

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»**  
**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**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 антисуспільне 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*)

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. Марушій О. А. Дотримання законності при вирішенні питань внутрішньо переміщених осіб. *Політичні, соціальні, економічні, психологічні та правові механізми регулювання міграційних процесів у сучасних умовах*: матеріали Міжнародної заочної науково-практичної конференції (м. Львів, 17 травня 2018 р.). Київ: МП «Леся», 2018. С. 84–86.

11. Марушій О. А. Правоохоронні органи в системі забезпечення законності в державному управлінні. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*: матеріали заочної науково-практичної конференції (м. Львів, 30 березня 2018 р.). Львів, 2018. С. 53–55.

## ЗМІСТ

<b>АНОТАЦІЯ .....</b>	<b>2</b>
<b>ВСТУП .....</b>	<b>17</b>
<b>РОЗДІЛ 1 НАУКОЗНАВЧІ ПІДХОДИ ДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ .....</b>	<b>25</b>
1.1 Історіографія проблеми та напрями дисертаційного дослідження .....	25
1.2 Теоретико-методологічні підходи до дослідження питання забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади.....	42
1.3 Поняття та зміст законності в діяльності органів виконавчої влади в контексті сучасного праворозуміння.....	60
1.4 Сутність та ознаки законності в діяльності органів виконавчої влади як об'єкта забезпечення .....	76
Висновки до розділу 1 .....	94
<b>РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....</b>	<b>99</b>
2.1 Законність в діяльності органів виконавчої влади як складова правового регулювання в умовах побудови правової держави.....	99
2.2 Місце органів виконавчої влади у системі гарантій законності .....	113
2.3 Право на звернення як засіб відновлення порушеного права та забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади.....	120
2.4 Аналіз діяльності органів виконавчої влади щодо протидії корупції як негативному чиннику, що впливає на стан законності .....	137
Висновки до розділу 2 .....	156

<b>РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ПОЛІТИЧНИХ І СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ЗМІН В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ .....</b>	<b>162</b>
Висновки до розділу 3 .....	179
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>182</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>	<b>187</b>
<b>ДОДАТКИ .....</b>	<b>209</b>



## 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. Коломоєць, 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. Ярмачі, 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-ІУ 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.

Теорія законності, що була започаткована в першій половині ХХ століття, може розглядатися як оригінальне досягнення. Як принцип права і як принцип юридичної відповідальності, законність розкриває відношення суспільства до права загалом, характеризує стан всієї системи правових відносин, що складаються в українському суспільстві.

Тому не дивно, що іноді її визначають як центральну ідею теорії права, як найбільш важливий правовий феномен, що безпосередньо виражає суть права в сучасній державі. Як найважливіші ознаки правової держави називають верховенство правового закону, взаємну відповідальність держави і особи, підпорядкування суспільних відносин режиму законності. Термін «законність» характеризує одну з іманентних властивостей права, його

загальнообов'язковість, неодмінність найсуворішого і неухильного дотримання, приведення в життя правових норм [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 практично усієї науки і практики права, 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 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.

Законність розглядається як безперервно і постійно функціонуючий принцип, який не має, законної (допустимої нормами законодавства) альтернативи.

Законність багато в чому визначає характер і напрям правової політики і в цьому сенсі іманентна правозастосовній, правореалізаційній і правоінтерпретаційній юридичній практиці [3, с. 174].

Історично склалося два підходи до сутності законності – класовий і загальносоціальний.

З огляду на перший підхід окремі вчені стверджували, що законність – категорія класова. На їхню думку, не існує єдиних і загальних для всіх суспільно-економічних формацій вимог законності. Панівний клас будь-якої держави прагне до зміцнення законності, зміст якої залежить від волі цього класу. Однак інші заперечували та вказували, що поряд з класовою сутністю, законність має і загальносоціальну («демократичну») сутність.

Розглядаючи це питання, вони пропонували звернути увагу на відповідність законів соціальним і економічним умовам життя суспільства, праву [4, с. 158]. З огляду на це, зауважується, що тільки в умовах демократії законність знаходить досить чітко власне буття, властивості самостійного суспільно-політичного феномена, елемента демократичного політичного режиму, реалізуючись через суб'єктивні права громадян [5, с. 73]. Підкреслюється, що зміст законності виражається в системі політико-юридичних вимог – нормативних основ політико-юридичного життя суспільства, що характеризують процес вдосконалення державно-правової організації за допомогою суворого і неухильного дотримання і виконання чинного законодавства з метою формування ідеї правомірності в системі соціальних відносин [6]. Законність обов'язково включає підзаконність діяльності держави, обов'язковість законів для всіх державних органів [7].

Конституція України закріпила принципові положення, які є вимогами законності: дотримання законів, відповідність правам і свободам людини і громадянина законів, інших актів законодавства, забезпечення державою прав і свобод людини і громадянина, рівність громадян перед законом і судом. З Основного закону можна вивести і мету законності – суворе і неухильне дотримання всіма організаціями, установами, посадовими особами діючих законів та інших нормативних актів.

Сама реальність права, його дійсність, розкривається через законність – найсуворіше, неухильне приведення в життя дії права, закону. Право за своєю природою мислимо лише в стані, коли утворюють його нормативні приписи реальні і фактично наводяться в життя. Спірним, однак, виглядає вказівка, що якщо є право, то і є законність, тобто такий порядок, при якому учасники громадських відносин повинні чітко дотримуватися і виконувати нормативні приписи [8, с. 114].

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].

Натомість, вважаємо, що законність вимагає своєї підтримки і захисту, щоб втілитися в об'єктивній реальності. У числі іншого елементом законності є ідея, яка формується у правосвідомості про доцільність і необхідність такої реальної правомірної поведінки всіх учасників суспільних відносин, при якій не залишалось б місця для сваволі, фактично досягалася б загальність права і дійсна реалізація суб'єктивних прав і свобод людини. Саме в цьому випадку втілюється законність як стан правомірності людської діяльності [10, с. 85]. На нашу думку, з таким висновком можна погодитися, посилаючись при цьому на В. М. Горшенєва, який зазначав, що під час реалізації відповідних норм



виконавці діють не задля задоволення власних потреб, а для досягнення «чужого інтересу» [11, с. 34].

З позицій нормативного розуміння права, сутність законності складають дотримання і виконання закону, однак її можна розглядати також і з моральних позицій як юридичну форму вираження ідеї справедливості. Найважливіша сторона законності, розкривається в її визначенні як режиму взаємовідносин громадян і організацій з суб'єктами влади, який сприяє забезпеченню прав і законних інтересів особистості, формування і розвитку громадянського суспільства, успішної діяльності державного механізму [12].

Це режим неухильного дії правових норм, що полягає в точному виконанні всіма учасниками суспільних відносин законів та інших нормативно-правових актів, рішуче припинення будь-якого беззаконня, строгий контроль за неухильним дотриманням юридичних приписів [13, с. 10]. Розглядається законність і як метод державного керівництва, що складається в організації суспільних відносин за допомогою видання і неухильного здійснення законів та інших правових актів

Категорія законності має свою власну структуру. Вона включає наявність чинного законодавства, що становить нормативну основу законності, систему вимог правомірної поведінки учасників правових відносин, стан (режим) пов'язаності юридично значимої діяльності суб'єктів нормами права в якості результуючої законності і юридичну правильність діяльності суб'єктів правових відносин як основну мету законності. У логіко-понятійному аспекті законність постає як реалізована у вигляді основних принципів і норм система соціальних і юридичних вимог правомірної поведінки, що забезпечує правильність і точність процесів правозастосування. З точки ж зору її змісту вона вдає із себе систему вимог правомірної поведінки всіх суб'єктів правових відносин, які виступають у вигляді принципу, методу і режиму неухильного дотримання правових норм.

