

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.4.1.41>

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

*Олексій Марушій*

*здобувач*

*ЗВО «Львівський університет бізнесу та права» (Львів, Україна)*

*ORCID ID: 0000-0002-2677-7577*

**Анотація.** У статті проаналізовано підходи до розуміння поняття «законність» у сфері державного управління. Зазначено, що цю категорію розглядають у вузькому та широкому значенні, адже законність – досить широке багатогранне явище, яке пронизує своєю сутністю всі процеси функціонування суспільства, держави і життя людей, що регулюються правом. Своєрідний ланцюжок однопорядкових явищ, який відображає зміст і призначення законності, дозволив ствердити, що не можна протиставляти етапи і форми вираження законності. Вони всі є важливими, взаємозумовленими, і тільки їх реалізація загалом може забезпечити чітке і правильне виконання норм права всіма суб'єктами. Отже, законність – це своєрідний процес переходу від правової можливості до правової дійсності. У цьому і проявляється диктатура закону.

Наголошено, що законність в органах виконавчої влади – це стрижневий принцип їхньої діяльності. Вказано, що основними засадами законності у сфері державного управління вважаються: верховенство закону в системі нормативних актів; єдність законності; незаперечність закону в соціальній практиці; реальний характер законності; забезпечення прав людини; невідворотність відповідальності за правопорушення; взаємозв'язок законності й доцільності, законності й культурності, законності й справедливості тощо.

**Ключові слова:** законність, державне управління, органи виконавчої влади, принципи діяльності державних органів, норми права, права людини.

## ENSURING LEGALITY IN THE FIELD OF ACTIVITY PUBLIC ADMINISTRATION IN MODERN CONDITIONS

*Oleksii Marushii*

*Postgraduate Student*

*Lviv University of Business and Law (Lviv, Ukraine)*

*ORCID ID: 0000-0002-2677-7577*

**Abstract.** The article analyzes the approaches to understanding the concept of “legality” in the field of public administration. It is noted that this category is considered in a narrow and broad sense, because legality is a fairly broad multifaceted phenomenon, which permeates the essence of all the processes of society, state and life of people governed by law. A kind of chain of single-order phenomena, which reflects the content and purpose of legality allowed us to argue that it is impossible to oppose the stages and forms of expression of legality. They are all important, interdependent, and only their implementation in general can ensure a clear and correct implementation of the law by all parties. Thus, legality is a kind of process of transition from legal possibility to legal reality. This is the manifestation of the dictatorship of the law.

It is emphasized that legality in executive bodies is, in fact, the core principle of their activity. It is indicated that the main principles of legality in the field of public administration are: the rule of law in the system of regulations; unity of legality; indisputability of the law in social practice; the real nature of legality; ensuring human rights; the inevitability of liability for the offense; the relationship between legality and expediency, legality and culture, legality and justice, etc.

**Key words:** legality, public administration, executive bodies, principles of activity of state bodies, norms of law, human rights.

## ZAPEWNIENIE LEGALNOŚCI W ZAKRESIE DZIAŁANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W NOWOCZESNYCH WARUNKACH

*Oleksii Marushii*

*student*

*Institucji szkolnictwa wyższego „Lwowski Uniwersytet Biznesu i Prawa” (Lwów, Ukraina)*

*ORCID ID: 0000-0002-2677-7577*

**Adnotacja.** W artykule przeanalizowano podejścia do zrozumienia pojęcia „legalności” w zakresie administracji publicznej. Wskazano, że ta kategoria jest rozważana w wąskim i szerokim znaczeniu, ponieważ legalność jest dość szerokim, wieloaspektowym zjawiskiem, które są istotą przenika we wszystkie procesy funkcjonowania społeczeństwa, państwa i życia ludzi regulowane przez prawo. Swoisty łańcuch zjawisk jednorzędowych, odzwierciedlający treść i przeznaczenie legalności, pozwolił stwierdzić, że nie można przeciwstawiać etapów i form wyrażania legalności.

Wszystkie są ważne, wzajemnie uwarunkowane i tylko ich realizacja jako całości może zapewnić jasne i prawidłowe wykonanie norm prawa przez wszystkie podmioty. Dlatego legalność jest rodzajem procesu przejścia od możliwości prawnej do rzeczywistości prawnej. W tym przejawia się dyktatura prawa.

