

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

МАРУШІЙ ОЛЕКСІЙ АНТОНОВИЧ

УДК 342.154:17](477)

ДИСЕРТАЦІЯ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА
ХАРАКТЕРИСТИКА

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **О.А. Марушій**

Науковий керівник: **Парпан Уляна Михайлівна,**
доктор юридичних наук, доцент

Львів – 2021

АНОТАЦІЯ

Марушій О.А. Забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади: адміністративно-правова характеристика. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Приватний заклад вищої освіти «Львівський університет бізнесу та права» Міністерства освіти і науки України, Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України, Львів, 2021

Дисертація присвячена комплексній адміністративно-правовій характеристиці забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади.

Проаналізовано історіографія проблеми та напрями дисертаційного дослідження, визначено теоретико-методологічні підходи до дослідження питання забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, з'ясовано поняття та зміст законності в органах виконавчої влади в контексті сучасного праворозуміння.

Розкрито сутність та ознаки законності в діяльності органів виконавчої влади як об'єкта забезпечення, охарактеризовано законність в діяльності органів виконавчої влади як складову правового регулювання в умовах побудови правової держави. Визначено місце органів виконавчої влади у системі гарантій законності. Розглянуто право на звернення як засіб відновлення порушеного права та забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади.

Здійснено аналіз діяльності органів виконавчої влади щодо протидії корупції як негативного чинника, що впливає на стан законності. Окреслено напрями удосконалення законодавства, що регулює питання забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади в умовах політичних і соціально-економічних змін в українському суспільстві.

Встановлено, що в діяльності органів виконавчої влади законність має забезпечити ефективний, справедливий і гуманний режим суспільно-політичного

життя через такі принципи: 1) принцип єдності та загальності законності, що полягає в забезпеченні єдності розуміння нормативно-правових актів усіма учасниками правовідносин кожним органом виконавчої влади; 2) верховенство закону виявляється у вищій юридичній силі закону в порівнянні з іншими нормативно-правовими актами. Значення цього принципу виявляється в тому, що він забезпечує відповідність системи підзаконних та індивідуальних актів закону; 3) взаємодія законності та доцільності полягає в можливості органів виконавчої влади приймати найбільш ефективні, доцільні рішення в межах правового поля, визначеного нормою права; 4) невідворотність відповідальності як принцип законності полягає в тому, що за кожне помилкове рішення представник органу виконавчої влади має бути притягнутий до відповідальності.

Наголошено на важливості протидії цьому явищу, яке є перешкодою для забезпечення належного стану законності в діяльності органів виконавчої влади. Корупція це одна з найактуальніших соціальних проблем сучасності, вирішення якої є надзвичайно важливою справою. Можна стверджувати, що корупція як антисупільне явище впливає на темпи розвитку економіки держави, владу та суспільство загалом. Вже декілька років в Україні проводяться заходи щодо запобігання корупції, приймається доволі прогресивне та жорстке законодавство, одна серед недоліків у діяльності органів виконавчої влади, як і всіх інших гілок влади називають забюрократизованість, корупцію, наявність органів із дублюючими функціями, відсутність реальної відповідальності посадових осіб за зловживання своїм становищем і владними повноваженнями. Очевидно, що інтерес до законності як важливого соціально-політичного явища і правової категорії підсилюється необхідністю відповідних реформ, побудови правової держави та забезпечення прав громадян.

Констатовано, що реальне функціонування законності будується на вихідних засадах – засадах, які розкривають її сутність, зміст, місце і роль в суспільному житті. При цьому вимоги законності визначають узагальнений зміст конкретної групи правових норм, що характеризують спрямованість законності, і відносяться до окремих видів діяльності органів виконавчої влади. На принципово

нових позиціях осмислені найбільш гострі дискусійні питання в колі фундаментальних проблем сучасної адміністративно-правової науки.

Наголошено, що предмет законності надмірно широкий. Він охоплює суспільні процеси життя людей, функціонування суспільства, держави, громадських об'єднань, підприємств і установ. Законність проявляється в демократичних відносинах, в суверенітеті народу, нації, держави, у формуванні та діяльності елементів і суб'єктів політичної системи, в підготовці і прийнятті законів та інших нормативних актів, у взаємовідносинах державних службовців з громадянами, іноземцями та особами без громадянства, у сфері фінансово-економічної, приватно-підприємницької діяльності і бізнесу. Це глобальне, універсальне поняття. Найбільш яскраво і помітно проявляється законність в діяльності органів виконавчої влади, а також в процесі реалізації громадянами конституційних прав, свобод і обов'язків.

Доведено, що система юридичних гарантій законності в правовому регулюванні включає суворе дотримання норм матеріального права, законодавчі вимоги об'єктивності й повноти дослідження обставин юридичної справи, неприпустимості застосування декількох покарань за одне правопорушення, порядок допустимості й закріплення доказів, прийняття рішень у межах компетенції й у встановлених законом процесуальних формах, контроль і нагляд за правозастосовною діяльністю, право оскарження й відповідальність посадових осіб за вчинення неправомірних дій тощо.

Акцентовано, що спираючись на принцип законності, діяльність органів виконавчої влади, повинна здійснюватись виключно у межах наданих їм повноважень, не порушуючи законів. Нормативно-правові акти центральних органів влади, що регулюють питання євроінтеграції держави, не повинні суперечити міжнародним або національним законам. Такі акти повинні ухвалюватися на виконання Конституції України, міжнародних договорів, законів України та Європейського Союзу.

З'ясовано, що політичні гарантії законності проявляються у володінні народом вищою владою в суспільстві, в соціальній єдності держави і особи, в

поєднанні державної влади з індивідуальними свободами, в єдності прав і обов'язків. Добровільне і сумлінне виконання громадянами конституційних обов'язків є нічим іншим, як гарантією забезпечення прав і свобод громадян. Права і свободи людини відображають природу суспільства, виступаючи проявом її сутності. Найважливішу роль в забезпеченні законних прав і свобод громадян відіграють економічні, організаційні та виховні гарантії.

Зазначено, що наша держава перебуває на етапі проведення кардинальних трансформаційних перетворень у багатьох сферах суспільного життя. Органи виконавчої влади і їх діяльність також зазнає значних змін і в організаційній сфері і в сфері законодавчого регулювання. Особливий акцент спрямований на побудову такої системи органів виконавчої влади, яка буде максимально наближеною до людей, створюючи усі можливі умови для забезпечення та реалізації основоположних прав людини і громадянина. При цьому в основу діяльності органів виконавчої влади має бути покладено неухильне дотримання принципу законності, який, виходячи з спираючись на сучасне праворозуміння, що полягає в тому, що сама законність є ніщо інше як форма реалізації права, правова якість нормативних і правореалізаційних актів, процесу їх реалізації.

Вказано, що основою законності є норми права. Сама ж категорія законність не існує у чистому вигляді, а завжди виникає там, де є потреба забезпечення життя і прав людини, порядку в сфері економіки, культури, взаємовідносин між різними соціальними групами людей, громадського порядку тощо. Водночас, законність завжди потребує підтримки, забезпечення на певному рівні, що вимагає не лише прийняття відповідних законів, але й їх реального гарантування. Під правовими гарантіями варто розуміти норми охорони права, діяльність відповідних інститутів і процес охорони права, взяті в їх єдності і доповнені юридичної культурою в її широкому розумінні. Такий імпульс гарантування та реалізації принципу законності на своєму рівні покликані давати органи виконавчої влади.

Обґрунтовано, що для забезпечення своєчасного виявлення й розкриття корупційних злочинів в органах виконавчої влади доцільно: проводити глибокий і всебічний науковий аналіз протидії корупції в органах виконавчої влади щодо

ефективності застосування сил, засобів і методів з метою з'ясування позитивних результатів і прорахунків у цій сфері; на підставі отриманих результатів розробляти конкретні заходи на рівні державних законодавчих і нормативних актів для правоохоронних органів та інших суб'єктів протидії корупції, спрямованих на сприяння й удосконалення оперативних форм і методів роботи; розробити дієві механізми, комплекси необхідних заходів, що спрямовані на забезпечення ефективної взаємодії суб'єктів запобігання й протидії корупції в межах взаємної зацікавленості, у межах регіону, у межах держави тощо.

Констатовано, що з-поміж основних сутнісних ознак законності в діяльності органів виконавчої влади доцільно назвати: волевиявлення народу в законах або інших нормативних актах; наукова обґрунтованість розробки, застосування законів та інших норм права (їх кількісна та якісна характеристика); гуманізм правових норм; однакове розуміння, прийняття норм права, їх тлумачення і реалізація; однакове ставлення права до всіх суб'єктів в аналогічній ситуації; верховенство Конституції і законів в системі права; справедливість; постійне вдосконалення чіткого дотримання правових норм усіма суб'єктами; невідворотність рівної відповідальності за однакове порушення норм права; неприпустимість потурання при реалізації норм права і притягнення суб'єкта до відповідальності; несумісність законності з інертністю, нігілізмом, стихійністю, анархією, безвідповідальністю, недисциплінованістю, бюрократизмом, деспотизмом, правопорушеннями і злочинами; рівність всіх перед законом; єдиний принцип законності для держави, громадських формувань і громадян; взаємна відповідальність держави і громадянина; суворе і неухильне проведення в життя законодавчих актів; постійне зміцнення правових основ державного і суспільного життя; поєднання в законності стабільності і динамізму розвитку суспільства і права; внутрішня узгодженість системи різних галузей права і механізмів їх забезпечення; допустимість дії норм міжнародного права на території держави, ратифікованих парламентом.

Зазначено, що у нормах права держава формулює свою політику, тобто право має політичний зміст, а його реалізація є нічим іншим, як реалізацією

державної політики. Видаючи закони, що відображають прагнення народу, державна влада ніби ставить віхи на шляху їх розвитку. Натомість, органи виконавчої влади є безпосереднім реалізатором та втілювачем у життя вимог законів та основоположних прав людини.

Ключові слова: законність, органи виконавчої влади, адміністративно-правове регулювання адміністративно-правова характеристика, праворозуміння, право реалізація, гарантії реалізації, забезпечення законності.

SUMMARY

Marushii O. A. Ensuring legality in the activities of executive bodies: administrative law characteristics. – Qualifying academic paper as manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law, specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Finance law; Information Law». – Private institution of higher education «Lviv University of Business and Law», Ministry of Education and Science of Ukraine, Lviv Polytechnic National University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Lviv, 2021.

The dissertation is devoted to the complex administrative-legal characteristic of ensuring legality in activity of executive bodies.

The historiography of the problem and directions of the dissertation research are analyzed, the theoretical and methodological approaches to the research of the issue of ensuring legality in the activity of executive bodies are determined, the concept and content of legality in executive bodies in the context of modern legal understanding is clarified.

The essence and signs of legality in the activity of executive bodies as an object of provision are revealed, legality in the activity of executive bodies as a component of legal regulation in the conditions of building the rule of law is characterized. The place of executive bodies in the system of guarantees of legality has been determined. The right to appeal is considered as a means of restoring the violated right and ensuring legality in the activities of executive bodies.

An analysis of the activities of executive bodies to combat corruption as a negative factor influencing the rule of law. The directions of improvement of the legislation regulating the issue of ensuring legality in the activity of executive bodies in the conditions of political and socio-economic changes in the Ukrainian society are outlined.

It is established that in the activities of executive bodies legality should ensure an effective, fair and humane regime of socio-political life through the following principles: 1) the principle of unity and universality of legality, which is to ensure unity of understanding of regulations by all participants in each executive body ; 2) the rule of law is manifested in the higher legal force of law in comparison with other regulations. The significance of this principle is manifested in the fact that it ensures compliance with the system of bylaws and individual acts of law; 3) the interaction of legality and expediency is the ability of executive bodies to make the most effective, appropriate decisions within the legal field defined by the rule of law; 4) the inevitability of liability as a principle of legality is that for each erroneous decision a representative of the executive body must be held accountable.

The importance of counteracting this phenomenon, which is an obstacle to ensuring the proper state of law in the activities of executive bodies, was emphasized. Corruption is one of the most pressing social problems of our time, the solution of which is extremely important. It can be argued that corruption as an anti-social phenomenon affects the pace of economic development of the state, government and society as a whole. For several years now, Ukraine has been taking measures to prevent corruption, adopting fairly progressive and strict legislation, and one of the shortcomings in the activities of the executive branch, as well as all other branches of government, is bureaucratization, corruption, duplicate bodies, and lack of real accountability. abuse of their position and power. It is obvious that the interest in legality as an important socio-political phenomenon and legal category is strengthened by the need for appropriate reforms, building the rule of law and ensuring the rights of citizens.

It is stated that the real functioning of legality is based on the basic principles - the principles that reveal its essence, content, place and role in public life. In this case, the requirements of legality determine the generalized content of a particular group of legal norms that characterize the direction of legality, and relate to certain activities of the executive branch. The most acute debatable issues in the circle of fundamental problems of modern administrative and legal science are comprehended on fundamentally new positions.

It is emphasized that the subject of legality is too broad. It covers the social processes of people's lives, the functioning of society, the state, public associations, enterprises and institutions. Legitimacy is manifested in democratic relations, in the sovereignty of the people, nation, state, in the formation and operation of elements and subjects of the political system, in the preparation and adoption of laws and other regulations, in the relationship of civil servants with citizens, foreigners and stateless persons. in the field of financial and economic, private business and business. This is a global, universal concept. Legitimacy is most clearly and visibly manifested in the activities of executive bodies, as well as in the process of exercising citizens 'constitutional rights, freedoms and responsibilities.

It is proved that the system of legal guarantees of legality in legal regulation includes strict observance of substantive law, legal requirements of objectivity and completeness of research of circumstances of legal case, inadmissibility of application of several punishments for one offense, the order of admissibility and fixing of proofs. procedural forms established by law, control and supervision over law enforcement activities, the right to appeal and the responsibility of officials for committing illegal acts, etc.

It is emphasized that based on the principle of legality, the activities of executive bodies should be carried out exclusively within the powers granted to them, without violating the law. Normative legal acts of central authorities regulating the issues of European integration of the state must not contradict international or national laws. Such acts must be adopted in pursuance of the Constitution of Ukraine, international treaties, laws of Ukraine and the European Union.

It was found that the political guarantees of legality are manifested in the possession of the people by the highest authority in society, in the social unity of the state and the individual, in the combination of state power with individual freedoms, in the unity of rights and responsibilities. Voluntary and conscientious performance of constitutional duties by citizens is nothing but a guarantee of the rights and freedoms of citizens. Human rights and freedoms reflect the nature of society, acting as a manifestation of its essence. Economic, organizational and educational guarantees play the most important role in ensuring the legal rights and freedoms of citizens.

It is noted that our state is at the stage of radical transformational transformations in many spheres of public life. Executive bodies and their activities are also undergoing significant changes both in the organizational sphere and in the sphere of legislative regulation. Particular emphasis is placed on building a system of executive bodies that will be as close as possible to the people, creating all possible conditions for ensuring and implementing the fundamental rights of man and citizen. At the same time, the activity of executive bodies should be based on strict observance of the principle of legality, which, based on modern legal understanding, is that legality itself is nothing but a form of law enforcement, legal quality of regulations and enforcement acts, the process of their implementation.

It is stated that the basis of legality is the rule of law. The very category of legality does not exist in its pure form, but always arises where there is a need to ensure life and human rights, order in the economy, culture, relationships between different social groups, public order and so on. At the same time, legality always needs support, provision at a certain level, which requires not only the adoption of relevant laws, but also their real guarantee. Under the legal guarantees should be understood as the rules of law, the activities of relevant institutions and the process of law, taken in their unity and supplemented by legal culture in its broadest sense. Such an impetus to guarantee and implement the principle of legality at its level is intended to give the executive branch.

It is substantiated that to ensure timely detection and detection of corruption crimes in the executive branch, it is advisable to: conduct an in-depth and

comprehensive scientific analysis of anti-corruption in the executive branch on the effectiveness of forces, means and methods to clarify positive results and miscalculations in this area; on the basis of the obtained results to develop specific measures at the level of state laws and regulations for law enforcement agencies and other anti-corruption entities aimed at promoting and improving operational forms and methods of work; to develop effective mechanisms, sets of necessary measures aimed at ensuring effective interaction of subjects of prevention and counteraction to corruption within the limits of mutual interest, within the region, within the state, etc.

It is stated that among the main essential features of legality in the activities of executive bodies it is appropriate to name: the will of the people in laws or other regulations; scientific substantiation of development, application of laws and other norms of law (their quantitative and qualitative characteristics); humanism of legal norms; equal understanding, adoption of legal norms, their interpretation and implementation; equal treatment of the law to all subjects in a similar situation; the supremacy of the Constitution and laws in the legal system; justice; constant improvement of strict observance of legal norms by all subjects; the inevitability of equal liability for the same violation of the law; inadmissibility of indulgence in the implementation of the law and bringing the subject to justice; incompatibility of legality with inertia, nihilism, spontaneity, anarchy, irresponsibility, indiscipline, bureaucracy, despotism, offenses and crimes; equality of all before the law; a single principle of legality for the state, public formations and citizens; mutual responsibility of the state and the citizen; strict and strict implementation of legislative acts; constant strengthening of the legal foundations of state and public life; combination in legality of stability and dynamism of development of a society and the right; internal coherence of the system of different branches of law and mechanisms for their provision; admissibility of norms of international law on the territory of the state, ratified by the parliament.

It is noted that in the norms of law the state formulates its policy, ie the law has a political meaning, and its implementation is nothing but the implementation of public policy. By issuing laws that reflect the aspirations of the people, the government seems

to mark milestones in their development. Instead, the executive branch is the direct implementer and implementer of the requirements of the law and fundamental human rights.

Key words: legality, executive bodies, administrative and legal regulation, administrative and legal characteristics, legal understanding, right of realization, guarantees of realization, ensuring legality.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Марушій О. А. Сутність законності у сфері державного управління та гарантії її дотримання. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2015. № 824. С. 65–70. (наукометрична база *Index Copernicus*).

2. Марушій О. А. Адміністративно-правове забезпечення принципу законності у сфері державного управління. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2015. № 825. С. 37–41. (наукометрична база *Index Copernicus*).

3. Марушій О. А. Поняття законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2016. № 845. С. 132–136. (наукометрична база *Index Copernicus*).

4. Марушій О. А. Генеза розуміння законності як основоположного принципу діяльності органів державного управління. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2016. № 850. С. 70–75. (наукометрична база *Index Copernicus*).

5. Марушій О. А. Принцип законності в діяльності органів публічного управління: методологічні засади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2017. № 865. С. 279–283. (наукометрична база *Index Copernicus*).

6. Марушій О. А. Забезпечення законності у сфері діяльності органів державного управління в сучасних умовах. *KELM*. 2020. № 4. С. 112–118. (Польща).

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Марушій О. А. Забезпечення принципу законності у сфері державного управління. *Захист прав і свобод людини і громадянина в умовах формування*

правової держави: зб. матеріалів III Всеукраїнської науково-практичної конференції, (м. Львів, 21.05.2014 р.). Львів: Вид-во «Львівська політехніка». 2014. Ч. 1. С. 55–57.

8. Марушій О. А. Співвідношення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*: збірник тез доповідей науково-практичного круглого столу (м. Львів, 29 лютого 2016 р.). Львів, 2016. Ч. 2. С. 60–64.

9. Марушій О. А. Законність як основоположна засада діяльності органів прокуратури. *Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах євроінтеграції*: зб. матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції, (м. Львів, 28.02.2017 р.). Львів, ТзОВ «Ліга Прес». 2017. С. 389–392.

10. Марушій О. А. Законність і дисципліна в діяльності органів виконавчої влади як запорука дотримання прав людини. *Тенденції розвитку адміністративного права в Україні*: збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 27 квітня 2017 р.); [у 2-х ч.] // Відп. за вип. Н.П. Бортник; Кафедра адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології НУ «Львівська політехніка». К.: ПП «Комп'ютерний дизайн», 2017. Ч. 1. С. 107–109.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	2
ВСТУП	17
РОЗДІЛ 1 НАУКОЗНАВЧІ ПІДХОДИ ДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ	25
1.1 Історіографія проблеми та напрями дисертаційного дослідження.....	25
1.2 Теоретико-методологічні підходи до дослідження питання забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади.....	43
1.3 Поняття та зміст законності в діяльності органів виконавчої влади в контексті сучасного праворозуміння.....	56
1.4 Сутність та ознаки законності в діяльності органів виконавчої влади як об'єкта забезпечення	71
Висновки до розділу 1	89
РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ	92
2.1 Законність в діяльності органів виконавчої влади як складова правового регулювання в умовах побудови правової держави	92
2.2 Місце органів виконавчої влади у системі гарантій законності ..	110
2.3 Право на звернення як засіб відновлення порушеного права та забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади	122
2.4 Аналіз діяльності органів виконавчої влади щодо протидії корупції як негативному чиннику, що впливає на стан законності	136
Висновки до розділу 2	155
РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ	

ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ПОЛІТИЧНИХ І СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ЗМІН В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ	158
Висновки до розділу 3	179
ВИСНОВКИ	182
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	187
ДОДАТКИ	209

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. У процесі становлення України як демократичної, соціальної та правової держави, поняття «законність» все частіше вживається і в науковій юридичній літературі, і в практичній діяльності всіх органів державної влади, особливо органів виконавчої гілки влади. Незважаючи на величезну значущість законності, її сутність 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).

Варто наголосити, що поняття «законність» вживається як принцип організації і діяльності органів виконавчої влади; як метод державного управління 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 процесі функціонування органів виконавчої влади законність проявляється у тому, що усі рішення, які приймаються органами управління, повинні відповідати чинному законодавству та встановленим законом процедурам і формам, не виходити за межі компетенції відповідного органу, і не суперечити загальним конституційним принципам, які формують основи функціонування правової системи України.

Незалежно від того, про яку саме сферу державного управління йдеться, у процесі адміністративно-правового регулювання відносин державного управління першочерговим завданням є чітке встановлення компетенції та наділення органів державної влади та їх посадових осіб державно-владними повноваженнями. У цьому сенсі обов'язковою умовою вживання такого поняття, як «законність», є факт існування самих законів, оскільки за умови виникнення правового вакууму, ми не тільки не можемо говорити про чітке визначення правового статусу тих чи інших органів у системі виконавчої влади, але й загалом стає неможливим

вживання такого словосполучення, як «відповідність дій органу влади чинному закону».

Однак, не доцільно в поняття «законність» вкладати лише вузький, обмежений зміст – дотримання закону. Законність доволі широке, багатогранне явище, яким насичено всі процеси функціонування суспільства, держави і життя людей, що регулюються правом. У цьому контексті можна зауважити, що законність – це заснований на праві такий стан суспільства і держави, при якому 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 та громадянами з метою забезпечення певного порядку, правопорядку, соціальної стабільності і справедливості.

Попри те, нині влада (зокрема, виконавча) і законність нерідко використовується в корисливих інтересах. Вона може набувати значення самостійної сили, ставати «дамокловим мечем», предметом гострої боротьби і зіткнень людей, організацій, верств, класів, партій; приносити біль і страждання людям; величезні тіньові доходи її власникам, надавати їм великі можливості у здійсненні своїх задумів. Отже, питання адміністративно-правової характеристики забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади є актуальним та науково доцільним.

Теоретичним підґрунтям для підготовки цієї дисертаційної роботи стали праці таких відомих вчених, як: 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, О. С. Дніпров, І. М. Жаровська, Р. А. Калюжний, Т. О. Коломoeць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, І. О. Личенко, П. П. Михайленко, О. М. Музичук, В. Л. Ортинський, О. І. Остапенко, В. П. Петков, О. П. Рябченко, І. Л. Самсін, М. Ф. Селівон, О. В. Серьогін, С. С. Сливка, Л. І. Сопільник, М. П. Стрельбицький, Л. М. Стрельбицька, І. К. Туркевич, О. Ф. Фрицький, К. Ф. Шеремет, О. М. Якуба, Х. П. Ярмакі, С. М. Яровий та ін.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Наукове дослідження виконано відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженої Законом України № 1629-IV від 18.03.2004 р., Концепції розвитку електронного урядування в Україні, схваленого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої загальними зборами Національної академії правових наук України 03.03.2016 р.

Дисертація виконана в межах науково-дослідної роботи кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах розбудови правової держави» (державний реєстраційний номер 0116U004099) та у межах науково-дослідної роботи Приватного вищого навчального закладу «Львівський університет бізнесу та права». Тему дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук затверджено наказом ПВНЗ «Львівського університету бізнесу та права» від 29 жовтня 2015 р. № 51/3.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає у розробленні теоретико-методологічного та концептуально-правового розуміння забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, а також вироблення теоретичних положень і науково обґрунтованих методичних і практичних рекомендацій щодо удосконалення законодавчої основи у досліджуваній сфері.

Для досягнення цієї мети поставлено такі *завдання*:

- проаналізувати історіографію проблеми та напрями дисертаційного дослідження;
- визначити теоретико-методологічні підходи до дослідження питання

забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади;

- визначити поняття та зміст законності в органах виконавчої влади в контексті сучасного праворозуміння;
- розкрити сутність та ознаки законності в діяльності органів виконавчої влади як об'єкта забезпечення;
- охарактеризувати законність в діяльності органів виконавчої влади як складову правового регулювання в умовах побудови правової держави;
- визначити місце органів виконавчої влади у системі гарантій законності;
- проаналізувати право на звернення як засіб відновлення порушеного права та забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади;
- здійснити аналіз діяльності органів виконавчої влади щодо протидії корупції як негативного чинника, що впливає на стан законності;
- окреслити напрями удосконалення законодавства, що регулює питання забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади в умовах політичних і соціально-економічних змін в українському суспільстві.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, в яких здійснюється забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади.

Предмет дослідження – адміністративно-правова характеристика забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади.

Методи дослідження. Відповідно до мети та завдань дослідження в дисертації використано систему методів наукового пізнання. З-поміж них світоглядні (філософські), загальнонаукові методи, методи науки управління, соціології, правознавства, а також спеціальні методологічні засади характеристики забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади.

Головним у цій системі виступає діалектичний метод, що сприяв розгляду і дослідженню проблеми в єдності її соціального змісту та юридичної форми і здійсненню системної характеристики забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади (*усі Розділи дослідження*).

За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат, визначено теоретико-методологічні основи забезпечення законності в діяльності

органів виконавчої влади, визначено сьогоднішнє бачення законності, що спирається на сучасне праворозуміння (*підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, Розділ 3*).

Системно-структурний та порівняльно-правовий методи дозволили дослідити питання сутності та ознак законності в діяльності органів виконавчої влади як об'єкта забезпечення, охарактеризувати законність в діяльності органів виконавчої влади як складову правового регулювання в умовах побудови правової держави, визначити місце органів виконавчої влади у системі гарантій законності (*підрозділи 1.4, 2.1, 2.2, 2.3*).

За допомогою формально-юридичного методу було досліджено зміст правових норм, які регулюють питання протидії корупції як негативному чиннику забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, сформульовано пропозиції щодо удосконалення законодавства, що регулює питання забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади в умовах політичних і соціально-економічних змін в українському суспільстві (*Розділи 2, 3*).

Науково-теоретичною основою дисертаційної роботи стали наукові напрацювання вітчизняних і закордонних вчених. Її підґрунтя склали творчо опрацьована вітчизняна та зарубіжна наукова література. Використано також статистичні дані щодо діяльності органів виконавчої влади.

Нормативно-правовим підґрунтям дисертації є Конституція України, закони і підзаконні акти України, законодавство зарубіжних держав із питань забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні матеріали, які характеризують питання забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, узагальнення результатів їх практичної діяльності, довідкові видання, матеріали опитування, в процесі якого було проанкетовано 125 респондентів – працівників органів виконавчої влади у Львівській, Волинській, Рівненській та Івано-Франківській областях, а також судова практика.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із небагатьох системних досліджень, у якому комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень правової науки

аналізується сучасне розуміння та нові підходи до забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, на підставі чого сформульовано низку положень, що містять елементи наукової новизни:

уперше:

- законність в діяльності органів виконавчої влади визначено як правовий режим їх функціонування, коли відбувається точне і неухильне дотримання і виконання вимог чинного законодавства службовими та посадовими особами органів виконавчої влади з метою забезпечення публічних інтересів;

- обґрунтовано місце правових гарантій законності в діяльності органів виконавчої влади в загальній системі гарантій законності;

- вироблена науково-теоретична конструкція поняття «забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади». Основними структурними елементами законності є: вимоги законності, принципи законності, механізм реалізації вимог і принципів;

- уточнені характерні ознаки діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення законності їх системи;

- систематизовано елементи адміністративно-правового забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, до яких віднесено принципи, вимоги та гарантії забезпечення законності;

удосконалено:

- класифікацію суб'єктів забезпечення законності у сфері публічного управління та визначено функціональні повноваження органів виконавчої влади з-поміж них;

- теоретичні положення щодо принципів і вимог забезпечення законності органами виконавчої влади щодо забезпечення законності в публічному управлінні;

набули подальшого розвитку:

- питання розроблення механізму реалізації правових гарантій законності органами виконавчої влади у сфері публічного управління;

- теоретичне обґрунтування необхідності використовувати зарубіжний

досвід щодо забезпечення законності у сфері публічного управління органами виконавчої влади і можливості його впровадження в Україні;

– форми реалізації гарантій законності у сфері публічного управління органами виконавчої влади;

– сформульовано та обґрунтовано низку пропозицій і рекомендацій, спрямованих на уточнення та доповнення окремих положень нормативно-правових актів у сфері забезпечення законності у сфері публічного управління органами виконавчої влади.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані:

– у науково-дослідницькій сфері – для подальшої розробки проблематики адміністративно-правового забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади (*акт впровадження ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права» від 10.04.2019 № 11*);

– у правозастосовній діяльності – для удосконалення діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення законності у сфері державного управління та тлумачення і застосування відповідних положень законодавства цими органами при здійсненні вказаної роботи;

– у навчальному процесі – положення та висновки дисертації можуть бути впроваджені в процес викладання дисциплін: «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Організація роботи в органах внутрішніх справ і прокуратури», «Правове регулювання державної служби» (*акт впровадження ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права» від 10.04.2019 № 11*).

Особистий внесок дисертанта. Усі наукові результати, викладені в дисертаційній роботі, отримані автором особисто. Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки, рекомендації, пропозиції обґрунтовано автором самостійно, на підставі особистих досліджень та в результаті проведеного аналізу, а також опрацювання максимальної кількості джерел соціологічного, нормативно-правового, монографічного характеру.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертаційного дослідження оприлюднено у виступах та доповідях на науково-практичних заходах, зокрема: III Всеукраїнській науково-практичній конференції *«Захист прав і свобод людини і громадянина в умовах формування правової держави»* (м. Львів, 21.05.2014 р.); Науково-практичному круглому столі *«Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку»* (м. Львів, 29 лютого 2016 р.); Міжнародній науково-практичній конференції *«Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах євроінтеграції»* (м. Львів, 28.02.2017 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції *«Тенденції розвитку адміністративного права в Україні»* (м. Львів, 27 квітня 2017 р.).

Публікації. Основні положення та висновки дисертаційної роботи викладено в 10 публікаціях, серед яких – п'ять статей опубліковано у наукових фахових виданнях України, що включені до міжнародної науково-метричної бази даних Index Copernicus, одна – у періодичних виданнях іноземних держав, 4 – у збірниках тез доповідей на науково-практичних заходах.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (208 найменувань) і додатків (на 8 сторінках). Загальний обсяг дисертаційної роботи становить 216 сторінок, з них основного тексту 170 сторінок.

РОЗДІЛ 1

НАУКОЗНАВЧІ ПІДХОДИ ДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

1.1 Історіографія проблеми та напрями дисертаційного дослідження

Аналіз сучасного етапу розвитку України показує, що глибоке перетворення суспільства і держави супроводжується низкою складних та неоднозначних процесів в економіці, соціальній сфері, станом криміногенної обстановки в країні, яка з-поміж іншого спричинена військовими діями на сході держави тощо. Видається необхідним більш глибоке наукове осмислення такої фундаментальної категорії як законність, комплексне вивчення її кореляційних зв'язків з іншими правовими категоріями в діяльності органів виконавчої влади.

Частково негативні соціальні явища є наслідком неефективної діяльності політико-правових інститутів держави, включаючи органи виконавчої влади. Від ефективності функціонування органів виконавчої влади багато в чому залежить стан правопорядку в країні та зміцнення державності.

Поза державою не може бути ні права, ні його застосування в повсякденному житті суспільства. Саме держава, використовуючи засоби державного примусу, має забезпечувати в суспільстві режим законності та правопорядку. Законність – різновид вимоги правомірності поведінки членів суспільства, що спирається на механізм регулювання, властивий правовим відносинам, у яких суб'єкт права особисто зацікавлений у виконанні юридичного обов'язку іншою стороною, у її правомірній поведінці.

Це постає із загальної ролі права, об'єктивної необхідності правопорядку та державної гарантованості масштабу свобод, що відповідає потребі нормального його функціонування. У законності виражена властивість права протистояти свавіллю через упорядкування суспільних відносин.

Відповідно, законність повинна забезпечуватися державним примусом. Хоча необхідно розуміти, що останній також здійснюється людьми, які можуть помилятися чи які є особисто зацікавленими під час виконання ними відповідних обов'язків. З іншого боку, держава не в змозі забезпечити безперервний нагляд за кожною зобов'язаною особою. Таким чином, законність не може спиратися тільки на примус фізичного чи психологічного характеру, хоча він і має велике значення. Її основним джерелом мають стати насамперед інтереси й потреби людей, права одних суб'єктів правовідносин, ефективність використання яких, відповідно, залежить від ефективності виконання юридичних обов'язків іншими [1, с. 30-32].

Значення дослідження обумовлюється і практичними питаннями, необхідністю забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади суспільства, протидії проявам правового нігілізму. Забезпечення законності неможливо без виконання приписів правових законів усіма суб'єктами суспільних відносин, включаючи державних службовців органів виконавчої влади будь-якого рівня. Формування механізму забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади це тривалий поетапний процес, пов'язаний з подоланням юридичних, соціально-економічних, організаційних, психологічних та інших труднощів.

Стан законності в діяльності органів виконавчої влади взаємопов'язаний із гармонізацією інтересів особи, суспільства і держави, виступає як індикатор легітимності та легальності влади, що видає загальнообов'язкові нормативні акти. Ідеї законності могли б стати одним з основних постулатів сучасної української політико-правової ідеології.

Вивчення історико-правових закономірностей процесів розвитку української держави дозволяє зробити висновки, цінні для адміністративно-правової характеристика забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади та загалом побудови оптимальної моделі державних органів.

Забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади необхідно розглядати як динамічну соціально-правову систему, що розвивається, суб'єкти

якої взаємодіють, використовуючи різноманітні юридичні засоби і досягаючи певних цілей, закріплених як пріоритетні в законах.

У діяльності органів виконавчої влади можливе використання юридичних засобів, тільки допустимих законами. Такими правовими засобами виступають: нормативні та правозастосовні акти, договори, юридичні факти, дозволи, заборони та зобов'язання, заохочення, пільги, заходи покарання та інші. Необхідно розширити арсенал юридичних засобів, що традиційно використовується в діяльності органів виконавчої влади для підвищення її ефективності та правомірності. Необхідно більшою мірою використовувати соціологічний інструментарій при оцінці і загалом діяльності органів виконавчої влади, і при забезпеченні законності в їх діяльності.

Законність повинна поширюватися на сферу правотворчості, що передбачає врахування змісту законів, їх правової якості, втілення в законах ідеалів справедливості, поваги прав людини, формальної рівності всіх перед законом, поєднання соціальної свободи і відповідальності. У цьому сенсі законність виступає як сутнісна характеристика правотворчої і правореалізаційної діяльності, що відображає нормальний для правової держави стан їх юридичної правомірності і визнання їх цінності більшою частиною соціуму. Крім тих, що традиційно виділяються, можна запропонувати такі ключові принципи законності: громадського контролю за законністю, гармонізації приватних і публічних інтересів у рамках режиму законності, презумпції доцільності законів та інші.

Законність багато в чому залежить від ефективності системи освіти і виховання, що існує в державі. Правова думка відображає особливості соціального розвитку, певною мірою відображає як дзеркало життя суспільства.

Для того, щоб здійснити адміністративно-правову характеристику забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, необхідно відповісти на питання: яка сутність законності, які риси і ознаки їй притаманні? Існує необхідність у науковому осмисленні правової дефініції законності, її

місця і ролі в системі категорій, що виражають право, з урахуванням результатів теоретичних досліджень у цій сфері.

В юридичній літературі зазначається, що упродовж останніх років відбувається певна девальвація поняття законності. Законність є фундаментальною категорією всієї юридичної науки і практики, а її рівень і стан служать головними критеріями оцінки правового життя суспільства, зокрема й діяльності органів виконавчої влади.

Поняття «законність» розкриває зміст загально-правових ідей і принципів, юридичної практики в українському суспільстві, з політичним режимом соціуму. У ході історичного розвитку склалися різні теоретичні підходи до розуміння законності, які концентрують і собі результати дискусій, дослідження проблем співвідношення права і закону, права і держави, особи, суспільства і держави.

Так, в залежності від вирішення проблем співвідношення права і держави, права і закону склалися основні типи розуміння права і відповідні їм теоретичні моделі (трактування) законності. Вони формувалися в рамках етатистської, природно-правової та соціологічної традицій в історії вчень про право і законність.

У традиції етатистського праворозуміння, право і закон ототожнюються, відкидається будь-яке розрізнення права і позитивного законодавства. Право встановлюється владою, державою. При такому підході не розглядається змістовний аспект законності, а закони трактуються з позитивістських позицій, без поділу їх на правові та не правові.

Етатистське теоретичне трактування законності включає ідею верховенства закону серед інших джерел права, як правило, в рамках романо-германської правової системи. Однак така вимога законності розуміється у формально-юридичному сенсі. Оскільки право зводиться до закону, то зміст закону визначається безпосередньо законодавцем, а законність зводиться до точного і неухильного дотримання громадянами і організаціями законів і заснованих на них підзаконних актів. Виходячи з чого, права і свободи громадян є «дарунком» держави, а головною вимогою законності виявляється виконання

юридично закріплених обов'язків перед державою, а не забезпечення реалізації суб'єктивних прав.

Згідно етатистського підходу акцентовано увагу на аспектах загальнообов'язковості законів, загальності правових приписів, на формуванні в правосвідомості ідеї законності як вимоги правомірної поведінки всіх без винятку учасників суспільних відносин. В методичному плані, з точки зору співвідношення особи і держави, особи і суспільства, така модель законності може бути класифікована як системоцентристська. Вона спрямована на досягнення будь-яких у неособистісних цілей, як правило, блага для держави, а як засіб їх досягнення виступає законність.

Жорстка система вимог і принципів законності гранично чітко обмежує свободу індивідів і не допускає неоднозначних трактувань. Така спрямованість законності в діяльності органів виконавчої влади дозволяє успішно захищати державно-публічні інтереси, забезпечувати домінування держави над суспільством й індивідами.

Водночас, в законах не виражається баланс між інтересами індивідів, суспільства і держави, не передбачається обов'язкове гарантування демократичних прав індивідів і їх об'єднань на участь у правотворчому процесі, на оскарження нормативно-правових актів, що суперечать Конституції держави.

Видається, що етатистський підхід до законності породжує юридичний формалізм, який з одного боку можна оцінити позитивно, оскільки завдяки ньому забезпечується рівність всіх перед законом, а з іншого боку, іноді він не дає гнучко вирішити раптово виниклу життєву ситуацію, своєчасно відреагувати на зміни в суспільстві, на соціальний прогрес.

Натомість, для правової ментальності української людини характерним є зовнішній, формально-законний прояв законослухняної поведінки, де виникає саме «психологія етатизму», і в поданні особи в праві не можна знайти справедливість і правду. Так, протиставляється етатизм і природно-правова концепція, західна раціональна культура й українська традиційна.

Водночас, відбувся і відбувається глибокий процес впливу західноєвропейської культури на українське суспільство. Ослабла релігійність, втратили своє колишнє значення колективістські цінності, багато українців усвідомили переваги та недоліки ринкової економіки, що склалася в державі. Спосіб життя українців так само, як і європейців обумовлений впливом подібних чинників, оскільки багато з них побували за кордоном. Не варто принижувати інтелектуальні та інші здібності українців і потенціал українського суспільства загалом. Із втіленням у законах ідей справедливості і формальної рівності всіх перед законом, з позитивними змінами в державі, ми зможемо подолати історично сформований бар'єр недовіри до влади, зокрема до діяльності органів виконавчої влади.

Згідно з іншою позицією у трактуванні, зміст законності полягає не в самому факті наявності та реалізації законів, навіть юридично бездоганних, а у втіленні в законах, а потім у поведінці людей, таких ідей і принципів, що лежать в основі права і, отже, законності як: справедливості, свободи, формальної рівності, невідчужуваних прав особи [2, с. 6-11].

У рамках ліберальної традиції проводиться розходження між правом і законом, як правило, на основі теорії природного права. Представники природно-правової теорії акцентують увагу на тому, що свавілля держави може бути наділене і в формі юридично чинного закону. Панування права розцінюється як соціальний феномен, обумовлений пріоритетом прав людини як субстанціональної ознаки (принципу) законності. Тому природно-правова теоретична модель законності, на відміну від системоцентристських етатистських концепцій може бути охарактеризована як людиноцентристська.

Вона містить установку на таку організацію суспільного життя, ідейним орієнтиром якої є, насамперед, визнання абсолютної цінності людської особистості, яка володіє автономною волею. Держава створюється на основі загального консенсусу, договірних зв'язків між ним та індивідами з метою захистити і гарантувати індивідуальні права, невідчужувані права людини на життя, свободу, власність. При природно-правовому підході до законності люди

починають виходити з свого розуміння законів і невідчужуваних прав людини. Багато використовують ідеї природного права у своїх егоїстичних інтересах, завдаючи шкоди іншим індивідам, суспільству. Загалом, постулати природного права розпливчасті, абстрактні, що дозволяє неоднозначно тлумачити. При низькому рівні правової культури населення та відсутності ефективної державної влади такий підхід до законності може призвести до правового хаосу.

При соціологічному підході до законності звертається увага не на проблеми забезпечення прав окремої людини, як при природно-правовому підході, а на соціальну потребу в забезпеченні законності і правопорядку загалом, а також ступінь задоволеності народу у вирішенні цих питань.

З цих позицій законність доцільно розглядати як найбільш адекватну форму зміцнення правопорядку: якщо закон означає офіційне визнання масштабу свободи, то законність є вимогою його дотримання, у свою чергу режим законності – це стан суспільних відносин, за якого цей масштаб може бути реально використаний суб'єктами правовідносин [3, с. 174].

Система юридичних гарантій законності в правовому регулюванні включає суворе дотримання норм матеріального права, законодавчі вимоги об'єктивності й повноти дослідження обставин юридичної справи, неприпустимості застосування декількох покарань за одне правопорушення, порядок допустимості й закріплення доказів, прийняття рішень у межах компетенції й у встановлених законом процесуальних формах, контроль і нагляд за правозастосовною діяльністю, право оскарження й відповідальність посадових осіб за вчинення неправомірних дій тощо.

Вказані вище принципи та заходи в сукупності утворюють комплекс засобів забезпечення законності.

У юридичній літературі під час дослідження сфери правореалізаційної діяльності науковці намагалися звертати увагу на виникнення інституту «правових засобів». Зазвичай такий термін використовувався як вказівка на будь-які юридичні інструменти, як позначення юридичного засобу правового регулювання [4, с. 158]. Окремі фахівці обмежують зміст цього терміна до

сукупності певних правових інститутів, а також галузевих методів реалізації нормативно-правових приписів [5, с. 73]. Наприклад, Г.Л. Знаменський розрізняє «зовнішні» та «внутрішні» правові засоби. Під першими він розуміє законодавче підґрунтя правовідносин, а під другими – методи правового регулювання [6].