Поняття «законність» постійно і широко вживається в науковій, навчальній та довідковій юридичній 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.

Деякими правознавцями зазначається, що справжня законність існує там, де закони не тільки є загальнообов'язковими, але і відповідає праву, під яким розуміється такий соціальний регулятор, який відповідає принципу справедливості, є результатом компромісу різних громадських інтересів і забезпечений примусовою силою держави. Деякі юристи вказують навіть, що формальне дотримання законодавчих приписів в сучасний період, чим би воно не було викликано, неприйнятне.

Підкреслимо значні практичні труднощі, що виникають при прийнятті подібних точок зору. Зокрема, їх наслідком є сучасний незадовільний стан

вітчизняної законності. Недійсність нормативного акта може визнати тільки суд, в іншому випадку його незастосування посадовою особою за мотивами, наприклад, протиріччя ідеї справедливості, або «недемократичності» загрожує обернутися суб'єктивізмом, переслідуванням своїх корисливих цілей.

Законність немислима без права, але немає підстав включати в поняття законності наявність самих законів і розкриття їх змісту. Законність – це не саме право, а категорична вимога до всіх суб'єктів права виконувати закони, всі правові приписи [22, с. 26].

Наявність розвиненого законодавства є необхідною передумовою законності в державі, так само, як його відсутність унеможлиблюють її існування. Однак Закон, навіть найдосконаліший, без його здійснення не здатний досягти тих цілей, на які він розрахований, а його неправильне застосування може призвести до результатів, протилежних тим, які мав на увазі законодавець. Під законністю варто розуміти повну відповідність дій державних органів, громадських організацій, посадових осіб і поведінку громадян правовим вимогам, встановленим у державі. Така відповідність може скластися лише при чіткому і неухильному дотриманні правових норм, які виступають нормативною базою законності [23, с. 150].

Різноманітні аспекти та з'ясування окремих особливих характеристик законності 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 зумовлює аналіз окремих визначень законності. Так, окремі вчені вважають, що «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 запропоноване

С. С. Алексєєвим включення в поняття законності також верховенства законів по відношенню до всіх інших правових актів; рівність всіх перед законом; незалежне та ефективно правосуддя, ефективну роботу всіх правоохоронних органів [27, с. 281]. Водночас, вчений пропонує таке поняття як «правозаконність» – неухильне приведення в життя не будь-якого (наприклад, «революційного» або «реакційного»), а гуманітарного права – невід’ємних прав і свобод людини [28, с. 72].

Деякі юристи вказують навіть, що формальне дотримання законодавчих приписів в сучасний період, чим би воно не було викликано, неприйнятно [29, с. 14].

Термін «законність» часто розглядають в двох аспектах. У першому під законністю розуміється необхідна державі поведінка населення, яка полягає в безумовному дотриманні виданих державою законів (і підзаконних актів) всіма особами (громадянами) і організаціями (широке розуміння законності). Законність у вузькому сенсі визначається як дотримання законів самими органами держави та їх посадовими особами, що нерідко визначається як найбільш суттєва частина законності, основний елемент її змісту. В цьому випадку законність виступає як антипод зловживань владою та суб’єктивізму при здійсненні владних, а також слідчих або судових функцій. Автори, які стоять на подібних позиціях, вказують, що діяльність громадян становить зміст не режиму законності, а того соціального режиму, який втілює сферу правового порядку, а при підході, при якому суб’єктами законності визнаються всі суб’єкти права, законність фактично ототожнюється з поняттям правомірної поведінки, в зв’язку з чим втрачається власний сенс цього поняття. [30, с. 84].

Зазначається, що діяльність державних органів, зокрема органів виконавчої влади, щодо забезпечення законності відрізняється від діяльності громадян, зобов’язаних не застосовувати, а дотримуватися приписів відповідних нормативних актів, оскільки здійснення прав і виконання юридичних обов’язків суб’єктів відбувається за рамками правозастосовного процесу. У зв’язку з цим законність визначають як принцип суспільного і

державного життя, що складається в чіткому дотриманні нормативних актів особами, що здійснюють державно-владні повноваження, у зв'язку з виконанням ними свої службових обов'язків. [31, с. 71].

Натомість, варто звернути увагу та думки Р. Я. Шая, який вважає, 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].

Вказується, наприклад, що законність при провадженні у кримінальній справі поширюється, перш за все, на діяльність суду, прокурора, слідчого, дізнавача, саме тому принцип законності вказано у всіх законодавчих актах, що регулюють діяльність органів, уповноважених реалізовувати заходи кримінального примусу. Тільки органи держави та їх посадові особи, які користуючись своїми владними повноваженнями, в змозі забезпечити повну реалізацію приписів законів, виявити правопорушників і притягти їх легітимним чином до юридичної відповідальності, що не в змозі здійснити громадяни. Ця обставина спонукала деяких вчених заявити, що громадяни об'єктивно не можуть бути суб'єктами законності, вони можуть лише сприяти її забезпеченню і зміцненню за допомогою особистого виконання приписів законів, відповідного реагування на правопорушення, вчинені іншими людьми. Тому, порушення законів, що здійснюються громадянами виступають не як порушення законності, а як порушення правопорядку. [33, с. 64].

Натомість варто зауважити, що 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, Б. Б. Шандра 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.

Виключення будь-яких суб'єктів з числа відповідальних за порушення законності має автоматично звільняти їх від відповідальності за правопорушення, що свідчить про штучність і неправомірність виключення громадян з числа її суб'єктів. Ще І. О. Ільїн 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 свавіллю і грубій силі всю міць правовірної і до героїзму послідовної непокірності» [35, с. 106-107].

Законність являє собою домінуючу вимогу до діяльності державних органів та їх посадових осіб, але також і громадян та приватних організацій.

Вже згадана як певний настрій всього правового механізму на обов'язковість і виконуванисть норм права, законність виступає в якості специфічного правового принципу, що пронизує всю сферу правового регулювання. Відсутність теоретичної ясності щодо законності здатне негативно впливати на практику правозастосування, і стан суспільної свідомості. На даний момент існує нагальна потреба в науковому осмисленні як загального поняття законності, так і принципу законності юридичної відповідальності, побудові їх правової дефініції [36, с. 166-167].

Отже, розглянувши питання забезпечення законності у діяльності органів виконавчої влади та державі загалом можемо констатувати, що будучи

багатопланової категорією, законність виступає в якості специфічного соціального стану і може бути розглянута як принцип, вимога, режим і метод суспільного життя, виражений в строгому, неухильному дотриманні всіма суб'єктами права загальних ідей права, встановлених в законах і підзаконних актах, що відповідають принципам сучасної демократичної держави і гарантують захист прав і свобод особи. Кожне з цих положень обґрунтовано і має право на життя, а законність необхідно розглядати тільки в сукупності цих аспектів. За своїм змістом принцип законності, проявляючи себе в праві та юридичній діяльності всіх суб'єктів правових відносин, розкривається в системі більш вузьких, але пов'язаних єдиною метою ідей і вимог, що конкретизують окремі сторони, аспекти поняття законності. Одним з таких аспектів прояву загального поняття законності виступає принцип законності юридичної відповідальності.

Традиційно правознавці розглядали законність юридичної відповідальності як її основне начало, не відступаючи від якого повинні будуватися всі етапи реалізації юридичної відповідальності. Поняття «законність» ширше поняття «юридична відповідальність», оскільки дотримання законності є умовою існування взагалі права, правопорядку, хоча іноді законність відносять не тільки до принципів права загалом, але й до принципів окремих правових інститутів, зокрема інституту юридичної відповідальності.

