

ПРИНЦИП ЗАКОННОСТІ ТА ЗАСОБИ ЙОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 4(39), с. 124–128

Досліджується принцип законності та засоби його забезпечення у процесі реформування системи державного управління сучасної України. Особливу увагу приділено проблемним питанням удосконалення системи гарантій законності в діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування у процесі становлення України як правової держави. Врахування наведених міркувань допоможе поліпшити стан забезпечення законності в регулюванні відносин державного управління.

Удосконалення управлінських відносин у системі державного управління України, оптимізація здійснення виконавчо-розпорядчих функцій ставить перед наукою державного управління цілу низку фундаментальних завдань щодо визначення шляхів розвитку системи управління відповідно до засад організації та функціонування цієї системи, які закріплено в Конституції України.

Слід сказати про кілька груп однорідних суспільних відносин, які відрізняються між собою за походженням, зокрема, створюються рухом процесів державного управління економікою, соціально-культурною та адміністративно-політичною діяльністю, діяльністю із захисту в адміністративному порядку прав громадян і юридичних осіб, управлінською діяльністю з надання адміністративних послуг, здійсненням заходів адміністративного примусу, реалізацією юрисдикції адміністративних судів, внутрішньо-організаційною діяльністю державних органів, державних підприємств, установ та організацій [1, 319].

Розглядаючи процес реформування системи державної влади України, становлення правової, соціальної та демократичної української держави, слід враховувати те, що відносини державного управління є над-

звичайно відповідальною складовою у сфері управління, яка потребує важливих змін.

Очевидні зміни, які об'єктивно спостерігаються, а саме — поступова відмова від жорсткої прив'язки права виключно до процесів управління, коли йдеться про владно-організуючий вплив на суспільні відносини.

Природно, в загальному масиві досліджень у галузі державного управління та адміністративного права набуває актуальності проблематика, що стосується аналізу процесів реформування системи регулювання відносин державного управління. Водночас зазначена проблема має й ознаки практичної актуальності, оскільки процес державного управління стосується життя кожного без винятку громадянина. На жаль, численні порушення громадянських прав, чимало економічних та соціальних негараздів є наслідком нехтування базовими конституційними засадами і принципами, які закладено в основу упорядкування відносин державного управління. Відтак спостерігаються численні порушення як у діяльності органів державної влади в цілому, так і окремих посадових осіб.

Відомо, що поняття законності в сучасній науці державного управління та в юридичній науці тлумачиться одразу в кількох значеннях, серед яких прийнято виокрем-

лювати законність як метод, законність як принцип та законність як режим дотримання юридичних норм. Ю. Шемшученко [2, 498], характеризуючи теоретичний і практичний зміст терміну, наголошує, що законність — це фундаментальна категорія і водночас комплексне юридично-правове явище, що відображає правовий характер організації суспільного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави. Зрозуміло, що як така законність відіграє одну з ключових ролей у функціонуванні всієї держави і суспільства в цілому [3, 215]. При цьому багато з дослідників солідарні з тим, що у сфері адміністративно-правових відносин державного управління принцип законності набуває визначальної ролі. Законність як процес суворого дотримання законів та інших правових актів органами державної влади та місцевого самоврядування, посадовими особами і громадянами визначено, зокрема, М. Баглаєм та В. Тумановим [4, 143]. Саме це дає можливість діяти системі державного управління, цілеспрямовано впливати на суспільні відносини тощо. За принципом законності налаштовується не лише система вертикального чи адміністративного впливу на суспільні відносини з боку органів державної влади, а й формується складна мережа реординаційних зв'язків, оскільки принцип законності поширюється не тільки на тих, для кого приймаються різноманітні нормативно-правові акти, а й на тих, хто їх приймає [5, 118]. У цьому сенсі, згадуючи про правові проблеми забезпечення законності в регулюванні відносин державного управління, завжди слід чітко пам'ятати про два особливих аспекти цієї важливої теми. Загальним предметом правового регулювання системи державного управління є суспільні відносини, що формуються у сфері організації і діяльності органів державної влади [6, 63], які, у свою чергу, стосуються як діяльності самих органів державної влади, так і визначають спосіб та правові механізми впливу цих органів державної влади на суспільство та окремих громадян. Така думка знаходить підтримку і в провідних вітчизняних вчених. Наприклад, за

В. Погорілко, зміст законності полягає у чіткому і всебічному визначенні статусу органів державної влади і посадових осіб, у наявності міцних конституційних основ їх організації і діяльності [7, 16], і це є основою як діяльності держави в цілому, так і реалізації нею функції державного управління.