Як і більшість наукових категорій та понять, правові засоби з моменту їх наукового «народження» піддавалися глибокому теоретичному аналізу винятково на галузевому рівні, де розглядалися як юридичні способи розв'язання суб'єктами відповідних завдань, досягнення своїх цілей та інтересів [7].

Водночас ця проблема, безумовно, є загальнотеоретичною. У теорії права під правовими засобами розуміють інституційні явища правової дійсності, які втілюють регулятивну силу права, його енергію та яким належить роль її активних центрів [8, с. 114].

С. С. Алексєєв, досліджуючи цю проблему, зазначав, що правові засоби є правовими явищами субстанціонального та функціонального характеру. Вони є різноманітними, що дає підстави їх класифікувати таким чином:

- 1) явища-регулятори (норми, положення);
- 2) явища правової форми (нормативні та індивідуальні акти);
- 3) явища правової діяльності (правотворчість, правозастосування, тлумачення);
- 4) явища суб'єктивної сторони правової діяльності (правосвідомість, суб'єктивні елементи правової культури, правова наука).

Визначальна роль у правовій дійсності належить явищам-регуляторам, що утворюють левову частку правової матерії. При цьому й правова форма має субстанціональне значення внаслідок нерозривного зв'язку форми та змісту. Таким чином, С. С. Алексєєв доходить висновку, що правові засоби – це норми права, індивідуальні приписи й веління, договори, засоби юридичної техніки, усі інші інструменти регулювання, що розглядаються в єдності характерного для них змісту та форми [9, с. 87].

Б. І. Пугинський звертає увагу на те, що з точки зору оцінки правових засобів правові норми виконують подвійну функцію: для законодавця вони є

правовими засобами, а для юридичних і фізичних осіб – засобами визначення правових засобів, що встановлюються державою з метою досягнення суб'єктами правових відносин бажаного результату (до них належать, зокрема, договори, відповідальність тощо) [10, с. 85]. На нашу думку, з таким висновком можна погодитися, посилаючись при цьому на В. М. Горшеньова, який зазначав, що під час реалізації відповідних норм виконавці діють не задля задоволення власних потреб, а для досягнення «чужого інтересу» [11, с. 34].

Така ситуація є небажаною, оскільки порушується методологічний принцип, згідно з яким неприпустимим є введення в обіг нових термінів для позначення об'єктів, що вже мають чітко сформульовані поняття.

На нашу думку, під час визначення цього терміна треба врахувати, з одного боку, його правовий характер, необхідність законодавчого закріплення, а з іншого боку, те, що правові засоби є інструментами здійснення відповідної діяльності. Таким чином, визначення поняття правових засобів має відображати найсуттєвіші ознаки явищ, що ним позначаються [12].

Аналізуючи наведені точки зору, варто зауважити, що в разі визначення правових засобів як будь-яких юридичних інструментів виникає питання щодо того, яким чином відокремити їх від методу правового регулювання. Метод правового регулювання є лише частиною відповідного механізму, під яким розуміють зазвичай характер впливу волі, що втілена в юридичній нормі, на волю учасників суспільних відносин [13, с. 10]. Це визначення дає характеристику лише окремих аспектів правових засобів, зокрема порядку їх дії, застосування, шляхів досягнення бажаного результату.

У юридичній літературі проблемі дотримання права приділено порівняно мало уваги. Більше йдеться про структуру правових відносин, аніж про їх зміст. Із класичних теорій, що вже стали історією, варто згадати вчення правника Дж. Остіна. Суверенітет «незалежного політичного суспільства», на його думку, характеризується тим, що всі або частина членів у силу звички підкорюються владі, хоча деякі з них мають схильність не підкорятися їй. Це означає, що суверенітет суспільства проявляється в дотриманні права, хоча й не

виключається можливість окремих відхилень. Таким чином, дотримання права в кількісному відношенні має бути масовим, звичайним, а протиправна поведінка – винятком.

Поняття «законність» постійно і широко вживається в науковій, навчальній та довідкової юридичної літературі, в практичній діяльності всіх органів державної влади, особливо правоохоронних органів, усіх громадських формувань, політичних партій, підприємств, установ і організацій, їх трудових колективів. Незважаючи на величезну значущість законності, її сутність в літературі розкривається по-різному. Деякі автори відносять законність тільки до функціонування правоохоронних органів, реагують на правопорушення. Інші обмежують законність лише дотриманням, реалізацією норм законів, виключаючи інші численні норми права (підзаконні акти) [14, с. 57].

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.

На основі аналізу окремих підходів до розуміння законності в діяльності органів виконавчої влади перейдемо до синтезу її узагальнюючих ознак.

Законність є комплексною категорією, що виражає ефективність права і охоплює різні сторони правової системи. Категорія «законність», що виражає взаємозв'язок і взаємодію, й окремих елементів правової системи, і практичний вплив владної волі на поведінку людей, відображає ставлення до законів з боку суспільства. Зміст законності пов'язано і з поведінкою суб'єктів, що реалізують правові приписи, і з діяльністю державних органів, що забезпечують їх формування, реалізацію і захист [15, с. 18].

У радянській юридичній науці законність, як правило, розумілася як неухильне виконання законів та відповідних їм інших правових актів органами держави, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями. У цьому визначенні законності не охоплюється використання людьми юридичних

можливостей, наданих законодавством, а також застосування як особливої форми реалізації правових норм. Адже при використанні суб'єктивних прав особа не повинна ними зловживати, перешкоджати задоволенню інтересів інших осіб, тобто активна поведінка суб'єкта суспільних відносин у зв'язку з реалізацією своїх прав має відповідати вимогам законів [16].

Єдине розуміння сутності і конкретного змісту законів забезпечує законність правозастосовної діяльності органів виконавчої влади і їх посадових осіб, рівність всіх перед законом і судом.

Водночас, традиційне трактування законності як суворого неухильного дотримання і виконання діючих законів усіма суб'єктами, не відображає сучасних процесів правового розвитку суспільства. Багато ідей вимагає переосмислення, інших підходів, обліку змін у суспільних відносинах та досягнень юридичної науки.

По-перше, традиційне поняття законності в основному відображало стан владних правовідносин, заснованих на жорсткій ієрархічній співпідпорядкованості, в умовах нерозвиненої ринкової економіки. По-друге, тлумачення законності як вимога неухильного дотримання норм права всіма суб'єктами призводить до однобічного розуміння законності, незважаючи на те, що вона є комплексною категорією, яка відображає складний багатоаспектний характер правової системи держави.

По-третє, така характеристика законності, по суті, зводить її до обов'язковості й є об'єктивною властивістю права і державної дисципліни.

По-четверте, це не тільки вимога дотримання норм заборон і зобов'язальних юридичних норм, але і вимогу належної реалізації використання прав і свобод індивідів, а також правозастосування.

Нарешті, поняття законності, повинно поширюватися не тільки на поведінку виконавців закону, але і на сферу правотворчості, діяльність законодавців та діяльність органів виконавчої влади [17].

З огляду на це доречно законність розуміти як принцип побудови і діяльності демократичної правової держави, яке впливає з нього, вимога до

діяльності державних органів, громадських об'єднань, посадових осіб, як метод (засіб) здійснення державної (політичної) влади, як стан (режим) суспільного та державного життя.

Отже, законність може розумітися як принцип організації і діяльності органів виконавчої влади, як властивість поведінки в сфері правового регулювання, яке виражається у його відповідності юридичним нормам, як режим суспільного життя [18, с. 152].

Законність як принцип організації та діяльності органів виконавчої влади є вихідною основою ідей і вимог, що з неї випливають. Формування і функціонування органів виконавчої влади має відбуватися виключно на основі законів і відповідних їм підзаконних нормативних актів. Встановлюється відповідальність посадових осіб за порушення законності, верховенство закону, рівність усіх перед законом.

Думається, що цей принцип виступає і як своєрідна ідеальна конструкція законності, що дозволяє визначити недоліки у сфері законності і їх усунути. Кожному явищу можуть бути притаманні різні стани, обумовлені сукупністю його особливих властивостей, ознак.

Це відноситься і до суспільних відносин, урегульованих правом: їм притаманні, зокрема, такі стани, як: 1) відповідність законам держави, юридична правомірність) і 2) впорядкованість, узгодженість, системність.

Перший стан виражається поняттям «законність», він причинно зумовлює другий стан, що характеризується поняттям «правопорядок» [19, с. 11].

Законність – це особливий стан діяльності, що виражається у властивостях її юридичної правомірності. Змістом законності є не реалізація закону, не діяльність, в якій він знаходить здійснення, а відповідність цієї діяльності закону. Цей термін дає змогу провести чітку межу між взаємопов'язаними явищами – законністю і реалізацією права, застосуванням права.

Суспільні відносини, врегульовані нормами права містяться в різних нормативних актах і в їх практичному здійсненні виражається законність. В

цьому проявляються такі властивості права, як загальнообов'язковість, забезпечення реалізації можливістю застосування заходів державного примусу.

Властивості законності як соціально-правового явища обумовлюються її соціально-моральною та державно-правовою природою.

Режим законності у сфері організації та функціонування виконавчих органів державної влади забезпечується судовим контролем – комплексним явищем, яке відображає основні риси судової влади. Судовий контроль щодо забезпечення законності державного управління є особливим видом діяльності судів різних юрисдикцій, який полягає у прямій або опосередкованій перевірці правомірності державно-управлінських рішень та складає сутність справи або супроводжує розгляд і розв'язання окремих правових спорів і наслідком якого можуть бути відновлення порушеного режиму законності, забезпечення охорони суспільних відносин та поновлення порушених прав суб'єктів різноманітних правовідносин, які виникають у державі [20, с. 229].

В Енциклопедичному юридичному словнику, що вийшов в 1998 р, законність (верховенство закону) визначається як неухильне виконання законів і відповідних їм інших правових актів органами держави, посадовими та іншими особами». Не можна в поняття «законність» вкладати вузький, обмежений сенс. Законність вельми широке, багатогранне явище, просякнута своєю сутністю всі процеси функціонування суспільства, держави і життя людей, що регулюються правом [21, с. 70].

Законність – заснований на праві такий стан суспільства і держави, при якому 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 та громадянами з метою забезпечення певного порядку, правопорядку, соціальної стабільності і справедливості.

Ефективність правового регулювання суспільних відносин у державі відображається у теоретичній конструкції поняття законності. Вона має на меті науково відобразити кінцеву мету функціонування правових норм та втілює у

собі той стан навколишньої дійсності, де ці базові регулятори суспільного життя уже є його невід'ємною та органічною частиною. Це своєрідний правовий ідеал, прагнення до якого присутнє як у наукових дослідженнях різних часів, так і в свідомості всього суспільства. Досягнення цього ідеалу – результат демократичних перетворень у державі та суспільстві, вагомою частиною яких є й формування демократичної правосвідомості усього населення [22, с. 26].

В той же час забезпечення законності в Україні, починаючи із здобуття нею незалежності та до сьогодні, було і є теоретичною та практичною, соціальною та правовою проблемою, що пов'язана передусім із специфічним сприйняттям категорій права та закону нашими співвітчизниками, їх співвідношенням у межах індивідуальної та суспільної правосвідомості та, відповідно, низьким рівнем дотримання правових норм в нашій державі [23, с. 150].

Дослідженням законності у різних її аспектах у вітчизняній та російській правовій науці займалися С.С. Алексєєв, Л.М. Горбунова, Г.П. Клімова, Н.М. Оніщенко, А.В. Поляков, О.В. Скрипнюк, В.М. Соловйов, Р.Я. Шай та ін. [24, с. 76].

З'ясування окреслених нами проблемних питань у контексті дослідження забезпечення законності вимагає передусім визначення сутності цієї категорії, що складатиме теоретичну базу нашого дослідження. Окремі науковці визначають законність як правовий режим точного і неухильного здійснення законів та інших нормативних актів усіма суб'єктами суспільних відносин як у сфері правотворчості, так і в сфері реалізації правових норм; режим, який забезпечує всебічну охорону прав та інтересів особи, суспільства і держави [25, с. 112]. Близьким за змістом є і наступне визначення: «законність – це принцип функціонування суспільства у певному режимі, для якого характерна вимога суворого і неухильного додержання законів держави усіма громадянами, посадовими особами, державними органами, громадськими об'єднаннями та всіма іншими суб'єктами права, а також їхнє реальне виконання» [26, с. 13].

Одним із аспектів розгляду цього явища є запропонована Алексєєвим С.С. ідея законності, під якою мається на увазі формування в суспільній

правосвідомості ідеї про доцільність і необхідність такого реального стану, при якому не залишається місця для свавілля, будуть фактично досягнуті загальні права, дійсна реалізація прав і свобод [27, с. 281]. Окрім того, науковець також розглядає законність як невід'ємну від загальнообов'язкового права, як метод державного керівництва суспільством, принцип діяльності держави, режим суспільно-політичного життя. Він доходить до висновку, що законність – це такий політико-правовий режим, такі умови життя, така правова атмосфера, які захищають особистість від свавілля влади, масу людей – від анархії, суспільство в цілому – від насилля, хаосу, безладу [28, с. 72].

Інші дослідники вважають, що законність як політико-правовий режим демократичної держави передбачає таку організацію взаємовідносин органів держави з населенням, при якій поведінка будується на основі закону, обов'язки дотримуватись закону лежать і на одній, і на іншій стороні, а юридична відповідальність за невиконання настає невідворотно, незалежно від позиції правлячого чи підвладного суб'єкта [29, с. 14].

У науці також розрізняють такі три форми законності: 1) законність як принцип організації соціальної дійсності, яка полягає в об'єктивній необхідності правової організації будь-якого суспільства; 2) законність як режим суспільно-політичного життя, який встановлює такий порядок взаємовідносин всіх суб'єктів правової дійсності, в якому панує закон, що втілює в собі ідеї гуманізму і справедливості; 3) законність як метод державного управління суспільством, за якого державна влада здійснює свої функції переважно правовими засобами [30, с. 84].

Таким чином, ми бачимо, що більшість науковців пов'язує законність з неухильним дотриманням правових норм, що прописані в нормативно-правових актах. При цьому окремі дослідники наголошують на тому, що цей процес повинен бути заснований також на загальних принципах права та демократії. Так, Погребний І.М. стверджує, що законність як режим громадсько-політичного життя, оснований на принципах гуманізму та справедливості, за якого забезпечується реальне (повне і неухильне) дотримання й виконання правових

приписів (законів, підзаконних актів – усієї системи нормативних актів) усіма без винятку учасниками суспільних відносин (органами державної влади й органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами), формує у громадян впевненість у стійких суспільних відносинах, надійності та захищеності їхніх прав [31, с. 71]. В той же час заслуговує на увагу думка Шая Р.Я. про те, що «законність як явище дуже політизоване та ідеологізоване, відображає прагнення різних правлячих еліт, які, змінюючи одна одну, надають категорії законності потрібний їм зміст та спрямованість, використовуючи її у власних цілях» [32, с. 118]. Тому у цьому контексті ми повинні звернути увагу на давно виділену, але ще й досі до кінця не розв'язану проблему співвідношення права та закону та розглянути її у контексті правосвідомості громадян як однієї з умов дотримання законності у суспільстві та державі.

Варто відмітити, що багато років в українському соціумі панували суто позитивістські погляди на право і закон, що були результатом активної правової пропаганди радянської держави. І досі більшість наших співвітчизників, і в силу правової неосвіченості, і зважаючи на глибоко вкоріненні правові традиції, ототожнюють ці поняття або розмежовують їх недостатньо чітко. Проте такий стан речей в особливий спосіб поєднується в українців із своєрідним почуттям права, яке в науці розуміють як почуття особи щодо природного, об'єктивно обумовленого порядку речей, процесів, станів, закономірностей існування та розвитку матеріального світу й суспільства [33, с. 64]. Фактично індивідуальна та суспільна правосвідомість здатна оцінювати законодавчі акти, визнавати чи не визнавати їх справедливими, навіть враховуючи те, що вона не розділяє категорій права та закону, визнаючи за право усі норми, що закріплені у нормативно-правових актах. Так, Шандра Б.Б. пише, що «коли людська особистість зустрічається в іманентному бутті із несправедливістю та беззаконням, вона не лише зовнішньо не може підкорятися незаконним розпорядженням антигуманної, корумпованої офіційної влади, а й не може підкорятись, виходячи із глибини своєї екзистенції» [34, с. 52].

Згадаємо у зв'язку з цим «диктаторські» закони від 16 січня 2014 р., які викликали глибоке обурення і протест українців і самою своєю суттю, і процедурою прийняття. В той непростий для держави час український народ продемонстрував не лише усвідомлення ним цінностей та ідей демократії, правової держави та громадянського суспільства, але й на багато років вперед зруйнував залишену ще з радянських часів правову традицію покійно і без нарікань слідувати навіть не правовим нормативним актам влади. З нашої точки зору, це є безперечно позитивним зрушенням у напрямку демократичних перетворень в Україні, проте воно ще гостріше ставить проблему нагальної необхідності підвищення рівня правосвідомості кожного індивіда та суспільства в цілому, щоб не перетворити цей справедливий вияв громадянської непокори на стимул розвитку беззаконня у нашій країні.

Виходячи із вищенаведеного, можна стверджувати, що правосвідомість українців більше схильна до ліберального розуміння права та закону, навіть не зважаючи на тривалі намагання нав'язати їм протилежні погляди. Це пов'язано з високоморальним та глибоко релігійним характером культури нашого народу, який не може не справляти вплив на його правосвідомість. Духовність, що притаманна українцям, впливає і на їхнє сприйняття законності, адже вони просто не здатні слідувати правовим нормам, що, на їхню думку, є несправедливими чи не гуманними. Ще Ільїн І.О. у своїй праці «Про сутність правосвідомості» писав: «І ось розвинута правосвідомість уміє завжди розібратися в тому, де починається і де закінчується право та де виникає свавілля; і, вирішивши це питання, вона завжди уміє зробити належні практичні висновки: де належить визнавати і підкорятися, а де належить протиставити свавілля і грубій силі всю міць правовірної і до героїзму послідовної непокірності» [35, с. 106–107]. Це підтверджує наші сподівання на хороші перспективи підвищення рівня правосвідомості українців, за умови розумного підходу до цього питання, який би ґрунтувався на врахуванні усіх аспектів духовного розвитку нашого народу.

В той же час варто визнати, що інколи невідкорення наших співвітчизників закону носить нігілістичний характер, адже в Україні наразі гостро стоїть проблема деформацій правосвідомості. Тут варто звернути увагу державної влади на необхідність їх подолання шляхом правової освіти та виховання населення. Зважаючи на все вищезазначене, цей процес повинен бути заснований на особливостях правового менталітету українців. Мають бути облишені спроби змусити індивідів механічно запам'ятовувати правові норми, без усвідомлення їх справжньої суті. Акцент у правовому вихованні повинен бути зроблений на засвоєнні громадянами духу права, його загальних принципів та ідеалів. Підвищення правосвідомості повинно також здійснюватись в контексті релігійного та духовного розвитку нації. Розділення цих напрямів виховання є неприйнятним, адже виділення правосвідомості носить лише абстрактний характер, в той час як в реальності у свідомості людини тісно переплетені сприйняття та осмислення права, релігії та моралі.

На наше переконання, індивідуальна та суспільна правосвідомість ніколи не буде насправді ототожнювати право та закон в силу своєї суспільної природи, тісного зв'язку з іншими видами свідомості. Саме на це повинен звертати увагу законодавець при прийнятті нормативно-правових актів. Вони повинні бути достатньо виважені та написані не лише з позиції права, але й з точки зору моралі та релігії. Адже основною умовою панування законності є якісні закони, на яких вона ґрунтується. А неякісний та неефективний закон – це закон, прийнятий без урахування основ природного права, без належного вивчення природи і структури соціальних потреб, якими він був покликаний до життя, без урахування специфіки правосвідомості і правової культури тих суб'єктів, на яких його було розраховано [36, с. 166–167].

Отже, розглянувши питання забезпечення законності у державі можемо стверджувати, що саме усвідомлення індивідом та суспільством категорій права та закону, характер їх співвідношення у межах правосвідомості лежить в основі дотримання громадянами приписів нормативних актів. Природа індивідуальної та суспільної правосвідомості, її тісний зв'язок із мораллю та релігією ніколи не

дозволить ототожнювати ці категорії, що повинно бути враховано законодавцями у процесі правотворчості. В той же час ми відзначаємо необхідність суто позитивістського розуміння закону з боку представників державної влади та необхідність у зв'язку з цим підвищення рівня їх правосвідомості. Адже законність може існувати лише у такому суспільстві, де приклад її неухильного дотримання демонструє перш за все державна влада.

1.2 Теоретико-методологічні підходи до дослідження питання забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади

Незважаючи на досить поширене використання категорії «законності» в тексті законодавчих актів, у навчальній і науковій літературі єдине розуміння сутності цього явища так і не знайдено. Так, деякі автори вважають, що «законодавчого визначення поняття законності, як і поняття закону, не існує» [37, с. 11].

Інші під законністю розуміють «режим (стан) відповідності дій, поведінки, діяльності посадових осіб, громадян і юридичних осіб законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється в результаті неухильного додержання останніх усіма суб'єктами права».

Узагальнюючи погляди вчених на поняття законності, зазначимо, що в навчальній і науковій літературі законність характеризується як принцип діяльності, як метод керівництва суспільством, як режим (стан) суспільних відносин, що відповідає вимогам нормативно-правових актів.

Розглядаючи питання теоретико-методологічного підґрунтя адміністративно-правової характеристики забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади доцільно зауважити, що окреслена проблематика потребує використання системи методів наукового пізнання. З-поміж яких світоглядні (філософські), загальнонаукові методи, методи науки управління, соціології, правознавства, а також спеціальні методологічні засади

характеристики забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади [38, с. 306].

Головним у цій системі виступає діалектичний метод, що сприяє розгляду і дослідженню проблеми в єдності її соціального змісту та юридичної форми і здійсненню системної характеристики забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади. У цьому контексті принцип законності – це ключова ідея в діяльності органів виконавчої влади, що виражає суть і соціальне призначення правових законів. Зміст, сутність принципу законності виражається і конкретизується в системі юридичних вимог, що висуваються до всіх суб'єктів, учасників суспільних відносин, регульованих правом і, зокрема, до компетентних владних органів і посадових осіб. Ключова вимога законності – обов'язкове і загальне виконання приписів правових законів. Вимоги законності відображають її спрямованість, яка обумовлена змістом правових норм, що є обов'язковими і для органів виконавчої влади, і для окремих осіб [39, с.43].

Такий підхід дозволяє законність розглядати крізь призму системності. З точки зору системного підходу до основних вимог законності можна виділити такі: забезпечення законності правотворчої діяльності, якості прийнятих нормативно-правових актів, гармонійне поєднання в них інтересів особи, суспільства і держави; загальнообов'язковість приписів законів; забезпечення для всіх суб'єктів повного і реального здійснення суб'єктивних прав і ефективних механізмів їх захисту; незалежного та ефективного правосуддя, якісної роботи всіх органів виконавчої влади; наявності можливостей для індивідів оскаржити антиконституційний акт, незаконне рішення органів виконавчої влади і їх посадових осіб; своєчасність оновлення законодавства у відповідності з потребами розвитку суспільства; забезпечення прав і свобод людини і громадянина, проголошених міжнародними актами, контроль за точним і неухильним дотриманням і виконанням законів [40, с.115].

Законність має двоїсту соціально-моральну і державно-правову природу. На нашу думку, частиною режиму законності є видання нормативних актів і їх реалізація, здійснювана за допомогою мотивованої діяльності суб'єктів

правовідносин. Режим законності передбачає формування єдиної правової системи, її несуперечність, дотримання її ієрархічної підпорядкованості згідно з юридичною силою висунення особливих вимог до якості законів, правотворчого процесу.

В системному проектуванні механізму забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, доцільно визначити юридичні якості суб'єктів права (правосуб'єктність). Потім через визначення у диспозиціях правових норм отримання можливих прав і обов'язків суб'єктів встановлюється структура системної моделі правовідносин[41, с. 69].

Отже, правотворчі органи, законодавець покликані формувати за допомогою правових законів механізм забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, який повинен бути організований і функціонувати на основі керівних принципів, ідей концепції законності.

Оскільки громадяни у вільному демократичному суспільстві, мають можливість впливати на волю законодавця, схвалюючи чи ні його політику на виборах, безпосередньо приймаючи нормативні акти на референдумах, то такі права виступають як гарантії режиму законності в діяльності органів виконавчої влади.

Особливим методологічним аспектом в адміністративно-правовій характеристиці забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади є вивчення законності в ракурсі її принципів. Традиційно в науковій літературі перераховуються такі принципи: єдності законності; гарантованість основних прав і свобод громадян; невідворотності покарання за вчинене правопорушення; неприпустимості протиставлення законності і доцільності; взаємозв'язку законності і культурності [42].

На нашу думку, зв'язок законності з іншими явищами не можуть виступати її принципами, натомість, варто підтримати точку зору, згідно з якою невідворотність покарання є радше принципом кримінальної відповідальності.

Нехтування принципами законності призводить до правопорушень, зниженню соціальної цінності права. В силу того, що ми розширюємо традиційне

розуміння законності, відповідно змінюється і погляд на принципи, які їй притаманні.

Насамперед, закони повинні бути правовими, тобто виражати ідеї справедливості, формальної рівності, свободи і невід'ємних прав людини. Справедливість – може виступати не тільки як мета, ідеал, але й фактична умова нормальної життєдіяльності суспільства.

Юридична справедливість співвідноситься з ідеєю правової свободи і сприяє зміцненню законності. Формально-юридична рівність складається з таких елементів, як: рівність суб'єктивних прав і обов'язків у схожих умовах, тобто рівність в законі і перед законом, відповідно перед державними органами, передусім судом, та право на рівний захист законом.

Виходячи з цього, правову рівність можна розуміти як властивість правового засобу регулювання соціальних відносин, яка виражається в тому, що суб'єкти права (фізичні та юридичні особи) у правовідносинах виступають як формально рівні, оскільки підлягають обов'язковому для всіх загальному правилу поведінки (норми), що у більш розвинених правових системах призводить до змістовних характеристик у вигляді рівноправності та рівного захисту законом.

Ідея рівності людей необхідно включає в себе ідею свободи як норму людських відносин і ідеал суспільного устрою. Отже, індивідуалістичне начало свободи методологічно пов'язане з суспільним початком рівності. Виходячи з вищевикладеного, основним принципом законності є відповідність законів базовим ідеям права. Якщо ж закони відповідають загальноправовим принципам, то, зрозуміло, що у них буде закладена найвища доцільність, оскільки тоді вони відображають особисті й суспільні інтереси, гармонізуючи їх, що зумовлює роль і значення правових законів у житті суспільства [43, с.139].

Принцип верховенства та загальнообов'язковості правового закону передбачає вирішення найбільш важливих питань життєдіяльності соціуму, виходячи з його юридичних приписів, а також його вище місце в ієрархічній піраміді нормативних актів, що означає його переважну силу порівняно з актами

виконавчої та судової гілок влади. У правовій державі закон не може бути скасований, змінений або призупинений актами виконавчої влади.

Доцільність законності означає: необхідність вибору чітко в рамках закону найбільш оптимальних, що відповідають цілям і завданням суспільства варіантів здійснення правотворчої і право реалізаційної цілісності; неприпустимість протиставлення законності і доцільності.

Методологічно вірним буде те, що законність у будь-якій державі необхідно розглядати з урахуванням специфіки економічних, політичних, духовних та інших чинників розвитку суспільства на конкретному історичному періоді, адже в залежності від цього визначається і зміст справедливості, і ступінь індивідуальної та колективної свободи.

Необхідно підкреслити й те, що тільки коли закон буде легітимним, тобто визнаним суспільством, або, принаймні, його більшою частиною, можна забезпечити обов'язковість виконання такого закону.

Отже, досягти ефективного забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади можна шляхом створення в суспільстві атмосфери поваги до законів, як носіїв соціальних цінностей.

Законність, виступаючи, як необхідна форма державної політики в цивілізованому суспільстві є, одночасно, показником положення особи в суспільстві, інструментом охорони суб'єктивних невід'ємних прав та їх реалізації.

«Правова культура, – як справедливо відмічають О. В. Сахаров і О. Р. Ратінов, – справляє організаційно-регулятивний вплив в плані забезпечення соціально-позитивної поведінки, попередження негативних проявів і усунення факторів, що цьому сприяють, при вирішенні соціальних завдань будь-якої сфери і будь-якого рівня життя суспільства» [44]. І навпаки, низький рівень правової культури призводить до девальвації режиму законності у суспільному житті.

Водночас, законність слід розглядати не лише як певну соціальну цінність, а і як фактор, який безпосереднім чином впливає на стан культурних процесів,

що проходять у різноманітних сферах життя суспільства, зокрема, у правовій. Так, наприклад, режим законності безпосередньо впливає на правосвідомість соціальних суб'єктів, на їх установки і ціннісні орієнтації. Однак цей вплив може бути не лише позитивним, а й негативним. Погляди людей, їх життєві позиції формуються як під впливом досягнень суспільства, так і внутрішньо притаманних процесу суспільного розвитку недоліків, труднощів. Останнє, знаходячи свій прояв у суспільних відносинах, урегульованих правом, відображається на режимі законності і за певних обставин може призвести до відхилень, різного роду деформацій у правосвідомості і правовій культурі учасників цих відносин [45, 609-612].

У літературі можна зустріти термін «юридична культура», який є похідним від поняття «правова культура», однак його зміст обмежується лише знаннями, досвідом, навичками і т.і. у сфері законотворчої діяльності, знанням чинних законодавчих актів, умінням правильно їх тлумачити й застосовувати у практичній діяльності [46]. Зміст категорії правова культура охоплює наступні елементи:

- а) стан законодавства, ступінь його досконалості за змістом і формою;
- б) стан законності у суспільстві, найважливішими критеріями якого є рівень юридичного закріплення її вимог у системі законодавства, їх реалізація;
- в) стан практичної роботи суду, прокуратури й інших юридичних органів, які застосовують юридичні норми, що відображає їхню реальну роль у правовій системі, ступінь дотримання прав і свобод людини, норм етики, моралі та ін. [47].

Взаємодія законності і правової культури відбувається на різних рівнях: загальносоціальному, регіональному, груповому, індивідуальному. У даному випадку найбільший інтерес представляє аналіз взаємозв'язку цих соціальних явищ на індивідуальному рівні з урахуванням специфіки діяльності індивіда, який є суб'єктом правозастосування. У зв'язку з цим виникає необхідність аналізу двох взаємопов'язаних питань:

- 1) особистості, що наділена належним рівнем правової культури;

2) індивідуальних якостей, що впливають на ефективність і законність діяльності, яку здійснює правозастосовний суб'єкт.

Відповіді на ці питання вимагають детального аналізу змісту індивідуальної правової культури. Методологічною основою такого дослідження має стати комплексний підхід, який, в свою чергу, повинен засновуватися на сполученні аксіологічної і заснованої на діяльності концепцій аналізу правової культури.

Аксіологічний підхід тривалий час був визначальним у науці. Не втратив він своєї значимості і сьогодні, оскільки правовий розвиток особи неможливо уявити без чітко визначених ціннісних орієнтирів. Поняття «цінність» завжди трактувалося наукою як усталене уявлення про те, що є святим для людини, тієї чи іншої соціальної групи, суспільства в цілому. Цінності дозволяють «пов'язати різні часові модуси (минуле, теперішнє, майбутнє); визначити системи пріоритетів, способи соціального визнання, критерії оцінок; будувати багаторівневі системи орієнтації у світі...» [48]. Однак об'єктивний аналіз правової культури на будь-якому рівні її прояву лише з позицій аксіологічного підходу навряд чи буде вірним, адже здатний викликати її суб'єктивне визначення, оскільки властивості об'єктів, які можуть бути віднесені до числа правових цінностей, безпосередньо поєднані з ціннісними установками самих суб'єктів.

Окрім того, правове життя суспільства є достатньо динамічним, а існуючі у ньому явища і процеси – історично мінливими. З цієї причини уявляється можливим говорити про ситуативну оцінку (характер) правових явищ і процесів, адже деякі з них, що мають позитивний характер на одному з етапів розвитку держави і права, в іншій конкретно-історичній ситуації можуть набувати негативного значення [49, с. 12-13]. Не випадково німецький філософ І. Гердер ще у XVIII ст. відмічав: «Немає нічого менш визначеного, ніж це слово – «культура», і немає нічого більш оманливого, ніж застосовувати її до цілих віків і народів. Як мало культурних людей у культурному народі! І в яких рисах слід відшукувати культурність?» [50, с. 26–27].

До того ж ціннісний підхід змушує дослідника аналізувати, скоріше, ідеальний, необхідний стан правових явищ, ніж їх реальний прояв. Критерієм же істинності тих чи інших ідеалів і уявлень завжди виступає суспільна практика, яка часто залишається поза межами досяжності аксіологічної концепції, орієнтованої на вивчення явищ правової культури, перш за все, через процеси духовного виробництва. Саме діяльність людини та інших соціальних суб'єктів, у тому числі й та, що пов'язана з реалізацією правових цінностей, у кінцевому рахунку визначає специфічні форми і зміст культурних процесів, що відбуваються у правовій сфері життя суспільства. Ось чому об'єктивний аналіз правової культури в цілому і її особистісного аспекту, зокрема, вимагає поєднання зазначених концепцій.

У рамках комплексного підходу правова культура особистості розглядається як поняття, що характеризує якісний стан розвитку правосвідомості індивіда, його діяльності в правовій сфері. Разом з тим, правова культура, на відміну від правосвідомості, включає в себе не будь-які, а тільки позитивні, з точки зору панівної у суспільстві системи соціальних цінностей, правові знання, погляди, уявлення, оцінки, мотиви, установки, почуття, які згодом стають передумовою соціальноактивної діяльності.

Вагомою є роль правової культури осіб в процесі реалізації права, а особливо – тих, хто відповідальний за його застосування. Тому говорити про рівень їх правової культури можна, на наше переконання, виходячи із комплексного аналізу її елементів.

Так, першим елементним показником, що характеризує правову культуру осіб, які здійснюють правозастосовну діяльність, є рівень правових знань. Враховуючи значення правозастосовної діяльності як особливої форми реалізації права, справедливо ставляться більш високі вимоги стосовно правової культури цих осіб. У першу чергу ці вимоги стосуються саме рівня і глибини правових знань. Це цілком виправдано, оскільки правозастосовні органи та їх посадові особи покликані, з однієї сторони, забезпечити законність і правопорядок у суспільстві, а з іншої сторони, зобов'язані самі в процесі здійснення своїх

повноважень неухильно слідувати приписам юридичних норм, що регулюють їх діяльність [51, с. 57].

Зміст поняття «правові знання» не зводиться лише до знання текстів законів і підзаконних нормативних актів. З урахуванням характеру і цілей діяльності правозастосовних органів воно уявляється більш об'ємним за своїм змістом, оскільки повинно включати в себе знання про всю правову систему.

Відсутність необхідних правових знань чи їх низький рівень часто виступають причиною правозастосовних помилок. Однак і належний рівень цих знань не завжди слугує гарантом дотримання законності. У даному аспекті мається на увазі повага до права. Неприпустимим має бути ігнорування соціальної цінності і значимості права в системі нормативних регуляторів суспільних відносин.

У науковій літературі повага до права традиційно розглядається в якості невід'ємного елемента індивідуальної правової культури. «Поважати» означає шанувати, цінити «високо», визнавати чий-небудь заслуги. Повага завжди проявляється у поведінці людини, яка обов'язково передбачає задоволення вимог особи, яку поважають [52]. Ряд науковців неодноразово робили спроби сформулювати визначення поняття «повага до права». Так, на думку А. С. Сиротіна, повага до права розуміється як «категорія, яка заснована на усвідомленні соціальної цінності права як регулятора суспільних відносин, засобу їх удосконалення і перетворення» [53, с. 65].

В. П. Сальникова відмічає, що поважливе ставлення до права проявляється у різноманітних сферах правової діяльності: в сфері правотворчості воно знаходить вираз в узгодженні розроблюваних правових норм із реальними умовами життя суспільства, в сфері реалізації права – у добровільному підкоренні фактичної поведінки учасників суспільних відносин нормам, принципам та ідеям права [54].

Повага до права в сфері його реалізації, на нашу думку, характеризується намаганням не лише неухильно виконувати і дотримуватися приписів правових норм, узгоджувати свою поведінку із зразками, еталонами поведінки, які

пропонуються правовими нормами, а й соціально-активними діями сприяти зміцненню законності і правопорядку в процесу правозастосовної діяльності.

Відношення до права, як і позитивні правові знання, представляють собою елемент правосвідомості. З цієї причини в структурі відношення до права прийнято виділяти два рівня: психологічний та ідеологічний. Перший з них пов'язаний значною мірою з емоційним сприйняттям правової дійсності. Другий характеризується існуванням свідомих, систематизованих засад у судженнях про правові явища і процеси, у розумінні сутності права, його соціальної цінності, у відношенні до виконання його вимог.

Повагу до права, на нашу думку, можна розглядати і як фактор, який виключає професійну недбалість посадової особи правозастосовного органу, його байдуже ставлення до соціального і результатів своєї діяльності. Посадові особи правозастосовних органів повинні чітко для себе уявляти, що за кожним правозастосовним актом стоїть конкретна людина, її права та законні інтереси. Держава та її органи свою діяльність повинні орієнтувати на захист і охорону прав людини, про що свідчать положення ст. 3 Конституції України, яка зазначає, 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 основним обов'язком держави» [55, с. 6].

Високий рівень правосвідомості, на думку О. Ф. Скакун, вимагається не лише від творців юридичних норм, законодавців, а й від усіх громадян держави, при цьому «ключовий пункт правосвідомості – усвідомлення людьми цінностей права, прав і свобод людини й оцінка діючого права з погляду його відповідності загальнолюдським цінностям, закріпленим у міжнародних документах про права людини. Це означає, що міжнародна гуманітарна правосвідомість має пріоритет перед національною» [56, с. 17].

Узагальнення викладеного дозволяє зробити висновок про те, що шанобливе ставлення до права як невід'ємний елемент правової культури осіб,

що застосовують право, передбачає: 1) їх відношення до правових норм як необхідних і найбільш доцільних правил поведінки; 2) усвідомлення своєї соціальної ролі в процесі індивідуального регулювання суспільних відносин, своїх посадових прав і обов'язків, що врешті-решт виключає його професійну недбалість; 3) ставлення до прав і свобод людини як до певних ціннісних орієнтирів, що визначають значення і зміст правозастосування.

Разом із тим, слід підкреслити, що характерною рисою правосвідомості практично завжди є не повага до права (закону, як зовнішньої форми його виразу), не визнання його соціальної цінності, а явище прямо протилежне йому – правовий нігілізм. Останній традиційно визначається у науці як напрямок суспільно-політичної думки, що заперечує соціальну цінність права і вважає його найменш досконалим способом регулювання суспільних відносин, а також властивість, стан суспільної свідомості [57, с. 5-6].

Витоки відчуження суспільства від права слід шукати в минулому. За століття свого існування суспільство так і не змогло виховати себе у дусі поваги до права. Навпаки, правовий нігілізм у самих різноманітних формах його прояву можна розглядати як інваріант суспільної правосвідомості.

Звертаючи увагу на правосвідомість юристів, слід зазначити, що вона виступає перш за все як один з видів групової професійної правосвідомості. В. М. Кудрявцев зазначає, що у широкому розумінні як професійну можна називати правосвідомість самих різноманітних професійних груп, і будь-яка професійна діяльність слугує істотним фактором, що на неї впливає. Як різновид правосвідомості соціальних груп, в якості критерію виділення яких виступає належність до певної професії, тобто роду занять, трудової діяльності, можна розглядати і правосвідомість юристів [58, с. 33-35].

Для формулювання поняття професійно-юридичної свідомості слід з'ясувати, хто саме є її носієм. С. С. Алексєєв вважає, що юрист – це особа, обізнана в юриспруденції, наділена професійними (фундаментальними і спеціалізованими) правовими знаннями і яка вміє застосовувати їх у практичній діяльності. Виходячи з цього визначення, основний акцент зроблено на правові

знання юриста. До них вчений, зокрема, відносить: 1) юридичне мислення – тобто здатність мислити юридично, тобто на своїй ділянці осмислювати факти дійсності за допомогою чітких юридичних понять і конструкцій, і, зокрема, надавати юридичну оцінку фактам – правильно і юридично точно їх кваліфікувати; 2) вміння застосовувати свої знання у практичній діяльності, вирішувати юридичні справи. Це передбачає оволодіння технікою юриспруденції (прийомами складання юридичних документів, криміналістичною технікою і т.д.) і набуття навичок роботи, досвіду в практичному застосуванні знань [59, с. 73-74].

Виходячи з того, що зміст професійної правосвідомості визначається переважно змістом юридичної діяльності, основною ознакою, яка дозволяє віднести правосвідомість тієї чи іншої особи до правосвідомості юристів, є безпосередній зв'язок саме з такою діяльністю.

Виділення практичного рівня правосвідомості особливо є виправданим у відношенні професійної правосвідомості, оскільки вона найбільш тісно пов'язана із забезпеченням регулюючої дії права на суспільні відносини. Для практичного рівня професійної правосвідомості характерними є такі форми соціально-правової активності як правотворчість, застосування права, правове виховання. Професійна свідомість має своїх конкретних носіїв – юристів-практиків, які повсякденно беруть участь у правотворчій і правозастосовчій діяльності, у роз'ясненні проблем законодавства [60, с. 11].

У професійній діяльності юристів важливе значення відводиться правовому мисленню та інтелектуальній діяльності.

А. Є. Жалінський, досліджуючи правове мислення юристів в процесі виявлення, усвідомлення і вирішення проблемних ситуацій, виділяє такі види правових завдань у цьому процесі:

- правотворчі (проектні), що направлені на усунення прогалин у чинному законодавстві;
- правозастосовні – по конкретизації правових норм для визначених цілей;

- правозабезпечуючі, що направлені на отримання ресурсів, необхідних для реалізації тих чи інших цілей;
- правоорганізуючі, пов'язані з раціоналізацією і організаційним забезпеченням здійснюваної юристом діяльності;
- легітимізаційні, направлені на обґрунтування необхідності правових рішень, їх справедливості і ефективності.

Так, серед правозастосовних виділяються завдання, вирішення яких направлене на:

- надання правової оцінки фактичного складу (діяння, події), зокрема, на кваліфікацію діяння, субсумпцію, під якою розуміється підведення фактичного складу відповідно до припису правової норми;
- отримання необхідної інформації, її поповнення, перевірку, оцінку, засвідчення;
- правову оцінку вимоги чи заперечення по вимозі;
- правове визначення змісту і порядку дій, необхідних для отримання того чи іншого результату;
- оцінку достатності підстав для прийняття певного правового рішення;
- оцінку відповідності закону прийнятих рішень і юридично значимих дій;
- визначення можливості (вірогідності) певної поведінки, подій чи інших юридично значимих фактів; це завдання на висунення версій, які досить часто вирішуються юристами [61].

Що стосується професійної свідомості, то її зміст формується на підставі положень чинного законодавства і, відповідно, найважливішою її рисою є солідарність із законом. Правові рішення правозастосовних органів, у свою чергу, існують як засіб формування і реалізації закону.