Zaznaczono, że legalność w organach władzy wykonawczej jest w istocie podstawową zasadą ich działania. Stwierdzono, że podstawowe zasady legalności w administracji publicznej obejmują: praworządność w systemie aktów normatywnych; jedność legalności; niepodważalność prawa w praktyce społecznej; prawdziwy charakter legalności; zapewnienie praw człowieka; nieuchronność ponoszenia odpowiedzialności za przestępstwa; związek legalności i celowości, legalności i kulturalności, legalności i sprawiedliwości i tym podobne.

**Słowa kluczowe:** legalność, administracja publiczna, organy władzy wykonawczej, zasady działania organów państwowych, normy prawa, prawa człowieka.

**Постановка проблеми.** Поняття «законність» постійно і широко вживається в науковій, навчальній та довідковій юридичній літературі, а також у практичній діяльності всіх органів державної влади і особливо правоохоронних органів, усіх громадських формувань, політичних партій, підприємств, установ і організацій, їх трудових колективів. Незважаючи на величезну значущість законності, її сутність у літературі розкривається по-різному. Деякі автори відносять законність тільки до функціонування правоохоронних органів, які реагують на правопорушення. Інші обмежують законність лише дотриманням, реалізацією норм законів, виключаючи інші численні норми права (підзаконні акти).

**Стан дослідження.** Різноманітним аспектам, що стосуються розкриття змісту та суті законності, на якому базується діяльність органів виконавчої влади присвятили свої праці такі вчені, як В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Білоус, В. Богущкий, І. Бородин, Н. Бортник, І. Голосніченко, Р. Калюжний, В. Колпаков, А. Комзюк, П. Михайленко, О. Музичук, В. Ортинський, О. Остапенко, В. Петков, С. Петков, О. Рябченко, М. Селівон, О. Серьогін, М. Стрельбицький, Л. Стрельбицька, І. Туркевич, О. Фрицький, В. Шамрай, О. Якуба, Х. Ярмакі, С. Яровий та ін.

**Мета статті** – дослідження питань дотримання законності у сфері діяльності органів державного управління та її забезпечення в умовах трансформації суспільства.

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

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

Насамперед варто зазначити, що законність складає основу державної дисципліни в усіх органах державної влади. Отже, точне слідування законам та іншим виданим відповідно до них і для їх виконання нормативним актам визначає стрижень державної дисципліни. Важливе значення і місце законності пов'язане з тим, що вона надає можливість правовими засобами втілювати в життя політику влади, охороняє права та інтереси державних і громадських організацій, права та інтереси громадян, які охороняються законом, передбачаючи свідоме та обов'язкове дотримання і всіма установами та організаціями, і всіма членами нашого суспільства законів та інших нормативних актів (Сливка, Рудницький, 1997: 32).

Зміст законності складають три елементи:

1) наявність у суспільстві та державі правового законодавства (тобто чинні закони виражають право, правові принципи, правові ідеали вільного демократичного суспільства і правової держави);

2) здійснення, реалізація законів у діях посадових осіб органів держави та влади, місцевого самоврядування і громадських об'єднань – і тих, які за законом повинні забезпечувати громадян та інших осіб наданими їм правами і свободами, і тих, хто за законом повинен захищати права і свободи у випадку їх порушення;

3) ефективний юридичний захист дії законів, якому належать державний контроль і нагляд за дією законів, а також система індивідуального захисту з боку громадян та інших осіб своїх прав і свобод, законних інтересів. Нормативну основу законності становить право (Ануфрієв, 2001: 6).

Законність означає ідею, вимогу і систему (режим) реального вираження права в законах держави, в законотворчості та підзаконній нормотворчості. Законність передбачає:

– наявність реальних і обов'язкових гарантій прав і законних інтересів громадян. Недопущення будь-яких проявів свавілля;

– суворе та обов'язкове дотримання законів, рішуче припинення порушень права, відповідальність за правопорушення;

– здійснення всіх державних владних функцій відповідно до закону, а також підзаконність будь-якої соціально значущої діяльності. Звідси – основні вимоги законності, найважливішими з-поміж яких є: загальнообов'язковість права, рівність усіх перед законом, обов'язкова відповідальність за кожне вчинене правопорушення (Остапенко, 2006: 35).

Загальнообов'язковість права означає загальну необхідність виконувати закони держави. Закони є обов'язковими для всіх і повинні дотримуватись усіма без винятку.

Пошук підходів до визначення поняття «законність» радянських учених показав неоднозначність розуміння і тлумачення цього явища. Законність варто віднести до числа 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 зазначається, що термін «законність» застосовується у двох аспектах: широкому і вузькому. У широкому сенсі під законністю розуміється дотримання всіма громадянами й організаціями законів і підзаконних актів, тобто необхідний державі образ поведінки населення. У вузькому сенсі законність виступає як принцип діяльності державного апарату щодо здійснення своїх владних функцій у чітких рамках закону, пов'язаних із забезпеченням прав громадян та громадських організацій (Самохвалов, 2003: 220–223).