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

Передусім варто звернути увагу на той факт, що категорія «законність» є доволі поширеною у використанні у законодавстві, у навчально-наукових джерелах, хоча при цьому все ще не вироблено єдиного підходу до її розуміння.

У вітчизняній науковій спадщині проблема розуміння феномена законності завжди носила дискусійний характер. Спираючись на накопичені

наукові знання з цього питання, можна виділити декілька концептуальних підходів до розуміння законності.

Так, радянська юридична наука розглядала ситуацію концепцію пануючого розуміння соціалістичної законності як чітке неухильне виконання законів усіма суб'єктами права (органами державної влади, організаціями, посадовими особами та громадянами). Більшість вчених в нині визнають складний характер законності, оскільки вона співвідноситься з іншими категоріями, такими як правопорядок, правосвідомість, відповідальність та ін. Безсумнівно, і те, що реалізація принципу законності відображає сучасні особливості суспільного життя, пов'язані з принципами громадянського суспільства і правової держави.

Різнобічний і багатоплановий підхід до визначення законності знаходить підтримку у багатьох дослідників. Окремі автори наголошують, 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.

У філософському сенсі «принцип» є теоретичне узагальнення найбільш типового, що констатує і висловлює закономірність, покладену в основу пізнання взагалі або в основу будь-якої галузі знання. У перекладі з лат. термін «принцип» означає «основу», «початок», «керівну ідею», «основне правило поведінки».

Соціологи і філософи вважають, що принцип – є безпосереднє узагальнення досвіду і фактів, результатом яких може бути якась основна ідея,

що служить для побудови теорії, а також закон, оскільки в ньому виражаються істотні необхідні відносини дійсності.

Спираючись на філософську методологію, слід розрізнити суб'єктивні і об'єктивні начала в змісті принципу права. В об'єктивному сенсі принцип – відображення суспільної закономірності; він існує тому, що такі закони природи або суспільства, і не може бути іншим. Суб'єктивна сторона принципу полягає в тому, що він являє собою фундаментальну ідею, нормативно-керівну основу, що регулює поведінку людей, їх колективів та організацій.

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.

Окремі вчені визначають законність як «принцип, метод, режим формування і функціонування правової держави і громадянського суспільства, в основі яких лежить точне дотримання і виконання законів усіма державними і муніципальними органами, громадськими об'єднаннями, посадовими особами та громадянами» [44]. Натомість інші вказують, що «законність – це певний режим суспільного життя, метод державного керівництва, що складається в організації суспільних відносин, за допомогою видання і неухильного здійснення законів та інших правових актів» [45, 609-612].

У літературі можна зустріти тезу про те, що законність являє собою «комплексне політико-правове явище, що відбиває правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави» [46].

Зміст категорії законність являє собою «комплексне політико-правове явище, що відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави» [47].

Аналізуючи дані визначення, варто зробити висновок про те, що принцип законності охоплює всі сфери суспільного життя, забезпечує охорону соціальних, політичних, духовно-моральних, цивілізованих засад життєдіяльності людей. Водночас, забезпечити інтереси людини і громадянина можна тільки тоді, коли закони держави відповідають вимогам природного права і встановлюють рівні права, обов'язки і відповідальність людини, громадянина, держави та посадових осіб перед законом.

Іншими словами, принцип законності – це обов'язкове виконання вимог



законодавства всіма суб'єктами права. Цей висновок підкріплюється Конституцією України. Для методологічного розуміння законності істотне значення має утримання самих норм права, в яких втілюються загальнолюдські ідеали і цінності, нагальні потреби й інтереси людей, об'єктивний характер розвитку соціального прогресу [48].

Традиційно в теорії правової держави центральне місце займають питання «верховенства права» ( «верховенства закону» або навіть – як можна зустріти в літературі – «верховенства правового закону»).

Очевидно, досягненню цілей правової державності сприяє і верховенство законності як принципу, як відповідних правових вимог і як режиму забезпечення ефективної адміністративної нормотворчості і законності у сфері публічного управління, а при здійсненні судового контролю за діяльністю виконавчої влади (посадових осіб і державних службовців) – правильного і своєчасного розгляду і вирішення адміністративних справ і зміцнення законності в сфері адміністративних та інших публічних правовідносин [49, с. 12-13].

Система адміністративно-правового регулювання загалом (як внутрішніх відносин у сфері публічного управління, так і процедур зовнішнього впливу з боку адміністративних органів, їх посадових осіб і державних службовців) покликана гарантувати постійність і належний рівень дотримання усіма учасниками адміністративно-правових відносин принципу законності. Незважаючи на прагнення вчених і юристів-практиків протягом останніх двох десятиліть деталізувати, складно структурувати і «оновлювати» зміст і види принципів адміністративного права, адміністративного процесу (адміністративного судочинства) і адміністративних процедур, на нашу думку, «вершиною» правопорядку і одночасно найголовнішим правовим засобом його забезпечення в сфері адміністративних та інших публічних правовідносин залишається принцип законності і створення гарантій її верховенства [50, с. 26-27].

Забезпечення верховенства законності при реалізації адміністративно-

правових відносин в найширшому розумінні їх системи і структури, безсумнівно, залежить від правильного розуміння законності, вимог (критеріїв), що висуваються до неї, встановлених гарантій належного забезпечення, розвитку і підтримання в суспільстві атмосфери поваги законності, прагнення її дотримання і зміцнення режиму законності. Все це неможливо створити, розвивати і модернізувати відповідно до новітніх вимог за відсутності громад і професійних уявлень про теорію законності взагалі, а в сфері формування і здійснення адміністративно-правових відносин зокрема. [51, с. 57].

Перші і елементарні підходи до визначення поняття «законність» в найзагальнішому вигляді приводять до відповіді, що воно означає «точне і неухильне дотримання і виконання законів, інших нормативних правових актів усіма державними органами, недержавними організаціями і громадянами».

Таким чином, саме звичайне і одночасно просте розуміння законності полягає в належному дотриманні і виконанні суб'єктами правовідносин (державними органами, організаціями, громадянами) норм чинних законів (всього законодавства), тобто строгість (обов'язковість), неухильність (прямота), точність – обов'язкові і виразні характеристики процедури дотримання і виконання законності. Такі характеристики, очевидно, виходять зі сформованих в теорії права і публічного управління уявлень. Наприклад, завжди вважалося, що «беззаперечно» і «неухильно» виконання адміністративних приписів – основа громадського порядку та забезпечення законності.

Законність подається вченими як стан суспільно-політичного життя суспільства, яке виражається в повазі і пануванні права і закону, що виявляються в адекватному ставленні до правових вимог, що містяться в різних формах, до прав і свобод особи; сумлінному виконанні службових обов'язків; у протидії організованій злочинності і правопорушенням, сваволі в діяльності державних органів і в забезпеченні правопорядку в суспільстві. Безсумнівно, законність необхідно завжди пов'язувати з реалізацією права.

Коли заходить мова про законність, то з юридичної точки зору в

спеціальній літературі, в практиці державної діяльності, в галузевому законодавстві зачіпаються такі аспекти цього питання: «законність», «правозаконність», «законність як правомірність», «принцип законності», «стан законності», «принципи законності» (структурні і функціональні), «структура законності», «втілення законності», «режим законності», «критерії (вимоги) законності», «гарантії законності», «забезпечення законності», «сфера забезпечення законності», «способи (засоби, механізм, гарантії) забезпечення законності», «зміцнення законності», «легітимність», «процесуальна законність» [52].