Утім, якщо спробувати відійти від загального розуміння поняття законності та висвітлити специфіку принципу законності у сфері регулювання відносин державного управління [8, 659–660], то можна відзначити, що її непорушним підґрунтям є:

- загальнообов'язковість законів для всіх органів державного управління та інших суб'єктів, що вступають у відносини державного управління;
- єдність у тлумаченні законів усіма суб'єктами відносин державного управління;
- неприпустимість протиставлення міркувань законності та доцільності при налагоджуванні відносин державного управління.

Тобто в діяльності органів державної влади і насамперед її виконавчої гілки [9, 261] сутність законності полягає в тому, що акти органів управління мають відповідати чинному законодавству, законним процедурам і формам у межах компетенції цього органу. Справді, для будь-якої сфери державного управління у процесі адміністративно-правового регулювання управлінських відносин чітко встановлення компетенції та державно-владних повноважень посадових осіб органів державної влади є першочерговим завданням. Цілком зрозуміло, обов'язковою умовою вживання такого поняття, як законність, є існування, власне, законів, аби можна було далі міркувати про будь-яке визначення правового статусу певних органів влади. На жаль, як засвідчує досвід сучасної України, значна кількість проблем організації та функціонування системи державного управління залишаються нерозв'язаними.

Таким чином, наголошуючи на значенні забезпечення законності у відносинах дер-

жавного управління, насамперед слід звернути увагу на законодавчу регламентацію форм і способів адміністративної діяльності, оскільки лише за умов достатньо досконалої законодавчої бази можна застосовувати принципи, методи та режим законності. Навіть більше, спираючись на класичне для науки державного управління розуміння законності як верховенства закону над іншими нормативно-правовими актами чи документами, можна стверджувати, що неточність чи недосконалість законодавчого регулювання призводить не лише до законодавчих колізій, а й до блокування норм найвищих державних законів за відсутності належних для ефективної діяльності правових механізмів. Цілком очевидно, що, характеризуючи актуальні проблеми забезпечення законності у регулюванні відносин державного управління, слід говорити не лише про загальні проблеми розвитку системи законодавства в Україні, а й про те, що чимала кількість проблем у цій сфері завдячує відсутності чіткої ієрархічної структури нормативно-правових актів, і на рівні відомчої нормотворчості можуть з'являтися підзаконні акти, що неправомірно змінюють сферу законодавчого регулювання окремих відносин або прямо суперечать закону та стають причиною порушення прав і свобод людини і громадянина. Як приклад хибної відомчої нормотворчості, можна назвати ініціативи з надання певних адміністративних послуг, недоречний або навіть незаконний спосіб надання яких інколи визначається окремими органами державної влади. Як наслідок, доволі часто користувачі послуг стикаються з не передбаченими законами видами адміністративних послуг, із заміною безплатної адміністративної послуги сукупністю платних послуг, з нав'язуванням користувачам супутніх платних послуг, з перекладенням обов'язків адмінорганів із погодження документів на користувачів послуг, з вимаганням від них документів, що не визначені законодавством або у невідповідній формі, з необґрунтованим формуванням розміру плати за надання платних видів адмінпослуг, з неналежним регулюванням процедурних

питань з надання послуг, з відсутністю задовільних стандартів надання послуг, з необґрунтовано тривалим терміном надання послуг, з встановленням графіка приймання громадян у незручний для них час, з обмеженням доступу до інформації, що є необхідною для отримання адмінпослуг, з покладенням повноважень на певний адмінорган як із здійснення контролю, так і надання відповідних послуг, зі ставленням до користувачів послуг як до небажаних прохачів, із спрямованістю адміноргану лише на формальне дотримання процедури на протигагу задоволення потреб особи тощо.

Тому, повертаючись до визначення сутності законності в регулюванні відносин державного управління, наголосимо, що її забезпечення передбачає як неухильне дотримання законів — зрозуміло, за умови наявності самих цих законів — всіма органами державної влади, так і унеможливлення для окремих органів державної влади чи посадових осіб довільної зміни приписів законів шляхом зловживання повноваженнями з видання підзаконних актів. З цієї точки зору, маємо відзначити на граничну потребу законодавчо закріпити, поряд з виданням та запровадженням окремих видів підзаконних нормативно-правових актів, такі фундаментальні для гарантування законності у розбудові відносин державного управління тези:

- закон має найвищу юридичну силу порівняно з іншими нормативно-правовими актами;
- підзаконними є нормативно-правові акти Президента України і органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування, відповідних посадових осіб. Такі акти приймаються на виконання і на основі законів та Конституції України не можуть їм суперечити;
- не можуть бути обмежені чи скасовані підзаконними нормативно-правовими актами права і свободи громадян та права інших суб'єктів, передбачені відповідно до Конституції України законами, а також гарантії цих прав і свобод та основні обов'язки громадянина.