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

Однобічність інших дослідників поняття «законність» якраз і зводиться до того, що вони розглядають тільки законність у широкому аспекті. А саме так, що «законність – це точне і неухильне дотримання юридичних норм усіма суб'єктами права...» (Бахрах, 1992: 3–12). Інші вчені визначають законність як «принцип державного і суспільного життя, що виражається в точному, неухильному і одноманітному здійсненні правових норм», як режим суспільно-політичного життя, що складається в 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» (Ворушило, 2003: 124–136).

Поняття «законність» вживається як принцип організації і діяльності органів державної влади та громадських формувань, як метод державного керівництва суспільством, упорядкування та організації суспільних відносин, як елемент демократії та правової держави, як гарантія правопорядку, як правовий режим, як необхідна умова прогресивного розвитку суспільства.

У тлумачному словнику юридичних термінів «законність» (верховенство закону) визначається як неухильне виконання законів і відповідних їм інших правових актів органами держави, посадовими та іншими особами (Гончаренко, 2004: 317).

У контексті нашого дослідження теоретичний інтерес становлять також 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 в 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 zásadu судочинства (Конституція України, 1996).

Водночас дискусійною видається теза про те, що поняттям законності охоплюється дотримання (виконання) всіх правових приписів. Однак аналіз зазначених статей свідчить про те, що законодавець вкладає в 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, у тому числі й індивідуальних. Пріоритет при цьому повинен віддаватися саме законам.

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

Гарантіями законності в демократично-правовій державі виступають умови і засоби, що забезпечують дотримання законів. До них належать: соціально-економічна політика та юридичні гарантії, зафіксовані в Конституції України та інших законодавчих актах.

Варто зазначити, що гарантії законності – це система засобів, за допомогою яких у суспільному житті впроваджується, охороняється та у випадку порушення відновлюється законність. Видами загальносоціальних гарантій законності є: економічні, політичні, ідеологічні.

Необхідно наголосити на тому, що для забезпечення гарантій законності особливе місце відіграють правова культура та правове виховання. Так, правова культура – це властивість особи, яка характеризується загальною повагою до права, достатнім знанням змісту його норм і вмінням їх виконувати, а також активною правомірною поведінкою в усіх життєвих ситуаціях.

Натомість правове виховання – це цілеспрямована діяльність державних органів, громадських об'єднань і трудових колективів, а також інших суб'єктів щодо формування у громадян і службових осіб високої правової культури. Засобами правового виховання є: правове навчання (зокрема, юридичний всеобуч); правова пропаганда; юридична практика державних органів та інших організацій; правомірна поведінка громадян, їх особиста участь у здійсненні та охороні правових норм; самовиховання. Юридичний всеобуч – це єдина загальнодержавна система вивчення законодавства, що охоплює всі верстви населення і всіх державних службовців. Крім загальносоціальних гарантій законності, існують також гарантії спеціально-соціальні, зокрема юридичні (Рабінович, 2003: 217).

Отже, законність – це режим (стан) відповідності суспільних відносин законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється в результаті їх неухильного виконання всіма суб'єктами права. Соціальна сутність законності – це узгодження певних реальних суспільних відносин із їх законодавчими моделями, тобто поширення «панування» волі законодавця на всю територію держави, на все суспільство. З-поміж основних принципів законності в державі соціально-демократичної орієнтації виділяють:

1) *єдність* – однаковість нормативно-правового регулювання на всій території країни; однаковість застосування юридичних норм щодо всіх однойменних суб'єктів права;

2) *соціально-демократичну доцільність* – відповідність закону цілям забезпечення прав людини і прав нації (народу), соціальної демократії і прогресивного розвитку суспільства; необхідність вибору в межах закону найефективнішого (оптимального) засобу досягнення мети закону;

3) *реальність* – забезпеченість законності дієвими, досконалими гарантіями. Наслідком законності є встановлення в суспільному житті правопорядку – режиму (стану) упорядкованості, організованості суспільних відносин, що формується за умов законності (Рабінович, 2003: 217).

Особливе місце в системі гарантій законності відіграють юридичні гарантії законності, що становлять передбачені законом спеціальні засоби впровадження, охорони та у випадку порушення – відновлення законності.