При детальному і багатоаспектному дослідженні законності звертається увага на декілька взаємопов'язаних з нею і одночасно включених в її структуру проблем:

- заснована на законності публічно-правова діяльність;
- конкретизація методів державної та іншої публічно-правової діяльності всіх суб'єктів права;
- правовий режим законності як повноцінна система взаємопов'язаних ознак, елементів, повноважень, процедур, які в їх взаємодії дозволяють формувати належний правовий порядок;
- режим державного і суспільного життя;
- правомірна поведінка людини і громадянина, встановлені законодавством можливості для реалізації правового статусу особи;
- правопорядок у сфері адміністративних та інших публічних правовідносин;
- забезпечення принципу законності;
- необхідність дотримання основних вимог законності, що впливають із узагальнених уявлень про ідеї законності в державному і громадському житті.

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 зауважує, 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].

У радянський період законність називалася «соціалістичною» і була досліджена вченими (для того часу) досить детально, глибоко структуровано і змістовно. Як тоді, так і сьогодні в загальнотеоретичній правовій літературі законність традиційно пов'язується з тематикою забезпечення «правопорядку» (у сфері адміністративного права – з належним правопорядком і адміністративними процедурами в системі публічного управління) [55, с. 6].

В адміністративно-правовій літературі законність аналізується також і у взаємозв'язку з «дисципліною в сфері управління». Можна погодитися з думкою О. Ф. Скакун, що законність відіграє в системі понять «право», «законність», «правопорядок» роль своєрідного «провідника», що забезпечує перекладання ідеальних вимог права в реальну, фактичну правомірну поведінку суб'єктів права, що становить зміст правопорядку [56, с. 17].

Отже, в адміністративному праві законність (її верховенство і забезпечення) призначена для створення режиму належного порядку (правопорядку) в системі публічного (державного і муніципального) управління.

Теорія законності завжди пов'язувалася дослідниками з проблематикою гарантування дисципліни і юридичної відповідальності [57, с. 5-6].

Стосовно останньої, вважаємо за доцільне зупинись більш детальноше. На даний момент принцип законності закріплений законодавчо, поряд з іншими принципами юридичної відповідальності, і це можна визнати цілком виправданим, що відповідає вимогам сучасної правозастосовної практики.

Виконуючи функцію охорони від порушень «нормальних» суспільних

відносин, інститут юридичної відповідальності, сприяє підтримці обстановки законності в суспільстві і є її гарантією. Виступаючи специфічно правовим інструментом впливу на особу правопорушника, юридична відповідальність виконує функцію відновлення порушеної законності, є важливим засобом боротьби з її порушеннями. Будучи засобом боротьби з правопорушеннями, діяльність щодо реалізації юридичної відповідальності сама повинна бути відповідальною, порушення законності в сфері юридичної відповідальності неприпустимі. Особа, помилково піддана дії процесуальних заходів, вважатися підданою відповідальності бути не може. В цьому випадку має місце не відповідальність, а порушення законності, протиправне обмеження прав особи з боку державних органів та їх посадових осіб.

Якщо законність юридичної відповідальності становить собою принцип, який вводить певні вимоги, то правопорядок є станом організованості і впорядкованості суспільних відносин у сфері реалізації юридичної відповідальності, що виникають в результаті їх регламентації правовими нормами і реалізації цих норм [58, с. 33-35].

Проблемою є те, що на сучасному етапі розвитку вітчизняної правової науки поняття законності, як і поняття відповідальності, характеризує суперечливі тенденції. Складність її розуміння залежить від того, що вона є імперативно-оцінним явищем правового життя і відповідним йому поняттям. Законність наказує необхідність правомірної поведінки і одночасно оцінює таку поведінку через призму законного і незаконного, юридично правильного і неправильного.

Основою законності є обов'язок (вимога) неухильного дотримання і виконання приписів правових норм. Ця вимога законності знаходить своє вираження в юридичній відповідальності, для форм реалізації якої обов'язок виступає сутнісним, необхідним моментом. Для добровільної форми реалізації юридичної відповідальності це обов'язок діяти правомірно, а для державно-примусової – обов'язок зазнати несприятливих наслідків, що випливають з факту вчинення правопорушення. Ці обов'язки, з одного боку – прояв

принципу законності, а з іншого – вони самі є результатом впливу принципу законності на відносини, що складаються при реалізації юридичної відповідальності [59, с. 73-74].

В нормативних актах, які передбачають кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, цивільно-правову та інші види відповідальності, отримали закріплення основні вимоги принципу законності юридичної відповідальності: рівність перед юридичною відповідальністю, обов'язок дотримуватися приписів правових норм, єдність законності та інші.

У контексті нашого дослідження, ми розглядаємо принцип законності юридичної відповідальності не тільки як абстрактну ідею, але, перш за все, як реальну вимогу, що поширюється на дії всіх органів виконавчої влади та посадових осіб. Цей принцип звернений безпосередньо і до законодавця і вимагає від нього встановлення заходів юридичної відповідальності лише за ті діяння, які за своїми об'єктивними властивостями суспільно шкідливі (небезпечні), суперечать природі права, цінностям суспільства. Така вимога безпосередньо випливає з основного закону держави – Конституції України.

Принцип законності притаманний усім галузям права, де існує запропонована законодавцем відповідальність і можна говорити про двосторонній зв'язок між цими явищами. З одного боку, головною метою юридичної відповідальності, як соціального і правового явища, є охорона та підтримання режиму законності в державі, як стрижня і основи всього суспільного життя. З іншого боку, сама юридична відповідальність потребує практичного дотримання законності при її здійсненні. Принцип законності впливає на характер, зміст, час дії, межі юридичної відповідальності. Цей принцип визначає змістовну сторону діяльності суб'єктів, що її реалізують. Якщо кара не буде відповідати закону, не можна говорити про ефективність здійснення виховної функції юридичної відповідальності, оскільки в цьому випадку вона або сприймається суб'єктом як несправедлива, або її виявляється недостатньо для досягнення цілей юридичної відповідальності. Принцип законності, сутнісним моментом якого є вимога неухильного дотримання

правових норм, багато в чому зумовлює превентивну функцію, спрямовану на недопущення небажаного варіанту поведінки [60, с. 11].

Законність є єдиною можливим способом застосування до правопорушника заходів юридичної відповідальності, так само, як юридична відповідальність є єдиною законною формою застосування до правопорушника державно-примусових заходів карального характеру. Встановлюючи зв'язок правопорушення з відповідальністю, законність виступає в цьому сенсі як засіб, що забезпечує досягнення її цілей і виступає як механізм, максимально наближає поведінку суб'єктів відповідальності до досягнення тих правових цілей, які поставлені перед ними нормами закону.

Деякі правознавці вважають, що принцип законності має різний зміст в залежності від стадії реалізації юридичної відповідальності. Так вказують, що законність на попередньому слідстві означає, що при розслідуванні забезпечуються права і законні інтереси учасників процесу, не допускаються випадки необґрунтованого притягнення громадян як обвинувачених або необґрунтованого закриття кримінальної справи. На стадії кримінального судочинства принцип законності забезпечує всебічне, повне і об'єктивне дослідження всіх обставин справи, правильне вирішення питання про направлення справи до суду або про його припинення, обґрунтоване застосування заходів процесуального примусу. Розглядаючи питання законності судових постанов, науковці підкреслюють, що законність постанови є результатом правильної реалізації правових норм, порушення яких тягне неправомірність постанови і її скасування [61].

Проаналізувавши подібні точки зору, зазначимо, що створити загальне визначення принципу законності юридичної відповідальності цілком можливо. Однак наявність подібного визначення не виключає того, що на кожній стадії реалізації юридичної відповідальності принцип законності буде проявлятися в об'єктивній реальності по-своєму, будучи спрямований на переслідування однієї єдиної мети.

Принцип законності вимагає виділяти ті чи інші правила в юридичну

форму. Тому законність – це формальний принцип – принцип організації діяльності. Суть законності полягає у вимозі суворої і точної реалізації правових приписів. Стосовно юридичної відповідальності, це вимога полягає в тому, що в її реалізації беруть участь тільки компетентні органи (зокрема органи виконавчої влади), у чітко передбаченому законом порядку і на законних підставах.

