

К. О. ГОЛІКОВА

Катерина Олександрівна Голікова, кандидат юридичних наук, доцент ДВНЗ «Криворізький національний університет»

ДИСЦИПЛІНА ТА ЗАКОННІСТЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ПОНЯТТЯ ТА СПОСОБИ ЇХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Одним з основних та пріоритетних завдань Української держави на сучасному етапі її розвитку є забезпечення дисципліни та законності у суспільних відносинах. Таке завдання отримало нормативне визначення в Конституції України, в якій закріплено, що «державна відповідає перед людиною за свою діяльність» (ст. 3); «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» (ст. 6); «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй» (ст. 8); «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ст. 19)¹.

Найбільш чітко таке завдання актуалізується у часи економічної кризи та політичного протистояння, що характерно для сучасного розвитку нашої держави. Важлива роль у розв'язанні цього завдання належить органам державної влади, які є основними суб'єктами державного управління, звичайно, у вузькому його розумінні, оскільки, як відомо, відповідно до широкого розуміння державного управління його суб'єктами є не лише органи виконавчої влади, а й законодавчої та судової, органи місцевого самоврядування, а також громадські об'єднання. Перше (вузьке) розуміння державного управління більш характерне для науки адміністративного права², друге (широке) – для такої галузі науки, як державне управління³. Крім того, широке розуміння державного управління є характерним і для інших галузевих наук так званого «публічного права»⁴.

На нашу думку, кожне із вищенаведених значень (тлумачень) державного управління є виправданим, залежно від обраної мети дослідження та його предмета, галузі науки тощо. Що стосується даної статті, то в ній у подальшому термін «державне управління» буде використовуватись саме у вузькому значенні, суб'єктами якого є лише органи виконавчої влади, якими, відповідно до чинного законодавства, є і правоохоронні органи, проблеми забезпечення законності та дисципліни в діяльності яких є безпосереднім предметом нашого дослідження. Разом із тим ми поділяємо думку тих авторів, які суб'єктами державного управління, зокрема, і у його вузькому значенні, називають органи місцевого самоврядування, діяльність яких охоплюється поняттям «публічне управління»⁵.

Отже, закріплення в Конституції України норми про те, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених нею межах і відповідно до законів України, 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, передбачені Конституцією та законами України, є нічим іншим, як нормативною регламентацією дисципліни та законності, яка є необхідною умовою функціонування правової й демократичної держави. Однак, беззаперечним є й те, що здійснюючи свої повноваження державні органи повинні дотримуватись не лише Конституції і законів України, а й інших законодавчих актів (кодексів, основ законодавства, міжнародних актів, ратифікованих Україною, декретів), а також підзаконних правових актів, які приймаються з метою деталізації законодавчих актів чи встановлення первинних норм. Зважаючи на викладене, ч. 2 ст. 6 Конституції України пропонуємо 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 – у такій редакції: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією, законодавчими та підзаконними актами України».

Отже, дисципліну можна визначити як умову ефективного функціонування суспільства і держави, стан суспільних відносин, що передбачає особливі форми зв'язків і стосунків між суб'єктами дисциплінарних відносин, які спрямовані на неухильне додержання (виконання) встановлених у державі та суспільстві загальнообов'язкових вимог.

Одним із різновидів дисципліни є службова, під якою пропонуємо розуміти неухильне додержання (виконання) вимог, передбачених законодавчими та підзаконними актами, насамперед з питань проходження служби, у тому числі контрактами (договорами) про працю, а також усними наказами (вказівками, розпорядженнями) керівників та начальників усіх рівнів, додержання обмежень і заборон, встановлених законодавством, реалізацію наданих прав у межах та в порядку, передбаченому законодавством.

Необхідно звернути увагу на те, що незважаючи на досить поширене використання категорії «законність» у назві та тексті законодавчих актів у навчальній та науковій літературі сьогодні відсутнє узгоджене її тлумачення, у зв'язку з чим єдине розуміння сутності цього явища так і не знайдено. Як слушно зауважує Г. О. Пономаренко, «законодавчого визначення поняття законності, як і поняття закону, немає»⁶. До того ж відсутня однаковість вчених щодо меж цієї категорії, системи нормативних актів, які її передбачають. Більш вдалим є визначення законності у Сучасній правовій енциклопедії, де під такою розуміється «режим (стан) відповідності дій, поведінки, діяльності посадових осіб, громадян та юридичних осіб законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється у результаті неухильного додержання останніх усіма суб'єктами права»⁷. Проте більш логічним було б використання замість слова «закон» слова «законодавчий акт», яке є більш змістовним, оскільки, окрім власне законів, передбачає й інші законодавчі акти.