Отже, професійна правосвідомість не просто перетинається з відповідними правовими приписами, що існують у державі, а передусім втілюється, оживає в них, правова свідомість становить єдине ціле з моральними переконаннями осіб, які творять право, які є виявом певного професійного рівня правової культури.

Сучасний рівень правової культури в суспільстві вказує на перспективність та високу актуальність подальшого дослідження порушеної проблематики.

1.3 Поняття та зміст законності в діяльності органів виконавчої влади в контексті сучасного праворозуміння

Безпосередніми передумовами законності в діяльності органів виконавчої влади є видання нормативних актів і їх реалізація, що здійснюється за допомогою мотивованої діяльності суб'єктів суспільних відносин, вимоги законності загальнообов'язкові; і нарешті цільовий характер законності обумовлений її сутністю. Така мета полягає у формуванні громадянського суспільства та правової держави. Цей елемент зумовлює наступний – систему засобів, способів і прийомів, за допомогою яких відбувається здійснення ідей і принципів. Це явище є складним системним утворенням, що носить динамічний і ціннісний характер.

Правозастосовна діяльність органів виконавчої влади здійснюється на основі закону, і в особливих, передбачених процесуальними нормами права, формах. За своєю суттю правозастосування забезпечує законність, зміцнює правопорядок загалом, що з одного боку сприяє досягненню державних і суспільних цілей, а з іншого – охорону та гарантованості прав особи.

Законність не є сталим інститутом, незмінним у своєму розвитку, тому, проаналізувавши погляди науковців щодо засобів забезпечення законності, слід глибше та повніше зрозуміти поняття законності, а також її роль та місце у праві.

Величезний науковий і практичний інтерес розкривається у взаємодії законності і демократії в соціальній державі і суспільстві. Яка ж діалектика розвитку і взаємодії цих двох найважливіших понять і явищ? Демократія – фундамент законності, вона спирається на міцну базу законодавства. Одночасно законність в демократичному суспільстві як частина демократії передбачає цілеспрямоване дисципліновану поведінку більшості громадян, колективів і

організацій, сприяє захисту демократії від порушення її основних принципів. У свою чергу демократія створює умови для постійного зміцнення законності. Вона розширює її соціальну базу, забезпечує свідоме дотримання прав, свобод і обов'язків громадян і передбачає строгий контроль за дотриманням усіх правових актів [62].

Сила і життєвість законності в демократичній, соціальній, правовій державі криється в її нерозривному зв'язку з демократією, охороною та забезпеченням прав і свобод громадян; єдиної законності в масштабах всієї держави; обов'язки виконання законів для всіх посадових осіб, підприємств, установ, реорганізацій і громадян; встановлення контролю і нагляду за законністю; невідворотності відповідальності за порушення норм права. Законність забезпечує захист і розвиток державного і суспільного ладу, захищає свободу, мирне життя і гідність людей [63, с. 182-187].

Демократія і законність яскраво проявляються (поєднуються) в межах здійснення управлінської діяльності, широкого використання досвіду мас (громадських формувань). Іноді недооцінюється творча, організуюча, дисциплінує роль законності. Без цього не можна підвищити рівень і результативність управління. На особливу увагу заслуговує питання про більш детальне регулювання положення про трудові колективи в новій обстановці – визначення компетенції загальних зборів, порядку скасування його протиправним діям, освіту колегіального органу трудового колективу (ради), визначення взаємовідносин адміністрації з громадськими формуваннями, врахування громадської думки при висуненні кадрів на посаду бригадирів, начальників цехів і ін. Це підвищить ефективність управління народним господарством.

Варто було б вести справу так, щоб поліпшення умов життя людини ґрунтувалося на обліку його зростаючого вкладу в загальну справу розвитку господарства і соціальних процесів. Така ідея повинна бути чітко зафіксована в законодавстві. Відхилення від цього принципу неминуче веде до порушення

соціальної справедливості, що представляє собою найважливіший фактор єдності і стабільності суспільства.

Різні підходи до розуміння законності дозволяють краще усвідомити її сутність та соціальне призначення. Дозволяють розглянути ідейну основу законності, її формально-юридичні ознаки, а також соціологічні аспекти. Можна констатувати взаємопроникнення різних підходів до розуміння такого складного та багатовимірного явища, як законність.

Соціологічний підхід до законності і права як інструменту соціального контролю, дозволяє враховувати думки соціальних груп, настрої яких переважають у соціумі, ставлення людей до органів виконавчої влади та їх діяльності. Такий підхід допомагає своєчасно вносити пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства, підвищувати якість законів, здійснювати ефективний нагляд і контроль за правомірністю дій посадових осіб [64, с. 105].

Однак соціологічні прийоми і методики дослідження ефективні в соціальному аспекті, стосовно суспільних процесів, не завжди розраховані і застосовні до вивчення правової системи, юридичних дефініцій, для вирішення суто правових питань.

Оскільки викладені дефініції законності виражають реальні, але різні сторони цього багатогранного соціально-правового явища і не суперечать один одному, то цілком обґрунтованою є думка про вироблення комплексного поняття законності, в якому б були виражені її основні риси і ознаки, її суть.

Можна виділити систему засобів, прийомів і умов, з допомогою яких відбувається здійснення ідей і засад законності, тобто фактично механізм її забезпечення в діяльності органів виконавчої влади.

Законність повинна поширюватися на сферу правотворчості і припускає втілення в законах ідеалів справедливості, поваги прав людини, рівності всіх перед законом, соціальної свободи. Зміст законності тоді становить відповідність діяльності органів виконавчої влади правовим законом. У цьому сенсі законність виступає як сутнісна характеристика правотворчої і правореалізаційної

діяльності, що відображає нормальний для правової держави стан їх юридичної правомірності.

Формування української держави як правової, демократичної та соціальної, перехід від тоталітаризму до вільного демократичного розвитку суспільства, об'єктивно обумовлює назрілі зміни в традиційному розумінні законності і її принципів в діяльності органів виконавчої влади. Саме в рамках правової держави реалізується вища форма законності. У правовій державі чітко і точно визначені і форми, шляхи та механізми діяльності органів виконавчої влади, і заборони для громадян, виходячи з узгодження інтересів особи і суспільства.

Отже, законність у правовій державі – це режим відповідності суспільних відносин законам і підзаконним актам, які спрямовані, насамперед, на забезпечення прав і свобод особи, видаються в інтересах всього суспільства (при обов'язковому врахуванні і повазі прав і свобод соціального меншини) і здійснюються всіма учасниками правовідносин.

Наявність правових законів та ефективність їх впливу на суспільні відносини є показником розвинутої держави і соціуму, передумовою їх успішної еволюції, стабільності політико-правової системи, гарантією забезпечення і охорони прав і свобод людини і громадянина.

Необхідно вказати, що законність в діяльності органів виконавчої влади є політико-правовим режимом, у рамках якого забезпечується ефективна реалізація законів, в яких втілюються ідеї справедливості, свободи, поваги до прав людини і формальної рівності, досягається реальний баланс між публічними інтересами держави і приватними, корпоративними інтересами.

Будь-які суперечності, що правові прогалини, неточності, які виникають в законі, негативно позначаються на житті конкретних людей, уникнути їх – означає наблизитися до справедливості. Будь-який закон є тільки загальна формула, пристосовуючи яку вирішуються конкретні випадки.

Це явище є складним системним утворенням, що носить динамічний і ціннісний характер. Законність можна охарактеризувати як таке соціально-

юридичне явище, без якого немислимо гармонійна взаємодія між людьми, між людиною і суспільством, людиною і державою, правомірне виконання своїх функцій органами виконавчої влади. Сучасна правова система, механізм забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади становить найбільші соціальні цінності, є підсумком багатовікового розвитку цивілізації.

Разом з розвитком суспільства відбуваються зміни в сфері і в методах правового впливу, приймаються закони покликані регулювати нові суспільні відносини, скасовуються застарілі нормативні акти.

Підвищення рівня демократії і законності в суспільних процесах може різко підвищити ефективність управління політичними, господарськими і соціальними сферами життя народу.

На утримання законності в нашій державі все частіше впливають норми міжнародного права, які прагнуть встановити єдині правила та підвалини життя. Їх розробляють Організація Об'єднаних Націй, Європейський союз держав, Міжнародна організація праці, ЮНЕСКО та ін. Якщо ці міжнародні акти підписуються і ратифікуються Україною, то вони вступають в силу і діють на території усієї держави, причому внутрішнє законодавство приводиться у відповідність з ними [65, с. 78].

Таким чином, подібні норми міжнародного права як би «вливаються» в наше законодавство і підлягають обов'язковому виконанню. На них поширюються принципи законності, а отже, встановлюється правова відповідальність за їх порушення або невиконання.

Функціонування в державі ефективного місцевого самоврядування – показник рівня демократії та одна з визначальних умов побудови правової держави та громадянського суспільства. Адже саме через місцеве самоврядування реалізовується ідея здійснення влади народом безпосередньо, вирішуються важливі питання взаємодії держави, територіальної громади, особи.

На сучасному етапі розвитку України як демократичної правової держави важливу роль відіграє запровадження реформи з децентралізації влади, яка

полягає в утвердженні демократичного управління, передачі владних повноважень територіальним органам, забезпеченні широкої участі громадян в управлінні справами держави та суспільства загалом.

Це вказує на необхідність перегляду основ, на яких будується система місцевого самоврядування в Україні, і принципів, на яких ґрунтується його робота. Принципи місцевого самоврядування як основа його організації та функціонування встановлені Європейською хартією місцевого самоврядування та Конституцією України, а їх деталізацію та конкретизацію здійснено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Передача повноважень адміністративно-політичного центру на місця має певні ризики і тому потребує особливої уваги щодо дотримання саме принципів законності в діяльності органів місцевого самоврядування [66, с. 121].

Сьогодні від якості роботи державного апарату, що здійснює правоохоронну діяльність, від компетентності, добросовісності, порядності правоохоронців залежать долі мільйонів людей.

Обґрунтованим є підхід до законності, як важливого елемента демократичного політичного режиму, адже політичні партії та інші суб'єкти політичної діяльності, повинні здійснювати її у суворій відповідності з правовими законами. Політичні можливості особи як невід'ємна частина демократичного устрою суспільства повинні втілюватися через суб'єктивні юридичні права, їх реалізацію, а значить – у відповідності з вимогами законності.

Принцип поділу влади передбачає, що закони повинні мати вищу юридичну силу і прийматися тільки законодавчим (представницьким) органом, а виконавча гілка влади повинна займатися в основному виконанням законів і тільки обмеженою нормотворчістю. Виконавча влада, здійснюючи свої функції, не має права не виконувати вимоги законів, які повинні визначати рамки і межі її діяльності. Законність повинна поширюватися на всіх суб'єктів [67, с. 618-619].

Вважаємо, що виключення з числа суб'єктів законності громадян суперечить принципу загальності законності, обов'язковості вимог правового закону для всіх, об'єктивно сприяє поширенню правового нігілізму, і без того

має глибоке коріння в українському суспільстві. Тим самим з людини ніби знімається морально-правова відповідальність перед іншими людьми, державою і суспільством, що неприпустимо, особливо в силу недостатнього рівня правової культури населення України. У правових законах обов'язок людини перед суспільством, як правило, закріплений нормами права у вигляді юридичних обов'язків, тим самим формується система вимог, що висуваються до поведінки людей, складових соціуму в інтересах їхнього власного добробуту. З цим узгоджується і такий принцип правової держави як: взаємна відповідальність людини і держави [68, с. 165].

Тому поняття законності, особливо у наш час, слід визнати пріоритетним, оскільки вона характеризує зміст і стан зв'язків державних органів з громадянам, їхніми об'єднаннями та іншими суб'єктами.

У літературі немає єдиної відповіді вчених на питання щодо принципів законності. Набір принципів дуже різноманітний. Але він не може і не повинен бути довільним. Є загальне теоретичне пояснення і вимога [69, с. 51]. Принципи будь-якого поняття і явища повинні розкривати його характерні риси, сутність. З нашої точки зору, до основних принципів законності – цього важливого і багатогранного поняття – відносяться:

- волевиявлення народу в законах або інших нормативних актах. Законність – невід'ємний елемент демократичного режиму;
- наукова обґрунтованість розробки, застосування законів та інших норм права (їх кількісна та якісна сторони);
- гуманізм правових норм;
- однакове розуміння, прийняття норм права, їх тлумачення і реалізація;
- однакове ставлення права до всіх суб'єктів в аналогічній ситуації;
- верховенство Конституції і законів в системі права;
- справедливість;
- постійне вдосконалення чіткого дотримання правових норм усіма суб'єктами;

- невідворотність рівної відповідальності за однакове порушення норм права;
- неприпустимість потурання при реалізації норм права і притягнення суб'єкта до відповідальності;
- несумісність законності з інертністю, нігілізмом, стихійністю, анархією, безвідповідальністю, недисциплінованістю, бюрократизмом, деспотизмом, правопорушеннями і злочинами;
- рівність всіх перед законом;
- єдиний принцип законності для держави, громадських формувань і громадян;
- взаємна відповідальність держави і громадянина;
- суворе і неухильне проведення в життя законодавчих актів;
- постійне зміцнення правових основ державного і суспільного життя;
- поєднання в законності стабільності і динамізму розвитку суспільства і права;
- внутрішня узгодженість системи різних галузей права і механізмів їх забезпечення;
- допустимість дії ратифікованих норм міжнародного права на території України [70, с. 11].

У юридичній літературі обґрунтовується наявність різних принципів законності, що мають забезпечити ефективний, справедливий і гуманний режим суспільно-політичного життя, серед яких у діяльності місцевого самоврядування найважливішими є такі:

1. Принцип єдності та загальності законності полягає в забезпеченні єдності розуміння нормативно-правових актів усіма учасниками правовідносин, на кожній адміністративно-територіальній одиниці, встановлення рівних можливостей і відповідальності сторін за порушення закону, але враховуючи історичні, кліматичні, етнокультурні особливості певної адміністративно-територіальної одиниці.

Для підтвердження цієї вимоги доцільно звернутися до запропонованої І. М. Грищенко підгрупи принципів, які мають враховувати історичні, економічні, культурні та ментальні особливості саме тих територій, де вони будуть запроваджуватись рішеннями відповідних рад. Суть запропонованих принципів визначено як історично обумовлені ідеї та норми, які покладені в основу організації та діяльності кожної територіальної спільноти, які дають змогу узгоджено діяти усім елементам врядування та забезпечують реальне представництво інтересів громади. Введення запропонованих принципів у діяльність місцевих рад (шляхом внесення змін у чинні регламенти рад) дасть можливість забезпечити відкритість і прозорість роботи у ухваленні рішень ради, підвищить довіру людей до влади і, як результат, активізує громадян до участі в суспільних справах, забезпечить контроль за обов'язковістю виконання рішень органів місцевого самоврядування всіма суб'єктами господарювання на відповідній території [71, с. 95].

Особливого значення такі особливості (історичні, економічні, політичні та ментальні) набувають в сучасних умовах, коли неврегульованість статусу ряду адміністративно-територіальних одиниць викликає безліч дискусій політичного та міжнародного характеру.

2. Верховенство закону виявляється у вищій юридичній силі закону в порівнянні з іншими нормативно-правовими актами. Значення цього принципу виявляється в тому, що він забезпечує відповідність системи підзаконних та індивідуальних актів закону. Сучасна децентралізація влади сприймається як засіб надання регіонам деякої автономії та контролю над своїми власними справами, що передбачає здатність вирішувати місцеві справи стосовно освіти, культури та економічного розвитку шляхом проведення локальної нормотворчості, тобто ухвалення локальних нормативно-правових актів: актів місцевих рад, актів виконавчих комітетів місцевих рад, статутів територіальних громад тощо. Верховенство закону закріплює правило ухвалення підзаконних актів на основі, на виконання та у відповідності із законом, закріплює важливе значення Конституції як Основного закону держави, забезпечує чітку ієрархічну

систему нормативно-правових актів, що покладається в основу їхнього підпорядкування та взаємодії, встановлює можливість скасування нормативного документа в разі його невідповідності чи суперечності закону.

Основою законності є норми права. Деякі автори навіть стверджують, що закони не тільки входять в основу, але і в саме поняття законності. Чистий законність сама по собі не існує. Законність завжди існує в ім'я чогось – забезпечення життя і прав людини, порядку в області економіки, культури, взаємин між різними соціальними групами людей, громадського порядку.

Сама законність потребує підтримки, забезпеченні на певному рівні. Тобто недостатньо публічного проголошення дуже потрібних для людини законів та інших правових актів. Головне, щоб вони були гарантовані. Їм повинні дати імпульс певні люди, котрі вступають у різні правовідносини. Під правовими гарантіями ми розуміємо правоохоронні норми, правоохоронні інститути і правоохоронний процес, взяті в їх єдності і доповнені юридичної культурою в її широкому розумінні, про що ми вже згадували, характеризуючи різні рівні законності.

Багато гарантії прав і свобод конкретно закріплені в Конституції Республіки Білорусь, яка визначає правовий статус особистості, т. д. Норми права, законність визначають і цю важливу сторону життя людини. Є політичні, економічні, юридичні, виховні, організаційні, зовнішньополітичні та інші види гарантій законності і демократії [72, с. 12].

Політичні гарантії законності проявляються у володінні народом вищою владою в суспільстві, в соціальному єдності держави і особистості, в поєднанні державної влади з індивідуальними свободами, в єдності прав і обов'язків. Добровільне і сумлінне виконання громадянами конституційних обов'язків є не що інше, як гарантія забезпечення прав і свобод громадян. Права і свободи людини відображають природу суспільства, виступаючи проявом її сутності. Найважливішу роль в забезпеченні законних прав і свобод громадян відіграють економічні, організаційні та виховні гарантії.

Законність забезпечується розширенням сфери дії права на нові суспільні відносини – їх регулювання і встановлення відповідальності; забезпечення масового контролю за дотриманням норм права, недопущення правопорушень; контроль і самоконтроль, що здійснюються самими державними органами і громадськими об'єднаннями; підвищення загальної культури, правосвідомості та правової культури громадян.

Одним з чільних вимог законності можна виділити – верховенство правового закону. Виходячи з чого, всі закони повинні відповідати Конституції та законам більш високого рівня; підзаконні нормативні акти повинні відповідати законам. Будь-яке видання норм права, які суперечать закону, є його порушення, як і точного виконання нормативного акта, що суперечить закону. Звідси зрозуміло, що правотворча і правореалізаційна діяльність органів виконавчої влади повинна будуватися на основі правового закону і в порядку, який ним визначений.

Регламентуватися правом мають тільки ті відносини, які об'єктивно необхідно регулювати саме таким способом. Законність вимагає, з одного внутрішнього боку, щоб зміст законів та інших нормативних актів зумовлювалися базовими ідеями права, а з іншого - зовнішнього і формального, щоб законодавство було по можливості досконалим технічно, достатньо чітким, визначеним, що не допускає довільного або суперечливого тлумачення та застосування, не мати явних прогалів. Нормативні акти повинні прийматися в чітко встановленому порядку і формі, в межах компетенції правотворчого органу.

В ході правозастосування необхідно, щоб посадові особи органів виконавчої влади не виходили за межі своїх повноважень, чітко слідували визначеним у правових законах порядку вирішення справ. Успішність правозастосовного процесу залежить: від якості норм матеріального і процесуального права; наявності необхідних ресурсів для їх реалізації; оптимальності юридичного механізму застосування норми; рівня правової поінформованості, знань і культури виконавців; достатності стимулювання їх

праці; наявності та ефективності санкцій, які передбачають відповідальність за порушення законності.

Поняття законності та ефективності тісно взаємопов'язані. Але забезпечення ефективності діяльності державних органів має відбуватися за умови дотримання законності. Особливо значуща у правозастосовному процесі роль органів виконавчої влади, які покликані забезпечити ефективне реагування на заяви громадян про порушення їх прав і свобод, здійснювати профілактику правопорушень, своєчасно припиняти та розкривати протиправні діяння кого б то не було, притягати осіб, винних у їх вчиненні, до передбаченої законом юридичної відповідальності. Для вирішення проблеми підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади були сформульовані три завдання: 1) модернізувати систему виконавчої влади загалом; 2) забезпечити ефективну і чітку технологію розробки, прийняття і виконання рішень; 3) провести аналіз реалізованих державних функцій і зберегти тільки необхідні.

Отже, вимога забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, має велике значення, що передбачає недопущення бюрократизму, тяганини, байдужості до інтересів людей, наявність гарантій дотримання прав особи.

Однією з основних проблем практичної реалізації принципів верховенства права та законності є обґрунтування важливості їх усвідомлення в адміністративному судочинстві. Та, незважаючи на закріплення відповідних принципів у Конституції України, питання їх співвідношення залишаються відкритими [73, с. 146].

Проблема співвідношення принципу верховенства права та законності з'явилася ще у XVII столітті. Так, Т. Гоббс наголошував на необхідності відрізнити право та закон, оскільки право полягає в свободі робити або не робити що-небудь, тоді як закон визначає і зобов'язує до вчинення або відмови від вчинення певних дій. Він наголошував на різниці між принципами верховенства права та законності [74, с. 98-99].

Німецький філософ Л. Фейєрбах тлумачив, що закон закріплює тільки те, що є правом, і, відповідно до права, тільки перетворює право одного в обов'язок для іншого [75, с. 1-20].

Незважаючи на значну роль принципу верховенства права та достатню кількість думок стосовно його першочерговості в застосуванні, сприйняття його як основи Європейської та західної цивілізації, відповідна концепція «переваги права над законністю» також може становити загрозу не лише для окремих громадян, а навіть і для окремих країн та їх економік.

Звернувши увагу на причини проведення революцій у світі, можна виділити головну з них – конфлікт принципу законності з принципом верховенства права. Так, у Лівії відбувся конфлікт між владою та опозиційними силами на тлі неналежного соціального рівня життя населення. Міжнародне співтовариство засудило дії президента Каддафі, що відповідали законам тієї країни, але не відповідали принципу верховенства права. Міжнародний кримінальний суд визнав винним Лівійського президента. У результаті Рада Безпеки ООН 26 лютого 2011 р. прийняла Резолюцію 1970, що вводила санкції проти Каддафі і його оточення. У подальшому, того ж року, було прийнято Резолюцію 1973, що встановила над Лівією безполітну зону [76, с. 43-44], після чого державні воєнні об'єкти були ліквідовані в результаті авіаударів.

Того ж року схоже протиріччя було зафіксовано в Білорусі. Офіційна фіксація протиріччя законності та права була встановлена в інтерв'ю О. Лукашенка газеті The Washington Post, де на запитання журналістки Елізабет Грэхем стосовно порушення принципу верховенства права під час застосування міри покарання опозиціонерам Президент Білорусії відповів так: «Ми заарештовуємо осіб, які порушили закон і які почали громити Будинок Уряду. Це неприпустимо ні в Америці, ні в Білорусі» [77, с. 156].

До прихильників поєднання принципу верховенства права та принципу законності можна віднести С. Алексєєва, який наголошує, що для суспільства, в якому стверджується верховенство права, необхідно поєднання права і законності. С. Алексєєв належить до прихильників теорії «правозаконності», що

знайшла своє відображення в його працях. А. Крижановський також наголошує на тому, що правовий порядок в країні може бути забезпечений лише за умов правозаконності [78, с. 358]. Автор на основі аналізу правових концепцій дійшов висновку, що правозаконність, як специфічний елемент механізму правового регулювання, чинить істотний вплив на вибір засобів і методів, а також на визначення порядку вирішення юридичних конфліктів. Дотримання правозаконності передбачає компроміс конфлікуючих сторін, коли в рішенні проблеми враховуються інтереси всіх учасників. Ф. Хайєк вніс своє бачення в концепцію правозаконності, зазначивши, що відповідна теорія розроблялась в ліберальну епоху і стала одним із її найкращих результатів [79, с. 127]. Результат аналізу правових підходів до вирішення проблеми співвідношення права та закону представив С. Мосьондз у статті «Правозаконність як обов'язкова умова адміністративно-правової охорони сфери науки в Україні». Так, науковцем було визначено, що концептуальні ознаки правозаконності принципово відрізняються від раніше відомих принципів законності [80, с. 198].

Таким чином, поняття правозаконності постає перед нами як нова форма права, що поєднує в собі і неухильне виконання законів, і дотримання прав та свобод громадян, що є необхідною умовою реалізації принципу верховенства права.

До третьої групи прихильників правових концепцій, що стосуються співвідношення права та закону, можна віднести найменш популярну в наш час, яка ґрунтується на верховенстві закону, а враховуючи той факт, що поняття верховенство закону у вітчизняному праві не визначено, то, відповідно, принципу законності.

Зважаючи на реалії сучасного судочинства в Україні, слід зазначити, що суди не бажають застосовувати принцип верховенства права, оскільки не мають бажання брати на себе відповідальність за відхилення від закону заради справедливості, що виражена у забезпеченні прав та свобод людини, і таким чином вступати у протиріччя з адміністративними суб'єктами.

Наукові праці стосовно переваги законності над правом на вітчизняному поприщі майже відсутні, чого не можна сказати про сусідню РФ. До таких шанувальників верховенства закону можна віднести О. С. Захарову. На її думку дотримання принципу законності передбачає: а) вся система органів, уповноважених здійснювати юрисдикцію і (або) юрисдикційні повноваження, будується тільки на законних підставах; б) повноваження щодо здійснення юрисдикції відповідають вимогам законів та інших нормативно-правових актів; в) за юрисдикційною діяльністю здійснюється ефективний державний контроль; г) забезпечується формування правосвідомості законослухняних громадян, які виконують юрисдикційні функції [81, с. 265].

Відповідна теорія не знаходить своїх прихильників у Європейських та західних країнах. Її започаткування було реалізовано в конституції СРСР, що залишило своє відлуння і дотепер. Так, ні конституція СРСР [82, с. 156], ні тогочасне радянське судочинство не було підготовлене до реалізації принципу верховенства права і обмежувалось лише принципом верховенства закону, що нині, в сучасних умовах, прийнято розуміти як принцип законності.

Серед дослідників співвідношення принципів законності та верховенства права є багато прихильників теорії невизначеності їх поєднання. Невизначеності меж між правом та законом. Так, професор М. Козюбра наголошує: «Сутність і зміст принципу верховенства права залишаються для більшості юристів, не кажучи вже про пересічних громадян, утаємниченими». Результатом його кропіткої роботи було доведення того факту, що верховенство права набуває самостійного значення лише тоді, коли присутнє теоретичне і практичне розділення права і закону. Чіткого розділення натепер з усіх розглянутих теорій не спостерігається.

Таким чином, система поєднання принципу верховенства права та законності має частку невизначеності. Принцип верховенства права є головним принципом правосуддя, який лежить в основі будь-якого судочинства, а принцип законності виступає гарантом реалізації права.

На сучасному етапі розвитку правових концепцій існує думка щодо необхідності гармонійного поєднання принципу верховенства права та принципу законності в принцип «правозаконності». У результаті такого поєднання наукова спільнота пропонує забезпечити основні потреби суспільства в справедливому судочинстві та створити жорсткий контроль за дотриманням законів.

Верховенство права є основою європейських цінностей, що дозволяє вирішувати низку питань у проведенні справедливого правосуддя. Пострадянський синдром нехтування правом заради закону ще й досі знаходить своїх прихильників. Це зумовлено небажанням реалізовувати соціальну справедливість та жагою використовувати закон як інструмент досягання власних інтересів.

Недосконалість законодавства є доволі частим явищем і у вітчизняному, і закордонному законодавстві, тому використання лише принципу законності в процесі здійснення судочинства подеколи призводить до порушення прав та свобод людини, а відповідно, і принципу верховенства права.

1.4 Сутність та ознаки законності в діяльності органів виконавчої влади як об'єкта забезпечення

Адміністративно-правова характеристика забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади зумовлюється необхідністю багатоаспектного дослідження дефініцій «законність», «забезпечення законності», співвідношення юридичних понять «законність» і «правозаконність», «протиправність» та інших термінів.

Як доводить розвиток правової науки, одним із провідних напрямів удосконалення правових знань є переосмислення й аналіз її базових понять і категорій. Уточнення останніх дає змогу побудувати концептуально гармонійну модель правозастосування, взаємовідносин між органами влади, суспільними інститутами та окремими громадянами, підвищити ефективність роботи державного апарату. Однією з таких надважливих категорій є поняття

«законність». Це й не дивно, тому що серед недоліків державної адміністративної системи традиційно називають забюрократизованість, корупцію, наявність органів із дублюючими функціями, відсутність реальної відповідальності посадових осіб за зловживання своїм становищем і владними повноваженнями. До того ж треба додати, що всі роки незалежності в Україні фактично відтворювалась стара адміністративна система радянського зразка. Вона лише дещо модернізувалась під тиском громадськості, еkleктично вбираючи в себе певні нововведення. Очевидно, що інтерес до законності як важливого соціально-політичного явища і правової категорії підсилюється необхідністю відповідних реформ, побудови правової держави та забезпечення конституційних прав громадян.

Серед українських теоретиків, що присвятили свої праці аналізу законності в її різних аспектах, варто назвати В. Авер'янова, Т. Андрусяка, Д. Бахраха, Ю. Битяка, С. Василюка, Т. Гарасиміва, В. Єрьоменка, М. Іншина, А. Колодія, О. Москаленко, О. Кабанця, Н. Оніщенко. Підвищений інтерес науковців можна пояснити тим, що законність протягом тисячоліть існування державно-організованого суспільства виконувала функцію реалізації функцій права в суспільстві. Варто зазначити, що в сучасній юридичній літературі не міститься єдиного визначення поняття законності. Це багатомірне явище виявляє певну специфіку в різних галузях права. Наприклад, О. Ющик у статті, присвяченій цій проблемі, ставить за мету дослідити основний принцип призначення покарання. Для цього він детально досліджує принцип законності й характеризує основні моменти його практичного застосування [83, с. 65, 164]. Наведемо ще один приклад. В. Чурнобук у дисертаційному дослідженні торкається проблеми законності. Автор пов'язав її з питанням обґрунтованості процесуальних рішень судді в порядку судового контролю в досудових стадіях кримінального процесу. Проаналізувавши доробок російських юристів із вищезначеної теми, можна відзначити, що сьогодні певні аспекти законності широко освітлені такими авторами, як М. Вопленко, В. Катоміна, Н. Гагієва, В. Шафіров, М. Латушкін [84, с. 121].

Позитивним є те, що натеper українська юридична наука поступово адаптує до своїх потреб досягнення західних учених. Характеризуючи відповідні наукові праці, у яких досліджується сутність законності та здійснено аналіз її складників, варто відзначити, що вони вирізняються комплексним підходом, використанням широкої джерельної бази правозастосування, а також торкаються й інших важливих аспектів життєдіяльності суспільства та держави загалом: політики, економіки, культури. Але поряд із цим нерідко західні правознавці (С. Шайн, Й. Тассопулос, Е. Бредлі, К. Єуінг, С. Найт, Є. Кур'є, С. Тревор) будують свої дослідження на розповсюдженому позитивістському підході, що дещо звужує розуміння категорії законності до гармонійної взаємодії держави й суспільства [85, с. 119].

При розробці механізму забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади необхідно враховувати особливості українського суспільства, держави і права. Необхідно формування адаптаційних засобів, що дозволяють органічно вбудовувати світові досягнення у сфері забезпечення законності в юридичний і етнополітичний контекст. Кожний з них виступає як багатоаспектний соціально-правовий чинник, складний за своїм генезисом і онтологією.

Регулятивна функція адміністративного права може бути ефективно реалізована лише за умови врахування досягнень соціології, політології, економіки та інших наук.

За своєю суттю, законність в діяльності органів виконавчої влади нерозривно пов'язана з категорією публічної адміністрації.

Термін «публічна адміністрація» вперше було використано в праві Європейського Союзу. Власне тому можна погодитися з В. К. Колпаковим [86, с. 43], який вважає, що наукове осмислення і подальша розробка теорії публічної адміністрації є важливим підґрунтям трансформації адміністративного права України у сучасну юридичну галузь європейського змісту.

Разом із тим, говорячи про «публічну адміністрацію» чи «публічне адміністрування», дуже важливо усвідомити, що у цьому контексті самé поняття

«адміністрація» ведеться від латинського «administrare» – «допомагати, прислужувати» (ad- + ministrare – «служити») [87, с. 45]. Попри дискусії в середовищі адміністративістів щодо справжнього розуміння цього поняття, нейтральний по відношенню до їх поглядів Вікісловник надає саме таке його значення. Службовці, що здійснюють «публічне адміністрування», знають, що вони «служать» людям та суспільству, а не «управляють».

Натомість суб'єкти владних повноважень в Україні та/або їх посадові особи практично позбавлені такого розуміння. Так, за даними Вищого адміністративного суду України, у 2011 р. розглянуто 3.609.861 позовів юридичних/фізичних осіб до суб'єктів владних повноважень, з яких задоволено позовні вимоги у 3.314.965 справах (92 %). Ці дані свідчать про масові порушення владою прав осіб. Подальше зменшення звернень до адміністративних судів свідчить не про підвищення законслухняності суб'єктів владних повноважень, а про прийняття в незаконний (неконституційний) спосіб нормативних актів, що відсікали можливості осіб захищати свої соціальні права. Отже, поняття «публічна адміністрація» щодо української влади, особливо в її функціональному вимірі, може бути застосоване великим авансом. Таким чином, вирішення питань забезпечення законності в теорії публічної адміністрації є актуальним.

Відповідно до системного підходу В. К. Колпакова [88, с. 213], публічна адміністрація як правова категорія має два виміри: функціональний і організаційно-структурний. При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень по виконанню функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Така діяльність позначається терміном «публічне адміністрування». При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади. В українському праві публічною владою визнається: а) влада народу як безпосереднє народовладдя; б) державна влада – законодавча, виконавча, судова; в) місцеве самоврядування.

Таким чином, публічна адміністрація – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [89, с. 45].

Такий підхід розширяє коло суб'єктів «публічної адміністрації» недержавними суб'єктами у випадку передання їм владних повноважень. Це відповідає у цілому Рекомендації від 11.09.1984 р. № R (84) 15 Комітету міністрів РЄ «Стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду», де надається загальне визначення терміну «державна влада»: а) будь-який публічно-правовий суб'єкт будь-якого виду чи рівня (держава, регіон, провінція, муніципалітет, незалежний публічно-правовий суб'єкт); б) будь-яка приватна особа під час здійснення нею повноважень офіційної влади.

Отже, «публічна адміністрація» не тотожна простій сукупності органів виконавчої влади; нова термінологія повинна бути наповнена новим змістом. Тому не можна погодитися з деякими роботами, де фактично таке ототожнення здійснюється.

Розглянемо деякі підходи щодо ефективного забезпечення законності у діяльності публічної адміністрації.

1. Взаємозв'язок понять «публічна адміністрація», «публічне адміністрування», «публічне управління». Як зазначає А. А. Пухтецька [90, с. 15], необхідно розкрити логічні взаємозв'язки між малодослідженими вітчизняною адміністративно-правовою наукою поняттями «належної адміністрації» («good administration») та «належного урядування» («good governance»). Це необхідно, перш за все, для того, щоб наповнити ці нові поняття новим, європейським, змістом, який полягає у тому, що діяльність публічної адміністрації налаштована на реальне служіння людині, забезпечення її прав, свобод та інтересів.

Концепція та модель публічного управління оформилася у 80-ті рр. 20 ст. як відповідь на кризові явища в управлінні державою, побудованому на принципах бюрократії, ієрархічної організації, централізації. Цей термін з'явився у січні 1997 р., у концептуальному документі «Програма розвитку

ООН», де названо основні характерні риси good governance: участь суспільства; верховенство права; прозорість; відповідальність; орієнтація на консенсус; справедливість; ефективність і результативність; підзвітність. На Всесвітній конференції з якісного управління (Маніла, 1999 р.) «good governance» розглядалося як сума складових і держави (державного управлінського апарату), і громадянського суспільства. Практично good governance проявляється як комплекс безпосередніх партнерських взаємовідносин громади, публічної влади, суб'єктів публічного та приватного секторів у процесі планування та управління спільними справами.

У пп. е) п. 2 ст. 4 Угоди про асоціацію Україна-ЄС цілями політичного діалогу між сторонами визначені (мовою оригіналу) «strengthen respect for democratic principles, the rule of law and good governance, human rights and fundamental freedoms», що у офіційному перекладі означає зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та доброго врядування, прав людини та основоположних свобод. Отже «good governance» визначено як «добре врядування» і розглядається у сукупності із верховенством права та правами людини [91, с. 123]. Метою «публічного управління» є не досягнення результату будь-якою ціною, а вибудовування прозорого процесу реалізації політики, заснованого на широкій участі громадян та у їх інтересах.

Отже, є підстави вважати, що вимоги до «публічного адміністрування», яке здійснюється «публічними адміністраціями», кореспондуються із принципами «належного урядування», зокрема, у частині «служіння» інтересам громадян та участі громадянського суспільства. При цьому, як зазначає Федоренко В. [92, с. 12-13], на сьогодні за провідною участю РЄ та ЄС сформовано доктринальне підґрунтя концепції good administration, яка, зокрема, потребує належного дотримання адміністрацією прав індивідів під час надання адміністративних послуг, відповідності законним та розумним очікуванням суб'єктів відповідних правовідносин. До системи принципів good administration належать: законність; пропорційність; заборона зловживання владою; справедливість; забезпечення публічного доступу до документів; юридична

визначеність та захист порушених прав; право на оскарження адміністративних рішень тощо. У свою чергу, стандарти належної адміністрації розробляються з метою досягнення необхідного рівня виконання принципів належного управління.

Таким чином, можна ще раз констатувати, що ці принципи цілком кореспондуються із принципами «належного урядування», що дозволяє дійти висновку, що публічна адміністрація у європейському сенсі цього поняття – це не просто сукупність СВП у звичному розумінні цього слова, а така їх сукупність, яка здійснює публічне адміністрування на принципах доброго врядування (good governance). Тому якщо в Україні сукупність органів з певними застереженнями ще можна називати «публічною адміністрацією», то «публічне адміністрування», яке здійснюється цією адміністрацією, явно до такого рівня не дотягує.

2. Здійснення «публічного адміністрування» на засадах верховенства права. Згідно ст. 8 Конституції України, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Згідно офіційного перекладу Угоди про асоціацію Україна-ЄС, співробітництво сторін будується на принципі доброго врядування у єдності із верховенством права. Отже, реалізація принципів «публічної адміністрації», «публічного адміністрування», «публічного управління» вимагає імплементації принципу верховенства права як безпосередньо діючого.

У рішенні Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004 зазначено, що одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, які об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості [93].

Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) неодноразово наголошував на недопустимості надання виконавчій владі законом надто широких дискреційних повноважень. Так, у рішенні ЄСПЛ від 02.11.2006 р. у справі «Волохи проти України» наголошується на тому, що надання правової дискреції органам виконавчої влади у вигляді необмежених повноважень було б

несумісним з принципом верховенства права. Отже, закон має з достатньою чіткістю визначати межі такої дискреції, наданої компетентним органам, і порядок її здійснення, з урахуванням законної мети даного заходу, щоб забезпечити особі належний захист від свавільного втручання.

Законність виступає не тільки як форма діяльності органів виконавчої влади, але і визначає їх зміст, їх ідеї: законність – процес можливого переходу суспільства на певному етапі його еволюції, до стану правомірності та втілення ідеалу справедливості. Законність – це різновид правомірності (вимоги), що витікає із загальної значимості права, об'єктивної необхідності правопорядку, державної гарантованості масштабу свободи. Зміст законності тоді становить відповідність діяльності органів виконавчої влади правовим законам. У цьому сенсі законність виступає як сутнісна характеристика правотворчої і правореалізаційної діяльності, відображає природний, нормальний для правової держави стан їх юридичної правомірності.

Отже, законність, як правило, розуміється як стан, що характеризується дотримання всім суспільством державно-правових актів, певний режим суспільних відносин, який відрізняється їх відповідністю законам.

Не можна виправдовувати природно-правовими ідеями вчинення правопорушень, досягнення своїх егоїстичних інтересів шляхом порушення законів. Принципово підкреслити, що законність повинна забезпечуватися виключно правомірними засобами. Мета захисту своїх природних особистих інтересів не виправдовують протиправних методів їх охорони. Етатистський підхід до законності дозволяє чітко пояснити суб'єктам, де знаходяться межі їх правових можливостей, реалізувати постулати про верховенство і загальності вимог, що випливають із законів. Законність для прихильників етатистського підходу – це суворе і неухильне слідування праву, яке ототожнюється з законом [94, с. 189].

Переваги соціологічного підходу полягають у швидкому реагуванні органів виконавчої влади на суспільну думку та настрої соціальних груп, виявленні ключових проблем пов'язаних зі станом законності, які хвилюють

суспільство. Виходячи з чого, повинно формуватися законодавство, тобто проходити процес зворотного зв'язку суспільства з державою. Слабкість соціологічного підходу виражається в недооцінці юридичного формалізму, важливості використання правових засобів для перетворення суспільства і держави.

Американська дослідниця Ю. Крісан доводить, що принцип законності розвинувся природним шляхом із судової практики. На її думку, принцип законності є основною цінністю, правом людини й фундаментальною категорією, що дає змогу захистити обвинуваченого під час судового переслідування, фактично гарантією свободи людини; вона захищає людей від зловживань держави та несправедливого втручання, забезпечує справедливість і прозорість судової влади. Принцип часто асоціюється зі спробами стримувати державу, уряду, судові й законодавчі органи від зловживань силою законодавств [95]. Позиція вченого базується на традиціях правозастосування, розробленого в рамках англо-американської правової школи, і, згідно до обраної нами методології, окреслює всю багатомірність субстрату, на якому реалізується категорія законності. Насамперед це судові органи.

М. Селлерс підтримує позицію, що відчуття законності в суспільстві залежить від її морального виправдання. Він апелює до необхідності розрізняти «фактичну дійсність» і «правову мораль», указує, що закон ніколи не діє сам по собі, він завжди є частиною дій системи.

Інший дослідник – О. Кучма – зазначає, що принцип законності є ключовим для реалізації всіх інших принципів, що містяться в законодавстві. Передумовою законності він називає об'єктивну соціальну потребу «зберігання цінності людського суспільства, опосередковану встановленням юридичних правил загальнообов'язкової поведінки» [96, с. 151]. Однак реалізація будь-якого закону ще не є законністю повною мірою, так як законодавство може бути спрямоване й проти людини, як це ми спостерігаємо в тоталітарних та авторитарних державах.

Російський правознавець Д. Верещак указує, що в змісті принципу законності виділяються матеріальна і процесуальна сторони. Матеріальна сторона законності означає правильне застосування норм матеріального права (Цивільного кодексу, Земельного кодексу й інших норм матеріального права). Процесуальна сторона законності включає в себе правильність застосування процесуальних кодексів, дотримання процесуального порядку під час розгляду цивільних справ: дотримання термінів розгляду, витребування доказів, обов'язковість підготовки, повідомлення зацікавлених осіб і притягнення їх до судового процесу тощо. Очевидно, що позиція Д. Верещака дає змогу зафіксувати концепт законності. Його можна визначити як реальну відповідність правореалізації та правозастосування певному ідеалу. Останній, на нашу думку, фіксується соціумом не тільки в законодавстві, а й у традиціях, менталітеті, релігійних уподобаннях тощо. Досягнення законності видається динамічним процесом гармонізації реальних правовідносин у суспільстві та вищевказаного ідеалу.

Щоб проілюструвати наш попередній висновок звернемося до адміністративного законодавства України. Стаття 1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) визначає, що досягнення й підтримання законності посідає чільне місце у відповідних положеннях: «Завданням Кодексу України про адміністративні правопорушення є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством» [97]. У КУпАП відсутнє детальне визначення законності, хоча можна констатувати, що законодавець виходить із релятивного розуміння цієї категорії, передбачаючи її розбудову на основі реалізації відповідної поведінки громадян, підприємств, установ та організацій.