**Висновки.** Отже, підсумовуючи викладене вище, можемо зробити висновок, що законність – це заснований на праві такий стан суспільства і держави, за якого досягається однакове прийняття законів, нормативних актів та інших рішень, їх однакове розуміння, тлумачення, чітка реалізація в конкретних правовідносинах державними органами, посадовими особами, підприємствами, установами, громадськими об'єднаннями і громадянами з метою забезпечення певного порядку, правопорядку, соціальної стабільності і справедливості.

#### Список використаних джерел:

1. Формування правосвідомості юриста / С.С. Сливка, М.І. Рудницький, М.Т. Підгурський, М.Й. Штангрет. Львів : Кальварія, 1997. 96 с. С. 32.
2. Ануфрієв М. Процесам реформування в органах внутрішніх справ ніщо не може завадити. *Міліція України*. 2001. № 5. С. 6.
3. Адміністративна діяльність : посібник / За заг. ред. д.ю.н. професора О.І. Остапенка; [2-е вид.]. Львів : ЛьвДУВС, 2006. 295 с. С. 34–35.
4. Самохвалов В. Законність та справедливість: проблеми співвідношення. [у кн. Міжнародна поліцейська енциклопедія; у 10 т.]; відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре». 2003. Т. 1. С. 220–223.
5. Бахрах Д.Н. Вопросы законности в государственном управлении. *Правоведение*. 1992. № 3. С. 3–12.
6. Ворущило В.П. Здійснення контролю за діяльністю міліції як основний засіб забезпечення законності. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2003. № 1. С. 124–136.
7. Юридичні терміни: *тлумачний словник*. Владлен Гнатович Гончаренко ... [та ін.] / за ред. В. Г. Гончаренка. Київ : Либідь, 2004. 317 с.
8. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/ 96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Рабінович П. Гарантії законності. У кн. Міжнародна поліцейська енциклопедія; у 10 т.; відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре». 2003. Т. 1. С. 217.

#### References:

1. Formuvannya pravosvidomosti yurysta (1997). [Formation of legal awareness of a lawyer] / S.S. Slyvka, M.I. Rudnytskyi, M.T. Pidhurskyi, M.I. Shtanhret [i in.]. Lviv: Kalvariia. 96 s., S. 32. [in Ukrainian].
2. Anufriiev M. (2001). Protseam reformuvannya v orhanakh vnutrishnikh sprav nishcho ne mozhe zavadyty [Nothing can hinder the reform processes in the internal affairs bodies]. *Militsiia Ukrainy*. № 5. S. 6. [in Ukrainian].
3. Administratyvna diialnist [Administrative activities]: posibnyk. Za zah. red. d.iu.n. profesora O.I. Ostapenka; [2-e vyd.]. Lviv: LvDUVS, 2006. 295 s., S. 34–35. [in Ukrainian].
4. Samokhvalov V. (2003). Zakonnist ta spravedlyvist: problemy spivvidnoshennia [Legality and justice: problems of correlation]. [u kn. Mizhnarodna politseiska entsyklopediia; u 10 t.]; vidp. red. Yu.I. Rymarenko, Ya.Iu. Kondratiev, V.Ia. Tatsii, Yu.S. Shemshuchenko. K. Kontsern “Vydavnychi Dim “In Yure”. T. 1. S. 220–223. [in Ukrainian].
5. Bakhrakh D.N. (1992). Voprosy zakonnosti v gosudarstvennom upravlenii [Legality issues in public administration]. *Pravovedenie*. №3. S. 3–12. [in Russian].
6. Vorushylo V.P. (2003). Zdiisnennia kontroliu za diialnistiu militsii yak osnovnyi zasib zabezpechennia zakonnosti [Monitoring the activities of the police as the main means of ensuring legality]. *Visnyk Zaporizkoho yurydychnoho instytutu*. № 1. S. 124–136. [in Ukrainian].
7. Yurydychni termini [Legal terms]: tлумачnyi slovnyk. Vladlen Hnatovych Honcharenko ... [ta in.]; za red. V. H. Honcharenka. K.: Lybid, 2004. 317, [3] s. [in Ukrainian].
8. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 r. № 254k/ 96-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996. № 30. St. 141. [in Ukrainian].
9. Rabinovych P. (2003). Harantii zakonnosti [Guarantees of legality]. U kn. Mizhnarodna politseiska entsyklopediia; u 10 t.; vidp. red. Yu.I. Rymarenko, Ya.Iu. Kondratiev, V.Ia. Tatsii, Yu.S. Shemshuchenko. K. Kontsern “Vydavnychi Dim “In Yure”. T. 1. S. 217. [in Ukrainian].