Помилковим та таким, що не відповідає основним положенням правової науки, є тлумачення словниками слова «законодавство», під яким розуміється «сукупність усіх законів, що діють у якій-небудь державі»⁸.

Варто підкреслити, що термін «законодавство» отримав нормативне офіційне тлумачення в одному із рішень Конституційного суду України. Зокрема, у ньому зазначено, що термін «законодавство», який вживається у частині третій ст. 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України⁹.

На нашу думку, терміном «законодавство» охоплюються й нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, які мають загальнообов'язкову дію на усій території України, і які зареєстровані у встановленому порядку у Міністерстві юстиції України.

Науковці визначають законність як: неухильне виконання законів і прийнятих відповідно до них інших правових актів державними органами, їх посадовими особами, громадянами, недержавними органами і організаціями; комплексне політико-правове явище, яке характеризується неухильним дотриманням вимог чинного законодавства усіма суб'єктами права¹⁰; створення такого адміністративно-правового режиму у суспільстві, при якому вся система органів зобов'язана, з одного боку, суворо дотримуватись вимог законів, а з іншого – вимагати від посадових осіб та громадян безумовного виконання цих законів та інших законодавчих актів, здійснювати інші правоохоронні та правозастосовні заходи з метою зміцнення правопорядку в державі¹¹.

Узагальнюючи погляди вчених на поняття законності в державному управлінні, зазначимо, що у навчальній та науковій літературі законність характеризується як: принцип діяльності держави; принцип державного управління; метод державного управління; режим суспільних відносин; мета та функція державного управління тощо. Наприклад, щодо сфери здійснення влади – як державної, так і публічної – законність розглядається як принцип діяльності, як метод керівництва суспільством, як режим (стан) суспільних відносин, що відповідає вимогам нормативно-правових актів¹².

До причин і умов, які сприяють порушенню законності в державному управлінні, необхідно віднести наступне: нечіткість законодавчо визначених завдань, функцій та повноважень органів виконавчої влади, що призводить до дублювання та паралелізму у їхній діяльності; неналежне фінансове та матеріально-технічне забезпечення їхньої діяльності; відсутність дієвих норм юридичної відповідальності за порушення законності представниками державної влади; неналежна перевірка та реагування на негативну інформацію стосовно професійної діяльності службовців; неякісне вивчення кандидатів на державну службу; формальне проведення атестації державних службовців; неналежне соціальне забезпечення персоналу органів виконавчої влади, яке не відповідає статусу представника державної влади та ін.

О. Ф. Андрійко гарантії законності визначає як обумовлені закономірностями суспільного розвитку умови, засоби, фактори, що забезпечують дотримання законності¹³.

В. М. Гаращук «основою (або гарантіями) законності в державному управлінні визнає наявність: певних економічних умов; розвинутої політичної системи; механізму соціального захисту населення; науково обґрунтованої системи норм права, що відповідає вимогам часу й доступна для розуміння всіма суб'єктами державного управління; механізму примусу, який чітко працює в межах закону»¹⁴.

Завдання щодо забезпечення законності в державному управлінні розв'язує широке коло суб'єктів, у зв'язку з чим доцільною буде їх класифікація за такими критеріями:

1. За організаційною належністю до органів виконавчої влади: а) зовнішні, тобто ті, які не входять до організаційно-штатної структури органів виконавчої влади; б) внутрішні, тобто ті, які, навпаки, входять до організаційно-штатної структури органів виконавчої влади. У першому випадку йдеться про зовнішні суб'єкти контролю за діяльністю органів виконавчої влади, у другому – про внутрішньовідомчі. Наприклад, зовнішніми суб'єктами забезпечення законності такого органу виконавчої влади, як міліція, є: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади (крім Міністерства внутрішніх справ та його місцевих органів управління) у межах наданих їм повноважень; органи місцевого самоврядування; судові органи; органи прокуратури; громадяни України та громадські організації. Відповідно, внутрішньовідомчі є: Міністерство внутрішніх справ та його територіальні органи управління на місцях; Департамент кадрового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України та його структурні підрозділи на місцях; Департамент внутрішньої безпеки Міністерства внутрішніх справ та

його структурні підрозділи на місцях; інспекторські підрозділи; контрольно-ревізійні підрозділи; штаби; чергові частини; керівники та начальники усіх рівнів.