Стаття 7 КУпАП має на меті забезпечити законність під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення: «Ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом. Провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється на основі суворого додержання законності. Застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться в межах їх компетенції, у точній відповідності з законом. Додержання вимог закону при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечується систематичним контролем з боку вищестоящих органів і посадових осіб, правом оскарження, іншими встановленими законом способами» [98, с. 131]. Як бачимо, в цій статті фіксується інше атрибутивне розуміння законності, яке не суперечить викладеному в статті 1. У такий спосіб виражається необхідність приведення правозастосування до еталону, викладеного в законодавстві. Отже, в рамках одного закону ми знаходимо й атрибутивне, і реляційне розуміння досліджуваної нами категорії законності, що доводить її діалектичну сутність і природу.

Досить ґрунтовне розуміння законності виробив російський учений М. Вопленко. Він вважає її одним із найважливіших принципів правової держави і якісних показників правового життя соціуму. Водночас він уточнює, що сутнісна характеристика законності передбачає необхідність з'ясування цілей, для досягнення яких інституційно й використовується законність. Метою останньої є ідеал справедливого правового регулювання, заснований на моральній обґрунтованості й легітимності процесів правотворчості та правореалізації. Під структурою законності вчений пропонує розуміти спосіб взаємозв'язку юридично правомірних властивостей суспільних відносин. Вона може бути виражена схемою: норми права – вимоги правомірності – стан пов'язаності правом – юридична правильність реалізації норм права. Під час характеристики змістового аспекту законності акцент М. Вопленко робить на її основних соціально значущих функціях, у яких розкривається її інституційно виражена роль у житті держави і права. Законність, отже, постає як особливий

політико-юридичний інститут забезпечення юридичної справедливості, яка виявляє себе як принцип, метод, режим, обов'язки тощо. Усе це повною мірою стосується й адміністративного права України.

Отже, можемо констатувати, що:

1) категорія законності реалізується на досить широкому ареалі: державних органах, суспільстві, окремих громадянах, їхніх організаціях тощо;

2) ця категорія має складну діалектичну природу, пов'язану з фіксацією певного ідеалу правозастосування (атрибутивний аспект) і реалізацією його на всіх сукупностях правових взаємовідносин (в адміністративному праві передусім взаємовідносин між державними органами та громадянами й підприємствами – релятивний аспект);

3) здійснений аналіз юридичної літератури щодо вживання поняття «законність» свідчить, що сфера його застосування досить розгалужена й торкається різних аспектів життєдіяльності суспільства та держави загалом. Проте жодний із нормативних актів не надає чіткого визначення цього терміна, що, у свою чергу, є певним недопрацюванням [99].

Відчутний внесок у розвиток ідеї законності вніс видатний французький просвітник Ш.Л. Монтеск'є. Він також вважав, що законів повинні дотримуватися як громадяни, так і представники влади. «Закони повинні мати для всіх однаковий смисл», – вчив Ш.Л. Монтеск'є [100, с. 159-160].

У працях А.В. Дайсі були закладені фундаментальні засади теорії верховенства права. На думку С.П. Головатого, сутність цієї концепції, відповідно до А. Дайсі, були: заперечення дій свавільного характеру з боку влади; рівність усіх членів суспільства перед законом, де виключено ідею будь-якого звільнення посадових осіб від відповідальності за свої дії; визнання природного права – свободи людини не є наслідком проголошених в офіційному документі (писаній конституції) гарантій, а навпаки – сама конституція в англійському суспільстві є наслідком прав особи, бо ці права (як права людини) існували ще до виникнення і закріплення положень права, що складають конституцію [101, с. 142].

Викладені доктринальні положення знайшли своє втілення у фундаментальних документах, що на наступні десятиліття визначили вектор гуманістичного розвитку систем побудови державної влади. Так, у британському Акті про подальше обмеження Корони і про краще забезпечення прав і свобод підданого (Акт про престолонаслідування) від 12/23 червня 1701 р. зазначається: «І беручи до уваги, що закони Англії є природженим правом її народу і всі королі і королеви, які вступають на трон цього королівства, повинні управляти його урядом, згідно з зазначеними законами, і всі інші посадові особи і міністри повинні служити їм відповідно, дотримуючись тих ж самих законів...».

Ще більш фундаментальні принципи були закладені в Акт, що декларує права і свободи підданого і встановлює спадкування корони (Білль про права) від 16/26 грудня 1689 р. Вкрай важливим наслідком Білля про права є подолання надзаконності королівської влади, на що звертає увагу і В.М. Гессен.

В Англії, – вказує вчений, – наприклад, до видання знаменитого Білля про права (1689 р.), прерогативою короля вважалося не тільки загальне призупинення законів (*suspending power*), але також звільнення окремих громадян від обов'язку дотримання та виконання їх (*dispensing power*). Не підлягає ніякому сумніву, що «право призупинення і диспенсації» стоїть у непримиренній суперечності з основними конституційними засадами – засадами підзаконності урядової влади.

У Французькій Декларації прав людини і громадянина від 26 серпня 1789 р. передбачено [102, с. 148]:

– ст. 6: Закон є вираження загальної волі. Всі громадяни мають право брати участь особисто або через своїх представників у створенні закону. Закон повинен бути однаковим для всіх, захищає він чи карає. Всі громадяни рівні перед законом...

– ст. 7: Ніхто не може бути звинувачений, затриманий або укладений інакше як у випадках, визначених законом, і при дотриманні процедури, продиктованої законом...

У подальшому, при прийнятті сучасних Конституцій 1946 р. та 1958 р. [103, с. 196], Франція підтверджувала вірність положенням Декларації 1789 р.

Відома критика Ф. Енгельсом так званого Кельнського процесу комуністів 1852 р. – судового процесу, організованого пруським урядом проти 11 членів Союзу комуністів за звинуваченням у державній зраді. Однак при ТАКИХ звинуваченнях підсудні мали право на захист, на суд присяжних, на можливість виправдатися – «настільки ганебні викриття, зроблені під час процесу, поставили уряд у вкрай скрутне становище». В результаті з 11 підсудних 4 були виправдані, 7 – засуджено до відносно невеликим (від 3 до 6 років) строків позбавлення волі. Думається, Ф. Енгельс був би здивований судовими і позасудовими процесами в СРСР – державі диктатури пролетаріату.

Взагалі, «класики» марксизму-ленінізму не соромилися використовувати «буржуазну» законність у власних інтересах. Так, у роботі [104] Ф. Енгельс вказує на переваги легальної боротьби робочого класу над нелегальними: «...Робочі стали брати участь у виборах до ландтагів окремих держав, в муніципалітети, промислові суди, стали оспорювати у буржуазії кожен виборну посаду, якщо при заміщенні її у голосуванні брала участь достатня кількість робочих голосів. І вийшло так, що буржуазія і уряд стали набагато більше боятися легальної діяльності робочої партії, ніж нелегальної, успіхів на виборах, – чим успіхів повстання. Бо і тут умови боротьби істотно змінилися. Повстання старого типу, вулична боротьба на барикадах, яка до 1848 р. всюди у кінцевому рахунку вирішувала справу, в значній мірі застаріла...». Саме удосконалення законодавства, перш за все, через парламентські механізми, сприяло тому, що взаємовідносини влади і суспільства у Західній Європі і США були стабілізовані. Як зазначав американський соціолог І Валлерстайн, «на практиці це виявилася чудова і вдала політика. З 1850 по 1914 рік революційних настроїв у середовищі західних пролетарів практично не було». При цьому стало очевидним, що еволюція суспільства у країнах Західної Європи пішла не по тому шляху, що пророкував К. Маркс.

Крім того, Французька Декларація прав людини і громадянина 1789 р. знаменує собою початок активного процесу інституціоналізації інтересів громадянського суспільства в діяльності влади [105]. Надалі ці традиції розвивалися і не переривалися, тому 1789 р. можна розглядати як точку відліку у формуванні нової структури взаємин влади і суспільства, у якій інтереси влади перестали бути єдиним фактором державного управління, але в ньому стали артикулюватися суспільні інтереси.

Разом із тим війни, соціальні лиха, кризи та негаразди першої третини ХХ ст. у ряді країн породили екстремістські партії та рухи, які прагнули до встановлення тоталітарних режимів. У ХХ ст. справдилися найгірші побоювання мислителів попереднього століття про згубність необмеженої влади, яка протистоїть народові і зневажає особистість [106]. Знайшли сумне підтвердження уявлення про вразливість механізму законності і живучість суворо ієрархічного механізму влади. Перша Світова війна, особливо для країн, що вийшли з неї переможеними або напівпереможеними (Німеччина, Італія, Росія), спричинила й істотні деформації державних і правових укладів. В результаті суспільні явища, що існували до війни у чисто ідейною області (фашизм, тоталітаризм, соціалізована держава), прийшли у сферу практичної політики та державного будівництва, сформувавши в перспективі режими військових диктатур або навіть особливої партійно-тоталітарної держави.

Одним із крайніх проявів антигуманістичної доктрини і практики був і, очевидно, залишається фашизм. На даний момент наукова українська література уникає аналізу політико-правових аспектів його становлення і функціонування. В якості виключення можна назвати дисертаційне дослідження. Водночас, аналіз вказаних аспектів є дуже повчальним з огляду на такі обставини:

а) фашистські режими, зокрема, в Німеччині та Італії, прийшли до влади більш-менш демократичним шляхом;

б) за панування фашистських режимів вони функціонували на підставі прийнятих законів, так що апологети цих режимів називали дані держави «правовими», хоча погодитися з цим «язик не повертається».

Дослідження обставин приходу до влади в європейських країнах фашистських режимів здійснена в роботі. Зокрема, це стало можливим за рахунок (на прикладі Німеччини)

а) послідовної руйнації демократичних механізмів;
 б) репресії проти політичних супротивників;
 в) викривлення результатів виборів, відмова від проведення виборів (Президента), викривлення результатів виборів – незаконне анулювання мандатів комуністів;

г) передача органам виконавчої влади повноважень парламенту щодо законодавчого регулювання, перетворення парламенту у «бутафорський», слухняний орган, що автоматично приймав рішення, угодні вождю. Фактично було здійснене повернення до засудженого ще у Новий час принципу «надзаконності» виконавчої влади;

д) прийняття низки антиконституційних законів, якими скасовувалися права, гарантовані Веймарською конституцією. Прийняття найважливіших для нацистів антиконституційних актів прикривалося народним референдумом;

е) руйнація судової системи, фактичне підпорядкування судової системи органам виконавчої влади, усунення принципових суддів, прокурорів та адвокатів, звуження прав на юридичний захист;

є) створення позасудового репресивного органу, так званого «Народного суду», яким усього з 1934 по 1944 рр. було винесено майже 13.000 смертних вироків, більшість з яких було виконано;

ж) руйнація місцевого самоврядування, повне підкорення його центральній владі, ігнорування необхідності проведення усяких місцевих виборів;

з) пропагандистське обдурювання мас. Як зауважив німецький письменник-антифашист Томас Манн, масове збіговисько убогих духом у хворобливому екстазі тріумфально вітало скасування прав людини [107].

Отже, верховенство права є не певним правилом чи нормою, а є сукупність принципів, дотримання яких дозволяє відрізнити правову державу від не

правової, гуманістичну систему законності від антигуманістичної. Воно віддзеркалює природне право як абстракцію. Одночасно дотримання принципів верховенства права підносить на новий рівень вимоги щодо ставлення держави до прав людини: якщо на перших етапах розвитку уявлень про законність припускалося, що влада повинна підпорядковуватися законодавству так само, як і громадяни, то сучасні уявлення стверджують, що права людини і громадянина ставляться вище інтересів держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Всі інші функції держави вторинні (хоча посттоталітарне українське суспільство не сформувало, на жаль, такої ціннісної шкали, де людина була б особливою цінністю). Натомість принцип «верховенства права» як такий повинен отримати конкретне нормативно-правове опосередкування у чинному законодавстві України та його практичному застосуванні.

5. Наявність зазначених ознак в політико-правовій практиці певних держав повинно ставати лякаючим сигналом щодо скасування до авторитаризму та антидемократизму. «Хворобу» легше попередити, ніж потім її лікувати. Антигуманістичні режими, враховуючи, що владі вигідні саме вони (хоча такий режим може бути небезпечним для окремих представників влади), є досить стійкими, постійно потребують для виправдання свого існування все нові і нові жертви.

6. Історичний контекст виникнення та еволюції доктрини і практики у сфері законності дозволяє переконатися у тому, що глибинне призначення режиму законності полягає у обмеженні влади і «сильних світу цього». Ця традиція йде від перших табу первісних суспільств через обмеження влади вождів та впровадження звичаїв їх відповідальності перед спільнотами, доктрини та закони античного періоду, відновлення і подальший їх розвиток у Новий час, втілення цих принципів у сучасні конституції держав та міжнародні документи (пріоритет прав та інтересів людини; суворе дотримання органами влади та її посадовими особами норм законодавства, неприпустимість їх підміни доцільністю; незалежне правосуддя та доступ до нього широких верств

населення; інші вимоги, які відповідають критеріям гуманізму). Гуманістична законність, як правило, у конкретній правовій системі не реалізується у повній мірі, але є ідеалом, до якого прямує людство. Водночас, історичний контекст свідчить про вразливість та крихкість гуманістичних режимів, які, за найменшим зниженням пильності з боку громадянського суспільства, схильні вироджуватися у ієрархічні суворо вертикальні структури з домінантом зверху (абсолютизм, авторитаризм, тоталітаризм тощо), що доводить їх живучість.

7. Аналогічні закономірності торування шляху гуманістичної законності спостерігаються і на українських землях. Початок цього шляху простежується у суспільній організації стародавніх пращурів корінного населення України – племен антів (М.С. Грушевський, В.В. Сєдов, Б.Д. Греков та ін.), у яких «не править хтось один, здавна управляє ними народне зібрання». Навіть не маючи своєї державності, українське населення позитивно сприймало демократичні форми права, що панували на відповідних територіях, про що свідчить, зокрема, широке використання на українських територіях Магдебурзького права. У короткі періоди української державності (Гетьманська держава, УНР) доктринально захищалися гуманістичні правові норми (підпорядкування влади закону, забезпечення прав людини тощо). Характерним прикладом такого підходу є «Конституція Пилипа Орлика». Водночас, входження відповідних східних українських земель, незалежно від того, яким кордоном відмежовувалися ці землі на заході, до складу Росії чи СРСР, переривало європейські правові традиції на цих землях.

Звідти слідує, що проблеми із забезпеченням законності в сучасній Україні, крім недоліків у власній поточній діяльності, мають свої корені у авторитарних правових традиціях царської Росії, які у злочинах більшовицького режиму знайшли свою саму завершену форму. У контексті відношення влади до особистості вбачається пряма кореляція між російською правовою дійсністю та Середньовіччям. Вказані традиції, з поправкою на цивілізованість, переживши розпад СРСР, благополучно збереглися і перекочували до його правонаступників. Такою виявилася на перевірку стійка російська державна

традиція: владі закон не писаний. Необхідні над зусилля, щоб подолати цю традицію.

8. Сучасним втіленням у правотворчу та правозастосовну діяльність держав гуманістичних принципів законності є принцип верховенства права. Верховенство права є сукупністю принципів, дотримання яких дозволяє відрізнити правову державу від неправової, гуманістичну систему законності від антигуманістичної. Дотримання принципів верховенства права підносить на новий рівень вимоги щодо ставлення держави до прав людини: якщо на перших етапах розвитку уявлень про законність припускалося, що влада повинна підпорядковуватися законодавству так само, як і громадяни, то сучасні уявлення стверджують, що права людини і громадянина ставляться вище інтересів держави. Принцип «верховенства права» як такий повинен отримати конкретне нормативно-правове опосередкування у чинному законодавстві України та його практичному застосуванні. Завданням поточного законотворення та правозастосування є наближення концепту «правова держава» до ідеалу гуманістичної законності та «верховенства права», позитивної правової норми до природного ідеалу.

Здійснений аналіз дозволяє по-новому підійти до дослідження проблем законності, а також вирішувати практичні проблеми правотворення та правозастосування, уникаючи помилок щодо здійснення кроків, які можуть приводити до обмеження гуманістичних властивостей законності. Напрямок подальших досліджень повинні стати тенденції та проблеми впровадження гуманістичних ідей у практику.

Висновки до розділу 1

Підсумовуючи викладене вище щодо наукознавчих підходів до адміністративно-правової характеристики забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, можна зазначити що:

1. Ефективність правового регулювання суспільних відносин у державі відображається у теоретичній конструкції поняття законності. Вона має на меті науково відобразити кінцеву мету функціонування правових норм та втілює у собі той стан навколишньої дійсності, де ці базові регулятори суспільного життя уже є його невід'ємною та органічною частиною. Це своєрідний правовий ідеал, прагнення до якого присутнє як у наукових дослідженнях різних часів, так і в свідомості всього суспільства. Досягнення цього ідеалу – результат демократичних перетворень у державі та суспільстві, вагомою частиною яких є й формування демократичної правосвідомості усього населення.

2. Законність слід розглядати не лише як певну соціальну цінність, а і як фактор, який безпосереднім чином впливає на стан культурних процесів, що проходять у різноманітних сферах життя суспільства, зокрема, у правовій. Так, наприклад, режим законності безпосередньо впливає на правосвідомість соціальних суб'єктів, на їх установки і ціннісні орієнтації. Однак цей вплив може бути не лише позитивним, а й негативним. Погляди людей, їх життєві позиції формуються як під впливом досягнень суспільства, так і внутрішньо притаманних процесу суспільного розвитку недоліків, труднощів. Останнє, знаходячи свій прояв у суспільних відносинах, урегульованих правом, відображається на режимі законності і за певних обставин може призвести до відхилень, різного роду деформацій у правосвідомості і правовій культурі учасників цих відносин.

3. Правосвідомість українців більше схильна до ліберального розуміння права та закону, навіть не зважаючи на тривалі намагання нав'язати їм протилежні погляди. Це пов'язано з високоморальним та глибоко релігійним характером культури нашого народу, який не може не справляти вплив на його правосвідомість. Духовність, що притаманна українцям, впливає і на їхнє сприйняття законності, адже вони просто не здатні слідувати правовим нормам, що, на їхню думку, є несправедливими чи не гуманними.

4. Принцип єдності та загальності законності полягає в забезпеченні єдності розуміння нормативно-правових актів усіма учасниками правовідносин,

на кожній адміністративно-територіальній одиниці, встановлення рівних можливостей і відповідальності сторін за порушення закону, але враховуючи історичні, кліматичні, етнокультурні особливості певної адміністративно-територіальної одиниці.

5. Індивідуальна та суспільна правосвідомість ніколи не буде насправді ототожнювати право та закон в силу своєї суспільної природи, тісного зв'язку з іншими видами свідомості. Саме на це повинен звертати увагу законодавець при прийнятті нормативно-правових актів. Вони повинні бути достатньо виважені та написані не лише з позиції права, але й з точки зору моралі та релігії. Адже основною умовою панування законності є якісні закони, на яких вона ґрунтується. А неякісний та неефективний закон – це закон, прийнятий без урахування основ природного права, без належного вивчення природи і структури соціальних потреб, якими він був покликаний до життя, без урахування специфіки правосвідомості і правової культури тих суб'єктів, на яких його було розраховано.

6. Взаємодія законності та доцільності полягає в можливості місцевого самоврядування приймати найбільш ефективні, доцільні рішення в межах правового поля, визначеного нормою права. У правовій державі, яка проголосила курс на децентралізацію, законність і доцільність взаємопов'язані. Мова йде про соціальну доцільність, тобто узгодження з метою закону, а відступ від наміченої законодавцем мети за мотивами вигоди, користі чи інших подібних міркувань є незаконним і недоцільним. У сучасних умовах ринкових відносин доцільним є, наприклад, забезпечення контролю органами місцевого самоврядування стану захисту прав споживачів.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

2.1 Законність в діяльності органів виконавчої влади як складова правового регулювання в умовах побудови правової держави

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) [108, с. 41].

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 права [109, с. 116], друге (широке) – для такої галузі науки, як державне управління. Крім того, широке розуміння

державного управління є характерним і для інших галузевих наук так званого «публічного права».

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» [110, с. 206].

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» [111]. До того ж відсутня однотайність 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» [112, с. 34]. 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 положення правничої науки, є тлумачення словниками слова «законодавство», під яким розуміється «сукупність усіх законів, що діють у якій-небудь державі».

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 України [113].

Верховенство закону у діяльності органів виконавчої влади означає її підпорядкування закону, підзаконність. «Підзаконність урядової влади, – писав В.М. Гессен [114], – є необхідною умовою правового характеру відносин між владою і громадянином... Підзаконна урядова влада визначається правом...». В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко [115] вважають, що у сфері функціонування виконавчої влади, у діяльності органів державного управління вимога підпорядкування закону проявляється особливо суворо.

Верховенство закону означає також пріоритет законів стосовно всіх інших правових актів. Видання підзаконних актів у точній відповідності із законом є умовою дотримання закону підзаконного нормотворця, оскільки всяке видання норм права, що суперечать закону, є порушенням закону, як і виконання вимог нормативного акта, що суперечить закону. «Не у відношенні держави до своїх підданих, – писав В.М. Гессен [114], – а у відношенні законодавчої влади до урядової виявляється так звана переважна сила закону... Переважній силі законів відповідає підзаконність урядових актів...».

З верховенством закону тісно пов'язана проблема доцільності, оскільки нерідко з'являється спокуса відступити від вимог законів в ім'я доцільності –

політичної, державної, суспільної тощо. Зокрема, цим, на жаль, грішить українська судова практика [116].

Однак такий підхід суперечить вимогам законності. Одним з перших на це, очевидно, вказав П.М. Рабинович у дослідженні [117, с. 328], спеціально присвяченому проблематиці законності та доцільності у радянському праві. Заперечення пріоритету доцільності на той момент (1966 р.), очевидно було, одкровенням, оскільки зазіхало на «святая святых» радянського права – «революційну доцільність». «У тих випадках, – вказував дослідник, – коли закон, який підлягає здійсненню, видається з якихось причини недоцільним, то й тоді... закон слід точно виконувати...». Зараз ці вимоги особливо гостро ставляться саме перед органами влади у контексті ч. 2 ст. 19 Конституції України.

Що стосується єдності законності, то цей принцип найбільш часто розуміється як єдине правозастосування у всій країні. Однак більш небезпечним є порушення єдності застосування законів в залежності та на догоду відомчим інтересам. Ця проблема досліджувалася М.Л. Белкіним. У результаті автор прийшов до висновків, що єдність правозастосування є одним з ключових принципів режиму законності. Обґрунтування допустимості при певних умовах відступу від такого принципу, коли така можливість прямо не передбачалася законодавцем, призводить до руйнування принципу законності, оскільки вказаний відступ виводить певні відносини з-під регулювання законом.

Якщо ж говорити про невідворотність і своєчасність відповідальності за правопорушення, то видається очевидним, що якщо визнається обов'язковість виконання вимог закону (у більш широкому розумінні – законодавства), то повинні бути визначені і певні несприятливі наслідки для тих, хто цих вимог не виконує. «Найбільший злочин – це безкарність», – писав Б. Шоу.

За суб'єктами відповідальності остання може бути поділена на відповідальність суб'єктів приватного права і суб'єктів публічного права (СВП). Зазначена класифікація законодавчо представлена у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), який передбачає розгляд адміністративних справ як за зверненнями суб'єктів приватного права (п.п. 1, 2, 4 ч. 2 ст. 17), так і

за зверненнями СВП (п.п. 3, 4, 5 ч. 2 ст. 17). Однак проблема полягає у тому, що якщо притягнення до відповідальності суб'єктів приватного права є абсолютно звичною і практично невідворотною, то притягнення до відповідальності СВП вкрай ускладнене [118].

Тут варто зазначити, що звичаєве право у своїх витоках заклало традиції відповідальності вождів за завдання шкоди членам громади. Наприклад, М. Салінз повідомляє про гавайські усні перекази про те, як багато королів були віддані смерті народом за те, що гнобили накааїнана (членів громади). Той же автор повідомляє, що багато вождів банту були вбиті за утиски своїх одноплемінників. Якщо вождь не прислухався до порад старійшин, намагався змінити традиції, порушував табу або здійснював вбивства, його могли замінити (ашанті, йоруба і емба) [119, с. 47]. Однак постійне прагнення влади поставити себе над законом приводило до більшої чи меншої втрати традицій відповідальності влади перед народом. «Влада породжує безкарність... Безкарність породжує свавілля і беззаконня... Свавілля і беззаконня породжують абсурд, самовпевненість, дурість...». Особливо гіпертрофованого вигляду цей стан справ отримав у СРСР і наслідуваний Україною.

Сучасні дослідження у сфері теорії держави і права та практики правозастосування у державному управлінні виходять переважно з гуманістичної парадигми розвитку вчень про державу і право, тобто з того, що саме гуманістичні ідеї та гуманістична практика торували собі нелегкий шлях всупереч тенденціям антигуманізму [120]. Гуманізм є фундаментальною основою організації державної влади. Даний принцип означає визнання цінності людини як особистості, затвердження пріоритету її інтересів у діяльності держави. Гуманізм – це орієнтація на приватні інтереси, на права і свободи людини як вищу цінність.

Водночас, необхідно враховувати, що гуманістичні ідеї у державному управлінні далеко не завжди займали пріоритетне становище. Більше того, слід, очевидно, визнати, що у сфері взаємовідносин влади і громадян переважали тенденції антигуманізму, – як в часовому, так і в просторовому вимірі; як на

практиці, так і у доктрині. Однак на даний момент ці питання майже не знаходять достатнього аналізу, хоча і антигуманістичні прояви можуть бути повчальними.

Якщо порівняти типи доктрини та практики, як вони корелювали в історії людства, то гіпотетично можна сформулювати такі сполучення:

- a) антигуманістична доктрина – антигуманістична практика;
- b) антигуманістична доктрина – гуманістична практика;
- c) гуманістична доктрина – антигуманістична практика;
- d) гуманістична доктрина – гуманістична практика.

При цьому під антигуманістичними доктринами та антигуманістичними практиками будемо розуміти ті, які прагнуть обґрунтувати та реалізувати у суспільному житті нікчемність особистості і народу перед державою та владою, необмеженість державної влади, необов'язковість для неї елементарних норм моральності, намагаються ідеалізувати авторитарну, деспотичну, тоталітарну державу, які бачать у праві тільки «наказ влади». Під гуманістичними доктринами та гуманістичними практиками будемо розуміти ті, які обґрунтовують ідеї підпорядкування держави народу, вимоги забезпечення прав людини, підпорядкування державної влади закону, захисту особи і суспільства від свавілля та беззаконня [121]. Аналізуючи гіпотетичні сполучення

a) антигуманістична доктрина – антигуманістична практика та б) антигуманістична доктрина – гуманістична практика, слід дійти висновку, що при пануванні антигуманістичної доктрини ніколи неможлива гуманістична практика (за деякими окремими проявами, які будуть послідовно подавлятися), і, навпаки, завжди буде панувати антигуманістична практика. Зазначене пов'язане із тим, що, з одного боку, антигуманістична практика завжди створює попит на антигуманістичну доктрину. З іншого боку, за своєю сутністю влада завжди прагне звільнити себе від будь-яких обмежень, тому без відповідних стримуючих чинників, зокрема, без гуманістичних ідей і доктрин, ніколи не буде гуманною.

Живучість антигуманістичних доктрин і практик полягає, очевидно, у тому, що ці теорії і практики відповідають жорстко ієрархічній, вертикально-

пірамідальній (авторитарній, тоталітарній) організації влади, яка, як зазначалося вище, складається найпростіше як генетично обумовлена і відповідає прагненням і праву сильного, «праву війни», «кулачному праву», «праву влади», легко прораховується у короткостроковій перспективі. У цьому сенсі з гуманістичними доктринами та практиками ситуація значно складніша. Хоча горизонтальні, демократичні відносини також первісно генетично обумовлені, однак їх практична реалізація вимагає значно більше зусиль, інтелекту, врахування довгострокових перспектив [121]. Тому перелічені вище ознаки демократичних режимів і гуманістичної законності не можуть бути досягнуті одномоментно, – як у часі, так і у просторі, – і у повному обсязі. Більше того, цілком можливі відкати до більш антигуманістичних проявів. Як зазначає згаданий вище О.І. Добролюбов [122, с. 108], створений людиною правовий механізм набагато складніше «більш природного», суворо ієрархічного (монархічного) механізму влади. Тому правовий механізм набагато більш вразливий і крихкий порівняно з вольовим механізмом «господаря-повелителя».

Таким чином, сполучення «гуманістична доктрина – антигуманістична практика» та «гуманістична доктрина – гуманістична практика» слід розглядати у єдності як процес впровадження гуманістичних праволюдних ідей, які, прагнучи до ідеалу гуманізму, можуть певний час існувати поряд з антигуманістичними ідеями чи практиками, долаючи останні.

Наприклад, політичним ідеалом брахманізму була своєрідна теократична держава, де цар править під керівництвом жерців, визнає вищість релігійного закону над світським. За допомогою таких ідей брахмани відстоювали свою політичну гегемонію в суспільстві [123, с. 105]. Зазначена доктрина слугувала обґрунтуванням кастової соціальної структури суспільства, соціальної нерівності людей, яка закріплювалася з покоління в покоління і при цьому освячувалася законами.

Вказаній доктрині протистояло вчення буддизму, в якому здійснено поворот від бога до людини як автономної особистості. На відміну від традиційно-теологічного брахманістського тлумачення драхми, буддизм

трактував її як керуючу світом природну закономірність, природний закон («Вічний Закон»). Він обмежує роль і масштаби покарання, підкреслює неприпустимість застосування покарання безвинно, заперечує насилля, стверджує: шлях законності, «серединний шлях» – це шлях справедливості, істини, добра, ненасилля, самообмеження [124, с. 137].

Якщо тепер знову повернутися до витоків права, то неважко дійти висновку, що на перших етапах становлення права запровадження режиму законності здійснювалося з метою гарантування, перш за все, фізичних (життєвих, вітальних, соматичних) прав людини. Серед таких прав – право на життя, фізичну недоторканність, належний рівень матеріального забезпечення, власність на предмети споживання, деякі інші [125, с. 362]. Отже, коли у первісних суспільствах вирішувалася проблема обмеження свавілля домінантів (вождів, інших «сильних і могутніх») у розподілі їжі, тим самим вирішувалося питання фізичного виживання первісної людини. Саме про збереження засад соціальної справедливості йшлося у законах ранніх держав [126, с. 275]. Зокрема, Закони Урунімгіни (Урукагіни) – найдавніші з відомих історії законодавчих пам'яток – було спрямовано на підтримання стародавніх «справедливих» порядків і традицій, на «захист удів та сиріт», гарантували власникам храмових та державних наділів їх права «на основі справедливості», скасовували кабальні продажно-заставні правочини.

Право Стародавнього Вавилону, шумерські закони – найдавніші відомі історії письмові пам'ятки права [127, с. 156]. Вивчення цих пам'яток свідчить про те, що у містах-державах Месопотамії функціонували общинні збори і ради старійшин. Ці общинні органи не тільки обирали й у деяких випадках скидали правителів, але і визначали обсяг їх повноважень, наділяючи більшими чи меншими правами у військовій та законодавчій сферах. Незважаючи на подальші централізаторські тенденції у Вавилоні, владу давньовавилонських царів так і не стала повністю деспотичною.

Перший приклад істинної поваги до права як явища значущого, що підноситься над суєтністю життя, дає нам антична історія [128]. Вона охоплює

десятки століть (Афіни, Рим), починаючись з виникнення елементів громадянського суспільства, і генерує такі ідеї, безпосередньо пов'язані з ідеєю права, як ідеї законності, людської гідності, свободи та прав людини, верховенства права.

Так, найважливішим принципом організації системи влади у римській публічно-правовій традиції був, як видно, суворий розподіл повноважень між різними установами та органами. Притому що жоден орган влади не міг представляти римський народ у цілому – в цьому були не тільки необхідні правові гарантії від узурпації влади, а й вимога «діяти з народом». У сфері публічного права чільним джерелом і основною формою правових приписів був закон – *lex*. Закони суть опосередковане вираження волі народу – тому у тому числі неодмінним має бути для істинних громадян і для всього публічно-правового порядку виконання їх вимог. Зворотне відношення руйнує самий правовий зміст закону: «Марно видавати закони, якщо їм не підкоряються і їх не виконують» («*Frustra ferentur leges nisi subditi et obodientibus*» [129, с. 76].

Водночас, у періоди одноосібної влади у Римі (*Rex*, *Princeps*, *Dominus*, *Imperator*) володарі вилучалися з-під дії законів і самі отримували законодавчу владу. Водночас вважалося, що влада володаря виникала і ґрунтувалася на делегованій йому – в особливій урочистій правовій формі – владі всього римського народу щодо «публічних справ».

Про зміст законів публічного грецького права можна судити із знань про принципи та риси фактичної поведінки грецьких громадян, а також із доктринальних творів античних мислителів. Так, у роботі зазначається, що одна з цих рис – загострене прагнення до свободи, усвідомлення себе не підданими, а громадянами, котрі підпорядковуються лише закону, а не волі якоїсь іншої особи. Зокрема, «варвари» сприймалися греками як люди, що заслуговують презирства, тому, що вони були чужі грецькому полісному способу життя, який характеризувався свободою, суверенітетом, наявністю невід'ємних прав, підпорядкуванням лише закону, а не будь-якій особі (монарху). Вони мали у своїх царствах статус підданих, а не громадян, на відміну від греків, тому-то

останні і сприймали їх як «рабів від народження». «Варвар», що отримав грецьку освіту, залучений до полісної цивілізації, вже фактично переставав бути в розумінні греків «варваром» і ставав повноцінним елліном. Презирство до «варварів» мало, таким чином, не расовий, а цілком соціокультурний характер.

На відміну від Стародавнього Риму, у Стародавній Греції правителі були обмежені законом. Наприклад, Пісістрат у всіх взагалі випадках хотів керувати усіма справами за законами, не допускаючи для себе ніякої переваги. Внаслідок реформ Клісфена принцип так званої «ісономії» (рівності перед законом), що зародився вже раніше в аристократичному середовищі, з клісфеновських часів поширився на весь цивільний колектив; представники знаті не мали тепер жодних привілеїв у порівнянні з масою демосу [130, с. 106].

Позитивні риси античного права ґрунтувалися на міцних доктринальних засадах. «В управлінні державою, – зазначав Аристотель, – повинен панувати закон». «Свавілля треба ще більше гасити, ніж пожежу», – підкреслював Геракліт. «Та держава, в якій громадяни підпорядковуються законам, є щасливою під час миру й непохитною під час війни», – вчив Сократ. «Закон – володар над правителями, а вони – його раби», – наполягав Платон. Давньоримський філософ Цицерон вважав, що треба установити «не тільки для магістрату міру їхньої влади, але й для громадян міру їхньої покори» [131].

Невизнання гідності всіх членів суспільства, нерівність прав людини характерні для державно-правової думки Середньовіччя – як рабовласницького, так і феодалного типу держав. Панівна ідеологія захищала владу в будь-якому її вираженні, а право зводила до проявів влади. Середньовіччя не цінує людину за її індивідуальні якості. Вага і значимість окремішньої особистості у середньовічному суспільстві є незначною. Ціна людського життя доволі низька. Середньовіччя – це епоха, якій властивий культ сили однієї людини над іншою. Сила, трактована як право, є типовою рисою цієї епохи [132, с. 31].

Одним з вищих проявів антигуманізму і беззаконня тих часів було переслідування інквізицією «єретиків». При цьому формально інквізиційний процес розпочинався і здійснювався за формальним законом, з дотримання

формальної судової процедури. Однак, саме поняття єресі було надзвичайно непевним і невизначеним, так що будь-яке висловлювання і настрої можна було при бажанні витлумачити як єретичне, а крім того при нестачі таких висловлювань їх нерідко просто вигадували. Фактично кожна людина була беззахисна перед небезпекою можливого звинувачення в єресі. Якщо це не входило в наміри і плани інквізиторів, вона не могла ані виправдатися, ані уникнути страшних тортур і болісної страти. За статистичними даними, переслідування з боку іспанської інквізиції з 1481 до 1809 рр. зазнали 341.021 людина, з них 31.912 були спалені особисто, 17.659 – *in effigie* (символічна страта), 291.460 були піддані тюремному ув'язненню та іншим покаранням. Отже, дотримання формальної законності і юридичної процедури не захищало обвинувачених від пред'явленого обвинувачення, яке часто ґрунтувалося виключно на наклепі чи доносі.

Зазначену ситуацію, з певною поправкою на відносну цивілізованість, дуже нагадує ситуація з кримінальними обвинуваченнями в Україні. Точно так же, при наявності кримінального законодавства і формальної юридичної процедури досудового слідства й суду, підозрювані піддаються тортурам, з них незаконно вибиваються зізнання, а кількість виправдовувальних вироків в українській системі правосуддя складає лише 0,2% [133]. За таких умов український кримінальний процес має всі ознаки інквізиційного.

Варто також зазначити, що, як вважається, політико-правові засади необмеженої влади періоду Середньовіччя беруть свої начала у конструкціях монархічного ладу Римського права. Однак у цей період різні історичні і державно-політичні модифікації необмеженої влади не ґрунтувалися на народному суверенітеті, як у античному Римі. Звідти – конструкції абсолютизму. Тобто, знову можна констатувати реалізацію ієрархічних будов за принципом «що простіше». Принцип надзаконного характеру королівської влади був у Західній Європі був подоланий у Новий час [134, с. 527].

Як реакція спротиву феодальному гнобленню у X–XIII ст.ст. у Західній Європі розвивається комунальний рух – міста розпочинають боротьбу за

звільнення від феодальних повинностей, за торговельні привілеї та міське самоврядування. У результаті міста отримували особливі правові системи, які у загальному вигляді іменувалися Магдебурзьким правом чи міським правом (на фото – колона Магдебурзького права у Києві). Магдебурзьке право стало юридичним закріпленням успіхів городян у боротьбі з феодалами за самостійність. За Магдебурзьким правом міста звільнялись від управління й суду феодалів, влади воєвод, старост та інших державних чиновників. Ненависть жителів міст до феодальних баронів знаходила собі дуже влучні вислови у редакціях деяких хартій, які вони змусили своїх баронів підписати. У coutume міста Байонни є такі рядки: «народ древніше панів. Народ, чисельністю своєю перевершує інші стани; бажаючи миру, створив панів для приборкання та упокорення могутніх», і т. д. [135]. Отже, право середньовічних міст (Магдебурзьке право) було чинником обмеження свавілля середньовічних властителів.

Островом в океані необмеженої монархії Середньовіччя були Британські острови. В Англії монархія завжди була більш-менш обмежена законом, парламентом і судом. Характерною у цьому сенсі є Велика хартія вольностей 1215 р. У ній були зроблені сміливі для того часу кроки щодо обмеження влади короля і свавілля королівських чиновників у центрі і на місцях, захисту людини проти свавільного арешту (позбавлення волі). На думку С.П. Головатого [136, с. 120], за своїм юридичним характером Хартія стала актом унормування відносин між монархом і підданими в рамках права. Втілена у Хартії ідея, згідно з якою у суспільстві існує корпус правил (право), якому має коритись і сам монарх, стало основою теорії обмеженої монархії. Для людства загалом Велика Хартія стала доказом того, що проти свавільної влади є ефективний інструмент дії, який полягає в реалізації ідеї встановлення «загального юридичного порядку», якому має коритись будь-яка влада. У цьому аспекті Велику Хартію слід сприймати як юридичний документ, що був безпосереднім попередником доктрини верховенства права та відповідного їй юридичного принципу.

Не можна стверджувати, що всі домовленості, норми та права завжди дотримувалися. Траплялися і порушення з боку влади. Однак ці порушення отримували відсіч у суспільстві і підтримувалися верховною владою. Дуже важливо, що для цього були правові (законні) підстави.

Так, у 1628 р. «Його Королівській пресвітлій Величності» було направлено «Петицію про право». У Петиції її автори скаржилися на самоправство королівських чиновників щодо збирання податей, не передбачених рішеннями Парламенту, свавільним ув'язненням підданих у в'язницю і навіть страту, і разом із тим на поблажливість до справжніх правопорушників. В обґрунтування порушень чиновників автори Петиції посилалися на Велику хартію вольностей 1215 р. і закликали припинити порушення законів і статутів англійського королівства. Петиція була розглянута королем, в результаті ним був винесений вердикт: «Король бажає, щоб Право здійснювалося відповідно до законів і звичаїв Королівства. І щоб Статути виконувалися належним чином, щоб Його Піддані не мали причини скаржитися на які-небудь образи чи утиски, що суперечать їх справедливим Правам і Вольностям, зберігати які він вважає себе по совісті так само зобов'язаним, як зберігати свою Прерогативу». Тобто, король висловився на користь дотримання раніше об'явлених прав і свобод [137, с. 64].

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, внутрішньовідомчими 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.

В першу чергу вимоги законності звернені до правотворчої діяльності уповноважених суб'єктів:

- відповідність законодавства реальним потребам регулювання суспільних відносин. Закони та засновані на них підзаконні нормативно-правові акти повинні відображати реальну дійсність, існуючі економічні, соціальні, політичні, національні, духовні, моральні, релігійні та інші умови життєдіяльності суспільства і перспективи їх розвитку;

- вираз в законах волі та інтересів переважної більшості суб'єктів, яким вони адресуються, що робить їх, за висловом Г. Ф. Шершеневича, «загальнокорисними». Недотримання цієї вимоги призводить до того, як зазначає В.М. Корнєв, що в нашій країні часом з'являються такі нормативно-правові акти, які «... за характером які у них розпоряджень не тільки не сприяють формуванню режиму законності, а, навпаки, підривають віру громадян Росії в побудову інститутів правової держави, торжество соціальної справедливості і можливість прийняття справедливих законів». У той час як основна задача правотворчості – узгодження існуючих в суспільстві інтересів різних соціальних груп, вирішення питань «... взаємин і взаємозалежностей, які існують між ідеологією, політикою і правом» [138, с. 107];

- відповідність прийнятих законів та інших нормативно-правових актів природно-правовим і моральним засадам, відображення в законодавстві таких основоположних правових цінностей, як свобода, рівність, справедливість;

- законодавче визнання невідчужуваності основних прав і свобод людини і громадянина;

- верховенство закону в системі нормативно-правових актів.

Дана вимога включає два змістовних моменту. По-перше, законом повинні регулюватися не всі, але найбільш важливі, соціально значимі відносини. Прагнення врегулювати будь-яке питання саме законом призводить до безмірного збільшення обсягу законодавства, що значно ускладнює роботу з ним навіть професійних юристів, не кажучи вже про простих громадян, яких незнання закону не звільняє від відповідальності. Постійно збільшується і змінюється обсяг законів в кінцевому підсумку призводить до знецінення законодавчих актів, до втрати поваги до закону як акту, що володіє вищою юридичною силою. По-друге, всі інші нормативно-правові акти повинні прийматися на основі закону і закону не суперечити;

- суворе дотримання компетенції, порядку прийняття законів і заснованих на них нормативно-правових актів.

До вимог, що пред'являються до правовиконавчої і правозастосовчої діяльності, належать такі:

- вимога суворого і неухильного дотримання і виконання законів усіма суб'єктами права;

- наявність системи контролю та нагляду за суворим і неухильним дотриманням і виконанням законів усіма суб'єктами права, включаючи державу, її органи і посадових осіб.

Єдність законності гарантує однакове розуміння, тлумачення, застосування законів і відповідних їм інших нормативно-правових актів усіма суб'єктами права на території держави.