Водночас упорядкування нормотворчої діяльності широкого переліку органів державної влади, що активно вступають в адміністративні правовідносини, має істотно знизити рівень управлінського свавілля, обмежити невинновдані претензії окремих органів державної влади на надлишкові повноваження, зупинити усталену в системі владних відносин в Україні практику нехтування інтересами, правами і потребами людини і громадянина. Особливо важливим є останнє, з огляду на те, що в суспільній свідомості законність переважно асоціюється з гарантованістю прав громадянина відносно чиновницького свавілля й відсутністю зайвих адміністративних перешкод.

Щоправда, поряд з побудовою загальної структури нормативно-правових актів необхідно звернути увагу і на проблему тлумачення та застосування законів у системі органів державного управління, оскільки останнім часом ми дедалі частіше засвідчуємо, що кожен орган державного управління може не лише тлумачити, а й застосовувати на власний розсуд закони, виходячи з власних інтересів. Вочевидь, подібна ситуація жодною мірою не сприяє розбудові законності в регулюванні відносин державного управління, натомість наростання подібних тенденцій може призвести до відчутних негативних наслідків у загальній системі державного управління.

Зважаючи на викладене, можна зробити такі висновки. Звернення до теоретичного змісту поняття законності передусім відзначає необхідність існування належної законодавчої бази, яка б чітко визначила як загальну структуру, так і основні та можливі делеговані повноваження органів державної виконавчої влади. Адже саме законодавче врегулювання

відносин державного управління є запорукою як однакового застосування закону, так і неухильності його застосування. По-друге, об'єктивною завадою розвитку адміністративного права України та безумовному втіленню законності в державному управлінні є численні колізії у чинному законодавстві, що зумовлені відсутністю системності при створенні нормативно-правових актів.



Література

1. Авер'янов В. Б. Зміна домінант у доктринальному тлумаченні предмета адміністративного права / В. Б. Авер'янов // *Правова держава: Щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*, 2005. — Вип. 16. — С. 317–325.
2. *Юридична енциклопедія: В 6 т. / Голова редкол. Ю. С. Шемшученко.* — К.: Укр. енциклопедія, 1999. — Т. 2. — 744 с.
3. Розова Т. В., Барков В. Ю. Специфіка становлення громадянського суспільства в Україні / Т. В. Розова, В. Ю. Барков. — Одеса: Юрид. л-ра, 2003. — 336 с.
4. Баглай М. В., Туманов В. А. *Малая энциклопедия конституционного права / М. В. Баглай, В. А. Туманов.* — Изд-во "БЕК", 1998. — 519 с.
5. Фридинский С. П. Законность нормотворчества как условие обеспечения прав и свобод человека и гражданина / С. П. Фридинский // *Права человека в России и правозащитная деятельность государства. Сб. материалов Всероссийской науч.-практ. конф. / Под ред. В. Н. Лопатина.* — СПб.: Изд-во "Юрид. центр Пресс", 2010. — С. 118–123.
6. *Государственное управление: основы теории и организации: В 2 т. / Под ред. В. А. Козбаненко.* — М.: Статут, 2008. — 592 с.
7. *Органи державної влади України / За ред. В. Ф. Погорілка.* — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — 571 с.
8. Колпаков В. К. *Адміністративне право України / В. К. Колпаков.* — К.: Юрінком Інтер, 1999. — 736 с.
9. *Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка.* — Х.: Право, 2001. — 528 с.

Об'єктивною завадою розвитку адміністративного права України та безумовному втіленню законності в державному управлінні є численні колізії в чинному законодавстві, що зумовлені відсутністю системності при створенні нормативно-правових актів. Звернення до теоретичного змісту поняття законності вказує на необхідність існування належної законодавчої бази, яка б чітко визначила як загальну структуру, так і основні та можливі делеговані повноваження органів державної виконавчої влади.

Объективной помехой развитию административного права Украины и безусловному воплощению законности в государственном управлении являются многочисленные коллизии в действующем законодательстве, обусловленные отсутствием системности при создании нормативно-правовых актов. Обращение к теоретическому содержанию понятия законности указывает на необходимость существования надлежащей законодательной базы, которая бы четко определила как общую структуру, так и основные и возможные делегированные полномочия органов государственной исполнительной власти.

The objective of administrative law obstacle Ukraine and unconditional implementation of rule of law in public administration are numerous conflicts in the current legislation that due to the lack of consistency in the creation of legal acts. Appeal to the theoretical content of the concept of legality definitely indicates the need for an appropriate legal framework that clearly identified as a common structure and core and possible delegated powers vested in the executive.

Надійшла 29 жовтня 2013 р.