

Олексій Марушій

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету "Львівська політехніка",
аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права
kab330inpp@gmail.com

ПРИНЦИП ЗАКОННОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

© *Марушій О., 2017*

З'ясовано зміст і сутність принципу законності у діяльності органів публічного управління, який за умови утвердження конституційної демократії за роки після проголошення незалежності України крок за кроком набуває свого реального змісту, однак сучасні реалії вимагають усвідомлення теоретико-методологічних основ його забезпечення.

Ключові слова: законність; верховенство права; органи публічного управління; теоретико-методологічні засади; демократія.

Алексей Маруший

ПРИНЦИП ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

Выяснено содержание и сущность принципа законности у деятельности органов публичного управления, который в условиях утверждения конституционной демократии за годы после провозглашения независимости Украины шаг за шагом приобретает свое реальное содержание, однако современные реалии требуют осознания теоретико-методологических основ его обеспечения.

Ключевые слова: законность; верховенство права; органы публичного управления; теоретико-методологические основы; демократия.

Alexey Marushiy

Educational and Research Institute of Law and Psychology
Lviv Polytechnic National University,
Department of Administrative and Information Law

THE PRINCIPLE OF LEGALITY IN THE WORK OF PUBLIC ADMINISTRATION: METHODOLOGICAL PRINCIPLES

The article is devoted to clarifying the content and nature of the principle of legality in the work of public administration, which in terms of establishing constitutional democracy in the years after independence, Ukraine step by step acquires its real content, but current realities require understanding of theoretical and methodological foundations of its software.

Key words: legality; rule of law; public administration bodies; theoretical and methodological principles; of democracy.

Постановка проблеми. В Україні здійснюються великомасштабні перетворення, спрямовані на зміцнення демократії і створення правової держави. Відбувається переоцінка цінностей в економічній, соціальній, управлінській, духовній та інших сферах життя суспільства. За цих умов

однією з основних проблем залишається зміцнення правопорядку. Тому на перший план висуваються завдання із забезпечення законності, захисту прав і законних інтересів громадян, верховенства права.

Натомість, однією з умов забезпечення прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією України, є утвердження верховенства права і закону у системі законодавства, що має досягатися за допомогою неухильного дотримання органами державної влади, у процесі їх владного впливу на суспільство, принципу законності.

Аналіз дослідження проблеми. Різноманітним аспектам, що стосуються розкриття змісту та суті принципу законності, на якому повинна ґрунтуватися діяльність органів публічного управління, розглядають такі вчені: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, В. В. Богуцький, 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. Ярмачі, С. М. Яровий та ін.

Натомість сучасні реалії вимагають усвідомлення теоретико-методологічних основ забезпечення верховенства права і закону у системі законодавства України.

Мета роботи – дослідити сутність та зміст поняття принципу законності у діяльності органів державного управління в процесі реалізації ними законів та виконання державно-управлінських функцій.

Виклад основного матеріалу. Насамперед потрібно зазначити, що слово “принцип” усталено вживається з часів середньовіччя, від давньофранцузького слова “*principe*” та латинського “*principium*” (центральне пояснення, особливість, покладена в основу створення або здійснення чогонебудь), які, своєю чергою, походять від латинського “*princeps*” – лідер, імператор, особа, у руках якої зосереджена уся повнота влади. Необхідність розроблення принципів у період середньовіччя пов'язана, на думку Ю. Задорожного, з необхідністю врегулювання стосунків та забезпечення співіснування різних систем права та органів, що їм підпорядковувалися [1, с. 273].

Серед численних груп значень поняття “принцип”, що зустрічаються у довідково-енциклопедичних джерелах, виділяють чотири, які дають визначення юридичної природи цієї категорії:

1. Принцип як основоположна правда, закон, доктрина або припущення (підгрупи: 1) принцип як загальне правило або стандарт; 2) принцип як сукупність моральних та етичних стандартів).
2. Принцип як наперед визначена політика або спосіб дії.
3. Принцип як основна або необхідна якісна складова або елемент, що визначає внутрішню природу чи окремі характеристики поведінки.
4. Принцип як правило або закон, що стосується функціонування природних феноменів чи механічних процесів [2, с. 15].

Принцип – основоположне начало, основне положення, вихідний пункт, передумова будь-якої теорії, концепції [3, с. 447]; центральне пояснення, особливість, покладена в основу створення або здійснення будь-чого [4, с. 561].

У науковій юридичній літературі під принципами права розуміють керівні засади (ідеї), які зумовлені об'єктивними закономірностями існування та розвитку людини і суспільства і визначають зміст та спрямованість правового регулювання [5, с. 88].