З позицій федералізму принцип єдності законності сприяє формуванню несуперечливої федеральної системи законодавства, що включає як федеральні

акти, так і акти суб'єктів Федерації, що, в свою чергу, забезпечує цілісність держави;

- доцільність законності. Ухвалення будь-якого нормативно-правового акта передбачає досягнення певних цілей і завдань, які, як правило, прямо викладаються в тексті нормативно-правового акта, в преамбулі або у відповідних статтях. Безумовно, досягнення поставлених цілей і завдань неможливо без дотримання і виконання самих законодавчих положень, що становить сутнісне вимога законності. Отже, доцільність законності – це принцип, який дозволяє в кінцевому підсумку досягти головної мети законодавчого регулювання, яка полягає у встановленні і підтримці правопорядку в суспільстві. Проблема полягає насамперед у забезпеченні доцільності самого законодавства, що означає правильну постановку завдань правового регулювання тими чи іншими законодавчими актами з урахуванням реальних економічних, соціальних, політичних проблем, зовнішньоекономічних і зовнішньополітичних чинників;

- неприпустимість протиставлення законності і справедливості. Справедливість – основна правова цінність, пов'язана з уявленнями про права людини, його дійсних можливостях, з відображенням їх в законах і захистом даних прав. Основний зміст справедливості становлять вимоги рівності прав і свобод людини і громадянина та пропорційності (відповідності) між реальною значущістю індивідів (соціальних груп) і їх соціальним становищем, між правами і обов'язками, між діянням і заплата, працею і винагородою, злочином і покаранням і т. д.

І останнім структурним елементом законності є механізм реалізації вимог і принципів законності в фактичній поведінці суб'єктів права.

У свою чергу, даний механізм повинен включати:

- систему державної влади, що дозволяє приймати закони, що відповідають потребам правового регулювання суспільних відносин, розробляти методи і засоби визначення таких потреб, що виключають такі негативні наслідки, як суб'єктивізм і волюнтаризм в процесі правотворчості, відставання права від мінливих потреб суспільства, яке гальмує соціальний прогрес;

- механізм виявлення правових норм, вже не відповідають об'єктивно змінилися можливостям і потребам суспільства, наукового аналізу знову виникаючих суспільних відносин, всебічного прогнозування можливих наслідків прийняття нових законів. Про необхідність активізації прогностичної діяльності держави на всіх рівнях державної влади пише професор Ю. А. Тихомиров. Прогнозування має будуватися на міцному науковому фундаменті. Юридичне прогнозування – це «... наукове передбачення тенденцій розвитку правової сфери суспільства і можливих варіантів правових рішень і дій. Мета юридичної прогнозування – забезпечення наукового передбачення динаміки правових станів, тобто мінливих цілей і рівнів правового регулювання. Головне – забезпечити оптимальне правовий вплив на процеси, що відбуваються в суспільстві і державі, уникнути можливих відхилень і домогтися високих кінцевих результатів» [139, с. 148];

- механізми виховання щодо формування у населення стійкого переконання в необхідності і важливості суворого дотримання і виконання чинних законів, так званого «почуття законності» у громадян. Г. Ф. Шершеневич під почуттям законності розумів «спонукання дотримуватися встановлених законів, тобто загальні правила поведінки, не погодившись з конкретними умовами їх застосування». «Почуття законності – це не тільки згідне з законом поведінку, це нестримне, може бути, несвідоме прагнення робити все, що законом, це потреба дотримання закону». Іншими словами, «сформувати у членів суспільства звичку дотримуватися діючих в країні законів» [140]. Безумовно, важливе місце в цьому механізмі займають правове виховання молоді, правова просвіта населення.

2.2 Місце органів виконавчої влади у системі гарантій законності

Принцип законності є одним найважливіших основоположних принципів суспільно-політичного ладу. У літературі відсутнє єдине визначення принципу законності. Це зумовлено декількома факторами: широким змістом поняття

принципу законності; відсутністю чіткого законодавчого визначення принципу законності; суб'єктивним розумінням науковцями даного принципу.

В. В. Копейчиков визначає принцип законності як здійснення всіх правових форм діяльності держави, функціонування громадського суспільства, громадян на основі й у відповідності з нормами права. природними правами та обов'язками людини [140].

На думку Рабіновича П. М. законність – це режим відповідності суспільних відносин законам, підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється в результаті їх неухильного здійснення всіма суб'єктами права [141, с. 104].

Зміст принципу законності становить система конкретних вимог: 1) загальність законності, що означає обов'язковість законів та інших нормативно-правових актів для всіх учасників суспільних відносин без винятку; 2) суворе дотримання закону усіма суб'єктами правовідносин; 3) верховенство закону в системі нормативно правових актів; єдність законності: 4) реальність законності, тобто фактичне виконання вимог, закладених в юридичних нормах, учасниками правовідносин; 5) єдина націленість діяльності органів законодавчої, виконавчої та влади; доцільності законності: (вибір законних варіантів здійснення правотворчої та правозастосовчої діяльності, які є найбільш оптимальним заходом досягнення мети правового регулювання); 6) забезпечення рівності усіх перед законом; можливість покарання тільки за порушення чітко визначених положень закону; 7) невідворотність покарань за здійснене порушення закону; 8) встановлення дієвого механізму впровадження принципу законності в усіх сферах суспільного життя, створення системи гарантій, за допомогою яких би забезпечувалось повне дотримання принципу законності.

Особливо важливим видається також прийняття такого основного закону держави, який би зміг втілити прагнення народу до справедливості у всіх сферах суспільного та державного життя, починаючи від закріплення основних прав та свобод людини та громадянина та закінчуючи організацією державної влади в країні. Повага до конституції держави, що сформована у правосвідомості народу,

звернення до неї як до головного регулятора правовідносин сприяє зменшенню соціальної та політичної напруги у суспільстві і зростанню рівня законності у державі. З метою запобігання зниженню законності громадяни повинні розраховувати на дієвість конституції країни, неухильне дотримання якої зможе вберегти їх від прийняття антиправових законів, що порушують їх права та свободи.

У зв'язку з цим, ґрунтуючись на деяких положеннях концепції законності, яку пропонує Поляков А. В., ми б хотіли зауважити, що дещо інше відношення до цього явища повинно бути сформовано у правосвідомості представників державної влади. Так, науковець стверджує, що законність можна визначити як принцип функціонування апарату держави (публічної влади), при якому застосування права посадовими особами здійснюється в суворій відповідності з вимогами закону, а режим законності, який реалізується в державі, являє собою самозобов'язання державної влади власними законодавчими актами, що виключає свавілля в її діях [142]. В нашому розумінні, відображення закону у правосвідомості осіб, які причетні до правозастосовної діяльності як представники державної влади, повинно мати більш формальний характер, ніж у правосвідомості пересічних громадян, адже від цього безпосередньо залежить рівень законності у державі.

Панування законності у діяльності органів державної влади, що є легітимними та діють на правовій основі, повинно бути засноване на точному і неухильному дотриманні її представниками букви закону, сумлінному виконанні ними усіх його приписів. Зрештою їхня правосвідомість повинна мати особливо високий рівень, зокрема, у ідеологічному її аспекті. Тобто вони повинні володіти достатньою кількістю знань у сфері юриспруденції, щоб при виконанні своїх обов'язків особа керувалася не просто загальними принципами права, правовою інтуїцією чи власним особливим баченням тлумачення правових норм, а глибокими знаннями конституції, законів та підзаконних нормативно-правових актів та могла забезпечити належний рівень виконання норм права та втілення в життя прав та свобод людини та громадянина. Саме тому законодавцю слід

більш детально врегулювати питання підвищення кваліфікації державних службовців, їх правового виховання та освіти, врахування професійних та моральних якостей при прийомі на службу до державних органів.

Дослідження, яке провели Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» та соціологічна служба Центру Разумкова з 19 по 24 грудня 2014 р., констатує думку респондентів щодо погіршення у такій сфері, як дотримання державними службовцями законності (43%, у 2013 р. – 51%) [143]. Таке бачення громадянами ситуації із забезпеченням дотримання закону в органах державної влади, на наш погляд, безпосередньо впливає на зменшення рівня законності у всій країні. В той час як представники держави повинні бути прикладом високого рівня дотримання законів, вони часто демонструють зневагу до них, лише підсилюючи нігілістичні та антиправові настрої у суспільстві.

Світоглядні позиції завжди поєднуються з моральною культурою особистості, якою є якісна характеристика морального розвитку та моральної зрілості особистості, що виявляється на трьох рівнях: 1) культура моральних почуттів, яка є виразом здатності особи до співчуття, співпереживання, милосердя; 2) культура етичного мислення як раціональна складова моральної свідомості, що виражається у знанні моральних цінностей, вимог суспільства, у здатності людини свідомо обґрунтувати цілі й засоби діяльності, здійснювати обґрунтований моральний вибір; 3) культура поведінки, через яку реалізуються поставлені й прийняті моральні цілі та здійснюються вчинки відповідно до етикетних вимог, правил. Висока моральність корелює з кваліфікованою професійною діяльністю [144, с. 146].

Таким чином, виходячи з аналізу різноманітних наукових підходів до розуміння правової культури та її змісту в контексті її впливу на стан законності в суспільстві надає нам можливість виокремити елементи структури правової культури правозастосовного суб'єкта, що виступають фактором ефективності правозастосовної діяльності. Серед них, зокрема, наступні:

а) рівень правових знань (тобто, знання законодавства та досягнень юридичної науки) та вміння користуватися правовим інструментарієм, що сприяє забезпеченню законності та правопорядку у суспільстві;

б) повага до права (тобто усвідомлення соціальної цінності права як регулятора суспільних відносин, впевненість у необхідності і соціальній корисності законів, у цінності права як мірила свободи і справедливості);

в) професійна правосвідомість, зміст якої формується на підставі положень чинного законодавства і яка визначає відношення до прав і свобод людини як до певних ціннісних орієнтирів, що визначають значення і зміст правозастосування. Даний елемент включає в себе також юридичне мислення – тобто здатність мислити юридично, зокрема, надавати юридичну оцінку фактам – правильно і юридично точно їх кваліфікувати та вміти застосовувати свої знання у практичній діяльності [145].

У питаннях контролю за станом дисципліни та законності в правоохоронних органах велике значення набуває функціонування служб внутрішньої безпеки у відповідних правоохоронних структурах. Так, до основних функцій служб внутрішньої безпеки належать: забезпечення виконання актів і доручень Президента України, Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, вимог, визначених законами України, нормативно-правовими актами, організація роботи структурного підрозділу; складання плану роботи структурного підрозділу та контроль за виконанням; участь у заходах щодо підвищення кваліфікації співробітників структурних підрозділів; організація професійного навчання співробітників.

Служби внутрішньої безпеки посідають керівну роль у забезпеченні дотримання працівниками структурного підрозділу: виконавської дисципліни; ведення діловодства; правил внутрішнього розпорядку та режиму роботи; вимог нормативно-правових актів з охорони праці; правил пожежної безпеки; розгляд скарг на дії співробітників структурного підрозділу; оцінка результатів роботи, ділових якостей співробітників при виконанні покладених завдань; внесення пропозицій керівництву щодо вдосконалення роботи структурного підрозділу,

організаційної структури та зміцнення кадрового потенціалу; внесення пропозицій щодо вжиття заходів до порушників виконавської, трудової дисципліни [146, с. 108].

У той же час діяльність служб внутрішньої безпеки нерозривно пов'язана із забезпеченням безпечної діяльності правоохоронного органу. У цьому аспекті можна виділити наступні функції даних підрозділів: організація і координація заходів щодо захисту співробітників правоохоронних органів від перешкоджання виконанню покладених на них службових обов'язків, а так само від посягань на життя, здоров'я, житло і майно співробітників, їхніх близьких родичів, пов'язаних з їхньою службовою діяльністю; захист системи правоохоронних органів України, за якої забезпечується її стабільне функціонування.

Саме тому можна дійти висновку, що проблема вдосконалення діяльності підрозділів внутрішньої безпеки в правоохоронних органах, пошуку нових форм профілактики правопорушень і попередження злочинних проявів в органах правопорядку набуває особливої актуальності.

Принцип законності закріплений у багатьох нормативних актах, які визначають цей принцип по-різному: ст. 19 Конституція України (далі КУ) «...ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України», ст. 129 КУ «Основними засадами судочинства є: законність», ч. 1 ст. 68 КУ: «громадяни зобов'язані неухильно додержуватись Конституції та законів України...»; ст. 5 Цивільний процесуальний Кодекс «Суд зобов'язаний поважати честь і гідність усіх учасників цивільного процесу і здійснювати правосуддя на засадах їх рівності перед законом...», ст. 3 Закон України «Про статус суддів»: «Судді у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежними, підкоряються тільки законові...» [147, с. 340] тощо.

Суд у своїй діяльності при вирішенні цивільних справ повинен правильно застосовувати норми матеріального і процесуального права до конкретних правовідносин. У випадку, коли відсутня норма закону, що регулює дані відносини, суд застосовує аналогію закону або аналогію права. Саме в цьому полягає перша особливість принципу законності в судочинстві.

Суд вправі вирішити справу і застосувати один із видів державного примусу, якщо санкція статті, яка регулює дані правовідносини, передбачає альтернативу їх застосування – це є друга особливість.

Закріплення в Конституції України норми про те, що «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» (ст.6), 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, що передбачені Конституцією та законами України» (ст.19) є ніщо інше, як нормативна регламентація законності, яка є необхідною умовою функціонування правової та демократичної держави, насамперед, її правової системи, органів державної та публічної влади, населення тощо, і яка найчастіше визначається науковцями як «неухильне виконання законів і прийнятих у відповідності з ними інших правових актів державними органами, їх посадовими особами, громадянами, недержавними органами і організаціями».

На нашу думку, розуміння законності саме як «неухильного виконання законів і прийнятих відповідно до них правових актів» є більш прийнятним, ніж те, яке міститься в Конституції України, в статтях 6 та 19 якої мова лише йде про виконання законів, оскільки, беззаперечним є те, що органи державної влади, громадські організації зобов'язанні виконувати норми, що передбачені не лише у законах (законодавчих актах) а й у підзаконних правових актах. У зв'язку з цим пропонуємо ч.2 ст.6 Конституції України 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 Конституції України у такій редакції:

«Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією, законодавчими та підзаконними актами України».

Звичайно, що нас більше цікавить саме характеристика способів (засобів) забезпечення законності державного управління, які пропонуємо розглядати як синоніми, оскільки вони означають одне і теж саме: «певну дію, прийом або систему прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось», у зв'язку з чим, у тлумачних словниках слово «засіб» визначається як – «спосіб», і навпаки «спосіб», як «засіб». На синонімії зазначених слів наголошується і у науковій літературі, що вважаємо обґрунтованим та таким, що буде запобігати термінологічній плутанині, позаяк, навіть у підручниках з курсу адміністративного права та державного управління одні й ті ж самі способи (засоби) забезпечення законності (контроль, нагляд та розгляд звернень громадян) називають лише способи або лише як засоби [147, с. 196].

У науковій літературі пропонується визначення поняття «система засобів забезпечення законності», під якою пропонується розуміти «сукупність завдань, функцій, повноважень, форм, методів і порядку такої діяльності» [148, с. 32].

На нашу думку, таке визначення засобів (способів) забезпечення законності є досить загальним, оскільки не відображає їх сутності та призначення.

В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко під способами забезпечення законності пропонують розуміти «види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми роботи, які ними використовуються», яке практично повторює попереднє.

Перш ніж запропонувати власне визначення поняття способів забезпечення законності, варто визначити їх загальні ознаки, до яких пропонуємо віднести:

1. Вони є невід'ємною складовою (елементом) гарантій забезпечення законності, які прийнято поділяти на дві групи: загальні та спеціальні, або на: «об'єктивні умови та спеціальні юридичні засоби», «загально-соціальні і

юридичні», «об'єктивні умови існування суспільства та спеціально вироблені державою і громадськістю засоби, що забезпечують точну реалізацію норм права всіма суб'єктами», інколи на три групи: загально-соціальні, спеціально-соціальні (юридичні), організаційні.

Більш вдалим вважаємо розуміння двох груп гарантій законності, запропоноване В. К. Колпаковим та О. В. Кузьменко, відповідно з яким, перша група таких гарантій вважається умовами (передумовами) забезпечення режиму законності (політичні, економічні, ідеологічні, організаційні); друга спеціальними засобами забезпечення режиму законності, до яких автори відносять: а) організаційно-структурні формування, а саме державні органи і недержавні структури, на які покладено обов'язок з підтримання і зміцнення режиму законності; б) організаційно-правові методи, а саме види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми роботи, які ними використовуються для забезпечення законності, взаємодія яких (організаційно-структурних формувань і організаційно-правових методів) яких утворює особливий державно-правовий механізм забезпечення законності.

Щодо самого терміну «гарантії забезпечення законності», то під таким науковці розуміють: «систему засобів, способів, прийомів і методів забезпечення законності, що дозволяють безперешкодно реалізувати правові норми, користуватися суб'єктивними правами і виконувати юридичні обов'язки»; «систему засобів, з допомогою яких у суспільному житті впроваджується, охороняється і у випадку порушення відновлюється законність»; «позитивні об'єктивні умови, що сприяють підвищенню рівня розвитку суспільства, добробуту народу, а також спеціальні юридичні засоби і способи, через які забезпечується режим законності у країні»; «умови суспільного життя і заходи, що вживаються державою для забезпечення режиму законності і стабільного правопорядку»; «обумовлені чинним законодавством і розвитком суспільного життя фактори, що забезпечують дотримання законності»; «обумовлені закономірностями суспільного розвитку умови, засоби, фактори, що забезпечують дотримання законності».

На нашу думку, кожне із вищенаведених визначень має право на існування, що, насамперед, обумовлено різноплановістю гарантій законності, одні з яких є умовами та передумовами режиму законності, інші способами її дотримання.

2. Реалізуються (застосовуються) відповідними державними, самоврядними чи громадськими органами (організаціями), посадовими особами, членами громадських організацій, або в індивідуальному порядку (наприклад, звернення із заявою про вчинене правопорушення).

3. Вид способу забезпечення законності, умови та підстави його застосування залежать від правового статусу органу (організації) чи особи, що його реалізує, тобто від покладених на нього завдань, функцій та повноважень.

4. Метою застосування будь-якого із способів забезпечення законності є встановлення фактичного стану дотримання вимог чинного законодавства та відповідне реагування на нього, міра якого залежить від особливостей правового статусу органу, що їх застосовує.

Вище наведені ознаки способів забезпечення законності дають змогу визначити їх як окрему групу гарантій забезпечення законності, цілеспрямовану діяльність відповідних органів (посадових осіб), яка здійснюється у межах покладених на них завдань, функцій та повноважень з метою встановлення фактичного стану дотримання вимог чинного законодавства та відповідного реагування на нього.

Сформулювавши поняття способів забезпечення законності, перейдемо до з'ясування їх видів, оскільки єдина думка з цього приводу відсутня. У той же час, загальнопоширеним є виокремлення трьох видів способів забезпечення законності: контролю, нагляду, розгляду звернення громадян та ін. Проте, як вірно відзначає В. М. Гаращук, «означені способи, безумовно, не є вичерпними, оскільки у юридичній науці до таких відносять й інші». Наприклад, у теорії права юридичні гарантії забезпечення законності, які фактично ототожнюються із способами (засобами) забезпечення законності класифікуються за суб'єктами їх застосування, характером юридичної діяльності, за онтологічним статусом. Так, за суб'єктами застосування їх поділяють на парламентські, президентські,

судові, прокурорські, муніципальні, адміністративні (управлінські), громадські, міжнародні тощо; за характером юридичної діяльності: правотворчі, правороз'яснювальні, правозастосувальні, правореалізаційні; за онтологічним статусом у правовій системі нормативно-документальні (правові акти: нормативно-правові акти, інтерпретаційні акти, індивідуальні акти застосування права) і діяльнісні (практична діяльність по застосуванню норм права і реалізації норм права).

Крім того, у теорії права, способи забезпечення законності поділяються на: конституційні гарантії і процесуальні гарантії законності, а також зазначається, що однією з важливих юридичних гарантій законності є висока юридична техніка правотворчості, кодифікація та інкорпорація законодавства.

На думку іншого теоретика права, «юридичні гарантії виступають як система спеціальних правових засобів зміцнення законності і правопорядку», до яких він відносить: «норми права, в яких виражена вимога законності», а також спеціальні засоби виявлення правопорушень; засоби попередження правопорушень; засоби припинення правопорушень; заходи по захисту та відновленню порушених прав; юридична відповідальність; процесуальні гарантії; правосуддя.

В. В. Копейчиков юридичними засобами забезпечення законності називає: чіткість і конкретність норм чинного права, ефективність санкцій, що захищають ці норми; виконання правосуддя як спеціальної форми універсальної, здійснюваної на основі права і справедливості діяльності судів, котра забезпечує реалізацію чинного права, захист прав і свобод громадян; здійснення вищого нагляду за точним і однаковим виконанням законів з боку органів прокуратури; діяльність державних інспекцій та контрольно-ревізійного апарату, котрі в межах своєї компетенції здійснюють роботу по запобіганню, виявленню і припиненню порушень законності у різних сферах державного і суспільного життя.

О. Ф. Скакун класифікує юридичні гарантії законності за таким критерієм, як їх мета (цілі), поділяючи їх на: превентивні (запобіжні), що полягають у

запобіганні правопорушенням: відвернення порушень адміністрацією трудових прав громадян, недопущення незаконного звільнення; припиняючі, що спрямовані на припинення виявлених правопорушень: затримання, арешт, обшук, підписка про невиїзд; відновлюючі, що виражаються в усуненні або відшкодуванні негативних наслідків правопорушень: примусове стягнення аліментів, примусове вилучення майна із чужого незаконного володіння; каральні (штрафні), які спрямовані на реалізацію юридичної відповідальності правопорушників: покарання особи, винної у вчиненні правопорушення.

Вищенаведене дає змогу зробити такі висновки: по-перше, ми підтримуємо думку переважної більшості адміністративістів про те, що універсальними способами (засобами) забезпечення законності є контроль, нагляд та розгляд звернень громадян. По-друге, усі інші способи (засоби, юридичні гарантії) забезпечення законності, крім юридичної відповідальності, які називаються науковцями, є більше її умовами (передумовами, факторами) додержання законодавства, ніж його способами. Щодо самого державного управління, то пропонуємо розглядати його у широкому значенні, а саме як цілеспрямовану, владноорганізуючу діяльність усіх гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової), а також публічно-владну діяльність органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, яка спрямована на виконання основних цілей, завдань і функцій держави.

Законність правосуддя вимагає, щоб не тільки вся діяльність суду була підпорядкована законові, але й діяльність усіх суб'єктів судового процесу. Нагляд за додержанням принципу законності іншими учасниками процесу здійснює сам суд. Проте і суд може порушувати норми закону. Хто в такому випадку буде здійснювати нагляд за діяльністю самого суду? Єдино можливий варіант – це нагляд судів вищих інстанцій, однак він не є безпосереднім і не реалізується у разі, якщо рішення не оскаржується.

Недоліками нашого законодавства є неузгодженість норм різних нормативно-правових актів; відсутність чітких визначень нормативно

закріплених юридичних понять. Це суттєво ускладнює вирішення справи по суті, призводить до винесення різних рішень у аналогічних справах.

Поширеним порушенням принципу законності є невиконання деякими судами вимог закону щодо повного, всебічного і об'єктивного дослідження обставин справи, що призводить до істотних помилок в оцінці доказів та застосування норм матеріального і процесуального права.

Також часто даний принцип не виконується через відсутність матеріально-технічного забезпечення діяльності суду [149].

Принцип законності – це загальногалузевий провідний принцип права, який пронизує усю сферу правовідносин, суть якого полягає в суворому дотриманні та виконанні всіма суб'єктами правовідносин правових норм, верховенстві закону щодо інших нормативно-правових актів.

2.3 Право на звернення як засіб відновлення порушеного права та забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади

Конституцією України визначено, що в Україні визнається й діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується [150, с. 73].

Принципи як керівні засади, ідеї права спрямовують учасників правовідносин до певної поведінки також і під час урегулювання спорів. На практиці, зокрема, під час прийняття судових рішень виникають дискусійні ситуації, коли суд мотивує свою позицію принципом верховенства права, який, на думку суду, є головнішим у вирішенні спору, ніж норма закону, що врегульовує спірні відносини. Проблема полягає в тому, щоб, вирішуючи спори в такий спосіб, не дійти до правового нігілізму.

Верховенство закону, права в цілому – один із основних принципів правової держави. Український народ став на шлях побудови такої держави, невід’ємною складовою якої має бути високий рівень законності, організованості та дисципліни в усіх сферах суспільного життя, загальна повага до закону, нетерпимість до будь-яких порушень правових приписів, невідворотність покарання за протиправні дії. Принцип верховенства закону закріплений у положенні Конституції України: «...органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України» [151, с. 385].

Законність – це багатогранне явище, яке розглядають як принцип формування правової держави, як метод управління суспільством і як режим точного виконання закону. Законність трактують і як сукупність вимог, гарантій, що забезпечують порядок у державі.

Вперше до з’ясування суті поняття законності звернувся французький просвітитель Ш. Монтеск’є. Він вважав, що дійсна свобода полягає у підпорядкуванні всіх лише владі закону. Свобода є право здійснювати все, що дозволено законами; якщо б громадянин міг робити те, що цими законами забороняється, то у нього не було б свободи. Основним засобом забезпечення законності Ш. Монтеск’є вбачав розподіл взаємно стримуючих одна одну влад: законодавчої, виконавчої та судової [152, с. 169].

Російський дослідник М. Коркунов стверджував, що з розвитком державного життя ускладнились функції державного управління, і тому не слід пов’язувати забезпечення свободи і законності лише з розподілом трьох функцій: законодавчої, виконавчої діяльності та правосуддя. Обов’язковою, на його думку, є також система стримувань однієї влади іншою для того, щоб не допускати зловживань. Для цього необхідно застосувати такі способи: розподіл окремих функцій між різними органами; спільне здійснення однієї і тієї ж функції декількома органами; здійснення різних функцій одним органом, але різним порядком. Навіть різниця у формах діловодства, що застосовується в

одній і тій самій установі, є фактором, який стримує [153, с. 8]. Причини порушення законності М. Коркунов вбачав у недостатній правовій та виконавчій культурі; організаційних недоліках у побудові апарату і в методах його діяльності; недостатньому рівні контролю, у тому числі громадського; нерішучості у прийнятті рішень; надмірній централізації. Форми забезпечення законності М. Коркунов поділяє на три основні групи: представницькі, адміністративні та судові (судів й адміністративно-юстиційних органів) [153, с. 9].

І. Тарасов вважав, що законність у діяльності адміністрації забезпечується засобами: переконання, примусу, стимулювання, регламентування, а також відповідальністю, звітністю, ревізією і контролем [154, с. 104]. П. Шеймін визнавав єдиний спосіб забезпечення законності – адміністративно-юстиційний [155, с. 101].

О. Єлістратов виділяв серед способів забезпечення законності: інститут адміністративного нагляду; обов'язок підпорядкування тільки законним вимогам властей; право скарги; адміністративну юстицію та відповідальність посадових осіб [156]. У післяреволюційний період (20-ті рр. ХХ ст.) його погляди трансформувались під впливом революційної нормотворчості, й він визначив такі складові законності: прокурорський нагляд; право скарги; контрольні функції Рад і виконкомів; відповідальність посадових осіб; відповідальність державних установ за шкоду, спричинену неправильними службовими діями посадових осіб. Головним недоліком як дореволюційної, так і радянської доктрини першої половини ХХ ст. було невідділення форм забезпечення законності від її методів, а методів забезпечення законності від гарантії.

У повоєнний період зі зміною міжнародного правопорядку змінюється і ставлення до категорії прав і свобод людини й громадянина та їх гарантій. Наприкінці 40-х рр. ХХ століття О.Є. Луньов, С.С. Студенікін, Ц.А. Ямпольська, досліджуючи питання законності, зробили висновок про те, що повага до закону повинна бути невід'ємною частиною моральних якостей людини. З іншого боку,

відзначали вони, законність характеризується тим, що вона гарантує недоторканість прав і охоронюваних законом інтересів громадян, причому має бути не фіксація формальних прав громадян, а гарантія цих прав і засобів їх здійснення. Вони зазначили також, що під терміном «законність» розуміють і результат законодавчої діяльності держави, і принцип діяльності держави, і законодавчий процес.

У зв'язку з цим одні норми визначають побудову органів, які проводять спеціальну роботу із забезпечення законності; другі – методи, з допомогою яких виявляються порушення закону; треті дають вказівку на гарантії, котрі забезпечують дотримання прав і свобод громадян [157, с. 168].

У середині 50-х років минулого століття В. О. Власов дав визначення законності як безумовного і точного дотримання державними органами, посадовими особами і громадянами положень Конституції, законів та інших нормативних актів. Дотримання законності у державному управлінні, на його думку, забезпечується: здійсненням контролю; наглядом прокуратури; діяльністю судових органів; громадським контролем і оскарженням незаконних дій установ і посадових осіб [158, с. 258].

У 70-х роках було визначено законність як діалектичну єдність трьох складових, тобто як принцип взаємовідносин держави і громадян, як метод діяльності держави і правовий режим, що передбачає також право громадян оскаржити дії державних органів і посадових осіб, які порушують права й свободи громадян [159, с. 302]. Так, В. М. Блінов не лише дав визначення законності як суворого і точного застосування, виконання і дотримання законів і підзаконних актів усіма органами держави, установами й організаціями, посадовими особами і громадянами, але й спробував розкрити її сутність як передбачення повної відповідності фактичної поведінки осіб правовим нормам. Ця поведінка може виражатись у тому, що громадяни і посадові особи або здійснюють дії, визначені законом, або утримуються від заборонених дій.

Режим законності в діяльності державного апарату передбачає обов'язкове дотримання прав громадян, їх дієвий захист. Право на звернення, як

підкреслювали Л. Ф. Лесницька та Н. Ю. Хаманєва, – це дієвий спосіб усунення порушень законності. Звернення громадян, з одного боку, відображають соціальну активність громадян, а з іншого – певні негативні явища, недоліки в роботі апарату, а також недосконалість самої організації розгляду звернень, пробіли у чинному законодавстві [160, с. 206–207].

Російські науковці визначають законність як конституційний принцип, суть якого полягає у забезпеченні однакового розуміння і застосування правових норм усіма суб'єктами правовідносин. Забезпечення законності досягається за допомогою організаційно-правових засобів, котрі у своїй сукупності складають її способи. Основним способом є контроль та його різновиди – перевірка виконання і нагляд. Крім того, законність визначається також особливим режимом дотримання приписів законів та загальною рівністю всіх громадян у цьому процесі [161, с. 186].

Сучасна українська наука теорії права вносить свій вклад у дослідження проблеми законності та засобів її забезпечення. Відомий її представник І. П. Голосніченко визначає законність як адміністративно-процесуальну діяльність, урегульовану нормами адміністративного законодавства, які є обов'язковими для всіх суб'єктів процесу. Він підкреслює також, що в її рамках передбачена можливість оскарження незаконних дій органів адміністративної юрисдикції та їх посадових осіб [162, с. 223]. Деякі дослідники вбачають у законності один із основоположних принципів діяльності державних органів, громадських організацій, роботи посадових осіб і поведінки громадян та такий режим державного і суспільного життя, за якого забезпечується повне і неухильне дотримання й виконання законів, підзаконних актів усіма без винятку органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами. Вони стверджують, що суть законності полягає в реальності права, у тому, що всі без винятку суб'єкти суспільних відносин керуються принципом суворого дотримання приписів законів та інших нормативних актів, сумлінно виконують покладені на них юридичні обов'язки, безперешкодно і повною мірою використовують свої суб'єктивні права [163, с. 208].

В. К. Колпаков визначає законність як специфічний державно-правовий режим, за допомогою якого забезпечується загальнообов'язковість юридичних норм у суспільстві й державі. Він підкреслює, що її суть полягає в обов'язковості виконання приписів правового характеру. Дотримання вимог законності забезпечується спеціальними юридичними засобами, зокрема організаційно-правовими методами. Організаційно-правові методи – це види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми роботи, які ними використовуються для забезпечення законності. В юридичній теорії та практиці дані методи прийнято називати способами забезпечення законності.

Залежно від змісту, характеру, особливостей застосування, юридичних наслідків розрізняють такі способи забезпечення законності: контроль, нагляд, звернення до державних органів із заявами, пропозиціями, скаргами [164, с. 8–10].

С. Т. Гончарук вважає законність невід'ємним складовим елементом верховенства права. Суть законності, на його думку, полягає в необхідності суворого, точного і неухильного дотримання всіма без винятку суб'єктами права положень Конституції та законів України, а також приписів інших нормативно-правових актів. Як способи забезпечення законності у сфері виконавчої влади він виокремлює різноманітні організаційно-правові засоби, спрямовані на створення у цій сфері режиму точного і неухильного дотримання вимог законів та інших правових актів усіма учасниками управлінських відносин. До них передусім належать різні види контролю і нагляду, а також оскарження незаконних дій та інші види звернень громадян [165, с. 138–141].

Українська дослідниця І. К. Залюбовська відзначає, що головними юридичними засобами забезпечення законності є контроль (державний та громадський), нагляд (адміністративний, прокурорський і судовий) та звернення громадян. В. І. Полюхович у своєму дослідженні також акцентує увагу на специфіці правових засобів захисту прав громадян у сфері виконавчої влади, особливо на адміністративному оскарженні [166, с. 174].

Таким чином, В. К. Колпаков і С. Т. Гончарук трактують право громадян на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових (службових) осіб як спосіб забезпечення законності, І. К. Залюбовська та В. І. Полухович як її засіб. Ми підтримуємо другу точку зору, оскільки вживання терміна «спосіб» передбачає використання системи прийомів, за допомогою яких досягається бажаний результат, у той час як «засіб» – це конкретизована вказівка на те, яким чином досягається цей результат. У ст. 55 Конституції України вживається термін «національні засоби правового захисту», до яких, виходячи з конституційної норми, зазначеної у ст. 40, належить і право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів.

Отже, на відміну від науки адміністративного права радянського періоду та сучасної російської доктрини, згідно з положеннями яких звернення громадян належали до однієї з форм громадського контролю, українські науковці виокремлюють звернення громадян як засіб забезпечення законності. Таке розуміння суті даного явища обумовлено тим, що право на звернення належить до конституційних прав, а також регламентується окремим законом [167, с. 47].

Поступово у процесі правотворчості та правозастосування сформувалися сучасні, закріплені правовими нормами, види звернень громадян. Залишилися в минулому такі види звернень, як чолобитні, «прошенія»; домінування скарг доповнилось більш конструктивними зверненнями: пропозиціями (зауваженнями) та заявами (клопотаннями). Пропозиція як окремий вид звернень уперше була обумовлена в Указі Верховної Ради СРСР «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян». У Законі України «Про звернення громадян» виділено ще зауваження як підвид пропозицій [168]. Але пропозиція як вид звернень практично не досліджувалася ні радянською правовою наукою, ні українською.

Неоднозначно дослідники ставляться до заяви як виду звернень. З одного боку, заява розглядається як прохання про задоволення суб'єктивних прав і законних інтересів, а з іншого – як акт, що сигналізує про порушення нормальної

діяльності підприємств, установ, організацій чи як повідомлення про зловживання, незаконні дії та порушення законності у випадку, коли вони не зачіпають прав та інтересів заявника чи інших конкретних осіб.

Відтак більшість дослідників звертає увагу на комплексний характер цього виду звернення. У зв'язку з цим спостерігається тенденція індивідуалізації окремих вимог в конкретизованих заявних підвидах, зокрема клопотаннях. У законодавстві ряду зарубіжних країн виділяється також петиційне звернення. Так, конституції Болгарії, Литви, Македонії, Молдови, Польщі, Словаччини, Угорщини, прийняті у першій половині 90-х років XX століття, гарантують право громадян на звернення з петиціями. Питання про виділення петиції як окремого різновиду звернень активно обговорюється російськими представниками науки, зокрема Н. Ю. Хаманєвою.

Найбільш дослідженою категорією звернень як у зарубіжній науці та практиці, так і у вітчизняній, є скарги. Російський учений М. Загряцков розглядає скаргу як відкрите звернення зацікавленої особи до ієрархічно вищого органу адміністративної влади з метою зміни чи відміни неправильного адміністративного розпорядження або з мотивів його недостатньої фактичної чи юридичної обґрунтованості [169, с. 59]. Німецький юрист В. Менцель назвав скарги юридично ревалентною формою критики, котрій громадяни піддають роботу апарату. Болгарські вчені трактують скаргу як вид звернення, в якому ставиться питання про усунення порушень закону, а також порядку організації і діяльності апарату державного управління. Польський юрист Е. Ланг вважає, що скаргу слід розглядати як удосконалене адміністративне донесення. Французький дослідник Г. Бребан вважає скаргу найбільш своєрідним, найбільш важливим і найефективнішим способом юрисдикційного контролю за апаратом управління, реалізація якого спрямована на відміну незаконного управлінського акта [170, с. 144].

Звернення громадян врегульовуються як матеріальними, так і процесуальними та процедурними нормами. Тому важливим є питання співвідношення адміністративного процесу та адміністративної процедури. Стан

наукової розробки даної проблеми переконує у потребі оновленого теоретичного осмислення основ теорії адміністративного процесу з врахуванням реалій сьогодення.

Особливу увагу сучасними вітчизняними та зарубіжними науковцями приділено такому засобу забезпечення законності, як право громадян на звернення. Серед українських дослідників немає однозначності у визначенні звернень громадян як засобу забезпечення законності. Ряд учених трактують право громадян на звернення як спосіб забезпечення законності. У ст. 55 Конституції України вживається термін «національні засоби правового захисту», до яких, виходячи з конституційної норми, зазначеної у ст. 40, належить і право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових (службових) осіб цих органів, тому вживання терміна «засіб», на нашу думку, є більш виваженим.

Не варто забувати, що Конституція України є законом, основним, але законом; дотримуючись визначеного Конституцією України принципу верховенства права ми дотримуємося встановленої законом норми, відповідно, і принципу законності.

Суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд і повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією й законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [171].

Конституційний Суд України розтлумачив верховенство права як панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозахисну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із виявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які

легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства [172, с. 186].

Науковці визначають, що принцип верховенства права є фундаментальною ціннісною основою правової демократичної держави; виявом загальнолюдських цінностей, розвитку культури суспільства, головним засобом і метою суспільного розвитку, своєрідною демонстрацією етапів формування та розвитку правової системи; покликаний забезпечувати гармонізацію інших ціннісних характеристик права із подальшим їх ранжуванням під час формування й удосконалення правової культури; виявом загальнолюдських цінностей, розвитку культури суспільства, у тому числі й правової, головним засобом і метою суспільного розвитку, своєрідною демонстрацією етапів формування та еволюції правової системи [173].

Підтримуючи високу оцінку і значення принципу верховенства права, вважаємо, що, оскільки принципи, в тому числі й верховенства права, закріплені в законодавстві, реалізація всіх принципів, серед них і верховенства права, можлива за умови дотримання принципу законності. Тому принцип законності є першим серед принципів, який робить можливим реалізацію всіх інших принципів, які прямо чи опосередковано закріплені в законодавстві.

Передумовою законності є об'єктивна соціальна потреба зберігання цінності людського суспільства, опосередкована встановленням юридичних правил загальнообов'язкової поведінки, що сприяють нормальному функціонуванню суспільного організму, закріплюють такі умови діяльності індивідів, які надають можливість задовольняти свої потреби й не заважають усім іншим робити те саме. Сприймаючи як особливий режим законність, можна за певних умов закріплювати панування закону в суспільних відносинах, а отже, в усіх пов'язаних із державою політичних відносинах. Однак панування закону має розумітися лише в тому сенсі, що відносини повинні складатися законотворчо, поведінка їхніх суб'єктів має ураховувати потреби законодавства, невиконання юридичних обов'язків буде тягти за собою передбачену законом відповідальність. Нині, коли найбільшою проблемою

юридичного світогляду й відповідної йому юридичної практики є проблема захисту прав, свобод і законних інтересів людини, коли виникає нагальна потреба захисту й гарантування на практиці теоретичних положень концепції прав людини, зміцнення авторитету закону та принципу законності в правовому просторі є першочерговим завданням як теоретиків права, так і практичних працівників [174, с. 316].

В. В. Єрмоєнко звертає увагу на позицію науковців щодо того, що принципи права виступають як надпозитивні засади, вищі за право, яке ґрунтується на ідеях гуманізму й соціальної справедливості. Принципи права розуміються як принципи загальносоціального права, бо не можна зарахувати до надпозитивного права ті принципи, які закріплені в позитивному праві. В. В. Єрмоєнко вважає, що ідея надпозитивного права є неприйнятною для України як однієї з небагатьох країн, де принцип верховенства права закріплено безпосередньо в Конституції, тобто інтегровано в позитивне право. У силу цього принципу будь-який нормативно-правовий акт не може бути витлумачений під час правозастосування всупереч природі людини, якій притаманні риси розумності й моральності [175].

В умовах радикальних соціально-економічних і політичних змін трансформуються ідеології, життєві стилі, престижні оцінки, ускладнюються і змінюють формат відносини в системі координат держава – право – економіка, урешті-решт, відбувається зміна соціокультурних систем, які слугують формулою легітимації чинного соціально-економічного порядку й визначають реальне сприйняття громадянами України діяльності ефективності реалізації принципів держави.

Під час правозастосування необхідно слідувати букві закону, але за будь-якого його змісту судові рішення мусить мати «людське обличчя», тобто мати ознаку розумності й моральності [176, с. 125–126].

Зазвичай судді обґрунтовують потребу в застосуванні принципу верховенства права нормою Конституції України про те, що людина є найвищою цінністю. Якщо в спорах, пов'язаних із соціальним страхуванням, однією зі

сторін є страховик або страхувальник, то в цивільних спорах, наприклад про розлучення, і позивач, і відповідач – фізичні особи (дві найвищі цінності). Крім того, згідно зі ст. ст. 21, 24 Конституції України, усі люди є вільними й рівними у своїй гідності й правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи, є рівними перед законом [177].

Отже, під час застосування принципу верховенства права прийнятні відступи від норми закону за умови, що він суперечить Конституції, і застосування відповідної норми Конституції для врегулювання відносин.

Якщо ж відбувається ігнорування чинного закону за інших умов, то існує висока ймовірність у вирішенні спору дійти правового нігілізму.

Словник української мови надає таке визначення: нігілізм – заперечення ustalених суспільних норм, принципів, законів [178].

В. Г. Бондаревський визначає одну з форм вияву правового нігілізму як прямі зумисні порушення чинних законів та інших нормативно-правових актів.

Повага й усілякий захист прав особистості – це один із основних принципів демократії. Важливим є те, що всі люди повинні бути рівні у своїх правах. На жаль, доки в нашій державі рівність усіх людей перед законом не буде виконуватись, ми не зможемо назвати Україну насправді демократичною державою [179, с. 67].

Однак нігілізм може мати й позитивний аспект. О. П. Дзьобань переконаний, що юридичний нігілізм являє собою специфічний соціальний орієнтир, указуючи спрямування вектора провідних негативних тенденцій у юридичній сфері. Тим самим він може сприяти певному розчищенню, вивільненню історичного простору для можливо більш адаптивних форм суспільного життя, мобілізувати й акумулювати енергію соціальних діячів на конструювання та відтворення. Юридичний нігілізм, отже, необхідно розглядати як своєрідний механізм існування й розвитку правової системи, як особливий механізм адаптації суб'єктів права до його функціонування в межах того або іншого екосоціокультурного середовища. Розуміння юридичного нігілізму як

інтегрального феномена правового світу зумовлює його своєрідну багатовимірність, можливість його концептуалізації як у зв'язку з індивідуальними сенсами, мотивами, конкретними повсякденними практиками, так і стосовно його інституціоналізації, об'єктивування в межах суспільної системи [180, с. 56].

