности всего аппарата и, прежде всего, органов исполнительной власти, поскольку альфой и омегой их деятельности должен быть высокий уровень соблюдения законности и дисциплины.

Ключевые слова: законность, дисциплина, органы исполнительной власти, этический кодекс, предотвращение коррупции.

O. A. Marushiy

CONCEPT LAW AND DISCIPLINE IN THE EXECUTIVE AUTHORITIES

The authors elucidate the meaning and essence of the law and discipline of the executive authorities, due to the need for the rule of law, which requires constant improvement of the entire system and, above all, the executive authorities, as the alpha and omega of their activities should be a high level of compliance with the law and discipline.

Key words: legality, discipline, executive bodies, codes of conduct to prevent corruption.

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

У Конституції України зазначено, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи, громадяни та їх об'єднання зобов'язані дотримуватись Конституції України та законів.

Отже, законність передбачає суворе й 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.

Аналіз дослідження проблеми. Різноманітні аспекти, що стосуються розкриття змісту та суті законності та дисципліни, на яких основана діяльність органів виконавчої влади, досліджували у своїх працях такі вчені, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, В. В. Богущкий, І. Л. Бородін, 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, О. Ф. Фрицький, В. О. Шамрай, О. М. Якуба, Х. П. Ярмакі, С. М. Яровий та ін.

Метою статті є дослідження сутності та змісту понять «законність» та «дисципліна», які є базовими в діяльності органів виконавчої влади, що сьогодні, в складних умовах функціонування держави та трансформаційних процесів суспільства, є надзвичайно важливим і в теоретичному, і практичному аспектах.

Виклад основного матеріалу. Проблему забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади необхідно розглядати, на нашу думку, у співвідношенні з іншими проблемами ширшого плану, а саме: із захистом прав і свобод громадян та зміцненням української державності.

Передусім треба з'ясувати, що таке законність в умовах формування правової держави. Для цього необхідно розглянути розвиток наукової думки стосовно поняття законності вчених різних галузей права: теорії держави і права, конституційного та адміністративного права.

Пошук підходів до визначення поняття «законність» радянських учених показав неоднозначність розуміння і тлумачення цього явища. Законність слід зарахувати до складних політичних і юридичних явищ і в суспільному житті вона виступає як найважливіший конституційний принцип, як метод державного управління суспільством, як необхідний елемент (режим) демократії.

У науковій літературі зазначають, що термін «законність» застосовується у двох аспектах: широкому і вузькому. У широкому сенсі під законністю розуміють дотримання всіма громадянами й організаціями законів і підзаконних актів, тобто необхідний державі спосіб поведінки населення. У вузькому сенсі законність виступає як принцип діяльності державного апарату щодо здійснення своїх владних функцій у чітких межах закону, пов'язаних із забезпеченням прав громадян та громадських організацій [1, с. 220–223].

Ця позиція, на наш погляд, є найправильнішою, тому що, по-перше, не ставиться в один ряд дотримання закону громадянами і посадовими особами (в широкому аспекті) і, по-друге, поняття законності у вузькому аспекті поширюється тільки на діяльність державного апарату.

Однобічність позиції інших дослідників щодо поняття «законність» якраз і зводиться до того, що вони розглядають тільки законність в широкому аспекті, а саме: «законність – це точне і неухильне дотримання юридичних норм усіма суб'єктами права...» [2]. Інші вчені визначають законність як «принцип державного і суспільного життя, що виражається у точному, неухильному і одноманітному здійсненні правових норм», як режим суспільно-політичного життя, що полягає у точному, суворому, неухильному здійсненні правових приписів усіма учасниками суспільних відносин (суб'єктів права)», або як «суворе і повне здійснення приписів правових законів і заснованих на них юридичних актів усіма суб'єктами права» [3].