Оскільки юридична відповідальність є комплексним правовим інститутом, дотримання матеріальних і процесуальних норм при її здійсненні тісно взаємопов'язано і так само важливо з точки зору законності. Підстави, види і міра відповідальності за конкретні правопорушення завжди повинні бути прямо встановлені законом, а також умовами договору (в приватному праві), що не суперечать йому.

Головна вимога принципу законності, якщо його розглядати як принцип юридичної відповідальності, полягає в тому, щоб вона мала місце лише за діяння, передбачені законом, щоб відповідальність наступала в межах закону (матеріальний аспект відповідальності) і відповідно до закону (процесуальний аспект). З точки зору матеріальної сторони відповідальності, вона повинна мати місце лише за діяння, передбачені законом і тільки в межах закону. З точки зору процесуальної основна вимога законності полягає в тому, щоб відповідальність особи була чітко обґрунтована, щоб факт вчинення конкретного правопорушення було встановлено як об'єктивна істина.

Під законністю реалізації правової відповідальності розуміється, по-перше, об'єктивне дослідження обставин справи, аргументованість висновку про те, чи було вчинено правопорушення і чи винна в цьому особа, притягнута до відповідальності, по-друге, визначення конкретної міри покарання, стягнення, відшкодування шкоди в точній відповідності до критеріїв, встановлених законом. Таким чином, ми можемо зазначити, що принцип законності має матеріальну і процесуальну сторону свого втілення, що є дуже важливим для розуміння цієї правової категорії в діяльності органів виконавчої влади.



Згідно із зазначеним принципом при здійсненні відповідальності не повинна надаватися зворотної сили закону, що забороняє будь-які неправові діяння.

Варто зауважити, що на думку радянських вчених, в процесі застосування юридичної відповідальності до конкретних осіб основним принципом є саме принцип законності – а здійснення інших принципів багато в чому залежить від його послідовного здійснення. Однак, процесом вираження законності юридичної відповідальності є її обґрунтованість – вимога, щоб підставою юридичної відповідальності конкретної особи, тобто факт здійснення цією особою конкретного правопорушення, було встановлено, як об'єктивна істина.

Подібної точки зору дотримується сучасні науковці, які визначають законність як правову обґрунтованість відповідальності. Дослідники також пов'язують ці поняття, але не розглядають їх як тотожні, оскільки зміст законності є набагато ширшим. Акт застосування юридичної відповідальності може бути обґрунтованим, але не законним, але законним і не обґрунтованим він бути не може.

В науковій літературі називаються 12 основних умов, які характеризують зміст принципу законності в реалізації інституту кримінальної відповідальності. З них до елементів, які можуть включатися в зміст принципу законності будь-якого галузевого виду юридичної відповідальності можна віднести верховенство закону, правильне рішення в процесуальному законодавстві порядку розгляду справи, чітке визначення компетенції уповноважених осіб, їх повноважень та відповідальності за неправильні рішення або неприйняття рішень, коли для нього були необхідні підстави, дотримання і охорона прав і законних інтересів громадян, державних установ, громадських організацій, обґрунтоване притягнення до юридичної відповідальності [59].

Компетентні органи виконавчої влади з огляду на життєві обставини, підкріплені правовими нормами, судять про застосовувану норму до певних суспільних відносин, надають правовій нормі в процесі її втілення в життя

впорядкованість і організаційне забезпечення. Саме за допомогою індивідуальних правових приписів перевіряється законність застосування норми права до певного правового факту. Водночас, рішення суду (акт реалізації юридичної відповідальності) є законним, якщо воно винесено в чіткій відповідності з нормами матеріального права, які підлягають застосуванню у справі і при точному дотриманні норм процесуального права.

Практичний прояв законності полягає в тому, що відновлюються порушені права і свободи конкретних суб'єктів права, налагоджується процес виконання обов'язків.

Визначення принципу законності юридичної відповідальності як необхідності для кожного суб'єкта правозастосування в сфері реалізації юридичної відповідальності узгоджувати свої дії з нормативними положеннями при здійсненні покладених на нього обов'язків має велике практичне значення, оскільки в реальності спостерігаються різноманітні відхилення в діяльності органів виконавчої влади від цього правила.

В цьому плані законність є частиною державної дисципліни (такий її різновид, як службова). Всі вимоги законності, звернені до державних службовців, містять одночасно і зміст дисципліни. Поняття законності часто зустрічається саме як принцип організації або принцип діяльності в чинному законодавстві України.

Дія принципу законності проявляється у встановленні спеціальних вимог і обов'язків до посадових осіб, які здійснюють безпосереднє примусове виконання передбачених законом юрисдикційних актів. Зокрема, судовий принцип – виконавець зобов'язаний використовувати надані йому права відповідно до закону і не допускати у своїй діяльності ущемлення прав і законних інтересів громадян і організацій.

Варто підкреслити, що основна вимога законності стосовно матеріального боку відповідальності полягає в тому, що відповідальність допустима лише за заборонене законом діяння і тільки в межах закону. Звісно ж, що закріплення в праві принципу законності в такому розумінні є важливою

гарантією захисту прав і свобод та інтересів громадян, адже саме норми, що містяться в законах, найбільшою мірою виражають сформовані в суспільній свідомості погляди на дозволене і заборонене, справедливе і несправедливе, а також володіють (або принаймні повинні володіти) більш високим рівнем наукової опрацьованості у порівнянні з нормативними актами інших видів. Юридична відповідальність пов'язана з обмеженням будь-якого права, але подібні обмеження, відповідно до Конституції можуть накладатися тільки законом, як актом, що володіє значною юридичною силою і прийнятим з дотриманням спеціальної процедури, спрямованої на охорону і захист прав кожного суб'єкта.

Водночас, необхідно наголосити і на законності підзаконних нормативно-правових актів. У цьому контексті все цілком логічне, адже немає потреби спеціально обумовлювати, що законність вимагає дотримання і виконання не тільки законів, але й підзаконних актів, оскільки підзаконний акт, виданий на основі закону, відповідно до закону і на його виконання, є способом, формою його реалізації. Вважаємо, що стосовно загального поняття законності це є обґрунтованим. Що ж стосується її поняття як принципу юридичної відповідальності, необхідно прагнути до ситуації, щоб всі питання її реалізації регулювалися виключно за допомогою законів.

Отже, вважаємо, що у загальному визначенні законності питання про обов'язок виконання відомчих нормативних актів є зайвим, оскільки відомча нормотворчість має бути підпорядкованою втіленню в життя законів, додатково конкретизуючи їх зміст до умов відповідної ситуації. Якщо ж давати розгорнуте визначення, то, наприклад, законність в діяльності поліції дійсно полягає в дотриманні її органами та співробітниками, Конституції України і норм відповідних законів і підзаконних актів, включаючи рішення судів і акти правозастосування вищих органів, а в кінцевому рахунку це виражається в забезпеченні та захисті прав і свобод людини як найвищої цінності держави.

У зв'язку з викладеним, нині законність в діяльності органів виконавчої влади повинна розглядатися у площині двох складових: як неухильна вимога

дотримання законів та інших нормативних актів при прийнятті рішення, і як результат, що сприяє створенню певних цінностей, наприклад, правопорядку, правомірної поведінки в суспільстві тощо. Будучи за змістом загальним принципом і акумулюючи в собі найважливіші суспільно-політичні основи, законність повинна бути продубльована в системі принципів юридичної відповідальності та правозастосування загалом, закріплена у відповідних галузях права. Тільки так з декларативної і достатньою мірою абстрактної ідеї вона перетворюється в реалію, що вимагає неухильного виконання.