Правовий нігілізм є породженням системи суб'єктивних і об'єктивних чинників, а саме: недосконалість законодавства – його невпорядкованість, нестабільність і суперечливість, звідси – невіра у справедливість і об'єктивність законів, у їх відповідність праву, правам людини.

Висновки. Принцип верховенства права обов'язково має застосуватися у правотворчій діяльності. Але якщо на час прийняття закону законодавець констатував дотримання в законі принципу верховенства права, то в правозастосовній діяльності не варто піддавати сумніву чи застосовувати закон або, керуючись принципом верховенства права, зігнорувати його.

Зрозуміло, що відносини розвиваються й законодавство стає застарілим; також є питання до якості і юридичної грамотності нормативно-правових актів, що потребує окремого дослідження. Це все є підставою для перегляду законодавства, унесення до нього змін, скасування, урешті, визнання його неконституційним, але в жодному разі не ігнорування. Принцип законності є основоположним принципом права. Принцип верховенства права, як і інші принципи, закріплені в Основному Законі України та інших законах, діють у сукупності із принципом законності.

Наступним елементом законності є принципи законності, виступаючі основними началами, що забезпечують реалізацію вимог законності, їх здійснення в практичній правотворчій і правозастосовчій діяльності:

- суворе дотримання ієрархії в системі нормативно-правових актів. Реалізація даного принципу забезпечує в першу чергу незаперечність закону, його вищої юридичної сили по відношенню до всіх інших правових актам. Він виключає ситуації, коли фактично відбувається підміна законів підзаконними нормативно-правовими актами. Будь-яке протиріччя між законом і підзаконним

актом повинно вирішуватися тільки на користь закону. Крім того, даний принцип гарантує узгодженість, скоординованість діяльності всіх ланок державного механізму;

- єдність законності. Даний принцип означає однотипне регулювання однорідних суспільних відносин на всій території держави по відношенню до всіх суб'єктів права на основі єдиних правових принципів, гарантує рівний правовий статус для всіх громадян, що дорівнює правове становище різних організацій, рівність компетенцій однорідних державних органів.

Єдність законності забезпечує одночасне дію законів, а також підзаконних актів, прийнятих на основі та на виконання законів і законів не суперечать, на всій території країни.

Справедливість дозволяє встановити міру збалансованості особистих і суспільних інтересів, одночасно забезпечуючи їх єдність, що, в свою чергу, сприяє найбільш ефективному регулюванню суспільних відносин, вирішення соціальних протиріч. Справедливість знаходить своє вираження в нормах, які дозволяють протиріччя при розподілі соціальних функцій суб'єктів суспільних відносин (наприклад, норми конституційного, адміністративного, трудового права, що фіксують повноваження, компетенцію, функціональні обов'язки суб'єктів); нормах, які дозволяють протиріччя при розподілі матеріальних і духовних благ, а також соціальних обтяжень (наприклад, норми цивільного, сімейного права, процесуального права, що закріплюють рівність прав і обов'язків учасників правовідносин, взаємні зобов'язання); нормах, які дозволяють протиріччя при відплату за соціально корисні або суспільно небезпечні діяння (наприклад, норми трудового права, що регулюють заохочення за працю; норми кримінального права, що закріплюють вид і міру покарання за злочинні діяння) [181, с. 119].

Таким чином, справедливість, закріплена як основний правовий принцип у чинному законодавстві, буде реалізована тільки при дотриманні і виконанні законодавства, тобто при строгому дотриманні і виконанні вимог законності. Отже, законність служить одним з основних засобів втілення почав

справедливості в суспільних відносинах. Законність не є самоціллю, це дотримання і виконання законів в ім'я торжества свободи і справедливості.

Більш того, на думку Г.Ф. Шершеневича, застосування норм права по початку справедливості або доцільності знищує будь-який сенс видання загальних правил; заперечення проти принципу законності – це заперечення проти самої норми. Відступ від існуючих правил змушує забувати про їхні недоліки. Несправедливі і недоцільні закони продовжують висіти над головами громадян і за часами можуть критикувати на всіх всією своєю вагою [182, с. 124];

- загальність законності. У юридичній літературі можна зустріти положення, згідно з яким вимоги законності звернені в першу чергу до осіб, наділеним державно-владними повноваженнями. Безумовно, порушення законодавства представниками влади тягне за собою набагато більш серйозні негативні наслідки, здатні зачіпати інтереси не тільки окремих суб'єктів, а цілих соціальних груп і навіть суспільства в цілому. Але неприпустимі і численні правопорушення, вчинені пересічними громадянами. Отже, вимоги законності повинні бути звернені до всіх суб'єктів права без винятку. У правосвідомості всіх суб'єктів ідея законності повинна сприйматися як переконаність в необхідності суворого і неухильного дотримання і виконання чинного законодавства, такого реально правомірної поведінки всіх учасників суспільних відносин, при якому не залишалося б місця для сваволі і фактично б досягалася загальність права, справжня реалізація всіх суб'єктивних прав і обов'язків, передбачених законом.

2.4 Аналіз діяльності органів виконавчої влади щодо протидії корупції як негативному чиннику, що впливає на стан законності

Однією із загальновизнаних ознак сучасної демократичної держави є наявність повноцінного місцевого самоврядування. Саме тому стаття 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування зазначає, що принципи місцевого самоврядування повинні бути визнані в законодавстві країни і, по можливості, в її Конституції [183, с. 22]. З самого початку процесу відновлення

державної незалежності України було взято курс на створення демократичного суспільства, забезпечення прав і свобод людини, утвердження суверенітету і самоврядування українського народу. Прийнята 28 червня 1996 року нова Конституція України визначила Україну суверенною, демократичною, соціальною та правовою державою і на найвищому нормативно-правовому рівні зазначила, що в ній визначається і гарантується місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільно об'єднаних у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування є історично зумовленим явищем. Ще за часів формулювання відповідної ідеології ряд авторів вбачав його витoki у передісторії політичного буття людства. На їх думку, врядування на рівні общин, було своєрідною передумовою виникнення держави в цілому і місцевого самоврядування зокрема. Вони стверджували, що як обцинна організація передувала державній організації суспільного життя, так і врядування на рівні общини було попередником державного владарювання. І в цьому вони мали рацію. Проте сучасне місцеве самоврядування має іншу природу. Воно нерозривно пов'язане з державою, і його зародки виникають на певному етапі суспільного і державного розвитку. До того ж воно має матеріальну базу у вигляді виокремленої і організованої певним чином частини державної території.

Місцеве самоврядування в сучасному розумінні його змісту і сутності, як відомо, склалося у світовій практиці в кін. XVIII – на поч. XIX ст., коли абсолютні монархії були трансформовані у демократичні конституційні держави. Саме боротьба за утвердження місцевого самоврядування, вільного від феодально-чиновницького свавілля, була одним з головних мотивів суспільних рухів цього історичного періоду, а ідеї місцевого самоврядування – протиставлялись феодальній державі, становому патріархально-общинному і корпоративно-цеховому самоврядуванню [184, с. 375]. На початку утвердження конституційної держави ідеї місцевого самоврядування стають в один ряд з такими важливими суспільно-політичними явищами та інститутами, як права та

свободи людини. Суверенітет народу, парламентаризм, розподіл влади, згодом перетворюються на невід'ємний елемент європейського конституціоналізму та посідають своє місце в національних конституційно-правових доктринах.

З прийняттям 21 травня 1997 року Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади його організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [185, с. 75].

Однією з найбільш важливих форм діяльності органів місцевого самоврядування є видання правових актів. Відповідно до ст. 59 Закону «Про місцеві ради та їх виконавчі органи» видають правові акти у формі рішень або розпоряджень сільських, селищних, міських голів, голів обласних і районних рад. Особливим видом актів місцевого самоврядування є рішення місцевих референдумів, обов'язкові для органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

На всі акти органів влади, управління і самоврядування поширюються загальні вимоги законності, основними з яких є: прийняття актів в межах своєї компетенції; дотримання встановленого процесу підготовки, прийняття актів і набрання чинності; законність їх форм та змісту. Принцип законності є конституційним. Він закріплений в Конституції України (ч.2 ст.19), відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Сучасна юридична наука неоднозначно трактує саме поняття «законність». Передусім, це точне і неухильне дотримання вимог закону всіма суб'єктами суспільних відносин. Законність – це і певний режим суспільно-політичного життя, характерний для демократичного суспільства. Під законністю розуміють також чітко визначений принцип функціонування владних структур та їх посадових осіб. Проявом законності можна вважати поведінку особи в певних

рамках, які виключають її посягання на права і свободи інших осіб, інтереси держави і суспільства.

Дослідження проблем організації та діяльності органів місцевого самоврядування є досить актуальним в юридичній науці. Не випадково цьому питанню присвячено низку праць видатних вчених-юристів, серед яких Авер'янов В., Андресюк Б., Біленчук П., Бориславський Л., Кампо В. та ін. При цьому важливе місце займає питання видання правових актів як форми діяльності органів місцевого самоврядування. Адже лише через прийняття правових актів, через їх втілення в життя можна вважати діяльність органів місцевого самоврядування повноцінною та ефективною.

В Законі про місцеве самоврядування відсутнє визначення поняття актів місцевого самоврядування. В юридичній літературі немає чіткого та однозначного підходу до поняття акту управління. Існуючі в літературі визначення стосуються в основному актів органів і посадових осіб державного управління.

Оскільки органи місцевого самоврядування не відносяться до органів державного управління, пропонуємо наступне визначення актів місцевого самоврядування: акти місцевого самоврядування – це прийняті відповідно до вимог Конституції та законів України (вимог законності) рішення та розпорядження його органів та посадових осіб, які спрямовані на виникнення (зміну, припинення) конкретних правовідносин.

При характеристиці актів органів місцевого самоврядування передусім потрібно визначити їх юридичну природу, тобто встановити чи вони є актами нормативними чи індивідуальними, актами застосування права. Нормативними називаються такі акти, якими встановлюються, змінюються чи відміняються правові норми, тобто загальнообов'язкові правила поведінки, які розраховані на багаторазове застосування. А приписи індивідуально-конкретного характеру, які тягнуть виникнення зміну чи припинення у конкретних осіб відповідних прав і обов'язків, прийнято називати індивідуальними правовими актами [185, с. 75]. Індивідуальні правові акти можуть також набувати форму актів застосування

права. В юридичній літературі видання цих актів пов'язується з управлінською діяльністю державних органів, тобто підкреслюється, що вони носять державно-владний характер [186, с. 46]. Проте, на нашу думку, акти органів місцевого самоврядування також можна вважати актами застосування права, оскільки ці органи є органами публічної влади, видаються в ряді випадків на виконання делегованих державою повноважень, є обов'язковими (за умови їх відповідності закону) для жителів населеного пункту чи території.

Конституцією України передбачено, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ч. 1. ст.144). Це положення є важливою гарантією прав місцевого самоврядування і конкретизується в Законі про місцеве самоврядування.

Акти органів місцевого самоврядування повністю реалізують своє призначення коли діють, тобто, коли викликають ті юридичні наслідки, заради яких вони видаються. Для того, щоб акти викликали певні юридичні наслідки, вони повинні відповідати вимогам, які ставляться до їх юридичного змісту та порядку прийняття. Так, з позиції юридичного змісту актів органів місцевого самоврядування можна виділити наступні вимоги: 1) акт не повинен суперечити Конституції та законам України; 2) акт повинен враховувати вимоги правових актів вищестоящих органів місцевого самоврядування (акти виконавчих комітетів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) повинні відповідати актам цих рад); 3) в акті повинні бути чітко викладені його цілі та завдання; 4) акт не повинен обмежувати чи порушувати компетенцію нижчестоящих органів; 5) акт не повинен обмежувати чи порушувати встановлені діючим законодавством права і свободи громадян. Недотримання вказаних вимог дає підстави для визнання їх недійсними, що призводить до втрати ними законної сили.

Місцеві ради всіх рівнів в межах своїх повноважень приймають нормативні та інші акти у формі рішень. На думку Основіна В.С. рішення

місцевих рад – це акти, які являються виразом волі представницького органу місцевої влади [187, с. 111].

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради у межах своїх повноважень приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради. Визначити поняття рішення виконавчого комітету означає вказати на суттєві ознаки, які відрізняють його від інших актів, тобто розкрити його зміст та форму.

Рішення виконавчого комітету – це підзаконний акт, що приймається у встановленому законом колегіальному порядку з метою практичного здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності шляхом встановлення загальних правил поведінки або конкретних розпоряджень.

Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до відома ради в її складі діють постійні комісії, що обираються з числа депутатів. За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації. Що стосується юридичної природи актів постійних комісій, то в більшості випадків вони носять індивідуальний характер, тобто в них пропонується здійснення конкретних заходів і їхня дія поширюється на конкретних адресатів. Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані, але не носять безумовно обов'язкового характеру для адресатів. Про результати розгляду і вжиті заходи має бути повідомлено комісіям у встановлений ними строк.

Органами та посадовими особами місцевого самоврядування видаються місцеві підзаконні нормативно-правові акти, які базуються на основі і на виконання законів, деталізують їх суть і доводять до конкретного виконавця. До того ж їх дія обмежена конкретним простором і часом, вони в більшості випадків

регулюють вузькі сфери організації місцевого життя. Закон особливо акцентує увагу на тому, що акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Таким чином, нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування в значній мірі визначає демократичний напрямок формування системи правотворчості громадянського суспільства і держави.

З викладеного випливає, що право місцевого самоврядування можна визначити як нормативне утворення, інститут права, сукупність правових актів, що врегульовують суспільні відносини, котрі виникають у процесі вирішення територіальною громадою безпосередньо або через виборні та інші органи повноважень.

Проведений аналіз дозволяє, на думку автора, дійти таких висновків:

1. Наслідуючи теорію проф. В. В. Ладиченка щодо гуманістичних основ організації державної влади, слід, очевидно, визнати, що критерієм її гуманістичної організації є забезпечення гуманістичного режиму законності. Основними ознаками такого режиму слід визнати: пріоритет прав та інтересів людини перед інтересами суспільної групи чи держави; прийняття законів органами представницької влади не в інтересах вузької правлячої групи, а в інтересах якнайширших прошарків суспільства; суворе дотримання органами влади та її посадовими особами норм законодавства, неприпустимість прийняття протиправних рішень чи здійснення протиправних дій (бездіяльності) в ім'я будь-якої доцільності, особливо, коли це порушує права осіб приватного права; право приватних осіб на будь-які дії, які не суперечать закону; сувора і невідворотна відповідальність органів влади за порушення закону; неприпустимість силового нав'язування будь-якої точки зору як єдино правильної, конкуренція позицій та ідей; домінування переконання, узгодження,

компромісу; виборність і змінюваність центральних і місцевих органів державної влади; наявність надійного судового захисту прав громадян сильними, незалежними та неупередженими судами, забезпечення доступу до правосуддя широких верств населення, неприпустимість прийняття будь-яких норм про судоустрій з точки зору здешевлення правосуддя, рівність усіх перед законом і судом (єдність законності), гарантії права на правову допомогу. Режим законності, який відповідає вказаним критеріям, безпосередньо кореспондується з демократичним політичним режимом.

2. Абстрактне поняття «законності» може в конкретні періоди часу і на конкретних територіях бути наповнене будь-якими принципами. Отже, на думку автора, слід говорити не про універсальні принципи законності, а про те, на яких принципах функціонує режим в даних умовах. Якщо в країні (правовій системі) реалізовані перелічені вище ключові критерії гуманістичного режиму законності, то можна стверджувати, що в країні реалізований саме гуманістичний режим законності (демократичний політичний режим). Певні країни (політичні системи) і певні теорії можуть говорити і про інші види законності (революційна законність, пролетарська законність, буржуазна законність тощо), але якщо такий режим не ґрунтується на перелічених гуманістичних принципах, він не може вважатися гуманістичним, демократичним, правовим. Такий підхід є аналогічним позиції Ю. Хабермаса: права людини – умова конституювання демократії; якщо ви заявляєте, що є демократичним суспільством, то у вас повинно бути гарантовано дотримання прав людини. Якщо цього немає, тоді характеристика свого суспільства як демократичної є самообман [188, с. 80].

3. Свідоме та послідовне заперечення викладених гуманістичних принципів означає реалізацію антигуманістичного характеру законності, що кореспондується з антидемократичним політичним режимом;

4. Викладений аналіз дозволяє виділити загальні тенденції переважання чи повної «перемоги» антигуманістичних режимів: нехтування правами людини, підкорення їх інтересам вузької правлячої групи, які (інтереси) видаються за

вищі інтереси – інтереси держави, пролетаріату чи церкви (наприклад, інквізиція явно не була на користь начебто правлячому класу феодалів, оскільки жертвами інквізиції ставали саме заможні прошарки населення, тому що конфісковане майно жертв слугувало джерелом збагачення папської і королівської скарбниці); обмеження поведінки осіб приватного права виключно дозволеною; усунення представницьких органів від прийняття законів чи проведення законів через «бутафорські», слухняні органи, які фактично не є представницькими і не віддзеркалюють позицію суспільства; перехоплення прав і повноважень на законотворення органами, які не є представницькими (уряди, керівництво партій тощо); систематичне порушення владою законів, навіть прийнятих цією ж владою, обґрунтування таких порушень революційною, політичною, державною чи якоюсь іншою доцільністю, при вимозі до громадян точного і неухильного дотримання встановлених владою правил, які в більшій частині не оприлюднюються, жорстокі, неадекватні покарання за порушення цих правил; нав'язування «єдино вірної» ідеології та диктат «єдино патріотичної політичної сили» (НСДАП чи більшовицька партія), силове придушення будь-яких ідей чи думок, альтернативних тим, що приписані державою, пануючою церквою або правлячою партією; відсутність чи руйнація повноцінної судової системи, втручання влади чи пануючої партії в діяльність судів (включаючи вплив на підбор кадрів та/або прямі вказівки щодо прийняття певних судових рішень), створення надзвичайних судів чи позасудових репресивних органів (суди інквізиції, «двійки», «трійки», «особливі наради», колегії ОДПУ тощо), прийняття юридично неспроможних судових рішень навіть з огляду на поточні норми права; позбавлення або суттєве обмеження права на захист та/або оскарження несправедливих рішень чи дій влади; агресивна, демагогічна, часто за межами раціональності пропаганда.

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 з 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 права [189, с. 426]; 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 державі [190, с. 123].

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 актів.

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 законності [191, с. 153].

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» [192, с. 396-397].

Законність – це система вимог і принципів, що забезпечують виявлення основоположних правових цінностей в законах і відповідних їм інших нормативно-правових актах і їх реалізацію в фактичній поведінці всіх учасників суспільних відносин. Основними структурними елементами законності є: вимоги законності, принципи законності, механізм реалізації вимог і принципів законності.

Пізнання законності як важливої самостійної правової категорії вимагає визначення і вивчення її структури.

Традиційно законність розуміється в правовій теорії як принцип, як метод, як режим. Але в будь-якому аспекті, перш за все, акцентується увага на вимозі суворого і неухильного дотримання чинного законодавства.

Однак таке вузьке розуміння виключає питання про якість закону і, як наслідок, якості законодавчої діяльності. Тому останнім часом все більш поширеним стає розгляд законності в широкому сенсі, що охоплює і правотворчу, і правовиконавчу, і правозастосовчу сфери. З точки зору широкого підходу законність являє собою сукупність вимог, що пред'являються до діяльності і поведінки суб'єктів як в сфері правотворчості, так і в сфері реалізації права.

Досліджуючи структуру законності, будемо виходити з такого визначення законності: законність – це система вимог і принципів, що забезпечують виявлення основоположних правових цінностей в законах, в відповідних їм

інших нормативно-правових актах і їх реалізацію в фактичній поведінці всіх учасників суспільних відносин.

Найчастіше в структуру законності включають такі елементи, як законодавство, механізм реалізації діючих норм і система контролю і нагляду за дотриманням законодавства. Але тоді виходить, що законність постає такою всеохоплюючою категорією, яка включає значну частину елементів правової системи. Тут слід погодитися з В. В. Клочковим, що поняття законності включає в свою структуру «... не сам процес правотворчості (видання правових норм), а певні вимоги до нього; неправові норми як такі, а певні вимоги до їх системі і змістом вимог (до видання, скасування або зміни правових норм; системі верховенства закону і ін.); не просто правова поведінка, а відповідність поведінки учасників суспільних відносин правовим вимогам; неправові відносини або правопорядок, а відповідність суспільних відносин приписам права.

Таким чином, «законність органічно пов'язана, взаємодіє з усіма елементами юридичних інтересів суспільства, але не включає жоден з них в свою структуру» [193, с. 222].

Основними структурними елементами законності є: вимоги законності, принципи законності, механізм реалізації вимог і принципів.

У вимогах розкриваються сутність законності, її зв'язок з правом і законодавством, роль в механізмі правового регулювання. Вони відносяться перш за все до змісту самих законів. Найважливіше з них - проголошення і забезпечення законами цивільних прав і свобод. Без цього немає і не може бути законності.

На підставі викладеного можна навести такі способи вдосконалення роботи служб внутрішньої безпеки в правоохоронних органах: поліпшення психологічного відбору кандидатів на службу, розробка професіограм і докладніших характеристик особистості; вдосконалення методик визначення профпридатності; вдосконалення системи спецперевірок щодо кандидата на службу; регулярне проведення нарад з питань дотримання дисципліни

працівниками структурних підрозділів; аналіз особистих справ осіб, які вчинили порушення дисципліни та законності; карт вивчення особистості співробітників; аналіз матеріалів кримінальних справ, матеріалів судової практики, що дасть можливість вивчити причини і умови вчинення порушень дисципліни в системі правоохоронних органів України та надалі здійснювати їх профілактику.

Значна кількість порушень, що вчиняються співробітниками правоохоронних органів, не пов'язані з незнанням правових норм. Тому в процесі забезпечення дисципліни та законності в правоохоронних органах не варто переоцінювати значущість тільки правових знань. Серед вимог забезпечення виховного процесу важливу роль відіграє особисте ставлення до моралі. Це не тільки повага, а й солідарність із суспільними нормами, прийняття їх як своїх внутрішніх переконань. Таким чином, для успішного виховного впливу у правоохоронних органах необхідна самодисципліна, що полягає у правомірній професійній поведінці, глибокому усвідомленні правомірних дій та їх виконанні відповідно до власних переконань. Усе, що не передбачено законом, визначається совістю, рівнем моральної культури кожного працівника. Тому закономірним є те, що дисциплінарні вимоги, які є нормативними розпорядженнями, нічого не варті без певних рис особистості, на які вони спираються. Їх відсутність, деформація, негативний розвиток унеможливають дисципліновану поведінку [178].

Що ж впливає на поліпшення службової дисципліни серед співробітників системи правоохоронних органів? На нашу думку, сюди можна віднести низку об'єктивних і суб'єктивних чинників. До об'єктивних слід віднести рівень культури, моральність членів суспільства в цілому і службовців зокрема, адміністративно-правову врегульованість, порядок заміщення посад в апараті управління, проходження служби та звільнення службовців державного апарату, чіткість визначення функціональних обов'язків на тій чи іншій посаді. До суб'єктивних – особисте ставлення працівника до своїх службових обов'язків, належний рівень професійної підготовки, психофізіологічні особливості особи тощо. Отже, рівень службової дисципліни безпосередньо залежить від

культурного рівня правоохоронців, стану їхньої моральності, знання ними норм права.

Наостанок варто зазначити, що дотримання вимог дисципліни та законності співробітниками правоохоронних органів як умова підвищення безпеки їхньої професійної діяльності – це насамперед можливість і бажання свідомого дотримання вимог правових норм, норм моралі, розуміння всієї відповідальності, що лягає на працівника під час виконання своїх професійних обов'язків. Хочеться наголосити на значенні ініціативи, творчості, пошуку нових шляхів і способів вирішення правоохоронцями службових завдань, оминаючи при цьому порушення вимог дисципліни та законності [72]. Неадекватна мотивація, життєві цінності, що суперечать завданням службової діяльності (визначеним у відповідних нормативних документах), поєднані з владними повноваженнями, призводять до порушення як дисципліни, так і закону, а в діяльності правоохоронних органів такий стан речей є неприпустимим.

Наш сучасник С. П. Головатий наголошує на тому, що нерозмежованість права і закону веде до нерозмежованості верховенства права і верховенства закону, а точніше принципу законності і принципу верховенства права [194, с. 102]. Основна проблематика, яку порушує дослідник, полягає в тому, що принципу верховенства закону в українському праві не існує взагалі.

У процесі аналізу співвідношення принципів законності і верховенства права деякі дослідники приходять до думки, що вони не протирічать один одному. До цієї думки схиляються науковці В. Галунько, В. Олефір.

М. Козюбра вважає, що принцип верховенства права в нашій країні поширюються не на всіх суб'єктів права (мається на увазі громадян та їх об'єднань), а лише на діяльність адміністративних органів та їх посадових осіб.

Принцип верховенства права закріплений у: Конституції України, (ст. 7, 8) [88]; Кодексі адміністративного судочинства (ст. 8) [89]; преамбулі Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [90]; Законі України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV [91]; Статуті Ради Європи, (ст. 3) [92]; Конвенції про

захист прав людини і основоположних свобод [93]; Резолюції № 1594 Парламентської Асамблеї Ради Європи [94].

Принцип законності в адміністративному праві представлений у Конституції України (п. 1 ст. 129, ст. 68, ст. 6) [88]; Кодексі адміністративного судочинства (ст. 7,9) [89]; Законі України «Про судоустрій і статус суддів» [90]; Загальній декларації ООН з прав людини [95].

Незважаючи на значну кількість публікацій та закріплення в законодавстві, відповідні принципи на знайшли свого розмежування як на законодавчому так і на науковому рівні.

Дослідженню співіснування принципу законності та принципу верховенства права присвячені праці таких дослідників: М. Козюбри, Ж. Зіллера, Ю. Шемшученка, А. Пухтецької, О. Петришина.

Відповідно до Конституції України (п. 1 ч. 3 ст. 129) принцип законності формується на основі принципу верховенства права [88]. Але, виходячи з положення ст. 9 КАС, суд у вирішенні справи керується принципом законності [89]. Дискусійне питання щодо поєднання та співвідношення права і закону поширилось серед науковців настільки, що в результаті утворились цілі концепції поглядів стосовно цієї проблеми. Так, у процесі наукової розробки сформувалась певна група прихильників переваги принципу верховенства права над законністю, група, що представляє право і закон комплексно, визначаючи таке поєднання як «правозаконність», та група, яка визнає їх залежними і нерозривними, схильючись більше до верховенства закону.

До першої групи дослідників можна включити П. Рабіновича, який представляє вирішальну роль права у суспільних стосунках [101, с. 38]. До такої групи також можна віднести авторів монографії «Адміністративна юстиція України проблеми теорії і практики. Настільна книга судді», де зазначено, що принцип верховенства права є визначальним у формуванні всіх інститутів держави і суспільства у цілому.

Д. Савенко у своєму дисертаційному дослідженні, спрямованому на визначення співвідношення принципів законності та верховенства права,

зазначив: «Закон є владою держави, а право є владою народу через управління державою». В. Гайворонський наголошує на тому, що принцип верховенства права відрізняється від принципу законності тим, що застосування першого забезпечує волю народу як єдиного джерела влади та реалізовується шляхом проведення референдуму чи інших форм безпосередньої демократії [195, с. 131]. Більшість науковців сходиться у думці, що верховенство права є більш вагомим принципом порівняно з принципом законності.

За таких умов цілком справедливо ставити питання про контроль судів за здійсненням суб'єктами публічної адміністрації дискреційних повноважень. Підставою для цього є вимога Кодексу адміністративного судочинства України перевіряти, чи діяв СВП безсторонньо (неупереджено), добросовісно, розсудливо (п.п. 4-6 ч. 3 ст. 2 Кодексу). Так, в ухвалі ВАСУ від 01.03.2012 р. № К-8490/09 зазначено, що «...адміністративне правопорушення, вчинене позивачем, не є грубим порушенням законодавства України про правовий статус іноземців... а тому видворення позивача за межі України та заборона в'їзду протягом п'яти років в Україну є занадто суворим покаранням». Е. Шмідт-Ассманн [195, с. 131] вказує, що одним із принципів європейського адміністративного права визнається призначення «надто високої міри адміністративного покарання, неадекватної обставинам», і заборона свавілля у призначенні таких покарань. При цьому адміністративний суд має право оцінювати, чи не є покарання «надто високої міри».

Імплементация теорії публічної адміністрації в адміністративне право України відповідає європейському курсу України. Однак нові поняття потрібно наповнювати новим змістом. Зокрема, публічна адміністрація повинна здійснювати публічне адміністрування на засадах доброго врядування (good governance), що відповідає верховенству права; настрою на реальне служіння людині, забезпечення її прав, свобод та інтересів; забороні зловживання владою; справедливості; юридичній визначеності та контролю за здійсненням СВП дискреційних повноважень.

Етимологія категорії законність пов'язана зі словом «закон», яке, у свою чергу, має чимало значень. Його феноменологічне розуміння є досить важливим, так як правознавці свідомо чи несвідомо апелюють до слова «закон» у дослідженнях і розробці законопроектів. Отже, відповідно до Етимологічного словника української мови, слово «закон» потрібно розуміти як «загальне правило», «закономірність», «віру», «правило», «завіт», «початок». Воно пов'язано з дієсловом «почати». На нашу думку, такий етимологічний аналіз доводить діалогічну, договірну сутність законності. Водночас це слово несе значення, які утверджують стабільність «завіту», що мається на увазі. Згідно з етимологією та й правовою логікою, існує навіть певний момент відліку, коли «закон» починає реалізовуватись, вступає в силу.

Розпочнемо з аналізу позиції щодо законності, висловленої І. Севостьяновою: «Існування різних моделей організації адміністративної юстиції обумовлене історико-правовими чинниками. Прийнято виділяти три основні моделі побудови системи адміністративної юстиції: німецьку, англо-американську і французьку. Кожна держава має власну систему контролю за законністю управлінської діяльності, що відповідає її правовим традиціям і специфіці державного механізму... Законність обов'язкова для всіх суб'єктів державного управління. Вона спрямована на вдосконалення системи органів державної влади і необхідна для забезпечення раціональної та ефективної роботи механізму держави» [196]. Як бачимо, перед нами атрибутивне визначення системи, хоча концепт у ньому не зафіксовано. Разом із тим наводяться характеристики, що дотично вказують на наявність законності: ефективність і раціональність, здатність до розвитку («вдосконалення»). Н. Оніщенко підкреслює, «що законність є найбільш адекватною формою закріплення правопорядку». Він дотримується думки, що «закон означає офіційне визнання масштабу свободи, а законність є вимогою дотримуватися такого масштабу».

У Декларації незалежності США та у Конституції США немає прямої норми про обов'язковість законів для суб'єктів владних повноважень, як це, наприклад, передбачено у ч. 2 ст. 19 Конституції України. Однак цей принцип

вважається само собою зрозумілим. Так, у Розділі 4 статті II Конституції США зазначено, що Президент, Віце-президент і усі цивільні посадові особи США усуваються з посади, якщо при обговоренні у порядку імпічменту вони будуть визнані винними у зраді, отриманні хабарів або у інших злочинах чи проступках. Згідно Розділу 3 статті I Конституції США, за наслідками імпічменту обов'язково здійснюється розслідування, пред'являється обвинувачення, винний віддається суду і несе покарання за вироком суду згідно з законом [61].

У США ці норми є реально діючими. Так, в історії США відносно трьох президентів США ставилося питання про імпічмент. Імпічмент також застосовувався кілька разів до американських чиновників нижчого рівня і суддів (звинувачувалися 11 суддів, з них 7 були усунуті Сенатом). У США імпічмент може виноситися законодавчими зборами штатів посадовим особам цих штатів (наприклад, в 2009 р. був усунутий з посади губернатор штату Іллінойс Род Благоевич за звинуваченням у хабарництві). Отже, у цих нормах і прикладах містяться докази реальної дії законів щодо чиновників, навіть вищого рівня, і реальної відповідальності. Про реальну безвідповідальність українських чиновників вже згадувалося вище.

Таким чином, головним підсумком XVII–XVIII ст. ст. у ідеології Західної Європи стало формування теорії природного права, що виразила основні принципи громадянського суспільства. Внаслідок переважання гуманістичної доктрини стала остаточно зрозумілою неприпустимість надзаконності королівської влади. Конституціоналізм став головним принципом державно-політичної організації суспільств на цьому етапі, запрограмувавши основні тенденції еволюції державних форм в XX ст. Важливою рисою правопорядку Нового часу стало закріплення у праві принципів Громадянської свободи – свободи від примусу чинити всупереч своєму бажанню у справах совісті, вираження думок, у політичному виборі, нарешті, в особистому існуванні і гідності. У більшості конституцій XVIII–XIX ст. містилися положення про визнання непорушними тих чи інших прав громадян – це було однією з основ нового ладу.

Набирала силу ефективність судового захисту законності та прав громадян, перш за все у конфліктних ситуаціях з органами влади. Яскравим прикладом цього може слугувати раннє виникнення (1800 р.) у Франції окремої адміністративної юстиції – зі своєю юрисдикцією і процедурою, – яка (юстиція) розглядалася у правовій і політичній думці як одна з гарантій належної правової та підзаконної діяльності інститутів управління. Забігаючи наперед, зазначимо, що у СРСР теоретична можливість оскаржити у суді рішення, дії чи бездіяльність органів влади виникла тільки у 1987 р., реальна можливість виникла вже у незалежній Україні у 1995 р., а адміністративна юстиція як самостійний інститут виникла тільки у 2005 р., тобто через 200 років після французької.

Не можна, звичайно, стверджувати, що становлення засад демократії, прав людини та законності складалося просто, безболісно та прямолінійно. Були і відкати, і страждання, і колізії. Але у цілому до Першої світової війни йшов сталий розвиток у бік до все більшої реалізації ідеалів законності та гуманізму.

Так, С. Глузман повідомляє, що у середині XVIII ст. прусський король Фрідріх Великий вирішив побудувати у потсдамському парку палац Сан-Сусі, але йому заважав розташований там млин. Мельник відмовився його знести, подав на короля до суду і виграв процес. В Україні навіть 21-го ст. таке неможливо [196].

Таким чином, завданням поточного законотворення є наближення концепту «правова держава» до ідеалу «верховенства права», позитивної правової норми до природного ідеалу. Можна погодитися із зауваженням Л.А. Шаповал [197, с. 126], що такою діяльністю держава не творить право, а лише встановлює норму права; адже неунормованим природним правом людина не може практично скористатися, вона навіть не може точно встановити, чи порушено це право. Тому концепт «правова держава» є сукупністю правових норм, які, задовольняючи ідеалу «верховенства права», підлягають практичному застосуванню в юридичній практиці. За таких умов ідеал «верховенства права» досягається не запереченням принципу «верховенства закону» («верховенства правової норми»), а створенням: а) механізму прийняття правових норм, які б

максимально відповідали ідеалу «верховенства права»; b) механізму відбору для застосування правових норм, які б максимально відповідали цьому ідеалу.

Висновки до розділу 2

Підсумовуючи проведений у другому розділі аналіз адміністративно-правових засад забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, можна зазначити, що:

1. 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.

2. Зміст принципу законності становить система конкретних вимог:

- 1) загальність законності, що означає обов'язковість законів та інших нормативно-правових актів для всіх учасників суспільних відносин без винятку;
- 2) суворе дотримання закону усіма суб'єктами правовідносин;
- 3) верховенство закону в системі нормативно правових актів; єдність законності;
- 4) реальність законності, тобто фактичне виконання вимог, закладених в юридичних нормах, учасниками правовідносин;
- 5) єдина націленість діяльності органів законодавчої, виконавчої та влади; доцільності законності: (вибір законних варіантів здійснення правотворчої та правозастосовчої діяльності, які є найбільш оптимальним заходом досягнення мети правового регулювання);
- 6) забезпечення рівності усіх перед законом; можливість покарання тільки за порушення чітко визначених положень закону;
- 7) невідворотність покарань за здійснене порушення закону;
- 8) встановлення дієвого механізму впровадження принципу законності в усіх сферах суспільного життя, створення системи гарантій, за допомогою яких би забезпечувалось повне дотримання принципу законності.

3. Верховенство закону, права в цілому – один із основних принципів правової держави. Український народ став на шлях побудови такої держави,

невід'ємною складовою якої має бути високий рівень законності, організованості та дисципліни в усіх сферах суспільного життя, загальна повага до закону, нетерпимість до будь-яких порушень правових приписів, невідворотність покарання за протиправні дії.

4. 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.

5. Панування законності у діяльності органів державної влади, що є легітимними та діють на правовій основі, повинно бути засноване на точному і неухильному дотриманні її представниками букви закону, сумлінному виконанні ними усіх його приписів. Зрештою їхня правосвідомість повинна мати особливо високий рівень, зокрема, у ідеологічному її аспекті. Тобто вони повинні володіти достатньою кількістю знань у сфері юриспруденції, щоб при виконанні своїх обов'язків особа керувалася не просто загальними принципами права, правовою інтуїцією чи власним особливим баченням тлумачення правових норм, а глибокими знаннями конституції, законів та підзаконних нормативно-правових актів та могла забезпечити належний рівень виконання норм права та втілення в життя прав та свобод людини та громадянина.

6. Передумовою законності є об'єктивна соціальна потреба зберігання цінності людського суспільства, опосередкована встановленням юридичних правил загальнообов'язкової поведінки, що сприяють нормальному функціонуванню суспільного організму, закріплюють такі умови діяльності індивідів, які надають можливість задовольняти свої потреби й не заважають усім іншим робити те саме. Сприймаючи як особливий режим законність, можна за певних умов закріплювати панування закону в суспільних відносинах, а отже, в усіх пов'язаних із державою політичних відносинах. Однак панування закону має розумітися лише в тому сенсі, що відносини повинні складатися законівідповідно, поведінка їхніх суб'єктів має ураховувати потреби

законодавства, невиконання юридичних обов'язків буде тягти за собою передбачену законом відповідальність.

7. Законність – це багатогранне явище, яке розглядають як принцип формування правової держави, як метод управління суспільством і як режим точного виконання закону. Законність трактують і як сукупність вимог, гарантій, що забезпечують порядок у державі.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ПОЛІТИЧНИХ І СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ЗМІН В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ

Найважливішою передумовою ефективного державного управління є справедливий баланс інтересів між державою, з одного боку, і громадянами – з іншого. «Ідея такого справедливого балансу інтересів є обґрунтуванням існування адміністративного права у Великобританії або його еквіваленту у французькому адміністративному праві як частині публічного права» [198, с. 443].

Адміністративна юстиція є інститутом, що склався у багатьох європейських країнах, серед яких Франція, Іспанія, Швейцарія. Можливості адміністративної юстиції активно використовуються і в країнах, що розвиваються. У багатьох державах ведуться дискусії, предметом яких є становлення національних інститутів адміністративної юстиції. У країнах з традиційно високим рівнем її правового регулювання увага до адміністративної юстиції настільки значна, що вона навіть за формальними ознаками конкурує з юстицією конституційною: наприклад, у спеціальних наукових дослідженнях конституційне судочинство аналізується після розгляду проблематики адміністративної юстиції [199, с. 70].

У науковій літературі існують підходи до правового та організаційного оформлення захисту громадян від неправомірних дій і рішень органів виконавчої влади та їх службовців (мається на увазі створення системи спеціалізованих органів – судів, трибуналів, колегій і т.д.). Увага приділяється чотирьом поширеним способам забезпечення правового захисту громадян у сфері дії державного управління, якими виступають наступні типи: адміністративний

(«управлінський»), загальносудовий, «квазісудовий» (англо-американський, «англосаксонський»), адміністративно-судовий («німецький»).

Існування різних моделей організації адміністративної юстиції обумовлене історико-правовими чинниками. Прийнято виділяти три основні моделі побудови системи адміністративної юстиції: німецьку, англо-американську і французьку. Кожна держава має власну систему контролю за законністю управлінської діяльності, що відповідає її правовим традиціям і специфіці державного механізму.

Для німецької адміністративної юстиції характерна система спеціальних адміністративних судів. Спеціально для вирішення суперечок про публічне право в 1872 р. у Пруссії були створені адміністративні суди: окружні комітети на місцях, обласні адміністративні суди і Вищий адміністративний суд Пруссії. Сучасна система адміністративної юстиції у ФРН багато в чому повторює колишню: адміністративні суди земель, апеляційний адміністративний суд землі і Федеральний адміністративний суд, рішення якого в надзвичайних випадках можуть бути переглянуті Верховним Судом ФРН. Адміністративні суди Німеччини незалежні від органів активного управління і утворюють одну з гілок судової системи ФРН. Відмінною рисою німецької системи юрисдикційного контролю за адміністрацією слід вважати зв'язаність адміністративних судів основними правами і свободами. Це означає, що при здійсненні правосуддя вони повинні не лише застосовувати норми поточного законодавства, але й враховувати права і свободи громадянина. Слід зазначити, що основні риси німецької системи адміністративної юстиції можна виявити в Австрії та Португалії.

У США правовим фундаментом федерального адміністративно-процесуального права виступає Закон про адміністративну процедуру 1946 р., який став «важливою віхою в розвитку самої ідеї стосовно необхідності розширення в сучасних умовах відповідальності адміністрації за заподіяний збиток» [200, с. 442]. Згідно з цим законом, право на судову перевірку отримує «особа, що зазнала збитку внаслідок дії адміністративної установи». Основним

положенням Закону можна вважати те, що США, згідно з цим положенням, несуть відповідальність про позови із спричинення шкоди так само і в тій же мірі, що й приватні особи при подібних обставинах. Особливість американської моделі адміністративної юстиції полягає в тому, що вона діє на стику виконавчої та судової влади, для неї характерне поєднання діяльності адміністративних квазісудових установ із розглядом справ адміністративного характеру у рамках загальних судів [200, с. 452].

Аналіз принципів функціонування адміністративної юстиції в державному механізмі США підтверджує тезу про те, що незалежні судові та квазісудові органи цієї країни відіграють важливу роль у захисті прав і свобод людини та громадянина. Таким чином, інститут адміністративної юстиції в США відіграє роль додаткового правозахисного засобу. Очевидно, саме тому американський дослідник Н. Досерн, підкреслюючи значення запропонованої в 1803 р. доктрини судового нагляду, висловив думку про те, що «поняття судового нагляду є найбільш важливим внеском американської політичної системи у розвиток свободи громадян у світовому масштабі» [201, с. 355].

У Великобританії правовою основою адміністративної юстиції став ухвалений в 1958 р. Закон про трибунали і розслідування, який створив правове поле для діяльності великої кількості органів адміністративних конфліктів, що займаються дозволами в соціально-економічній сфері. Проте, підкреслюючи усю важливість адміністративної юстиції в демократичній державі, не можна не враховувати того, що й сама адміністративна юстиція може бути джерелом небезпеки, якщо її не поставити під ефективний нагляд і контроль. У 1932 р. Комітет з питань повноважень міністрів Великобританії рекомендував: зберегти наглядову юрисдикцію Високого суду над судами спеціальної юрисдикції. Високий суд може спонукати ці суди до дотримання правосуддя на основі принципів природного права. У 1957 р. Комітет Френкса визначив основні принципи відкритості, справедливості та неупередженості, які лягли в основу Закону про суди спеціальної юрисдикції і розслідування від 1958 р.