Теоретичний інтерес становлять такі судження, як «принцип державного і суспільного життя», «здійснення правових приписів» тощо. Немає сумніву в тому, що законність – це основоположний принцип державного і суспільного життя, оскільки він закріплений як такий у Конституції України. Так, ст. 119 Конституції України передбачає, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян. Окрім того, ст. 129 Основного Закону закріплює законність як основну засаду судочинства [4].

Водночас, дискусійною видається теза про те, що поняття законності охоплює дотримання (виконання) всіх правових приписів. Однак аналіз зазначених статей свідчить про те, що

законодавець вкладає у поняття законності додержання Конституції та законів. І все ж, на нашу думку, життя набагато різноманітніше і посадові особи органів виконавчої влади постійно стикаються з необхідністю виконання безлічі нормативних та інших актів, зокрема й індивідуальних. Пріоритет при цьому повинен віддаватися саме законам.

Водночас, розглядаючи законність у сфері діяльності органів виконавчої влади, треба зазначити, що це передбачає розгляд законності у вузькому сенсі слова, коли суб'єктами будуть державні службовці органів виконавчої влади. У зв'язку з цим необхідно з'ясувати, які способи реалізації норм права притаманні діяльності державних службовців органів виконавчої влади.

В юридичній літературі виокремлюють чотири основні форми (способи) реалізації адміністративно-правових норм: дотримання, використання, виконання і застосування.

Найзагальнішою формою реалізації правових норм є їх дотримання, тобто утримання суб'єкта від вчинення дій, заборонених тими чи іншими нормами.

Це найпасивніша форма, яка притаманна і громадянам та їх об'єднанням, і посадовим особам, іншим суб'єктам права і характеризується свідомим підпорядкуванням встановленим правилам.

Реалізація правових норм у формі використання також притаманна багатьом суб'єктам права, бо, з одного боку, вона передбачає здійснення органом виконавчої влади деяких його повноважень, з іншого – надає змогу громадянам вирішити їхні проблеми, реалізувати їхні суб'єктивні права через волевиявлення (отримати документ, що посвідчує особу, зареєструвати автомобіль тощо).

Для органів виконавчої влади характерні, переважно, найактивніші форми реалізації адміністративно-правових норм: виконання і застосування. Саме за допомогою цих форм здійснюється управлінська діяльність з реалізації законів та інших правових актів, проявляється державно-владний характер відповідних державних структур.

На жаль, доводиться констатувати, що в законодавстві України відсутнє правове визначення законності, хоча, на нашу думку, формування правової держави зумовлює об'єктивну потребу в формулюванні такої дефініції та її правовому закріпленні. З урахуванням розуміння способів реалізації норм права можна зробити спробу сформулювати поняття законності, а саме: законність – це точне дотримання громадянами, їх об'єднаннями, юридичними особами Конституції України, законів України та інших нормативно-правових і підзаконних актів, а також однакове виконання їх усіма посадовими і службовими особами державних органів та органів місцевого самоврядування.

Іншим істотним елементом діяльності органів виконавчої влади є дисципліна. Вона тісно пов'язана із законністю, але не тотожна з нею. У наукових джерелах дисципліну (лат. *disciplina*) розуміють або як певний порядок поведінки людей, що відповідає ustalеним в суспільстві нормам права і моралі або вимогам певної організації, або як обов'язкове для всіх членів будь-якого колективу підпорядкування встановленому порядку, правилам.

Співвідношення між ними полягає в тому, що якщо поняття законності не закріплено нормативними правовими актами, то поняття дисципліни в основному має правове регулювання. Це – по-перше. По-друге, законність, не маючи правового визначення, водночас передбачає передусім дотримання і виконання фізичними і юридичними особами законів та інших нормативних правових актів. Дисципліну ж розглядають у правовій літературі як ширшу категорію, ніж законність, і відмінність між ними полягає в тому, що дисципліна охоплює порядок поведінки людей не тільки у сфері правової регламентації суспільних відносин (трудова, фінансова, службова, військова дисципліна тощо), але і в сфері дії інших норм, що функціонують у суспільстві (профспілкова, дисципліна побуту тощо).