Принцип законності, як основоположна правова ідея, вимога суворого і неухильного дотримання і реалізації усіма компетентними установами та їх посадовими особами законів, є необхідною ознакою, основою всього поля діяльності органів виконавчої влади, що беруть участь в застосуванні юридичної відповідальності. Законність пронизує не тільки підстави юридичної відповідальності, але і весь процес її реалізації. Переломлюючись за допомогою цього принципу, вимоги суспільно-політичних і правових принципів демократизму, рівності, пов'язаності держави правом і інших переводяться в сферу здійснення юридичної відповідальності, зокрема в діяльності органів виконавчої влади. Принцип законності виступає інструментом реалізації їхніх вимог в цій галузі суспільних відносин, одночасно гарантуючи подібну реалізацію.

### **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, доцільно 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 законам. 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 усєї 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. Натомість, доволі часто вживане словосполучення «функції органів місцевого самоврядування» не знайшли належного висвітлення в науковій літературі. З огляду на важливість цього поняття, необхідно виходити з тих владних функцій, які виконують органи місцевого самоврядування. Це:

- нормотворча функція: видання обов'язкових для виконання органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними особами і громадянами правил поведінки, що розповсюджуються на невизначене коло осіб;

- контрольна функція: здійснення відповідних дій з контролю і нагляду за виконанням органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними особами і громадянами встановлених нормативними правовими актами загальнообов'язкових правил поведінки, включаючи видання дозволів на здійснення відповідних видів діяльності і (або) конкретних дій юридичних осіб і громадян, реєстрацію актів, документів, прав, об'єктів, а також видання індивідуальних правових актів;

- функція управління місцевим майном: здійснення повноважень власника відносно майна місцевої громади, зокрема переданого органам місцевого самоврядування, а також управління об'єктами та акціями відкритих

акціонерних товариств, що перебувають у власності органів місцевого самоврядування;

– функція надання адміністративних послуг: надання органами місцевого самоврядування безпосередньо або через підвідомчі їм організації безкоштовно або за встановленими цінами послуг громадянам і організаціям у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення та інших сферах, встановлених законами [66, с. 121].

Водночас, варто підкреслити особливе значення, яке має компетентність, добросовісність, порядність працівників правоохоронних органів., адже багато в чому від цього залежить сьогодні якість роботи державного апарату.

В даний час законність трактується як певний режим, як принцип і метод державного керівництва суспільством, що складається у виданні і проведенні в життя нормативно-правових актів в інтересах певних політичних сил, які перебувають при владі, соціальних груп або народу загалом, а також як підсумок стану життя в державі і як особливий стан діяльності, що виражається у властивостях юридичної правомірності останньої.

Наприкінці ХХ ст. було висунуто багато визначень законності. Одні вчені, вважали, що законністю прийнято вважати неухильне виконання законів і відповідних їм інших нормативних актів усіма державними і громадськими установами та організаціями, посадовими особами, громадянами. Натомість, інші висловлювали думки про те, що суть законності у наполегливому і точному, строгому дотриманні, виконанні та застосуванні законів і підзаконних актів, які діють на території держави, усіма суб'єктами права, а саме громадянами, посадовими особами, державними і громадськими організаціями.

Ще одна позиція полягала у тому, що під законність розуміється юридична категорія, яка означає певне ставлення в тому чи іншому державотворчому суспільстві до законів і до втілення вимог законів в життя. Проаналізувавши це визначення, можна констатувати, що окремі вчені віддають перевагу не стільки суворому дотриманню законів, скільки ставленню з боку суспільства, людей до законів, їх ролі в суспільному житті.

Варто звернути у вагу і на ті тези, в яких пропонується відмовитися від однозначного розуміння законності, оскільки вона настільки багатогранна, що здатна включати в себе і умови життя державно організованого суспільства, і принцип самого права, що полягає у вимозі дотримання його норм, законів і підзаконних актів суб'єктами, до яких вони адресовані. Така позиція видається нам цілком справедливою, оскільки, дійсно, законність є багатовимірним явищем, а існуючі в юридичній літературі визначення цього поняття відображають різні аспекти законності, трактуючи її як принцип діяльності органів держави, основного принципу права (причому що включає в себе як матеріальний, так і процесуальний аспект), своєрідного політико-правових режиму життя соціуму, а також методу державного управління. Законність зумовлюється діючим законодавством і пронизує всі сторони життя суспільства.

Багатозначне розуміння законності дозволяє прийти до висновку про те, що залежить вона від якості правотворчості (видання законів і заснованих на них підзаконних актів) і реалізації нормативно-правових актів.

Структура законності, як і визначення цього поняття, не знайшла в юридичній літературі однозначного визначення. Нерідко структуру законності розуміють як цілісність складових її елементів, до числа яких відносять нормативну і теоретико-світоглядну основу засобів, прийомів, умов здійснення законності, а також системи ефективного захисту законності, включаючи систему контролю і нагляду за дією законів і систему захисту прав і свобод громадян та їх об'єднань.

Однак, деякі вчені дотримуються іншої точки зору, уявляючи структуру законності чотирьохчленною: нормативна, теоретико-світоглядна основа, законослухняна поведінка всіх суб'єктів права, а також гарантії законності.

Інша структурна будова законності виділяє також чотири елементи та включає в себе нормативну основу, систему вимог правомірної поведінки учасників правовідносин, стан пов'язаності юридично значимої діяльності суб'єктів нормами права, а також юридичну правильність, точність діяльності

суб'єктів правовідносин.

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].

Отже, законність, особливо нині, варто визнати пріоритетним, з огляду на те, що ця категорія характеризує зміст і стан зв'язків органів виконавчої влади 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].

Законність розглядається як:

- 1) конституційно-правовий принцип, що забезпечує юридичні основи для формування всіх органів державної влади і встановлює стандарти їх практичної діяльності;
- 2) найважливіший принцип права;
- 3) сформована модель нормотворчості, заснована на конституційно-правові основи і механізм законотворчої діяльності;
- 4) юридичний режим здійснення уповноваженими суб'єктами правозастосування в усіх його формах на основі встановлених законами вимог, положень, норм, принципів, процедур, стадій;
- 5) зміцнення законності – найважливіше завдання будь-якої правозастосовної діяльності, здійснюваної в сфері правовідносин, а також фактор модернізації правової системи і державної діяльності. [71, с. 95].

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 у сфері 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, характеризує різні рівні законності.

Багато гарантії прав і свобод конкретно закріплені в Конституції України. 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 прогалин. 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, наявності 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. Законність визначається як «принцип, метод, елемент демократичного політичного режиму формування і функціонування правової держави і громадянського суспільства, в основі яких лежать загальна рівність перед законом, точне дотримання і виконання законів усіма державними і муніципальними органами, громадськими об'єднаннями, посадовими особами та громадянами» [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].

На думку В.Б. Авер'янова, законність – це реалізована у вигляді основних принципів і норм систем соціальних і юридичних вимог правомірної поведінки, що забезпечує правильність і точність процесів правореалізації [76, с. 43-44].

При всіх інтерпретаціях та різноманітних підходах до визначення законності найважливішою є вказівка на те, що вона становить конституційно-правову цінність, конституційний принцип, конституційну вимогу, адресовану до законодавця, який прагне встановити основні контури, межі, зміст і структуру правової системи країни, що відповідає високим стандартам правової держави стосовно як до організації правової діяльності самої держави (державних органів, посадових осіб, державних службовців), так і до встановлення ефективного юридичного захисту прав, свобод, законних інтересів усіх суб'єктів права [77, с. 156].