Особливостями французької моделі адміністративної юстиції є те, що здійснення правосуддя по адміністративних спорах покладене на триланкову систему адміністративної юстиції: 32 адміністративних трибунали в округах, п'ять апеляційних адміністративних судів. Слід зазначити, що положення судів по управлінських спорах впродовж тривалого часу було в певній мірі подвійним, оскільки ці суди організовані всередині самої системи виконавчої влади за принципом «судити адміністрацію – означає управляти».

Реалізація принципу розподілу влади в сучасній Франції призвела до відділення адміністративних судів від органів публічного управління. Це було закріплено 22 липня 1980 р. рішенням Конституційної ради Франції, яка, роз'яснюючи ст. 64 Конституції Франції, розповсюдила гарантії незалежності суддів загальної юрисдикції на суддів адміністративних судів, проголосивши конституційними принципами незалежність адміністративних судів від адміністрації та двоїстість французької судової системи як наслідок «французької концепції розподілу влади» [202, с. 67].

Адміністративним судам Франції осудні усі спори у сфері управління, за винятком віднесених до відання судів загальної юрисдикції (охорона власності, особиста недоторканість, деякі фіскальні спори та ін.).

Природа феномену апріорі негативного ставлення державної влади до народу здавна турбувала думку мислителів. Ш. Монтеск'є ще у 18 ст. писав: «...відомо вже з досвіду віків, що кожна людина, що володіє владою, схильна зловживати нею, і вона йде у цьому напрямку, поки не досягне покладеної їй межі». Разом із тим, Л. Гумплович наголошує на тому, що для людей немає ніякого іншого вибору: або держава, або анархія. У державі є багато неминучого зла, але, з іншого боку, вона сприяє охороні найбільших благ, які можуть бути надбанням людини на землі [203, с. 242].

Для узгодження цих протилежних тенденцій – ворожості держави людині і необхідності держави людині – людством вироблена система запобіжників державній сваволі, фундаментальним з яких є режим законності у діяльності

держави та її органів. За давньоримським висловом, «*inde datae leges, ne firmior omnia posse*» («закони для того й дані, щоб урізати владу найсильнішого»).

Водночас, попри те, що у всіх державах є закони, їх спрямування далеко не завжди йде на користь людини. Як зазначає О. Ф. Скакун, в історії було чимало випадків, коли громадяни дотримувалися законів, а законність порушувалася, коли «суворе дотримання» насправді означало «суворе порушення».

Водночас, останнім часом все більше ваги набирає розуміння того, що режиму законності виконує (принаймні, повинен виконувати) функцію обмеження свавілля влади та інших «найсильніших». Так, моделюючи місце правил, норм, законів у системах управління людськими спільнотами чи державою, О. І. Добролюбов [204, с. 151] зазначає, що закон виступає у ролі такого собі «новоявленого диктатора нового типу», що якісно відрізняється від традиційного диктатора-людини, однак вимагає підпорядкування усіх громадян включаючи і главу держави. Шляхом впровадження режиму законності вирішується важке завдання, – обмеження влади і волі верховної особи: тут важливо те, що воля верховної особи обмежується не волею іншої особи (з якою можна завжди боротися, помірятися силами), а конституцією, законодавством, тобто якимись абстрактними правилами, з якими боротися заборонено іменем закону... Можна сказати, що така система спрямована на користь суспільства, але на шкоду вождям і диктаторам, це заслін (узда) для диктаторів.

Отже, правильне розуміння та дотримання принципу законності забезпечує функціонування держави як правової. Водночас, досягнення саме правильного розуміння викликає найбільші труднощі та дискусії. Як слушно зазначається у роботі [205, с. 53], про законність написано багато робіт, але це питання все ще залишається дискусійним.

Д. Гудима звертає увагу на плідність пошуку витоків права у біологічно зумовлених моделях поведінки живих істот, які вивчаються наукою етологією (тут і далі виділено автором, якщо не застережене інше – Авт.). Специфіка етології права полягає у тому, що вона зосереджується на біологічних основах права та відшуковує його у біологічно зумовлених моделях поведінки.

На даний момент одним з постулатів етології права полягає у тому, що живі істоти існують у природі не самі по собі, а у спільнотах (групах, стадах тощо). Зокрема, П. О. Кропоткін зауважує, що суспільство не було створено людиною; воно передувало людині. У процесі штучного відбору еволюція відбирає цілісні біосоціальні системи. При такому відборі перевага не обов'язково надається особині, яка краще індивідуально пристосована до середовища проживання; така перевага може надаватися особині, яка сама по собі не має жодних переваг, але забезпечує краще пристосування всього біосоціального організму. При цьому найближчі предки людини і вона сама еволюціонувала під контролем групової форми природного відбору, коли змагаються і перемагають не стільки особини, скільки групи (ця форма відбору створила за десятки мільйонів років у деяких комах соціальні структури, що по досконалості незмірно перевершують людські) [206, с. 42].

Отже цілком природно, що у соціальних структурах виникають певні форми взаємодії між особинами. Найбільш поширеними є вертикальна взаємодія (вертикальна консолідація), коли особини знаходяться у суворому ієрархічному підпорядкуванні одна одній з ієрархом (домінантом) на горі, та горизонтальна взаємодія (горизонтальна консолідація), коли особини вступають у взаємовідносини одна з одною на взаємовигідних засадах, без участі ієрарха. Вертикальна, вона ж – ієрархічна консолідація – найбільш розповсюджений – у часі, в просторі і у біосфері – вид консолідації груп [205, с. 55].

Відомий радянський та російський вчений, доктор історичних наук Ю. І. Семенов, який як раз веде старт становлення *Homo sapiens* від людиноподібних мавп і тому докладно аналізує їх поведінку як предтечу поведінки людей, зазначає, що система домінування у мавп досягає вершини свого розвитку, проявляється у своїй класичній формі. Система домінування визначає всю структуру будь-якого об'єднання мавп. Поведінка будь-якої тварини, що входить до складу об'єднання, залежить від її місця в системі відносин домінування [206, с. 39]. Якщо у клітку з кількома тваринами подається їжа, то домінуюча тварина забирає все. Слабкі, як правило, навіть не намагаються

наблизитися до їжі, – всяка така спроба присікається сильною. Остання відбирає їжу у слабкої, витягуючи її навіть з защічних кишень. Якщо в об'єднанні кілька яскраво домінуючих тварин, то слабкі буквально голодують. Вони отримують можливість нормально харчуватися лише коли їжі більш ніж достатньо.

Дані відносини ієрархічного підпорядкування на перших етапах становлення людини успадковані і людськими спільнотами. В. Р. Дольник [18, с. 232] зазначає: «У історика і етолога протилежне сприйняття потужних автократичних і тоталітарних держав минулого і сьогодення. Для історика ці багатоступінчасті ієрархічні структури – це досягнення розуму, блискучої організації, геніальних царів і полководців. Вони підносяться над організацією інших племен і народів, як єгипетські піраміди над барханами піску. Для етолога – це примітивні самостворювані структури, які просто розрослися до гігантських розмірів. Їх побудували не генії, а «пахани». Самозбірки геометрично досконалих структур бувають і в неживій природі. Кожен міг спостерігати, як у насиченому розчині самозбираються красиві кристали. Хто не милувався химерною формою сніжинок, що утворюються з парів води в повітрі? У води є кілька варіантів (програм) самозбірки, і в залежності від зовнішніх умов утворюються різні сніжинки. В силу інстинктивних програм люди самозбираються в ієрархічні піраміди, це майже так само неминуче, як утворення кристалів. Якщо буде задіяний весь ряд ієрархічних програм, люди можуть утворити величезну за масштабами, але примітивну по влаштуванню структуру супідрядності – авторитарну імперію. Ця структура зовсім не обов'язково найвигідніша для кожної людини і всіх разом чи найбільш ефективна і правильна з того, що люди могли б створити. Це всього лише найпростіше. З етологічної точки зору, утворити автократичну державу – це не піднятися на вершину, що вимагає вірно спрямованих зусиль, а скотитися у воронку, для чого можна або взагалі зусиль не застосовувати, або застосовувати їх невірно».

Висловлені міркування В. Р. Дольника щодо природного прагнення до самозбірки ієрархічних пірамід і у людських суспільствах повністю підтримані С. С. Алексєєвим [206, с. 45]. «Відаючи належне точності суджень

В. Р. Дольника», С. С. Алексєєв зазначає, що відповідний стан особин-ланок ієрархічної пірамідальної організації – верховного ієрарха (ватажка зграї), обраних ним самок, «наближених», і далі – униз по ієрархічній драбині, до «дна ієрархічної піраміди», має у світі «соціальних тварин» домінуюче значення. Саме тут слід шукати первинні, підґрунтові витоки того, на жаль, органічного для людського суспільства одвічного, мандруючого із століття в століття від однієї країни до іншої організаційної побудови, яка характеризується ієрархічною пірамідальною структурою, вершину якої увінчують особини, що прагнуть влади. І звідси ж – якщо знову-таки мати на увазі природні передумови – відбувається ті історично перші щаблі правового розвитку, які визначаються як «право сильного», «право війни», «кулачне право», «право влади».

Отже, завданням подальшої еволюції людських спільнот є подолання панування вертикальних ієрархів, свавілля вождів. Так, неодноразові жорсткі обмеження у доступу до їжі чи до самки можуть призвести до загибелі або розпаду групи. Однак забезпечення доступу до м'яса всіх членів об'єднання і тим самим надання раніше підлеглим індивідам можливостей поряд з індивідами, що раніше домінували, отримати цей продукт, з неминучістю означали обмеження можливості останніх задовольнити свою потребу в ньому. Якщо раніше вони могли з'їсти всю здобич, то тепер на їм діставалася лише частина її. Це, звичайно, підривало домінування у сфері розподілу м'яса і сприяло доступу підлеглих членів об'єднання до цього продукту. Об'єднання, в яких це відбувалося, зберігалися і отримували можливість подальшого розвитку, а ті, в яких все залишалося як і раніше, зникали і випадали з еволюції [207, с. 11]. Іншими словами, потреба забезпечення доступу до їжі всіх або більшості членів спільноти передбачало певне придушення харчового інстинкту у частини членів об'єднання, причому самих рішучих і сильних.

Отже, одним із основних змістів становлення людських суспільств є обмеження жорстких вертикальних ієрархій і свавілля домінантів (вождів) і взагалі сильних (могутніх) по відношенню до слабших (підлеглих). Видається очевидним, що для такого обмеження необхідний певний інструментарій. Цим

інструментарієм стає сукупність певних правил (норм), які обмежують ієрарха у тих чи інших діях, навіть якщо йому по силах реалізувати ці дії. Зокрема, правила розподілу їжі були першими табу, які оберігали життєво важливі для існування роду правила колективного життя і підривало домінування «рішучих і сильних». Як зазначалося, саме такі процеси підтримувалися еволюцією.

М. Салінз [185, с. 75] узагальнює відомі звичаї щодо взаємовідносин між общинниками та вождями у первісних народів. Ці звичаї, як правило, виключають свавілля вождя, стримують привласнення ним суспільних багатств. Наприклад, роль вождя та його сім'ї у суспільстві пілага полягає в підтримці інших. Вождь та його сім'я стають об'єднуючим чинником у селі (Henry, 1961). У народу качин люди вищого класу отримують подарунки від тих, хто нижче них по положенню. Але вони не мають від цього ніякої тривалої економічної вигоди. Хоча індивід зі статусом приналежності до вищого класу визначений як той, хто «отримує подарунки», він весь час відчуває з боку суспільства примус віддавати більше, ніж отримує (Leach, 1954). У індіанського народу ассінібойни групи сіу у США вождь, щоб зберегти свою популярність, повинен все віддавати, і завжди він залишається найбільш бідним у групі (Denig, 1928–1929). Зазначені факти свідчать про те, що у процесі розвитку первісних суспільств демократія поступово змінює владу стародавніх вождів [206, с. 40].

У роботі підкреслено, що між мононормами первісного суспільства і нормами права існувала більш глибока спадкоємність, ніж між органами родового самоврядування та органами держави. Найбільш цінні з них були санкціоновані державою і стали важливими джерелами права (звичайним правом). Царі (правителі) ранніх держав, зберігаючи первісні мононорми, найбільш цінними вважали загальносоціальні традиції звичаєвого права; продовжуючи ці традиції, у своїх законах намагалися підтримувати начала соціальної справедливості: обмежували багатство, лихварство, закріплювали справедливі ціни тощо. Це знайшло відображення в найдавніших правових актах – законах Хаммурапі, XII таблиць, реформах Солона та ін.

Важливе місце засобам обмеження свавілля державної влади відводиться у давньоіудейській концепції державності. Грамотно складені приписи, змінюваність правителів і небажаність передачі трону у спадщину, обрання посадових осіб, наявність у державі органів, що контролюють діяльність монарха, здійснення народного вето, наявність громадянського суспільства здатні утримати правителів від тиранії, обмеживши свавілля володарюючих суб'єктів [207, с. 9].

Після Великої французької революції 1789 р. принцип законності був запроваджений у французькій правовій доктрині для протиставлення королівській сваволі, унеможливлення покарання особи без суду та слідства, всебічного захисту прав і законних інтересів людини та громадянина.

Таким чином, дослідження витоків законності свідчить про її первісне спрямування на обмеження свавілля домінантів (вождів) і взагалі сильних (могутніх) по відношенню до слабших (підлеглих) як інструментарій такого обмеження. У наступному, внаслідок зусиль бюрократичної владної верхівки, виникли викривлення і нашарування, які у тій чи іншій мірі спотворювали первісний глибинний сенс законності. Як зазначає О.М. Бандурка [126, с. 54], закономірності розвитку будь-яких антисоціальних процесів мають тісну взаємодію з соціально-корисними процесами.

З цього ж приводу С.С. Алексєєв [49] підкреслює, що реальність права, його дієвість розкривається через законність – найсуворіше, неухильне втілення в життя чинного права, закону. Але сам по собі термін «законність» мало що говорить. Сам по собі цей термін характеризує всього лише одну з іманентних властивостей будь-якого права, його загальнообов'язковість – категоричність, неодмінність найсуворішого, неухильного дотримання, втілення в життя діючих юридичних норм – неважливо яких, – у тому числі – «революційних» і самих що не є реакційних.

Водночас досвід свідчить про те, що в українських реаліях принцип законності розуміється викривлено, або це розуміння спотворюється навмисно в інтересах влади. З найбільш пам'ятних «досягнень» влади у цій царині слід

згадати про прийняття Податкового кодексу України (далі – ПКУ). Проект ПКУ був настільки поганий, що викликав гостру критику спеціалістів. Було очевидно, що проект розроблений виключно в адміністративних інтересах органів податкової служби. У проекті були втілені всі мрії працівників податкової служби щодо необмеженості своїх дій, а також робилася спроба узаконити все те, що раніше вони робили незаконно і що при найменшому опорі з боку платників податків скасовувалося судами [207, с. 12]. Щодо якості проектів ПКУ вичерпно висловилася заступник глави Адміністрації Президента І. Акімова: «Ще влітку, відразу, як документ надійшов до парламенту на розгляд, Президент висловився проти остаточного ухвалення цього документу. І більшість зауважень, які звучали влітку – це порушення конституційних прав і свобод» [208, с. 116].

Практика застосування ПКУ показала його повну неефективність і навіть шкідливість: фіскальна ефективність для держави – близька до нульової; кількість поборів після прийняття ПКУ суттєво зросла; кількість нових підприємців (фізичних осіб), які знову реєструються (станом на 1 квартал 2011 р.), зменшилися на половину; після впровадження ПКУ до 40% малих підприємств уже ліквідовані або знаходяться в стадії ліквідації [193, с. 222]; станом на 1 квартал 2013 р. у ПКУ нараховувалося 38 різних за обсягом змін. Зокрема, на обкладинці відомчого журналу «Вісник податкової служби України», 2011, № 46, зазначено, що «запровадження алгоритму постійного оновлення Податкового кодексу – об'єктивна вимога часу». Тобто цей «досконалий» документ буде змінюватися і змінюватися. Постійно. Відповідно до алгоритму [194, с. 102].

Можна послатися і на більш свіжі приклади вітчизняного законотворення. Так, 04.07.2012 р. та 06.09.2012 р., тобто з інтервалом трохи більше 2-х місяців, прийняті два закони (відповідно № 5042-VI та № 5212-VI), які значно розширюють повноваження органів влади на фінансових ринках за рахунок учасників ринку та громадянського суспільства. Зокрема, Закон № 5042-VI встановлює 3-місячний термін розгляду документів на видачу ліцензій, хоча

раніше цілком вкладалися у 1 місяць. Законом № 5212-VI з-під дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» введена велика кількість проектів нормативно-правових актів, що приймаються відповідними Комісіями – регуляторами фінансових ринків. Отже, Закон № 5212-VI значно звужує вимоги щодо гарантій регуляторного контролю за діяльністю правотворчістю Комісій. Обидва згадані закони у черговий раз полегшують життя чиновників за рахунок громадянського суспільства.

Таки чином, необхідно дослідити, чи відповідає саме такий шлях законотворення на користь чиновників висхідним засадам законності чи потрібен інший шлях? Тим більше, що, як зазначає британський професор Т.Р.С Аллан [195, с. 131], збільшення повноважень виконавчої влади є потенційною загрозою верховенству права.

«Законність, – вказує В. Я. Малиновський [196], – розглядається як основоположний принцип державного управління, що визначає рівень демократичності суспільства... Право має домінувати над владою, зокрема над діяльністю органів виконавчої влади, унеможливлювати свавілля з боку чиновників, створювати умови для широкого громадського контролю за їх діяльністю, в тому числі, за здійсненням адміністративними органами функцій державного управління».

Вище було зазначено, що серед науковців немає єдиної думки щодо принципів законності, – у різних комбінаціях в науковій літературі визначається до 20 таких принципів. Узагальнення цих принципів у роботі автора [199, с. 74] дозволило встановити, що переважна більшість російських та українських дослідників надає перевагу таким принципам законності, як: верховенство закону; єдність законності; забезпечення прав людини і громадянина, забезпечення пріоритету цих прав; невідворотність і своєчасність відповідальності за правопорушення; доцільність та недопустимість її протиставлення законності, доцільність законності. При цьому звертає на себе увагу низька «популярність» такого принципу законності, як верховенство права. Розглянемо особливості реалізації деяких з цих принципів. Верховенство

закону як раз і означає той принциповий феномен управління, що ґрунтується на законі, коли, як зазначено вище, закон виступає у ролі «новоявленого диктатора нового типу», що якісно відрізняється від традиційного диктатора-людини, однак вимагає підпорядкування усіх громадян включаючи і главу держави [198, с. 318].

Судовий контроль за законністю діяльності державних установ був введений також в інших країнах. Наприклад, розділ 4 ст. 19 Основного закону Німеччини свідчить: «Якщо права якої-небудь особи порушені публічною владою, їй надається можливість звернутися до суду» [199, с. 75].

Спроби введення адміністративної юстиції спостерігалися і в Україні. Законодавство періоду короткочасного існування самостійної Української держави (1917-1920 рр.) не обійшло своєю увагою питання діяльності органів адміністративної юстиції. Конституція Української Народної Республіки 1918 р. встановила, що судова влада у рамках цивільного, кримінального і адміністративного законодавства здійснюються виключно судовими органами. Проектом Основного Державного Закону УНР в період існування Директорії (1920 р.) передбачалося введення в судову систему України Вищого Адміністративного Суду. У функції цього суду входив розгляд і рішення відповідно до судового порядку питань про законність розпоряджень адміністративних органів і органів самоврядування.

Так, відповідно до ст. 158 Адміністративного кодексу УРСР від 12 жовтня 1927 р., могли бути оскаржені найважливіші акти по здійсненню розпорядчих актів управління. Відповідно до ст. 58 Конституції СРСР 1977 р., громадяни СРСР мали право оскаржити дії службових осіб, державних і громадських органів. Дії службових осіб, які супроводжуються порушенням закону, перевищенням повноважень та ущемляють права громадян, могли у встановленому законом порядку бути оскарженими в суді. У Конституції УРСР 1978 р. (ст. 56) також була передбачена подібна норма. Проте, вказані гарантії були запроваджені в життя тільки через 10 років – 30 червня 1987 р. з ухваленням Закону СРСР «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій службових

осіб, які ущемляють права громадян» [200, с. 176]. Цей Закон передбачав судові оскарження дій службових осіб, здійснені з порушенням закону, з перевищенням повноважень, які ущемляють права громадян, внаслідок чого громадянин незаконно втрачав можливість повністю або частково реалізувати право, надане йому законом або іншим нормативним актом.

Результатом суспільно-історичного розвитку стало визнання Україною цінності людської особистості, ідей правової держави і принципу розподілу влади. Усвідомлення єдності та взаємообумовленості людини і суспільства призвело до визнання і закріплення в Конституції України пріоритету прав і свобод людини та громадянина перед інтересами держави.

В Україні визнається й діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Однак часто органи державної влади приймають акти, що не відповідають Конституції та законам України, а також виникають спірні ситуації у сфері застосування Основного Закону й поточного законодавства. Розв'язання таких проблем перебуває в компетенції органів конституційного контролю, які повинні гарантувати верховенство Конституції України та забезпечувати конституційну законність на основі принципу верховенства права. В Україні таким спеціалізованим інститутом забезпечення конституційної законності є Конституційний Суд України. Проблема забезпечення й захисту конституційної законності Конституційним Судом України залишається актуальною та потребує детального теоретичного дослідження й законодавчого вдосконалення.

У юридичній літературі проблема визначення сутності та змісту конституційної законності розглядається давно, проте на сьогодні не існує єдності в поглядах вітчизняних і зарубіжних науковців на ці питання. Певні аспекти особливостей забезпечення та захисту конституційної законності Конституційним Судом України у своїх працях аналізували такі вчені-юристи, як А. Р. Крусян, Н. М. Пархоменко, А. В. Портнов, П. М. Рабінович, І. Д. Сліденко, В. Є. Скомороха, А. А. Стрижак, В. Я. Тацій, М. В. Тесленко,

В. П. Тихий, Ю. В. Ткаченко, П. М. Ткачук, Ю. М. Тодика, С. В. Шевчук, Т. О. Цимбалістий та ін.

Дослідження конституційної законності неможливе без урахування вчень загальної теорії права про поняття законності. Сучасні трактування законності мають різноманітний характер. Законність розглядають, як режим (стан) відповідності суспільних відносин законам і підзаконним нормативноправовим актам держави, який утворюється в результаті їх неухильного здійснення всіма суб'єктами права [201, с. 130]; як комплексне (принцип, метод, режим) соціально-правове явище, що характеризує організацію й функціонування суспільства та держави на правових засадах [202, с. 445]; як комплексну політико-правову категорію, яка відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічну взаємодію права та влади, права й держави [203, с. 430].

У конституційному праві конституційну законність розглядають неоднозначно. Н. М. Пархоменко вважає, що конституційна законність як правова категорія означає неухильне дотримання конституції: у процесі реалізації безпосередньо норм Конституції України; під час правотворчої діяльності уповноважених органів державної влади, правореалізаційної роботи суб'єктів суспільних відносин [204, с. 40].

На думку Ю. М. Тодики, основи конституційної законності закладені в тексті самої Конституції України, у положенні, що органи державної влади й місцевого самоврядування, їхні посадові особи повинні діяти тільки на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачений Конституцією й законами України (ст. 19 Конституції України) [205, с. 51].

А. А. Стрижак зазначає, що конституційна законність, яка в юридичній літературі визначається як система юридичних засобів, що забезпечують діяльність усіх суб'єктів права на основі Конституції України та відповідно до її вимог, є складовою частиною загального поняття законності. Дотримання конституційної законності – ознака того, що в державі діє принцип верховенства

права, та одна з головних підстав для визнання держави правовою й демократичною [206, с. 41].

Конституційний Суд України відіграє важливу роль у забезпеченні конституційної законності. Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні гарантує верховенство Конституції України як Основного Закону держави на всій території України. Конституційний контроль уключає в себе нормативний контроль, офіційне тлумачення Конституції й законів України та вирішення конституційних спорів.

Судовий конституційний контроль реалізується Конституційним Судом України в таких його повноваженнях: 1) у сфері визначення конституційності правових актів: розв'язання питань про відповідність Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України; 2) у сфері дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб або представницьких органів державної влади: надання висновку про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України при вирішенні питання про дострокове припинення її повноважень Верховною Радою України; надання висновку щодо додержання процедури розслідування й розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту; 3) офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Згідно зі ст. 15 закону України «Про Конституційний Суд України» підставами для прийняття Конституційним Судом України рішення щодо неконституційності правових актів повністю чи в окремих частинах є невідповідність Конституції України, порушення встановленої Конституцією

України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності, перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті [205, с. 56].

Термін «відповідність правових актів Конституції» означає те, що такі акти повинні прийматися на основі та в порядку, визначеному Конституцією України, на реалізацію та конкретизацію її положень й узгоджуватися з її змістом і конституційними цінностями.

Порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності правовими актами встановлюється за допомогою двох критеріїв. Перший – процесуально-процедурний; він означає перевірку Конституційним Судом України відповідності вимогам Конституції України процедури прийняття, підпису, надрукування й уведення в дію оцінюваного акта. Другий – це критерій належної форми нормативного акта. Тобто, по-перше, його форма повинна відповідати тому виду актів, які може приймати відповідний орган державної влади та, по-друге, форма акта має відповідати його змісту залежно від предмета, обсягу й мети правового регулювання.

Перевірці відповідності Конституції України (конституційності) підлягають лише ті закони й інші правові акти, які набрали чинності, тобто оцінка законів та інших правових актів здійснюється Конституційним Судом України тільки в порядку наступного конституційного судового контролю. Виходячи з принципу поділу влади (ст. 6 Конституції України), повноваження Конституційного Суду України не дозволяють йому втручатись у стадії правотворчого (законодавчого) процесу, здійснювати попередній контроль.

Практика діяльності Конституційного Суду України щодо перевірки законів про внесення змін до Конституції України підтверджує доцільність та необхідність попереднього й наступного судового конституційного контролю за додержанням процедури внесення змін до Конституції України. Судовий конституційний контроль покликаний забезпечити легітимність закону про внесення змін до Конституції України, а отже й стабільність Основного Закону. Попередній судовий конституційний контроль законопроектів про внесення змін

до Конституції України здійснюється лише щодо перевірки його на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України, а наступний – щодо процедури його розгляду та ухвалення.

Згідно зі ст. 86 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України розглядає справи й дає висновки щодо конституційності міжнародних договорів України, що вносяться до Верховної Ради України, для надання згоди на їх обов'язковість [88]. Проте, якщо на обов'язковість цього договору буде надана згода Верховної Ради України та він набере чинності, то, відповідно до ч. 1 ст. 151 Конституції України, цей акт знову може стати об'єктом конституційного контролю в Конституційному Суді України, але вже наступного (репресивного) [89]. Попередній конституційний контроль дає змогу уникнути проблем, які можуть виникнути для держави у випадку визнання неконституційним міжнародного договору, що набув чинності й за яким держава виконує певні зобов'язання. Наступний конституційний контроль здійснюється Конституційним Судом України щодо чинних міжнародних договорів України. У разі дачі висновків про невідповідність міжнародного договору Конституції України Конституційний Суд України у цьому ж провадженні вирішує також питання щодо неконституційності цього договору чи його окремих частин. Об'єктами розгляду на предмет конституційності в Конституційному Суді України можуть бути також правові акти про набрання міжнародним договором чинності. Під час розгляду справи щодо конституційності правового акта Конституційний Суд України одночасно дає висновок щодо конституційності міжнародного договору України, що набрав чинності за цим правовим актом.

Важливе значення щодо забезпечення конституційної законності має інтерпретаційна діяльність Конституційного Суду України, яка сприяє забезпеченню неухильного дотримання й ефективного застосування конституційних норм, а також покращує правові основи функціонування органів публічної влади, що спрямовано на забезпечення їхньої дії в межах конституційної законності.

Офіційне тлумачення за сферою дії поділяється на нормативне та казуальне. Нормативне тлумачення – це тлумачення, яке розраховане на всі випадки застосування, реалізації роз'яснюваної норми. Нормативне тлумачення здійснюється Конституційним Судом України в межах провадження в справах, передбачених п. 4 ст. 13 Закону «Про Конституційний Суд України», тобто провадження щодо офіційного тлумачення Конституції й законів України. Це тлумачення має загальний характер, стосується невизначеного кола суб'єктів і є керівництвом у процесі застосування тієї чи іншої норми права.

Казуальне тлумачення – це тлумачення, розраховане лише на той випадок застосування, реалізації правової норми, із приводу якого роз'яснюється її зміст. Казуальне тлумачення здійснюється Конституційним Судом України при розгляді справ щодо конституційності законів й інших правових актів, міжнародних договорів, під час розгляду справи про надання висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування та розгляду справи про усунення Президента з поста в порядку імпичменту, щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Казуальне тлумачення дає змогу розширити перелік актів, що можуть стати предметом офіційного тлумачення Конституційним Судом України. Казуальне тлумачення не поступається за юридичною силою нормативному, воно є загальнообов'язковим та має нормативний характер. Його сфера дії визначається сферою дії розтлумаченого правового акта або його окремого положення.

Закон України «Про Конституційний Суд України» не містить нормативного визначення офіційного тлумачення, яке надає Конституційний Суд України, а визначає лише його підстави. У ст. 93 Закону «Про Конституційний Суд України» зазначено, що підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є практична необхідність у з'ясуванні, роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції та законів України. Згідно зі ст. 94 закону підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції й законів

України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод [206, с. 44].

Об'єктом офіційного тлумачення Конституційного Суду України є чинні Конституція й закони України, прийняті як до, так і після набуття чинності Конституцією України. Закони, які не набрали чинності, та закони, які втратили силу, офіційному тлумаченню Конституційним Судом України не підлягають. Але об'єктом офіційного тлумачення Конституційного Суду України можуть бути закони або їхні окремі положення, які застосовуються у зв'язку з їх переважаючою (ультраактивною) силою.

А. А. Стрижак вважає, що конституційний контроль не обмежується визначенням конституційності правових актів та припиненням дії їхніх положень, що суперечать конституційним нормам і приписам. Цей контроль полягає і в тому, щоб у майбутньому не допустити появи в законодавстві правових актів, котрими правові відносини регулюються в спосіб, визнаний неконституційним за рішенням органу конституційної юрисдикції. Прийняття таких актів органами державної влади можливе лише за умови внесення відповідних змін до Основного Закону [207, с. 15].

Конституційний Суд України є важливим інститутом забезпечення та захисту конституційної законності через здійснення конституційного контролю й інтерпретаційної діяльності. Конституційний Суд України є не єдиним (але єдиним спеціалізованим) органом, що має здійснювати конституційний контроль для забезпечення конституційної законності.

Конституційний контроль служить забезпеченню верховенства й прямої дії Конституції України на всій території держави, запобігає появі неконституційних актів, забезпечує конституційну законність. На ефективність забезпечення Конституційним Судом України конституційної законності негативно впливає відсутність чіткого механізму виконання його рішень.

Зараз можна виділити особливості адміністративної юстиції.

По-перше, здійснення судовими органами правосуддя щодо адміністративних справ, – Адміністративна юстиція, – це правосуддя, а не управлінська діяльність.

По-друге, процес розгляду адміністративних справ побудований на зразок загального судового: він є голосним, публічним, має елементи змагальності.

При цьому специфіка адміністративних справ така, що їх розгляд потребує особливих організаційних форм і спеціальної суддівської кваліфікації, оскільки рішення адміністративних справ вимагає, крім досконалого знання законодавства, насамперед адміністративного, ще й знання державного управління та інших сфер діяльності [208, с. 116].

Ефективність реалізації людиною своїх прав і свобод є однією з найважливіших ознак демократичного розвитку суспільства і правової держави. Згідно зі ст. 55 Конституції України 1996 р. кожному гарантується судовий захист його прав і свобод. Рішення та дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що порушують права і свободи громадян та їхніх об'єднань, можуть бути оскарженими в суді. Передбачене Конституцією України, а також чинним законодавством право звертатися за захистом до суду стало серйозним чинником зміцнення гарантій прав громадян у сфері виконавчої влади. Тільки, коли ст. 55 Конституції застосовуватиметься повною мірою, можна буде з повною підставою заявити, що Україна стала правовою державою. За таких умов дієвий, ефективний і своєчасний судовий контроль за законністю в сфері державного управління забезпечить порядок, справедливість і рівноправність у державі.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Законність обов'язкова для всіх суб'єктів державного управління. Вона спрямована на вдосконалення системи органів державної влади і необхідна для забезпечення раціональної та ефективної роботи механізму держави.

Судовий контроль забезпечуючи режим законності в сфері державного управління, спрямований передусім на: підтримання відповідності державно-

управлінських рішень Конституції України; забезпечення захисту прав і свобод суб'єктів правовідносин, що виникають у сфері державного управління; ліквідацію випадків перевищення владних повноважень посадовими особами; поновлення режиму законності у випадках його порушення незаконними діями органів державного управління.

Висновки до розділу 3

Підсумовуючи проведений в третьому розділі аналіз законодавчого забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади в умовах політичних і соціально-економічних змін в українському суспільстві та шляхи його удосконалення можна сформулювати такі висновки:

1. На сучасному етапі законність повністю пов'язують з побудовою правової держави і з основною її рисою-верховенством права. Тому сьогодні у правовій теорії помітною є тенденція до нового трактування поняття законності, яка ґрунтується на ідеях прав людини і громадянина, демократії, свободи тощо. Але думки вчених-юристів з цього приводу суттєво різняться між собою, в результаті чого утворилося декілька самостійних концептуальних підходів.

2. Повага й усілякий захист прав особистості – це один із основних принципів демократії. Важливим є те, що всі люди повинні бути рівні у своїх правах. На жаль, доки в нашій державі рівність усіх людей перед законом не буде виконуватись, ми не зможемо назвати Україну насправді демократичною державою.

3. Законність в процесі застосування норм права полягає в тому, що компетентні органи та посадові особи у процесі вирішення конкретної справи мають застосовувати норму права тільки в межах своїх повноважень і відповідно до її змісту. Порушення цих правил може призвести до небажаних наслідків. На жаль, на практиці відомі випадки, коли формальне дотримання нормативних приписів без всебічної оцінки обставин справи дискредитує державні органи та їх діяльність. Законність вимагає суворого дотримання встановленого

процесуального порядку застосування норм. Це не формальність, а необхідність, адже правильно зрозумілі й виконані умови застосування норми – гарантія охорони інтересів громадян, органів управління, підприємств, організацій.

4. Доктринальне тлумачення категорії «законність» характеризується динамізмом, що свідчить не тільки про плюралізм сучасної методології правознавства, а й про посилення наукового інтересу до цього складного і багатогранного явища, реалізація якого торкається всіх сфер правового регулювання та залучення для цієї роботи величезної кількості правових засобів. По-друге, особливість сучасних підходів представників теоретичного правознавства до проблематики законності полягає в тому, що з використанням інструментальних або спеціально-юридичних, функціональних підходів автори уникають проблеми її обумовленості дією іншими соціальними та правовими факторами взаємозалежності від інших засобів механізму правового регулювання.

5. Законність і правозаконність є тотожними поняттями, оскільки будь-який закон повинен бути правовим і його потрібно неухильно дотримуватися. В іншому випадку – закони не потрібні. А отже, визначення одного із типів законності повинно здійснюватися за правилами типологізації із застосуванням критеріїв та характеристикою типологічних рядів. Важливим аспектом дослідження законності є її місце і роль у механізмі правового регулювання, тобто законність як елемент у системі юридичних засобів, за допомогою яких держава здійснює владний вплив на суспільні відносини. До інших елементів механізму відносять юридичні норми, акти правозастосування, правові відносини, акти реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, правосвідомість, інтерпретаційно-юридичні акти. У механізмі правового регулювання законність взаємодіє з усіма елементами, хоч і впливаючи на них з різною силою, але переслідуючи єдину мету – забезпечення регулятивних завдань.

6. Відносини розвиваються й законодавство стає застарілим; також є питання до якості і юридичної грамотності нормативно-правових актів, що

потребує окремого дослідження. Це все є підставою для перегляду законодавства, унесення до нього змін, скасування, урешті, визнання його неконституційним, але в жодному разі не ігнорування. Принцип законності є основоположним принципом права. Принцип верховенства права, як і інші принципи, закріплені в Основному Законі України та інших законах, діють у сукупності із принципом законності.

ВИСНОВКИ

У дисертації подано адміністративно-правову характеристику забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, яка є необхідною умовою їх гармонійного функціонування та становлення правової держави, охоплює всі сторони життя права, його дієвість, урегульованість суспільного і державного життя загалом.

Основні результати дослідження, які отримано на основі авторської методології полягають у такому:

У дисертації подано адміністративно-правову характеристику забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, яка є необхідною умовою їх гармонійного функціонування та становлення правової держави, охоплює всі сторони життя права, його дієвість, урегульованість суспільного і державного життя загалом.

Основні результати дослідження, які отримано на основі авторської методології полягають у такому:

1. Проведено аналіз наукової літератури, що стосується забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади дозволяє констатувати наявність значної кількості праць в яких піднімається питання законності. Так, вказане поняття загалом розглядається як конституційна категорія, теоретична категорія та піддається аналізу крізь призму галузевих юридичних наук. В наукових джерелах містяться різноманітні підходи до трактування категорії «законність», однак єдиного визначення юридична наука не виробила, відсутнє тлумачення цього поняття і на законодавчому рівні.

2. Аналіз теоретико-методологічного підґрунтя питання забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади доводить відсутність чіткої методології дослідження. Більшість учених-правознавців обмежується порівняльним аналізом законодавчих актів і їх реального функціонування в тих чи інших умовах. Однак час, коли юридична наука розвивалась більш-менш автономно від інших галузей гуманітарного знання, вже в минулому. Регулятивна

функція адміністративного права може бути ефективно реалізована лише за умови врахування досягнень соціології, політології, економіки та інших наук. Отож, виходом з цієї ситуації є застосування системної методології.

3. Встановлено, що основою законності є норми права. Сама ж категорія законність не існує у чистому вигляді, а завжди виникає там, де є потреба забезпечення життя і прав людини, порядку в сфері економіки, культури, взаємовідносин між різними соціальними групами людей, громадського порядку тощо. Водночас, законність завжди потребує підтримки, забезпечення на певному рівні, що вимагає не лише прийняття відповідних законів, але й їх реального гарантування. Під правовими гарантіями варто розуміти норми охорони права, діяльність відповідних інститутів і процес охорони права, взяті в їх єдності і доповнені юридичної культурою в її широкому розумінні. Такий імпульс гарантування та реалізації принципу законності на своєму рівні покликані давати органи виконавчої влади.

4. Правова форма реалізації виконавчої влади втілюється у двох видах діяльності: правотворчість і застосування права. При цьому правотворча діяльність органів виконавчої влади реалізується в рамках так званої регламентарної влади – право уряду та інших органів виконавчої влади регулювати суспільні відносини нормативними актами (регламентами), юридична сила яких є нижчою за закони. Водночас, варто пам'ятати, що законність висловлює загальний принцип ставлення суспільства і держави до права загалом, тому її зміст полягає у таких трьох аспектах:

- а) в плані «правового» характеру суспільного і державного життя;
- б) з позицій вимоги загальної поваги до права (закону) і обов'язкового його виконання всіма суб'єктами;
- в) під кутом зору вимоги безумовного захисту та реального забезпечення прав, інтересів громадян та охорони правопорядку загалом від будь-якого свавілля.

Отже, зміст законності пов'язано і з поведінкою суб'єктів, що реалізують право, і з діяльністю державних органів, що забезпечують його формування, реалізацію та захист, що суттєво в контексті діяльності органів виконавчої влади.

5. Особливим засобом забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади є право громадян на звернення, врегульовується і матеріальними, і процесуальними та процедурними нормами. Тому важливим є питання співвідношення адміністративного процесу та адміністративної процедури. Стан наукової розробки цієї проблеми переконує у потребі оновленого теоретичного осмислення основ теорії адміністративного процесу з врахуванням реалій сьогодення.

Натомість, варто зауважити, що у визначенні звернень громадян як засобу забезпечення законності з-поміж науковців немає одностайності. Ряд учених, до думки яких ми схилиємось, трактують право громадян на звернення як спосіб забезпечення законності. Натомість інші вважають, що у ст. 55 Конституції України вживається термін «національні засоби правового захисту», до яких, виходячи з конституційної норми, зазначеної у ст. 40, належить і право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових (службових) осіб цих органів, а тому вживання терміна «засіб», є більш виваженим.

6. Обґрунтовано, що спираючись на принцип законності, діяльність органів виконавчої влади, повинна здійснюватися виключно у межах наданих їм повноважень, не порушуючи законів. Нормативно-правові акти центральних органів влади, що регулюють питання євроінтеграції держави, не повинні суперечити міжнародним або національним законам. Такі акти повинні ухвалюватися на виконання Конституції України, міжнародних договорів, законів України та Європейського Союзу.

Ще одним аспектом забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади необхідно визначено законність рішень органів виконавчої влади. Рішення має бути обґрунтованим, об'єктивним, не суперечливим, правомірним, конкретним і своєчасним і при цьому реальним, містити механізм

реалізації, готуватися в реальному масштабі часу, бути реалізованим і гнучким, передбачати можливість верифікації і контроль за виконанням.

7. Обґрунтовано авторську позицію щодо змісту та сутності законності в діяльності органів виконавчої влади, та вказано, ця категорія має складну діалектичну природу, пов'язану з фіксацією певного ідеалу правозастосування (атрибутивний аспект) і реалізацією його на всіх сукупностях правових взаємовідносин (в адміністративному праві передусім взаємовідносин між органами виконавчої влади та громадянами й підприємствами – релятивний аспект);

Здійснений аналіз юридичної літератури щодо вживання поняття «законність» свідчить, що сфера його застосування дуже значна й торкається різних аспектів життєдіяльності суспільства та держави загалом. Проте жодний із нормативних актів не надає чіткого визначення цього терміна, що, у свою чергу, є певною прогалиною.

8. З'ясовано, що зміст принципу законності становить система конкретних вимог: 1) загальність законності, що означає обов'язковість законів та інших нормативно-правових актів для всіх учасників суспільних відносин без винятку; 2) суворе дотримання закону усіма суб'єктами правовідносин; 3) верховенство закону в системі нормативно правових актів; єдність законності: 4) реальність законності, тобто фактичне виконання вимог, закладених в юридичних нормах, учасниками правовідносин; 5) єдина націленість діяльності органів законодавчої, виконавчої та влади; доцільності законності: (вибір законних варіантів здійснення правотворчої та правозастосовної діяльності, які є найбільш оптимальним заходом досягнення мети правового регулювання); 6) забезпечення рівності усіх перед законом; можливість покарання тільки за порушення чітко визначених положень закону; 7) невідворотність покарань за здійснене порушення закону; 8) встановлення дієвого механізму впровадження принципу законності в усіх сферах суспільного життя, створення системи гарантій, за допомогою яких би забезпечувалось повне дотримання принципу законності.

9. У дисертаційній роботі з принципово нових позицій осмислені найбільш

гострі дискусійні питання в колі фундаментальних проблем сучасної юридичної науки. Сформульовані в дослідженні теоретичні висновки і узагальнення розвивають і доповнюють положення адміністративного права у забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади з позиції новітнього праворозуміння, механізму правового регулювання та правозастосування.

10. Констатовано, що не зважаючи на розмаїття вживаних заходів щодо протидії корупції в Україні питання зниження її рівня й сьогодні стоїть досить гостро. Руйнівний вплив корупційних проявів на державний апарат, установлений порядок здійснення повноважень посадовими особами органів виконавчої влади не викликає сумніву.