2. Залежно від мети утворення та діяльності суб'єктів забезпечення законності в державному управлінні: а) ті, які спеціально утворені для контролю за станом законності (судові та правоохоронні органи, контрольно-ревізійні органи, керівники та начальники усіх рівнів, громадські організації правоохоронної спрямованості тощо); б) ті, для яких забезпечення законності в державному управлінні є одним із завдань (Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади (крім правоохоронних); органи місцевого самоврядування тощо).

Залежно від напрямку службової діяльності, що перевіряється: а) суб'єкти, які перевіряють дотримання законності за усіма напрямками службової діяльності (керівники, начальники, інспекторські підрозділи тощо); б) суб'єкти, які перевіряють дотримання законності у певній сфері службової діяльності органів виконавчої влади (контрольно-ревізійні підрозділи, служби, які перевіряють дотримання норм екологічного, житлового, земельного, будівельного та багатьох інших видів законодавства).

На нашу думку, законність у правовій демократичній державі повинна розглядатися насамперед як засіб захисту прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин. Вона має забезпечувати охорону людини як від свавілля самої держави, так і її органів, посадових осіб. Від стану законності залежать ступінь свободи особи, реальність її прав і свобод, рівень демократії.

Особливість режиму законності в державному управлінні полягає в тому, що, з одного боку, виконуючи свої функції та завдання, органи виконавчої влади тим самим послідовно забезпечують законність у державі. З іншої – сама діяльність органів виконавчої влади базується на суворому дотриманні Конституції України, законодавчих та підзаконних актів.

Отже, зміст законності в державному управлінні полягає у наступному: 1) всі рішення, що приймаються органами виконавчої влади та їх працівниками, мають відповідати чинному законодавству та підзаконним актам; 2) такі рішення не повинні виходити за межі їхніх повноважень, тобто вони можуть прийматися тільки з питань, що віднесені до їхньої компетенції; 3) рішення органів виконавчої влади повинні прийматися у такому порядку і таких формах, які відповідають нормативним приписам.

¹ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Див.: Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – С. 56; Адміністративне право України: підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 8; *Колпаков В. К.* Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 15; *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2008. – С. 2; *Коваль Л.* Адміністративне право України: курс лекцій [для студентів юрид. вузів та факультетів] / Л. Коваль. – К.: Вентурі, 1996. – С. 28; *Ківалов С. В.* Адміністративне право України: навч. – метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Вид. друге, перероб. і доп. – О.: Юрид. літра, 2002. – С. 27; *Голосніченко І. П.* Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь: Укр. фін.-екон. ін-т ДПА України, 1998. – С. 14; *Ведерніков Ю. О.* Адміністративне право України: навч. посіб. / Ю. О. Ведерніков. – К.: Центр навч. літ-ри, 2005. – С. 12 та ін.

³ Див.: Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 19; *Малиновський В. Я.* Державне управління: навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк: Вежа, 2000. – С. 18; 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. – С. 28; Основи державного управління: навч. посіб. / За ред. А. Ф. Мельника. – К.: Аконті, 2007; *Гурне Б.* Державне управління / Б. Гурне; пер. з франц. – К.: Основи, 1993; *Райт Г.* Державне управління / Г. Райт; пер. з англ. – К.: Основи, 1994; *Цветков В. В.* Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Х.: Право, 1996; *Нижник Н. Р.* Державне управління в Україні: централізація та децентралізація / Н. Р. Нижник. – К.: УАДУ при Президенті України. – 1997; Державне управління і менеджмент: навч. посіб. [у таблицях і схемах] / За заг. ред. Г. С. Одінцової. – Х.: Основа, 2002 та ін.

⁴ *Коломоєць Т.* До питання системи публічного права України як нормативного підґрунтя адміністративного примусу / Т. Коломоєць // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 5. – С. 49; *Коломоєць Т. О.* Система публічного права України – нормативна база адміністративного примусу: основні орієнтири сучасного доктринального дослідження / Т. О. Коломоєць // Держава і право. – 2004. – № 24. – С. 214; *Гончарук О.* Правові засоби судового захисту в публічному праві Великої Британії / О. Гончарук // Український часопис міжнародного права. – 2003. – № 2. – С. 71; *Авер'янов В. Б.* Предмет адміністративного права: «управлінська» і «публічно-сервісна» складові / В. Б. Авер'янов // Адвокат. – 2004. – № 8. – С. 7; *Калюжний Р.* Взаємозв'язок приватного та публічного в цивільному та адміністративному праві України / Р. Калюжний // Юридична Україна. – 2006. – № 10. – С. 32.