С. С. Алексеев писав про три елементи (грані) законності, до яких відносив:

а) загальнообов'язковість права («якщо є право, значить, існує і

законність, тобто такий порядок, при якому учасники суспільних відносин повинні чітко дотримуватися і виконувати норми права»);

б) ідея законності («ідея про доцільність і необхідність ... реально правомірної поведінки всіх учасників суспільних відносин»);

в) конститутивний елемент («саме тому, що право конститується через «закон»..., такий режим і називається «законність»») [78, с. 358].

Елементами законності (як цілісного соціально-юридичного явища) є:

– нормативна основа законності, що полягає в системі правових норм (правові закони, інші нормативно-правові акти), режим дії яких забезпечує їх дотримання і виконання. Отже, законність (режим законності) реально починається з набуття чинності законодавчих та інших нормативних правових актів, що визначають відповідні порядки, процедури, правові стани, статуси і положення;

– предмет законності, тобто сама необхідність, обов'язковість, корисність і публічна значимість життєдіяльності суспільства, держави, особи; предмет законності полягає в правових результатах публічної діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, рішення, дії (бездіяльності) посадових осіб, державних або муніципальних службовців, у правомірній поведінці суб'єктів суспільних відносин;

– об'єкт законності – взаємопов'язані численними відносинами громадяни, суспільство, держава, щодо яких діють нормативні правові приписи, що визначають права, свободи, обов'язки, дозволи, заборони, обмеження, обов'язки, можливості правореалізації, державний контроль, адміністративний нагляд, процесуальні механізми забезпечення ефективного юридичного захисту;

– суб'єкти законності – реальні учасники правовідносин, що створюють своїми діями, рішеннями, поведінкою, публічно-правовою діяльністю правовий режим виконання і дотримання законодавства, правових приписів взагалі. Суб'єктами законності є всі учасники правовідносин (держава й інші публічно-правові утворення, органи місцевого самоврядування, недержавні організації,

посадові особи, державні та муніципальні службовці, громадяни) [79, с. 127]. Отже, з узагальнення всіх елементів та інших характеристик законності можемо зробити висновок, що законність, є юридичним станом правових відносин, режим реалізації яких відповідає сформованому в сучасній правовій державі «стандарту належного виконання і дотримання їх учасниками правових норм» [80, с. 198], а також цілям і завданням загального, галузевого і процесуального правового регулювання.

Вчені-адміністративісти розглядають законність в навчальній літературі, як правило, на завершення всього матеріалу з навчального курсу, коли необхідно подати інформацію про режим законності і способи його забезпечення. При цьому як актуальне питання завжди дискутується зміцнення законності у сфері функціонування адміністративно-правових режимів, що забезпечують й ефективний правовий захист прав, свобод, законних інтересів громадян і організацій, що вступають у відносини з публічною владою, зокрема органами виконавчої влади, і їх представниками, і належний рівень юридичної якості здійснення органами публічної влади державного управління.

В адміністративному праві тема «законність» з часів становлення і розвитку була однією з головних. [81, с. 265].

Пріоритетним напрямом в дослідженнях ставала проблема взаємозв'язку законності і «розсуду» [82, с. 156]. Зі змістовної точки зору законність може розглядатися (у теорії права і в галузевих правових науках) як:

- 1) принцип права;
- 2) метод державного керівництва суспільством;
- 3) політико-юридичний режим.

Змістова взаємодія зазначених елементів спрямована на забезпечення належного дотримання та виконання всіма суб'єктами правовідносин встановлених в законодавстві правових норм.

Адміністративне право як публічно-правова система формує і підтримує функціонування юридичного механізму, створеного для здійснення виконавчої влади, забезпечення громадської безпеки, ефективності управління державними

і громадськими справами, захисту прав і свобод людини і громадянина, встановлення режиму законності управлінських дій.

Значимість адміністративного права у правовій системі України полягає у встановленні правових засобів та інструментів, що сприяють утвердженню принципу і режиму законності не тільки у сфері виконавчої влади, але й у сфері здійснення законотворчості (правотворчості) та адміністративного судочинства. У всіх сферах адміністративно-правового регулювання можна виявити вплив на численні елементи правової системи з боку адміністративно-правових інститутів і норм. У майбутньому вплив на суспільство адміністративно-правового регулювання буде, очевидно, зростати; як планований результат такого галузевого правового впливу розглядається верховенство законності, зміцнення порядку і режиму законності у здійсненні публічно-управлінської діяльності, забезпеченні правильного застосування адміністративно-деліктного законодавства, належному розгляді та вирішенні адміністративно-правових спорів і адміністративних справ.

І матеріальне, і процесуальне законодавство використовує термін «принцип законності» (наприклад, принцип законності побудови і функціонування системи державної служби; принцип законності як основа діяльності правоохоронних органів; забезпечення законності при застосуванні заходів адміністративного примусу; законність при розгляді та вирішенні адміністративних справ).

#### **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 [83, с. 65, 164].

У ст. 1 Конституції України проголошується: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава». Отже, Конституція України, не просто закріпила положення про правовий статус України, а й визначила пріоритети її подальшого розвитку. В рамках визначених Основним законом орієнтирів упродовж останніх років проведено низку реформ, спрямованих на приведення внутрішньодержавних норм у відповідність з міжнародними принципами, такими як незалежність і об'єктивність суду, змагальність і рівноправність сторін, соціальна орієнтація правоохоронних органів, а також безумовно й законність в діяльності усіх органів державної влади. Реформи, що проводяться обумовлені становленням правової держави, що визначає їх спрямованість на утвердження ідеалів справедливості, гуманізму, формування високого рівня правосвідомості і правової культури суспільства, забезпечення реалізації прав і свобод особи.

Найважливішим елементом функціонування правової держави є законність. Режим законності дозволяє протистояти руйнівній тенденції розгулу злочинності. Водночас, в нашій державі ставлення до закону і до органів правопорядку, що забезпечує втілення законів у життя, протягом всього історичного розвитку було неоднозначним, незважаючи на те, що діяльність структурного апарату правоохоронних органів, безумовно, спрямована на підтримання законності і охорону громадського порядку. Незважаючи на певні негативні аспекти в діяльності органів виконавчої влади, в тому числі і правоохоронних органів, варто зазначити, що законність доцільно оцінювати не тільки з точки зору їх діяльності, а й з точки зору рівня правосвідомості самих громадян, їх ставлення до закону.

Законність можна віднести до числа фундаментальних категорій юридичної науки і практики, оскільки її рівень і стан є ключовим критерієм оцінки правового життя суспільства. Незважаючи на досить широку освітленість низки аспектів законності в юридичній літературі, єдиного розуміння цієї категорії так і не склалося.

Отже, законність є багатоплановою категорією, сутність якої неможливо

виразити в одному реченні. Це поняття має свої ознаки, принципи, вивчення яких дозволить найбільш точно усвідомити значення цієї юридичної категорії.

Відповідно до усталеної в юридичній літературі точки зору, принципи законності як незаперечні її вимоги об'єднують такі, як єдність законності, гарантованість основних прав і свобод громадян, невідворотність покарання, неприпустимість підміни законності доцільністю, загальність, яка передбачає рівне поширення вимог законів на всіх осіб, які перебувають на території держави, а також їх юридичну рівність. На жаль, доводиться констатувати, що цей принцип не повною мірою реалізується в сучасній Україні, оскільки існуюча система правових імунітетів фактично дозволяє залишатися безкарними осіб, які займають певні посади. Водночас, можна зауважити і позитивну тенденцію до збільшення порушених кримінальних справ, за вчинення правопорушень посадовими особами, зокрема в частині вчинення корупційних діянь. Подібна практика дозволяє формувати в суспільстві впевненість у верховенстві закону і переконаність в тому, що перед ним усі рівні.