Для забезпечення своєчасного виявлення й розкриття корупційних злочинів в органах виконавчої влади доцільно: проводити глибокий і всебічний науковий аналіз протидії корупції в органах виконавчої влади щодо ефективності застосування сил, засобів і методів з метою з'ясування позитивних результатів і прорахунків у цій сфері; на підставі отриманих результатів розробляти конкретні заходи на рівні державних законодавчих і нормативних актів для правоохоронних органів та інших суб'єктів протидії корупції, спрямованих на сприяння й удосконалення оперативних форм і методів роботи; розробити дієві механізми, комплекси необхідних заходів, що спрямовані на забезпечення ефективної взаємодії суб'єктів запобігання й протидії корупції в межах взаємної зацікавленості, у межах регіону, у межах держави тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Георгіца А. Принцип верховенства права як принцип сучасного вітчизняного конституціоналізму. *Українське право*. К., 2006. С. 30–32.
2. Мосьондз С. О. Правозаконність як обов'язкова умова адміністративно-правової охорони сфери науки в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. 2013. № 1. С. 6–11.
3. Кудрявцев В. Л. Обеспечение конституционной законности прокурором в уголовном судопроизводстве: нормативно-теоретическая основа и проблемы реализации. *Вопросы правоведения*. 2016. № 1 (35). С. 167–187.
4. Куров С. В. Проблемы законности в сфере образования. *Правовая политика и правовая жизнь*. 2002. № 2. С. 156–160.
5. Захарова О. С. Законность в юрисдикционной правовой сфере. *Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. трудов. Вып. 21: «Правовой нигилизм» и «чувство законности в России»: соотношение, значение, формы* / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. С. 70–79.
6. Козюбра М. Праворозуміння: поняття, типи та рівні. URL: <http://www.info-prensa.com/article-317.html>.
7. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році. URL: <http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-u-35412>.
8. Бабич О. М. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 2. С. 110–116.
9. Нижник Н. Р., Кульчій І. О., Муза О. В. Виконавча влада в Україні: реформування та перспективи. Полтава: ПУЕТ, 2012. 144 с.
10. Пугинський Б. І. Правознавство: підручник 1 . 2-е вид. М., 2011, 464 с.
11. Горшенев В. М., Бенедик И. В. Юридическая деонтология : учебное

пособие. К: УМК ВО, 1988. 80 с.

12. Див., наприклад: *Коваленко А. А.* Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: Монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. 512 с.; *Сучасна українська політика.* Аналітичні доповіді Інституту політичних і етно-національних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. К.: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2009. 448 с.; *Валевський О. Л.* Методологічні засади аналізу державної політики. *Філософська думка.* 2000. № 5. С. 59–81; *Мартинюк Р.* Парламентська відповідальність уряду в зарубіжній та вітчизняній практиці: компаративний аналіз. *Вибори та демократія.* 2010. №1. С. 54–62 та ін.

13. Чикурлій С. О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України : *автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук:* спец. 12.00.02. Ін-т законодавства Верховної Ради України. К., 2008. С. 10.

14. Невинский В. В. Конституционный принцип разделения властей и наделение полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. *Вестник Тюменск. гос. ун-та.* № 2. С. 55–59.

15. Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада. К.: Юрінком Інтер, 2004. 80 с.

16. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року № 55. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.

17. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

18. Виконавча влада і адміністративне право. За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Вид. дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

19. Коваленко А. А. Становлення і розвиток виконавчої влади в Україні : *автореф. дис. канд. докт. політ. наук:* 23.00.02. Чернівець. нац. ун-т ім. Юрія Федьковича. К, 2003. 28 с.

20. Адміністративне право: *підруч.:* [У двох томах]: Том 1. Загальна частина. Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична

думка», 2004. 584 с.

21. Стеценко С. Г. Виконавча влада та роль Конституції України в організації її діяльності. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 67–72.

22. Дахова І. Поняття виконавчої влади та її місце в державному механізмі України (конституційний аспект). *Право України*. 2002. № 12. С. 26.

23. Адміністративне право: *підручник* / Ю. П. Битяк (кер. автор, кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х.: Право. 624 с.

24. Шай Р.Я. Реформування правоохоронної системи в умовах правової глобалізації. *Правова глобалістика* / Жаровська І.М., Шай Р.Я., Дякович О.В. м. Львів: 2017 р. 245 с.

25. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України: *академічне видання*. Х.: Право, 2009. 468 с.

26. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: *навч. посіб.* К.: Знання, 2008. С. 13.

27. Реснянская С. О. Законодательная, исполнительная и судебная ветви власти в системе разделения властей. *Известия Алтайск. гос. ун-та*. 2009. № 4–1. С. 280–283.

28. Скорик В. О. Основні питання визначення адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2012. № 3. С. 71–74.

29. Вавженчук С. Я. Конституційні основи розвитку виконавчої влади в Україні : *автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02*. Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. Х., 2008. 21 с.

30. Мальцева Є. В. Теоретико-правові засади сутності виконавчої влади. *Ученые записки Тавричesk. нац. ун-та им. В. П. Вернадского*. Сер. «Юридические науки». 2012. Т. 25 (64). № 2. С. 80–87.

31. Фрицький Ю. О. Проблеми правового регулювання виконавчої влади та системи її органів в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровськ, держ. ун-ту внутр. справ*. 2010. № 3. С. 69–78.

32. Правоохоронна функція правової держави: теоретико-практичні аспекти права : монографія. Львів : ТзОВ «Ліга-експрес», 2014. 199 с.
33. Адміністративне право: *підручник*. Ю. П. Битяк (кер. автор, кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х.: Право. 624 с.
34. Шандра Б. Б. Вплив свідомості на формування еволюційного розвитку особистості на тлі правової чи неправової діяльності. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. 2015. Вип. 4(1). С. 51-54.
35. Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада. К. : Юрінком Інтер, 2004. 183 с.
36. Административное право: *учебник*. За заг. ред. Ю. М. Козлова. М.: Юристъ, 1999. 320 с.
37. Лазарев Б. М. Государственная служба. М.: Академический правовой университет при Институте государства и права РАН, 1993. 16 с.
38. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. *Учебник*. 3-е издание, пересмотренное и дополненное. М.: Норма, 2008. 816 с.
39. Армаш Н. О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус. Монографія. Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2006. 172 с.
40. Тихомиров Ю. А. Публичное право: *учебник*. М.: БЕК, 1995. 496 с.
41. Ковачёв Д. А. Конституционное право государств Европы: *Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак.* (отв. ред. Д. А. Ковачев). М.: Волтерс Клувер, 2005. 320 с.
42. Гулягин А. Ю. Актуальные вопросы компетенции органов юстиции. М.: Юрист, 2009. 200 с; Мемель Ф-Й. Медіація в адміністративному судочинстві України. URL: http://www.voas.gov.ua/upload/337_mediac2;
- Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права: підручник. Київ: Юрінком, 2006. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/ annotation.
43. Венгерское административное право. Под ред. Б. М. Лазарева. М.:

Прогресс, 1990. 482 с.

44. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР и развитие республиканского законодательства» / Н. В. Постовой, К. Ф. Шеремет, И. А. Азовкин и др. *Советское государство и право*. 1990. № 9.

45. Скакун О. Правосвідомість у правовій системі України: еволюційні особливості, професійний і регіональний виміри. *Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т.* Харків: Право, 2008. Т. 1: *Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина.* С. 608–639.

46. Макаренко Л. О. Роль правової культури в утвердженні принципу верховенства права. *Правова держава: щорічник наук. праць*. 2007. Вип. 18. С. 85–94; *Учебник гражданского права. Часть 1 / Под ред. Т. И. Илларионовой, Б. М. Гонгало, В. А. Плетнева.* Москва, 1998. URL: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z840_page_87.; *Адміністративне право. Повний курс : підручник / Галуцько В. та ін.* Херсон, 2018. 446 с. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=U4VeDwAAQBAJ&pg=PA238&lpg=PA238&dq.>

47. Ямпольская Ц. А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях. *Сб.: Вопросы советского государственного права.* Изд. АН СССР, 1959, С. 149–152; Марушій О. А. Забезпечення принципу законності у сфері державного управління. *Захист прав і свобод людини і громадянина в умовах формування правової держави: зб. матеріалів III Всеукраїнської науково-практичної конференції, (м. Львів, 21.05.2014 р.) Ч. 1.* Львів: Вид-во «Львівська політехніка». 2014. С. 55–57.

48. Тихомиров Ю. А. *Публичное право: учебник.* М.: БЕК, 1995. 496 с; *Адміністративне право: Підручник.* URL: <https://books.google.com.ua/books?id=U4VeDwAAQBAJ&pg=PA238&lpg=PA238&dq.>; *Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing. Conflict of Interest in the Public Service.* URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>.

49. Бачило И. Л. Правовые вопросы документирования в условиях информатизации. *Проблемы законодательства в сфере информатизации: Тезисы доклада Седьмой Всероссийской Конференции*. ВНИИМИ. М., 1999. С. 12–13.

50. Бачило И. Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы. *Наука*, 1984. 236 с.

51. Дніпров О. С. Теоретико-методологічні засади дослідження виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2016. № 845. С. 55–60.

52. Див., наприклад: Федоренко В. Л., Чипенко І. І., Рубан Т. П. Проблеми визначення та класифікації центральних органів виконавчої влади : теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2008. № 11–12 (85–86). С. 47–62.; Авер'янов В., Дерещ В., Пухтецька А. Організація виконавчої влади потребує реформування. *Право України*. 2009. № 12. С. 39–46.; Дерещ В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини : [монографія]. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007. 180 с.; Державна виконавча влада в Україні : формування та функціонування : збірник наукових праць / кол. авт. ; наук. кер. Н. Р. Нижник. К.: Вид-во УАДУ, 2000. 224 с.; Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави. *Право України*. 2003. № 11. С. 17–23.

53. Лазарев Б. М. Государственная служба. М.: Академический правовой университет при Институте государства и права РАН, 1993. С. 65.

54. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98/print>.

55. Скрипнюк В. Політико-правові принципи організації та функціонування державної влади в Україні. *Право України*. 2002. № 5. С. 3–8.

56. Щедровицкий Г. П. Проблемы методологии системного исследования. М., 1964. 48 с.

57. Див. наприклад: Попов Г. Х. Проблемы теории управления. М., 1970. С. 5–6.
58. Гишинский Я. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других «отклонений». [2-е изд., испр. и доп.]. СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический цент Пресс», 2007. 280 с.
59. Білуха М. Т. Основи наукових досліджень. К.: Вища школа, 2005. 271 с.
60. Крусян А. Методологія сучасного українського конституціоналізму. *Юридический вестник*. 2012. № 2. С. 4-13.
61. Петренко С. Методи наукового дослідження у сфері права інтелектуальної власності. URL: ndiiv.org.ua/ua/library/view-metody-naukovoho-doslidzhennja-v-sferi-prava-intelektualnoji-vlasnosti.html.
62. Сергієнко В. В Філософські проблеми наукового пізнання. Кременчук, 2011. 103 с; Марушій О. А. Законність і дисципліна в діяльності органів виконавчої влади як запорука дотримання прав людини. *Тенденції розвитку адміністративного права в Україні: збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Львів, 27 квітня 2017 р.); [у 2-х ч.] Кафедра адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології НУ «Львівська політехніка». К.: ПП «Комп'ютерний дизайн», 2017. Ч. 1. С. 107–109.
63. Гегель Г. В. Ф. Философия права. М.: Академия наук СССР. Институт философии. Из-во «Мысль», 1990. 524 с.
64. Баскаков А. Я., Туленков Н. В. Методология научного исследования: учеб. пособие. К.: МАУП, 2004. 223 с.
65. Сурмін Ю. П. Майстерня вченого: підруч. для науковця. К.: Навч.-метод. центр «Консорціум з удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2006. 302 с.
66. Актуальні проблеми теорії держави та права. Частина 1. Актуальні проблеми теорії держави: [навч. посібник] / [С. Тимченко, С. Бостан, С. Легуша, Н. Пархоменко, Т. Пікуля, Н. Пронюк]. К.: КНТ, 2007. 315 с.

67. Рабінович П. *Методологія юридичної науки. Юридична енциклопедія*: в 6 т.; редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3: К-М. С. 618-619.
68. Крупчан О. Д. *Органи виконавчої влади: питання компетенції*. Монографія. К.: КНЕУ, 2012. 255 с.
69. *Органи державної влади в Україні: структура, функції і тенденції розвитку*. К.: НІЧЛАВА, 2003. 288 с.
70. *Ладиченко В. В. Аксіологічна природа організації державної влади. Часопис Київського університету права*. 2006. № 1. С. 9-15.
71. *Советское государственное право: [учеб. для юрид. вузов] / Под ред. Е. Козловой, В. Шевцова*. М.: Высшая школа, 1978. 439 с.
72. Байтин М. И. *О принципах и функциях права: новые моменты. Правоведение*. 2000. № 3. С. 12.
73. Гегель Г.В.Ф. *Энциклопедия философских наук*. [в 3 т.]. М.: Мысль, 1997. Т. 3. Философия духа. Отв. ред. Е. П. Ситковский; ред. коллегия: Б. М. Кедров и др. 471 с.
74. Керимов Д. А. *Методология права: предмет, функции, проблемы философии права*. [4-е изд.]. М.: Изд-во СГУ, 2008. 521 с.
75. Кустовська О. В. *Методологія системного підходу та наукових досліджень*. Тернопіль, 2005. С. 19–20.
76. Аверьянов В. *Функции и организационная структура органа государственного управления*. К., 1979. С. 42–45.
77. Кохановский В. П., Жаров Л. В., Яковлев В. П. *Философия*. Ростов-на-Дону: Феникс, 2003. 224 с.
78. Скакун О. Ф. *Теорія держави і права : підручник; [пер. з рос.]*. Харків: Консум, 2001. 656 с.
79. *Філософія права: [навчальний посібник] / [О. О. Бандура, С. А. Бублик, М. Л. Заінчковський та ін.] ; за заг. ред. М. В. Костицького, Б. Ф. Чміля*. К.: Юрінком Інтер, 2000. 336 с.
80. *Філософський енциклопедичний словник [під гол. ред.*

В. І. Шинкарука]. К. : Абрис, 2002. 742 с.

81. Сучасний словник іншомовних слів: близько 20 тис. слів і словосполучень. [уклали: О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк]. К.: Довіра, 2006. 789 с.

82. Філософія: [навч. посіб.]. [Л. Б. Губерський, І. Ф. Надольний, В. П. Андрущенко та ін.]; за ред. І. Ф. Надольного ; [5-те вид., стер.]. К. : Вікар, 2005. 516 с.

83. Кондаков Н. И. Логический словарь-справочник. Отв. ред. Д. П. Горский; [2-е, исправл. и дополн. изд.]. М. : Наука, 1975. 720 с.

84. Афанасьев В. Г. Системность и общество. М.: Политиздат, 1980. 368 с.

85. Садовский В. Н. Основание общей теории систем. Логико-методологический анализ. М.: Наука, 1974. 280 с.

86. Шабров О. Ф. Политическое управление: проблема стабильности или развитие. М. : Наука, 1997. 200 с.

87. Блауберг И. В., Садовский В. Н., Юдин Б. Г. Философский принцип системности и системный поход. *Вопросы философии*. 1978. № 8. С. 39–52.

88. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Факт, 2003. 384 с.

89. Дерещ В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини: *монографія*. К.: Юридична думка, 2007. 180 с.

90. Федоренко В. Методологія сучасних конституційно-правових досліджень в Україні: *наукова доповідь*. НАПрН України, Київський регіональний центр. К.: Видавництво Ліра-К, 2015. 64 с.

91. Шагиев Б. Юридическая деятельность и ее система: проблемы теории и практики: *монографія*. М.: Юрлитинформ, 2014. 365 с.

92. Федоренко В. Методологія сучасних конституційно-правових досліджень в Україні: *наукова доповідь*. НАПрН України, Київський регіональний центр. К.: Видавництво Ліра-К, 2015. 64 с.

93. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та

Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 26.09.2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Том 1. Ст. 2125; Ославський М. І. Аналіз новел закону «Про адміністративні послуги». *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2012. № 30. С. 45–52. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvchzu_2012_30_8.

94. Бостан С. Методологічний інструментарій конституційно-правового дослідження. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2010. № 3. С. 19–25.; Янчук О. Трансформація системи виконавчої влади в контексті адміністративної реформи в Україні. *Адміністративне право в контексті європейського вибору України*. 2004. С. 188–191.

95. *Онупрієнко А.* Місцева влада в системі вертикального поділу влади: загальнотеоретичні аспекти. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 3. С. 27–30; Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади : навчальний посібник. Київ : «Знання», 2009. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/dvu/oslavskyj_vvu/index.htm.

96. *Ладиченко В. В.* Аксіологічна природа організації державної влади. *Часопис Київського університету права*. 2006. № 1. С. 9–15.; *Острах М. Б.* Провадження з надання адміністративних послуг в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Херсон, 2013. 236 с.

97. Арістотель. Політика. Пер. з давньогр. О. Кислюка. К.: Основи, 2000. С. 16–17; Колпаков В. К. Європейські стандарти адміністративного права. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhivnomeriv/3-9-2014-jubilee/item/376> - yevropeyski-standarty-administratyvnoho-pravakolpakov-v-k.

98. Локк Дж. Два трактати про врядування. Пер. з англ. О. Терек, Р. Димерець. К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. С. 131.

99. *Монтескьє Ш.* Избранные произведения. М., 1955. 680 с; Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики / *Мамотова Т., Шаров Ю., Зварич М.*; за ред. Ю. Щербініної. Київ : ПРООН, 2013. 120 с; Аллан Т. Р.

Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. 385 с.

100. Руссо Ж.-Ж. Про суспільну угоду або Принципи політичного права. Ін-т філософії НАН України; Вінниц. держ. тех. ун-т. Б.м.: Port-Royal, 2001. С. 26–27; Забарний Г. Г., Калюжний Р. А., Терещук О. В. Адміністративне право : навчальний посібник. Київ : Вид-во. Паливода А. В., 2001. С. 93; Адміністративне право: Підручник. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=U4VeDwAAQBAJ&pg=PA238&lpg=PA238&dq>.

101. Вольтер Ф. Избранные произведения по уголовному праву и процессу. Пер. с франц. М.: Госюрсиздат, 1956. 339 с.

102. Монтескье Ш. Л. Персидские письма: [роман: пер. с фр.]; [вступ. ст. С. Д. Артамонова]. Элиста: Калм. кн. изд-во, 1988. 302 с.

103. Жуган М., Марченко В. Принцип поділу влади: сучасні інтерпретації. *Право України*. № 2. 2011. С. 193–200.

104. Авер'янов В. Б. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей. *Право України*. № 5. 2009. С. 30–35.; Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Авер'янова В. Б. К. : Юрінком Інтер. 1998. 432 с.; Ніколаєнко К. В. Сутність та завдання адміністративних послуг. *Держава і право*. 2009. № 43. С. 269; Ковалів М. В., Крикавська І. В. Територіальна громада як носій функцій місцевого самоврядування. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2018. № 2. С. 155–158.

105. Ладиченко В. Конституційні основи єдності державної влади. *Юридична Україна*. № 5. 2011. С. 20–25., С. 23; Бортник Н. П. Правові та технічні питання безпеки в інформаційному просторі. *Проблеми застосування інформаційних технологій правоохоронними структурами України та закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання* : збірник наукових статей за матеріалами доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції, (м. Львів, 21 грудня 2018 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2018. С. 4–9.

106. Ткаченко В. Д. Функціональне призначення законності [Текст]. *Вісник Академії правових наук України*. 1996 р. № 6. С. 24-30; Ківалов С. В. Адміністративне право України: навчально-методичний посібник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. Одеса : Юридична література, 2002. 312 с; Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). Київ, 1998. 52 с.

107. Автономов А. С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий: *моногр.* М: ООО Фирма «Инфограф», 1999. 384 с.; Коліушко І., Тимошук В. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні. Київ : Москаленко О. М. ФОП, 2009. 196 с; Пашинський А. Конфлікт інтересів у діяльності депутатів місцевих рад. URL: http://jurliga.ligazakon.ua/blogs_article/711.htm.

108. Краснов Б. И. Власть как явление общественной жизни. *Социально-политический журнал*. 1991. № 11. С. 27–35; Бугайчук К. Л., Беспалова О. І. Запобігання конфлікту інтересів в діяльності осіб уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування: наук.-метод. рек. / К. Л. Бугайчук, О. І. Беспалова. Харків : Харк. нац. ун-т. внутр. Справ, 2016. 41 с.

109. Lasswell G. Propaganda, technique in the world war. L.; N.Y., 1927. 251 p.

110. Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. 804 с.

111. Свенцицкий А. Л. Сила власти в зеркале социальной психологии. Общество и политика: Современные исследования, поиск концепцій. Под ред. В. Ю. Большакова. СПб., 2000. 352 с.; Олешко О. М. Зарубіжний досвід запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-3/doc/5/05>.

112. Гіденс Е. Соціологія. Київ: Основи, 1999. 726 с; Заяць Р. Я., Сопільник Л. І. Антикорупційне законодавство: міжнародні стандарти та їх запровадження в Україні: конспект лекцій. Львів: ГУМВС України у Львівській області, 2012. 68 с.

113. Крикавська І. В. Конфлікт інтересів у діяльності посадових осіб

місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 131–133; Крикавська І. В. Правові засади запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: український та зарубіжний досвід. *«Корупційні ризики в публічній службі: компаративно-правовий аналіз досвіду країн Східної та Західної традиції права* : матеріали регіонального науково-практичного круглого столу, (м. Запоріжжя, 28–29 березня 2018 р.). Запоріжжя, 2018. С. 113–114; Про затвердження Порядку запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у Іванівській сільській раді та її виконавчому комітеті : рішення Іванівської сільської ради від 08 вересня 2017 р. № 254. URL: <http://ivanivska.gromada.org.ua/poryadok-zapobigannya-ta-vreguljuvannya-konfliktu-interesiv-u-ivanivskij-silskij-radi-ta-ii-vikonavchomu-komiteti-16-50-02-05-06-2019/>.

114. Parsons T. On the Concept of Political Power. *Proceedings of the American Philosophical Society*, 1963. P. 24–29; Mario Hak, Anton Devčić. Measuring the Efficiency of the State Administration Through the Key Performance Indicators. *European Scientific Journal*. 2016. URL: https://bib.irb.hr/datoteka/858546.8592-24870-1-PB_1.

115. Дегтярев А. А. Политическая власть как регулятивный механизм социального общения. *Полис*, 1996. № 3. С. 108–120.; Про місцеве самоврядування в Україні : *Закон України* від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

116. Соловьёв В. С. Сочинения; [в 2 т]. М., 1990. Т. 1. 723 с.; Пашинський А. Конфлікт інтересів у діяльності депутатів місцевих рад. URL: https://jurliga.ligazakon.net/experts/192/711_konflkt-nteresv-u-dyalnost-deputatv-mstsevikh-rad.

117. Энгельс Ф., Маркс К. Эльберфельдские речи. [соч. 2-е изд]. М., 1969. Т. 2. 657 с.

118. Андреевский И. Е. Политическое право. [в 2-х т]. СПб., 1865. Т. 1. 587 с.; Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право.

Право внутреннего управления). [изд. 2-е]. Казань, 1907. 213 с.; Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. М., 1987. 477 с; Панасюк С. А. Якісний переклад тексту Європейської хартії місцевого самоврядування: шлях до реальної євроінтеграції. URL: <http://vartaprava.com.ua/analityka/problemy-perekladu-evropejskoji-hartijimistsevohosamovryaduvannya>.

119. Политология. Под ред. Г. Е. Полуниной. М.: ИЦ «Акалис», 1996. 277 с.; Лис А. Б. Світовий досвід надання послуг населенню державними і самоврядними органами влади. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. С. 43–50.

120. Див.: Roland Barthes *Essais critiques*, Editions du Seuil. Paris, 1981.

121. Победоносцев К. П. Исторические исследования и статьи. СПб., 1976. 363 с; Власюк О. С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні. *Регіональна економіка*. 2015. № 1. С. 5–18; Маматова Т. В. Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю : монографія / Т. В. Маматова. Донецьк: Свідлер А.Л., 2009. 326 с.

122. Ромашов Р. А. Античный полис как форма социального устройства и государственного управления. *Правоведение*, 1999. № 2., С. 29–33; Маматова Т. В. Впровадження систем управління якістю при наданні муніципальних послуг: існуючі практики та напрями удосконалення. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1 (1). С. 105–112.

123. История первобытного общества. Общие вопросы. Проблемы антропосоциогенеза. [А. И. Першиц, В. А. Шнирельман, Л. Е. Куббель. и др.]. М.: Наука, 1983. 432 с.

124. Лунеев В. В. Преступность XX века. Мировой криминологический анализ. М.: Норма, 1997. 497 с.

125. Андреевский И. Е. Полицейское право. [2-е изд.]. СПб., 1874. Т. 1. 648 с.

126. Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897. 477 с.

127. Энгельс Ф., Маркс К. Анти-Дюринг. [соч.]. М., 1961. Т. 20. 573 с.

128. Тихомиров Ю. А. Общая концепция развития законодательства. *Журнал российского права*. 1999. № 1. С. 13, 374, 398; Гарасимів Т., Дашо Т. Теорія та практика громадянського суспільства: історико-правовий досвід України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки : збірник наукових праць*. Львів : Видавництво Львівської політехніки. 2017. № 861. С. 11–20; Скороход О. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 1. С. 182–190. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2010_1_20.

129. Нерсесянц В. С. Ценность права как триединства свободы, равенства и справедливости. *Проблемы ценностного подхода в праве: традиции и обновление*. М.: Ин-т государства и права РАН, 1996. С. 72–79.

130. Ильин И. А. Собрание починений. [в 10 т]. Т. 4. М.: Русская книга, 1994. 527 с.

131. Зонненфельс И. Начальные основания полиции или благочиния. М., 1787. 367 с.; Марушій О. А. Законність як основоположна засада діяльності органів прокуратури. *Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах євроінтеграції*: зб. матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції, (м. Львів, 28.02.2017 р.). Львів, ТзОВ «Ліга Прес». 2017. С. 389–392.

132. Овсянников Ю. Н. «Полицейское право» в истории правовой мысли Западной Европы и России: *автореф. дис. ... канд. юрид. наук*. СПб., 2002. 20 с.; Сопільник Л. І., Остапенко О. І. Стандартизація, якість продукції, метрологія, сертифікація в системі адміністративного права: навчальний посібник. Львів: Львівський університет бізнесу та права. 2011. 124 с.

133. Курашвили Б. П. О системе функций государства. *Проблемы государства и права (труды научных сотрудников и аспирантов)*. М., 1974. Вып. 9. С. 25–35., С. 32–34; Ковальчук В. Конституція та легітимація державної влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2016. № 855. С. 342–347.; Конституція України: Закон України від 28 червня 1996

р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

134. Вебер М. Избранные произведения. [Пер. с нем.]. М.: Прогресс, 1990. 808 с.

135. Теорія держави і права: *навч. посіб.* / За заг. ред. С. Л. Лисенкова., В. В. Копейчикова. К.: Юрінком Інтер, 2004. 368 с.; Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації : дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 410 с.

136. Фадеев В. И. Основы государства и права. М.: Юристъ, 1997. 342 с.

137. Коваленко А. И. Теория государства и права (В вопросах и ответах): *Учебник для студ. юрид. вуз. и фак.* М.: Знание, 1994. 150 с.

138. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб.: Изд. юрид. кн. маг. Н. К. Мартынова, 1914. 360 с.

139. Байтин М. И. Сущность права. (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М.: Издательский Дом «Право и государство», 2005. С. 148.

140. Хоменко О. В. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості: *дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н. за спец. 12.00.01*. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2005. 201 с; Белінська О. В. Медіація – альтернативне вирішення спорів. URL: Режим доступу: http://vru.gov.ua/Docs/visnik05_12; Крикавська І. В. Застосування медіації для врегулювання спорів із органами місцевого самоврядування. *Медіація – альтернативний спосіб вирішення спорів: питання теорії і практики: збірник тез заочної науково-практичної конференції (м. Львів, 5 жовтня 2018 р.)*. Київ, 2018. С. 42–44.

141. Кистяковский Б. А. Социальные науки и право. *Очерки по методологии социальных наук и общей теории права*. М.: Изд. М. и С. Сабашниковых, 1916. 688 с.

142. Борко А. Л. Поняття державної влади як основи в розумінні судової влади. URL: www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2011_5/PB-5/PB-5_4.pdf.

143. Центр Разумкова: офіційна сторінка. URL: <https://razumkov.org.ua/>.
144. Фрицький Ю. О. Теоретичні засади державної влади в Україні: автореф. дис.... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2009/09fyod-vu.zip>.
145. Юридична енциклопедія : в 6 т. Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. URL: [//leksika.com.ua/legal](http://leksika.com.ua/legal).
146. Алексеев С. С. Общая теория права. В двух томах. Т. 1. М.: Юрид. лит. 1981. 361 с.
147. Органи державної влади України: монографія. За ред. В. Ф. Погорілка. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. 592 с.
148. Авер'янов В. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей. *Право України*. 2009. № 5. С. 30–35.
149. Малютін І. Природний феномен державної влади. URL: <http://www.viche.info/jour-shi/3216/>.
150. Гетьман Є. Поняття «державна влада» та її співвідношення з виконавчою владою. *Публічне право*. 2012. № 4(8). С. 70–76.
151. Загальна теорія держави і права: *Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів*. М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Богачова та ін.; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.
152. Стахура І. Б. Управлінські рішення в органах виконавчої влади. *Митна справа*. 2014. № 2(2.1). С. 165–169., с. 169.
153. Огаренко Т. О. Стабільність правової системи та соціально-правових відносин: умови та принципи. *Європейські перспективи*. 2013. № 5. С. 5–10.
154. Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1–2. Ярославль, 1888. – 248 с.
155. Шеймин П. Н. Учебник права внутреннего управления (полицейского права). Выпуск 1. Санкт-Петербург: Типография Н. А. Лебедева, 1891. 161 с.
156. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова

редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998 URL: //leksika.com.ua/legal.

157. Бахрах Д. Н. Административное право : [учеб. для вузов]. М. : Изд-во БЕК, 1999. 368 с.

158. Дніпров О. Компетенція як елемент правового статусу органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2017. № 861. С. 257–262.

159. Войтович Р. Філософсько-методологічні засади системи державного управління. *Вісник УАДУ*. 1999. № 3. С. 294-306.

160. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. 3-тє вид., переробл. та допов. К.: Атіка, 2009. 608 с.

161. Вітвіцький С. С. Контроль діяльності публічної адміністрації в Україні: теорія і практика [Текст]: монографія; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ : Ліра, 2015. 367 с.

162. Бабич О. М. Виконавча влада та її місце в системі державної влади. *Держава і право*. 2010. Вип. 50. С. 302–309.

163. Палиенко Н. И. Учение о существе права и правовой связанности государства. Харьков, типография и литография М. Зильберберг и С-вья. 1908. 343 с.

164. Неновски Н. Единство и взаимодействие государства и права. М., 1983. С. 8–10.

165. *Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов*. Под общ. ред. академика РАН, д. ю. и., проф. В. С. Нерсесянца. М.: Норма, 2004. 832 с.

166. Чиркин В. Е. Современное государство. М.: Международные отношения, 2002. 397 с.

167. Серых В. М. Законотворчество как вид социального проектирования. *Проблемы юридической техники: Сборник статей; под ред. В. М. Баранова*. Н. Новгород, 2000. С. 45–51.

168. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

169. Теория государства и права: [учебн. пособие для вузов]; под ред. проф. А. И. Косарева. М.: ЮНИТИ–ДАНА, Закон и право, 2000. 331 с.
170. Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право. М., 1996. 341 с.
171. Кресіна І. О. Політико-правові засади розвитку громадянського суспільства в Україні. Конституційний полілог. 20 років Конституції України: суспільство і влада в конституційному процесі. Збірка тез міжнародної науково-практичної конференції Київ.: ВАІТЕ, 2016. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/f/385812.pdf>.
172. Чепульченко Т.О. Верховенство права як основоположний принцип сучасного правотворення. *ВІСНИК НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. Випуск 2(14)*. 2012. С. 185-188.
173. Загальна декларація прав людини. Права людини. Міжнародні договори України. К., 1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.
174. Storia di Francia. P. 1993. 597 p.
175. Єрмоєнко В. В. Конкурсне заміщення посад державних службовців. *Розвиток трудового права і права соціального забезпечення: теорія і практика : тези доп. танаук. повідомл. учасн. VIII наук.-практ. конф. (м. Харків, 5 жовтня 2018 р.)*. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/16169>.
176. Єрмоєнко В. В. Принципи трудового права в аспекті правозастосування. *Право та інновації*. 2016. № 1. С. 122-131.
177. Європейська Конвенція про захист прав людини та основних свобод. Права людини. Міжнародні договори України. К., 1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
178. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права. Права людини. Міжнародні договори України. К., 1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text.
179. Сборник важнейших документов по международному праву: [учебн.-

метод. пособие] / Ин-т междунар. права и экономики; сост. М. В. Филимонова М.: ИМПЭ. 1996. Ч. 1. Общая. 491 с.

180. Лукашук И. И. Нормы международного права. М.: изд. «Спарк», 1997. 321 с.; Карташкин В. А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М.: Ин-т государства и права РАН, 1995. 135 с.

181. Ковлер А. И. Антропология права: учебник для вузов. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА. М), 2002. 327 с.

182. Шершеневич Г. Ф. Избранное. Вступ. слово, сост.: П. В. Крашенинников. М.: Статут, 2016. 496 с.

183. Гершунский Б. С. Гражданское общество в России: проблемы становления и развития. М., 2001. С. 22.

184. Новгородцев П. И. Об общественном идеале. М., 1991. С. 541.

185. Политология: Краткий энциклопедический словарь-справочник: [учеб. пособие для учащ. средних, средних спец. и высш. учеб. заведений]. Отв. ред. Борцов Ю.С. Ростов н/Дону: Феникс; М.: Зевс, 1997. С. 75.

186. Даль Р. О демократии. Пер. с англ. А. С. Богдановского; науч. ред. пер. О. А. Алякринский. М., 2000. С. 42–47.

187. Философский словарь. Под ред. И. Т. Фролова; [6-е изд., перераб. и доп.]. М., 1991. С. 111.

188. Шапиро И. Три способа быть демократом. *Полис*. 1992. № 1/2. С. 80.

189. Кирилюк Ф. М., Обушний М. І., Хилько М. І. та ін. Політологія; За ред. Ф. М. Кирилюка. Навчальний посібник. К.: Здоров'я, 2004. 776 с.

190. Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учебник. Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.

191. Поппер К. Р. Открытое общество и его враги. М., 1992. Т. 2: Время лжепророков: Гегель, Маркс и другие оракулы. 448 с.

192. Теория права и государства: учебник. Под ред. В. В. Лазарева. М., 2001. С. 396–397.

193. Политология. наука о политике: [учеб. для высш. шк.]. Авт. коллектив: Андрущенко В. П., Горлач Н. И., Головченко Г. Т. [и др.]; под общ.

ред. В. П. Андрущенко, Н. И. Горлача. К.; Х., 1998. С. 222.

194. Теория государства и права. Под ред. В. К. Бабаева. М., 2002. С. 102.

195. Гаджиев К. С. Введение в политическую науку. М., 2000. С. 131.

196. Колодій А., Климанська Л., Космина Я., Харченко В. Політологія. Кн. перша: Політика і суспільство. Підручник для вузів. Допущено Міністерством освіти; За науковою редакцією А. Колодій. 2-е видання, перероблене і доповнене. К.: Ельга, Ніка-Центр, 2003. 664 с. Марушій О. А. Співвідношення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*: збірник тез доповідей науково-практичного круглого столу (м. Львів, 29 лютого 2016 р.) Ч. 2. Львів, 2016. С. 60–64.

197. Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. [пер. с англ.]; под ред. В. А. Бажанова. М., 1999. 319 с.

198. Скиба В. Й., Горбатенко В. П., Туренко В. В. Вступ до політології: Екскурс в історію правничо-політичної думки: [*посібник для учнів випускних класів, ліцеїв*] За ред. В. Й. Скиби. К., 1996. 718 с.

199. Зоммерман К. П., Стариков Ю. Н. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: история развития и основные черты. *Государство и право*. 1999. № 7. С. 70–77.

200. Токвіль А. де. Про демократію в Америці. К.: Видавничий дім «Всесвіт», Ун. 1999. 587 с.

201. Локк Дж. Избранные произведения / Дж. Локк. М., 1962. Т. 2. 532 с.

202. Ковлер А. И. Антропология права: учебник для вузов. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА ИНФРА.М), 2002. 327 с.

203. Гумплович Л. Общее учение о государстве; пер. со 2-го нем. изд. со вступ. очерком, примеч. и доп. ст. Ив.Н. Неровецкого. Санкт-Петербург: типография Т-ва «Общественная польза», 1910. [2], XXVI, 516 с.

204. Арон Р. Демократия и тоталитаризм. М.: «Текст», 1983. 457 с.

205. Петришин О. Верховенство права як принцип дії права. *Українське право*. 2006. С. 49–57.

206. Рабінович П. М. Верховенство права в інтерпретації Страсбурзького Суду та Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2006. № 1. С. 37–46.

207. Савенко Д. Л. Верховенство права і законність в організації та діяльності прокуратури України: загальнотеоретичне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2015. 20 с.

208. Гайворонський В. Яким має бути механізм впровадження принципу верховенства права. *Право України*. 2005. № 10. С. 114–118.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Марушій О. А. Сутність законності у сфері державного управління та гарантії її дотримання. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2015. № 824. С. 65–70. (наукометрична база *Index Copernicus*).
2. Марушій О. А. Адміністративно-правове забезпечення принципу законності у сфері державного управління. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2015. № 825. С. 37–41. (наукометрична база *Index Copernicus*).
3. Марушій О. А. Поняття законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2016. № 845. С. 132–136. (наукометрична база *Index Copernicus*).
4. Марушій О. А. Генеза розуміння законності як основоположного принципу діяльності органів державного управління. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2016. № 850. С. 70–75. (наукометрична база *Index Copernicus*).
5. Марушій О. А. Принцип законності в діяльності органів публічного управління: методологічні засади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2017. № 865. С. 279–283. (наукометрична база *Index Copernicus*).
6. Марушій О. А. Забезпечення законності у сфері діяльності органів державного управління в сучасних умовах. *KELM*. 2020. № 4. С. 112–118. (Польща).

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Марушій О. А. Забезпечення принципу законності у сфері державного управління. *Захист прав і свобод людини і громадянина в умовах формування правової держави*: зб. матеріалів III Всеукраїнської науково-практичної конференції, (м. Львів, 21.05.2014 р.). Львів: Вид-во «Львівська політехніка». 2014. Ч. 1. С. 55–57.

8. Марушій О. А. Співвідношення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*: збірник тез доповідей науково-практичного круглого столу (м. Львів, 29 лютого 2016 р.). Львів, 2016. Ч. 2. С. 60–64.

9. Марушій О. А. Законність як основоположна засада діяльності органів прокуратури. *Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах євроінтеграції*: зб. матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції, (м. Львів, 28.02.2017 р.). Львів, ТзОВ «Ліга Прес». 2017. С. 389–392.

10. Марушій О. А. Законність і дисципліна в діяльності органів виконавчої влади як запорука дотримання прав людини. *Тенденції розвитку адміністративного права в Україні*: збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 27 квітня 2017 р.); [у 2-х ч.] // Відп. за вип. Н.П. Бортник; Кафедра адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології НУ «Львівська політехніка». К.: ПП «Комп'ютерний дизайн», 2017. Ч. 1. С. 107–109.

ОПИТУВАННЯ***думки представників органів виконавчої влади у Львівській, Волинській, Рівненській та Івано-Франківській областях в частині забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади***

(опитано 125 респондентів - працівників органів виконавчої влади у Львівській, Волинській, Рівненській та Івано-Франківській областях; було задано 9 ключових питань, відповіді на які розподілились так:)

1. Як Ви можете оцінити стан забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади в Україні в умовах глобалізаційних викликів?

Відповідь	Кількість	%
Високий	124	30,1
Низький	232	56,3
Не визначились	56	13,6
	412	100%

2. Чи, на Вашу думку, норми чинного законодавства, спрямовані на забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, можна вважати ефективними?

Відповідь	Кількість	%
Так	160	38,8
Ні	203	49,3
Не визначились	49	11,9
	412	100%

3. Чи підтримуєте Ви впровадження європейських стандартів у сфері законності?

Відповідь	Кількість	%
Так	204	49,5
Ні	68	16,5
Частково	97	23,5
Не визначились	43	10,5
	412	100%

4. Чи вважаєте Ви вплив корупції на стан законності в діяльності органів виконавчої влади негативним чинником?

Відповідь	Кількість	%
Так	284	68,9
Ні	45	10,9
Складно визначити	48	11,7
Не відповіли	35	8,5
	412	100%

5. Чи, на Вашу думку, діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення законності, можна вважати ефективними?

Відповідь	Кількість	%
Достатня	262	63,6
Недостатня	99	24,0
Не відповіли	51	12,4
	412	100%

6. Чи був у вас досвід використання права на звернення як засобу відновлення порушеного права та забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади – позитивний він чи негативний?

Відповідь	Кількість	%
Так, і мені вдалося відстояти свої права	206	50,0
Були спроби, але невдалі	103	25,0
Ні, такого досвіду не було	79	19,2
Не відповіли	24	5,8
	412	100%

7. Чи вважаєте Ви доцільним удосконалення законодавчого забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади в умовах політичних і соціально-економічних змін в українському суспільстві?

Відповідь	Кількість	%
Так	343	83,3
Ні	20	4,9
Не визначились	49	11,8
	412	100%

8. Як Ви оцінюєте місце органів виконавчої влади у системі гарантій законності?

Відповідь	Кількість	%
Достатня	198	48,0
Недостатня	145	35,2
Складно визначити	46	11,2
Не визначились	23	5,6
	412	100%

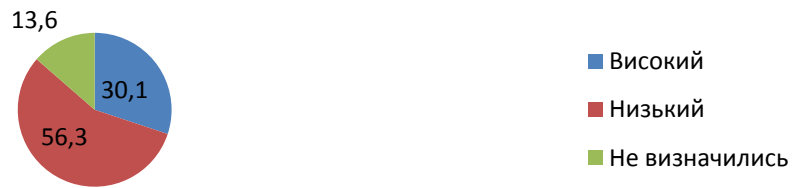
9. Чи, на Вашу думку, діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення законності, можна вважати ефективними?

Відповідь	Кількість	%
Достатня	262	63,6
Недостатня	99	24,0
Не відповіли	51	12,4
	412	100%

10. Чи вважаєте Ви доцільним дослідження сутності законності в діяльності органів виконавчої влади в контексті сучасного праворозуміння?

Відповідь	Кількість	%
Так	284	68,9
Ні	45	10,9
Складно визначити	48	11,7
Не відповіли	35	8,5
	412	100%

1. Як Ви можете оцінити стан забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади в Україні в умовах глобалізаційних викликів?



2. Чи, на Вашу думку, норми чинного законодавства, спрямовані на забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, можна вважати ефективними?



3. Чи підтримуєте Ви впровадження європейських стандартів у сфері законності?



4. Чи вважаєте Ви вплив корупції на стан законності в діяльності органів виконавчої влади негативним чинником?



5. Чи, на Вашу думку, діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення законності, можна вважати ефективними??



6. Чи, на Вашу думку, діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення законності, можна вважати ефективними?



7. Як Ви оцінюєте місце органів виконавчої влади у системі гарантій законності??



8. Чи вважаєте Ви доцільним дослідження сутності законності в діяльності органів виконавчої влади в контексті сучасного праворозуміння?