⁵ *Ткачук П. А.* Публічна влада на місцевому та регіональному рівнях / П. А. Ткачук // Правова держава. – 2006. – Вип. 17. – С. 356; *Гриценко І. С.* До питання про становлення концепції системи суб'єктів публічного управління у теорії адміністративного права на початку ХХ ст. / І. С. Гриценко // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2008. – № 40. – С. 231; Законодавче регулювання прозорості і відкритості публічного управління: необхідність, стан, проблеми, перспективи / В. І. Мельниченко // Український соціум. – 2007. – № 3. – С. 140; *Запорожець І.* Охорона прав на об'єкти інтелектуальної власності як напрям публічного управління / І. Запорожець // Юридична Україна. – 2008. – № 9. – С. 29; *Ємець Л. О.* До питання основних напрямків становлення та розвитку публічного управління в Україні / Л. О. Ємець // Наук. вісник Дніпропетровськ. держ. ун-ту внутр. справ. – 2007. – № 3. – С. 147.

⁶ *Пономаренко Г. О.* Способи забезпечення законності управління у сфері внутрішньої безпеки держави / Г. О. Пономаренко // Честь і закон. – 2007. – № 1. – С. 35.

⁷ Зайчук О. В. Сучасна правова енциклопедія / [О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко та ін.]; за заг. ред. О. В. Зайчука. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – С. 121.

⁸ Див.: Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. – С. 397; Новий тлумачний словник української мови у трьох томах / Уклад В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. – Т. 1 (А-К). – К.: Аконт, 2008. – С. 702.

⁹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство»): від 09.07.1998 р., № 12 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – Ст. 180.

¹⁰ Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2008. – С. 192.

¹¹ Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / Під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. – К.: Укр. акад. внутр. справ, 1995. – С. 164.

¹² Адміністративне право України: підручник / За заг. ред. О. М. Бандурки. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – С. 347.

¹³ Андрійко О. Ф. Поняття і система засобів забезпечення законності у державному управлінні / О. Ф. Андрійко // Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – С. 347.

¹⁴ Гаращук В. М. Законність у сфері державного управління / В. М. Гаращук // Адміністративне право України: підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю. П. Битяк. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 238.

Резюме

Голікова К. О. Дисципліна та законність у державному управлінні: поняття та способи їх забезпечення.

У статті розглядається роль органів державної влади в розвитку і забезпеченні дисципліни та законності суспільних відносин. Визначені ознаки суб'єктів державного управління, що здійснюють свою діяльність у сфері дисципліни та законності. Зазначені прогалини органів державної влади, в сфері регулювання державного управління суспільних відносин. На підставі проведеного дослідження запропоновані шляхи вдосконалення дисципліни та законності в державному управлінні.

Ключові слова: дисципліна, законність, державне управління, суб'єкти державного управління, органи державної влади, правоохоронні органи.

Резюме

Голікова Е. А. Дисциплина и законность в государственном управлении: понятие и способы их обеспечения.

В статье рассматривается роль органов государственной власти в развитии и обеспечении дисциплины и законности общественных отношений. Определены признаки субъектов государственного управления, осуществляющих свою деятельность в сфере дисциплины и законности. Выявлены пробелы органов государственной власти, в сфере регулирования государственного управления общественных отношений. На основании проведенного исследования предложены пути совершенствования дисциплины и законности в государственном управлении.

Ключевые слова: дисциплина, законность, государственное управление, субъекты государственного управления, органы государственной власти, правоохранительные органы.

Summary

Golikova K. Discipline and legality in public administration: concepts and methods for their support.

This article examines the role of public authorities in the development and maintenance of discipline and order of social relations. In this article the features of administrators that operate in the area of discipline and law. Identified gaps authorities in the regulation of government public relations. Based on the research suggested ways to improve discipline and legality in public administration.

Key words: discipline, law, public administration, administrators, government agencies, law enforcement agencies.

Отримано 23.04.2013