По-третє, законність – це категорія, яка закріплена в Конституції України як принцип діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, громадян та їх об'єднань, який зобов'язує їх дотримуватися Конституції і законів, тобто законність вимагає дотримання і виконання тільки правових норм. Натомість дисципліна – це категорія іншого порядку, оскільки її правове регулювання здійснюється не стільки законами, скільки підзаконними актами, а її виконання ґрунтується на вимогах і правових, й інших соціальних норм.

Порівняльний аналіз законодавчих та інших нормативних правових актів дає змогу встановити, що різноманітність органів виконавчої влади детермінує видання окремих нормативних правових актів, що враховують специфіку їхньої діяльності, а тому в державі ухвалено низку законів про дисциплінарні статuti, де подається відповідне тлумачення цього терміна.

Так, одним із законодавчих актів, що закріплює поняття службової дисципліни, є Закон України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22.02.2006 р., в якому зазначено, що службова дисципліна – дотримання особами рядового і начальницького складу Конституції та 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 [5].

У проєкті Закону України «Про дисциплінарний статут Національної поліції» від 01.02.2016 р. під службовою дисципліною розуміють постійне та безумовне виконання поліцейським обов'язків, які визначені Законом України «Про Національну поліцію», цим Статутом, іншими нормативно-правовими актами, а також наказами керівників [6].

Звернемо увагу на Дисциплінарний статут Збройних сил України від 24.03.1999 р. У ньому вказано, що військова дисципліна – це бездоганне і неухильне додержання всіма військовослужбовцями порядку і правил, встановлених військовими статутами та іншим законодавством України [7].

Ще одне визначення службової дисципліни, а саме як «бездоганне та неухильне виконання особами рядового і начальницького складу службових обов'язків, установлених Кодексом цивільного захисту України, цим Статутом, іншими нормативно-правовими актами та контрактом про проходження служби в органах і підрозділах цивільного захисту (далі – контракт)», подано в Законі України «Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту» від 05.03.2009 р. [8].

Ще одним законодавчим актом, що містить трактування поняття «службова дисципліна», є Закон України «Про державну службу», в якому зазначено, що службова дисципліна – неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку [9].

Отже, зазначимо, що сутність дисципліни в органах виконавчої влади зводиться до дотримання законів, указів Президента України, постанов КМУ, посадових інструкцій (статутів), наказів і розпоряджень керівників органів, начальників (командирів), а також умов контракту про службу у відповідному органі виконавчої влади та Присяги державного службовця.

Водночас треба звернути увагу на те, що загальними критеріями для визначення порушення дисципліни є порушення законів, невиконання їх або неналежне виконання, що передбачає низку покарань.

Однак, на нашу думку, значна кількість законів, якими прийняті дисциплінарні статuti, не сприяє укріпленню дисципліни в органах виконавчої влади, оскільки доцільним було б прийняття загального Дисциплінарного статуту (кодексу) державної служби, який містив би поняття державної дисципліни, види заохочень та дисциплінарних стягнень, порядок їх застосування, компетенцію посадових осіб – керівників щодо застосування заохочень і накладення стягнень.

У контексті досліджуваного питання необхідно звернути увагу на ті проблеми, які виникають у зв'язку з неналежним забезпеченням законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади.

Основна проблема впливає зі змісту статті 3 Конституції України, де вказано, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [4]. Хоча упродовж останніх років в Україні ухвалено значну кількість законів, що посилюють гарантію дотримання прав людини, доводиться констатувати, що демократичні перетворення та економічні реформи ще не привели до очікуваних результатів і, на жаль, не сприяли істотному прогресу в забезпеченні та захисті прав і свобод українців.

Численні соціологічні дослідження та публікації у пресі свідчать про широкомасштабні порушення громадянських, політичних і, особливо, соціально-економічних прав. Неповага до закону, зневага до прав і законних інтересів громадян негативно позначається на стані суспільства загалом, викликає недовіру до влади.