Сучасні демократичні цінності європейської цивілізації відіграють провідну роль у трансформації правової системи України. Вітчизняні представники науки адміністративного права та державного управління єдині у своїх поглядах щодо необхідності проведення комплексної адміністративно-правової реформи та переосмислення ключових положень адміністративно-правової доктрини України на основі загальноновизнаних демократичних цінностей. При цьому європейські принципи адміністративного права визнаються пріоритетним орієнтиром державно-правових реформ, перегляду основоположних засад побудови вітчизняних адміністративно-

правових інститутів. Запровадження демократичних стандартів діяльності органів публічної адміністрації, на думку А. А. Пухтецької, виступає однією з передумов розвитку в Україні правової держави, утвердження верховенства права, громадянського суспільства, забезпечення всебічної реалізації прав та свобод, законних інтересів громадян [6, с. 44, 45].

Як зазначається у юридичній літературі, принципи набувають значення імперативних вимог, конкретних правил і зобов'язують суб'єкта правозастосування до конкретної поведінки чи встановлюють певні заборони. За допомогою таких ідей законодавство держави збагачується загальнолюдськими правовими цінностями [7, с. 92].

Натомість, треба зауважити, що законність є складною юридичною ідеєю, яка також має багатовікову історію. Перше застосування цієї категорії виявляється ще в античному світі. Так, у Стародавній Греції та Стародавньому Римі основною формою організації суспільства була громадська община – релігійний союз сімей і племен. Громадяни, будучи членами сім'ї, племені та громадської общини, будували суспільні відносини на принципі “демократії”, особливістю якої була громадська рівність, виборність і підзвітність, встановлення термінів повноважень, невтручання влади у майнові відносини, свобода слова, рівність усіх перед законом [8, с. 10].

В умовах сьогодення проблему забезпечення принципу законності у діяльності органів публічного управління доцільно, на нашу думку, розглядати, у співвідношенні із захистом прав і свобод громадян та зміцненням української державності.

Зокрема, М. Баглайта та В. Туманов, описують законність як процес суворого дотримання Конституції та законів, а також інших правових актів усіма органами державної влади, місцевого самоврядування, посадовими особами і громадянами [9, с. 143]. Саме це, на думку цих дослідників, дає можливість функціонувати системі державного управління, здійснювати цілеспрямований вплив на суспільні відносини, надавати управлінські послуги (адже далеко не все предметне поле науки адміністративного права вичерпується відносинами управління) тощо. Водночас завдяки реалізації принципу законності налагоджується не лише система вертикального чи адміністративного впливу на суспільство та суспільні відносини з боку органів державної влади, а й формується складна мережа координаційних зв'язків, оскільки принцип законності розповсюджується не тільки на тих, для кого приймаються різноманітні нормативно-правові акти, а й на тих, хто їх приймає [10, с. 118].

Багатоплановість законності зумовлює необхідність її дослідження не лише як теоретичної, а й як практичної категорії. Формулюючи поняття законності, не можна обійти стороною питання вимог, гарантій і сфер її застосування, співвідношення з мораллю та справедливістю, взаємозв'язку з доцільністю процедур урахування у нормотворчій діяльності значення цього принципу для об'єктивації права загалом.

Можна виокремити кілька основних методологічних підходів щодо сучасного розуміння поняття законності. Перший необхідно пов'язувати з функціонуванням законності як системи нормативних вимог щодо побудови системи правового регулювання у державі, і відповідно, реалізації правотворчої діяльності (*нормотворчий аспект*). Другий повинен передбачати усвідомлення законності з погляду її потенціалу для забезпечення правопорядку у суспільстві (*аспект, пов'язаний з реалізацією права*). Саме в останньому розумінні законність і виступає режимом (станом) діяльності усіх без винятку державних органів, громадських об'єднань, політичних партій, підприємств, установ, організацій, їх посадових осіб, окремих громадян, за якого необхідно точно і неухильно дотримуватись положень чинних законів України [11, с. 61–63].