Порівняльний аналіз матеріалів науково-практичних конференцій та інших джерел дає змогу виділити декілька проблем у діяльності органів виконавчої влади.

Одна з них безпосередньо стосується реформування державної служби. Практика сучасного державного будівництва свідчить, що реформування державної служби здійснюється без чітко

продуманої стратегії, не завжди послідовно, іноді суперечливо і супроводжується цілою низкою проблемних питань, які потребують вирішення.

Значні негативні соціальні явища (криза в економіці, несприятлива демографічна ситуація, зростання міграції населення, військові дії на сході держави тощо) багато в чому стали наслідком ослаблення структур і механізмів органів державної влади. Сьогодні чиновницький корпус не позбавлений і таких соціальних хвороб, як корупція, вимагання, байдужість, тяганина та інші.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що законність і дисципліна в органах виконавчої влади – це, по суті справи, стрижневі принципи їхньої діяльності.

З урахуванням того, що в деяких країнах ухвалено спеціальні закони, які містять етичні норми для державних службовців, вважаємо цілком виправданим прийняти єдиний нормативний акт «Етичний кодекс у системі державної служби», який би кодифікував усі наявні етичні норми в системі державного управління, що сприяло б запобіганню і припиненню корупції в Україні, зміцненню законності та дисципліни.

1. Самохвалов В. Законність та справедливість: проблеми співвідношення / В. Самохвалов; [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. 220–223.
2. Бахрах Д. Н. Вопросы законности в государственном управлении / Д. Н. Бахрах // Правоведение. – 1992. – № 3. – С. 3–12.
3. 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.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22.02.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.
6. Про Дисциплінарний статут Національної поліції: проект закону України від 01.02.2016 р. № 385. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH2Z500A.html].
7. Про Дисциплінарний статут Збройних сил України: Закон України від 24.03.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22–23. – Ст. 197.
8. Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту: Закон України від 05.03.2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 29. – Ст. 398.
9. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

REFERENCES

1. Samokhvalov V. Zakonnist' ta spravedlyvist': problemy spivvidnoshennya / V. Samokhvalov; [u kn. Mizhnarodna politseys'ka entsyklopediya u 10 t.]; vidp. red. Yu. I. Rymarenko, Ya. Yu. Kondrat'yev, V. Ya. Tatsiy, Yu. S. Shemshuchenko. – K. Kontsern “Vydavnychyy Dim “In Yure”. – 2003. – T. 1. – S. 220–223.
2. Bakhrakh D.N. Voprosy zakonnosti v hosudarstvennom upravlenyy / D. N. Bakhrakh // Pravovedenye. – 1992. – № 3. – P. 3–12.
3. Vorushylo V. P. Zdiysnennya kontrolyu za diyal'nistyuu militsiyi yak osnovnyuu zasib zabezpechennya zakonnosti / V. P. Vorushylo // Visnyk Zaporiz'koho yurydychnoho instytutu. – 2003. – № 1. – P. 124–136.
4. Konstytutsiya Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 28.06.1996 r. # 254k/ 96-VR // // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 1996. – № 30. – Pp. 141.
5. Pro Dystsyplinarnyy statut orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrayiny: zakon Ukrayiny vid 22.02.2006 r. // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 2006. – № 29. – Pp. 245.
6. Pro Dystsyplinarnyy statut Natsional'noyi politsiyi: proekt zakonu Ukrayiny vid 01.02.2016 r. # 385. – [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: [http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH2Z500A.html].
7. Pro Dystsyplinarnyy statut Zbroynykh Syl Ukrayiny: zakon Ukrayiny vid 24.03.1999 r. // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 1999. – № 22–23. – Pp. 197.
8. Pro Dystsyplinarnyy statut sluzhby tsyvil'noho zakhystu : zakon Ukrayiny vid 05.03.2009 r. // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 2009. – № 29. – Pp. 398.
9. Pro derzhavnu sluzhbu: zakon Ukrayiny vid 10.12.2015 r. # 889-VIII // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 2016. – № 4. – Pp. 43.