Розбудовуючи демократичну Українську державу на фоні дотримання режиму законності, не можна забувати також і про комплекс специфічних факторів, які уможливають подібний демократичний спосіб функціонування влади та її зв'язки із суспільством. Такими факторами є певні обставини, за наявності яких можна говорити про допустимість повного забезпечення реалізації вимог верховенства закону у суспільних відносинах. Можемо виокремити дві групи таких обставин: загальні та спеціальні:

1. Загальні обставини – це ті політичні, ідеологічні, психологічні та економічні умови, у яких діє законодавство. Визнання принципу законності існуючим політичним режимом у суспільстві

істотно впливає на стан діяльності з її забезпечення, визначає допустимість вживання конкретних кроків службовцями державного апарату та громадянами щодо чіткого й неухильного дотримання приписів чинних законів. Ідеологічні – зумовлюють панування у суспільстві тієї чи іншої системи ідей, поглядів з приводу суті, змісту та ролі законності у житті держави, відповідно відображаються у підходах щодо їх застосування. Почуття, емоції, хвилювання, настрої окремих індивідів, колективів, соціальних груп та суспільства загалом (психологічні фактори) також визначають стан діяльності з виконання законів у державі. Економічні умови, пов'язані з функціонуванням того чи іншого типу відносин обміну–розподілення, належності засобів виробництва, матеріальних благ певних груп населення і ступінь представництва останніх у законодавчих органах влади відповідно відображаються на прагненні інших категорій населення виконувати закони, які приймаються в інтересах власників. Загальний рівень законності можна розглядати і як офіційний рівень задекларованої та гарантованої державою справедливості у політико-правовій сфері.

2. Спеціальні обставини – це специфічні, суто юридичні засоби забезпечення законності. До них можна зарахувати такі:

– загальноправові – до них належать достатній стан розвитку правової системи загалом; повнота та узгодженість законодавства; наявність розвиненої юридичної нормотворчої техніки і юридичних процедур; високий рівень правової культури суспільства;

– організаційно-правові – функціонування органу законодавчої влади; діяльність Глави держави, який через право підпису контролює ступінь відповідності законів Конституції Основному Закону країни; безперервна робота органів виконавчої влади, які мають безпосередньо реалізовувати закони; відправлення правосуддя, існування судів, які вирішують суперечки щодо права і які можуть застосовувати примусові заходи у разі порушення норм законів;

– процесуальні – наявність ефективних процедур для застосування законів і захисту їх від порушення, які передбачають неможливість покладання на громадян обов'язків, не встановлених у законодавстві, визначають можливість останніх оскаржити у суді будь-яке рішення (акт) органу (посадової особи) виконавчої влади [8, с. 10–19].

Отже, законність полягає фактично у вимозі виконувати чинні закони. Тому існування останніх також може розглядатися як невід'ємна умова її реалізації. Закони, як слушно зазначав відомий дореволюційний державознавець М. М. Коркунов, є основою, базою законності [12, с. 58]. “Першою умовою законності є сам закон”, – писав також один з фундаторів радянської теорії права П. І. Стучка [13, с. 221]. На думку О. І. Ющика: “...принцип законності має своїм вихідним моментом необхідність мати закон як юридичну форму нормативної сутності у діяльності державного апарату. Повнота законодавчого регулювання суспільних відносин є базою для послідовного здійснення принципу законності. Якщо важливі елементи поведінки не врегульовані нормами права або ці норми не впорядковані, розрізнені, то неминуче створюються умови для випадкових рішень, для розсуду, від якого один крок до сваволі” [14, с. 15, 16]. З цими думками важко не погодитися.

Висновки. Підсумовуючи, можемо констатувати, що принцип законності у діяльності органів публічного управління – це, по суті, основоположний принцип їхньої діяльності.

Натомість потрібно наголосити, що без встановлення надійних правових гарантій вільного і безпечного існування особи у суспільстві, не може відбуватися розвиток України у напрямку побудови демократичної правової держави. Саме цьому має сприяти неухильне дотримання органами публічного управління принципу законності, адже норми права, що приймаються суб'єктами виконавчо-розпорядчих повноважень, тільки тоді можуть бути підставою для поведінки громадян і організацій, коли вони відповідають положенням Конституції та законів України.

1. *Задорожний Ю. Започаткування римським правом принципів права у країнах романо-германської правової сім'ї / Ю. Задорожний // Право України. – 2010. – № 3. – С. 272–276.*

2. *Пухтецька А. Європейські принципи адміністративного права: поняття і система / А. Пухтецька //*

Право України. – 2006. – № 10. – С. 15–19. 3. Кондаков Н. И. Логический словарь-справочник / Н. И. Кондаков ; отв. ред Д. П. Горский ; [2-е, исправл. и дополн. изд.]. – М. : Наука, 1975. – 720 с. 4. Сучасний словник іношомовних слів : близько 20 тис. слів і словосполучень / [уклад. : О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк]. – К. : Довіра, 2006. – 789 с. 5. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : [навч. посібник] / П. М. Рабінович ; [6-е вид.]. – Харків : Консум, 2002. – 160 с. 6. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та Європейський інформаційний простір (науково-інформаційне видання) / А. А. Пухтецька – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2007. – 88 с. 7. Зажицкий В. И. Правовые принципы у законодательстве Российской Федерации / В. И. Зажицкий // Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 38–44. 8. Горбунова Л.М. Принципи законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади / Л. М. Горбунова. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 240 с. 9. Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. – М., 1998, с. 143. 10. Фридинский С. П. Законность нормотворчества как условие обеспечения прав и свобод человека и гражданина // Права человека в России: правозащитная деятельность государства: сб. материалов Всероссийской науч.-практ. конф., 12 мая 2003 г. / под ред. В. Н. Лопатина. – СПб., 2003. – С. 118. 11. Осауленко О. Зміцнення законності у правозастосовному процесі / О. Осауленко, О. Панько // Право України. – 2004. – № 12. – С. 61–68. 12. Коркунов Н. М. История философии права: пособие к лекциям / Н. М. Коркунов. – СПб.: Тип. Меркушева, 1896. – 270 с. 13. Стучка П. И. Учение о советском государстве и его конституции / П. И. Стучка. – М.–Л.: Госсоэкиздат, 1931. 288 с. 14. Ющик О. І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. – 192 с.

REFERENCES

1. Zadorozhnyu Yu. Zapochatkuvannya Rymy's'kym pravom pryntsyypiv prava u krayinakh romano-hermans'koyi pravovoyi sim"yi [The beginning of Roman law principles of law in the countries of Romano-Germanic legal family]. Pravo Ukrayiny, 2010, Vol. 3, 272–276 pp. 2. Pukhtets'ka A. Yevropeys'ki pryntsyypy administratyvnoho prava : ponyattya i systema [The European principles of administrative law : concept and system]. Pravo Ukrayiny, 2006, Vol. 10, 15–19 pp. 3. Kondakov N. I. Logicheskij slovar'-spravochnik [Logical dictionary-reference book]. Moscow, Nauka Publ., 1975. 720 p. 4. Suchasnyy slovnyk inshomovnykh sliv: blyz'ko 20 tys. sliv i slovospoluchen' [Modern dictionary of foreign words : about 20 thousand words and phrases]. Kyiv, Trust Publ., 2006. 789 p. 5. Rabinovych P. M. Osnovy zahal'noyi teorii prava ta derzhavy [General theory of law and state]. Kharkov, Konsum Publ., 2002. 160 p. 6. Pukhtets'ka A. A. Yevropeys'ki pryntsyypy administratyvnoho prava ta Yevropeys'kyu informatsiynyyu prostir (naukovo-informatsiynne vydannya) [The European principles of administrative law and European information space (research and information publication)]. Kyiv, 2007, 88 p. 7. Zazhickij V. I. Pravovye principy v zakonodatel'stve Rossijskoj Federacii [The legal principles in the legislation of the Russian Federation]. State and law, 1996, Vol. 11, 38–44 pp. 8. Horbunova L.M. Pryntsyypy zakonnosti u normotvorchiy diyal'nosti orhaniv vykonavchoyi vlady [The principles of legality in rule-making activities of the Executive authorities]. Kiev, Jurincom Inter Publ., 2008, 240 p. 9. Bahlay M. V., Tumanov V. A. Malaya entsyklopedyya konstytutsyonnoho prava [Small encyclopedia of constitutional law]. Moscow, 1998, 143 p. 10. Fridinskij S. P. Zakonnost' normotvorchestva kak uslovie obespecheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina [The legitimacy of rulemaking as a condition of ensuring the rights and freedoms of man and citizen]. Prava cheloveka v Rossy'y' y' pravozashhy'tnaya deyatel'nost' gosudarstva, St Petersburg, 2003, 118 p. 11. Osauleenko O. Zmicznennya zakonnosti u pravozastosovnomu procesi [Strengthening the rule of law enforceability in the process]. Pravo Ukrayiny, 2004, Vol. 12, 61–68 pp. 12. Korkunov N.M. Y'story'ya fy'losofy'y' prava: posoby'e k lekcy'yam [The history of the philosophy of law: a Handbook for the lectures]. St Petersburg, 1896, 270 p. 13. Stuchka P.Y'. Ucheny'e o sovetskom gosudarstve y' ego konsty'tucy'y' [The doctrine of the Soviet state and its Constitution]. Lviv, Gostekhizdat Publ., 1931, 288 p. 14. Yushhy'k O.I. Pravova reforma: zagal'ne ponyattya, problemy' zdzijsnennya v Ukrayini [Legal reform: a General concept, issues of implementation in Ukraine]. Kiev, Institute of legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, 1997, 192 p.

Дата надходження: 17.03.2017 р.