Показники законності також доволі багатоаспектні. Так, зокрема, видається можливим віднести до них показники діяльності органів державної влади загалом, рівень злочинності, якість системи законодавства, її відповідність нормам Конституції України і положенням міжнародного законодавства тощо.

Фахівці розглядають також і принципи законності, тобто ніби підкреслюючи їх множинність і системність. Водночас, вчені розрізняють також «принципи законності» і «вимоги законності». На їхню думку, якщо принципи законності пронизують всі види діяльності, що здійснюється будь-якими суб'єктами права, то вимоги законності концентруються щодо конкретних суб'єктів, які реалізують окремі види діяльності. Політико-юридичні вимоги законності, на думку С. С. Алексєєва, висловлюють зміст законності, є її субстанцією.

Принципи законності є найголовнішими, основними ідеями, в яких

міститься (полягає) сенс, призначення, необхідність виконання, загальнообов'язковість юридичних норм, включених в систему законодавства. Принципи законності дозволяють в деталях і на належному змістовому рівні побачити базові вимоги, що висуваються законодавством до всіх суб'єктів права, які беруть участь і в матеріальних, і в процесуальних правовідносинах [84, с. 121].

Позитивним є те, що тепер 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.

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

Фахівці розглядають також і принципи законності, тобто ніби підкреслюючи їх множинність і системність. Водночас, вчені розрізняють також «принципи законності» і «вимоги законності». На їхню думку, якщо принципи законності пронизують всі види діяльності, що здійснюється будь-

якими суб'єктами права, то вимоги законності концентруються щодо конкретних суб'єктів, які реалізують окремі види діяльності. Політико-юридичні вимоги законності, на думку С. С. Алексєєва, висловлюють зміст законності, є її субстанцією [86, с. 43].

Принципи законності є найголовнішими, основними ідеями, в яких міститься (полягає) сенс, призначення, необхідність виконання, загальнообов'язковість юридичних норм, включених в систему законодавства. Принципи законності дозволяють в деталях і на належному змістовому рівні побачити базові вимоги, що висуваються законодавством до всіх суб'єктів права, які беруть участь і в матеріальних, і в процесуальних правовідносинах [87, с. 45].

Якщо говорити про законність як про принцип, то вченими, як правило, досліджується і розкривається в деталях зміст «принципу законності», тобто законність в цьому випадку – це найважливіший принцип забезпечення виконання суб'єктами права встановлених в законодавстві правил, норм, вимог, процедур, інших положень і умов з метою:

- 1) забезпечення прав, свобод, законних інтересів громадян і організацій;
- 2) виконання покладених на них обов'язків;
- 3) реалізації загального правового статусу різних суб'єктів;
- 4) здійснення уповноваженими органами публічної влади державної та іншої публічно-правової діяльності;
- 5) застосування норм законів та інших нормативних правових актів з виконання вимог процесуального права [88, с. 213].

Отже, законність як принцип подається в однині, наприклад, законність – основний принцип діяльності органів виконавчої влади. Зазвичай в теорії права до принципів законності автори відносять: верховенство закону, єдність (загальність) законності, її доцільність і реальність, взаємозв'язок законності з культурою суспільства і людини [89, с. 45].

Водночас, вчені пропонують розглядати декілька видів принципів законності. Так, говорячи про структурні принципи законності, виділяють і



досліджують зміст таких: 1) принцип правомірності; 2) принцип державної обов'язковості; 3) принцип загальності; 4) принцип доцільності; 5) принцип єдності; 6) принцип верховенства закону; 7) принцип невідворотності відповідальності [90, с. 15].

Крім структурних принципів законності вчені аналізують також і функціональні принципи законності, які характеризуються зв'язком законності: 1) з економікою, 2) політикою, 3) демократією, 4) культурою, 5) моральністю [91, с. 123].

Принципи законності в системі адміністративно-правового регулювання повинні об'єктивно відображати сутність найбільш важливих рис самого публічного управління, що здійснюється органами виконавчої влади і посадовими особами, державними службовцями. [92, с. 12-13].

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 [93]. 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 [95].

Вони розкривають загальний характер управлінської, виконавчо-розпорядчої та іншої адміністративної діяльності державних службовців, закріплюють їх в нормах, що входять в численні адміністративно-правові інститути (наприклад, публічного службового права або державної служби, адміністративних актів) [96, с. 151].

Принципи законності встановлюють найважливіші закономірності в системі організації та функціонування публічного управління (головним чином, виконавчої влади, але не тільки), тобто вони відображають об'єктивні зв'язки, що виникають в системі управлінських відносин. Принципи законності обумовлюють значимість, законність і соціальну цінність відносин, що мають місце в системі публічного управління. Відсутність принципів законності може створювати в практиці державної діяльності основу для формування довільного управління, вкорінення бюрократизму, неорганізованості, беззаконня, прийняття несправедливих управлінських рішень і формування атмосфери зневаги моральними нормами.

Із загальнотеоретичної точки зору до вимог законності відносяться:

– верховенство права в системі дії всіх нормативних регуляторів і

верховенство закону в системі всіх інших правових актів;

- загальність дії режиму законності (універсальність дії принципу законності);

- належні форми і методи правозастосовної діяльності;

- використання законних правових процедур в механізмі правореалізації (правозастосуванні);

- ефективність застосування правових норм;

- єдність законності і в тлумаченні, і в правозастосовній діяльності;

- обов'язок для суб'єктів права дотримання і норм законів, і інших нормативних правових актів, які є результатами нормотворчої діяльності уповноважених органів публічної влади (наприклад, адміністративна нормотворчість); при цьому потрібно завжди робити акцент більшою мірою, зрозуміло, на дотриманні і виконанні законів;

- гарантованість визнання, належної практичної реалізації і захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

- рівність всіх суб'єктів права при використанні встановлених для них прав, свобод, законних інтересів, при виконанні правових обов'язків, в процедурно-процесуальних відносинах;

- забезпечення належної (ефективної) організації та функціонування органів публічної влади та їх посадових осіб; дію законодавства про адміністративні процедури, що встановлює порядок прийняття адміністративних актів і виключає з управлінської практики негативний адміністративний розсуд;

- забезпечення пріоритету закону (права) в діяльності посадових осіб, державних службовців під час розсуду в процесі правозастосування;

- формування системи судів, що здійснює судовий контроль і за правовою якістю застосовуваного законодавства (наприклад, за допомогою конституційного та адміністративного правосуддя), і за прийнятими різними суб'єктами публічної влади правовими актами (постанови, накази, судові рішення та ін.);

- гарантування ефективного правового захисту;
- розвиток законодавства про адміністративне судочинство, що передбачає судові процедури розгляду і вирішення адміністративних справ (Кодекс адміністративного судочинства України);
- забезпечення дисципліни, порядку в діяльності органів публічної влади;
- створення потенціалу, що забезпечує протидію правопорушенням і застосування юридичної відповідальності (зокрема, йдеться і про невідворотність відповідальності (покарання) за вчинене правопорушення);
- формування належної системи органів державного контролю і нагляду [97].

Глибокий теоретичний аналіз законності привів вчених до необхідності дослідження терміна «правозаконність», тобто вони відстоюють підхід, відповідно до якого в правовій державі законність повинна мати більш точну назву, а саме правозаконність.

Це зумовлено тим, що саме правозаконність – це основа і одночасно правовий стандарт життєдіяльності держави і суспільства, коли пріоритетними визнаються права і свободи людини і громадянина, їх інтереси, суб'єктивні публічні права. Як видно, актуалізація цієї термінології обумовлена розвитком правової державності (правової держави), коли режим законності формується сучасними стандартами забезпечення прав, свобод, законних інтересів усіх суб'єктів права, позитивними правовими процедурами, що забезпечують правомірні дії і рішення органів публічної влади та їх посадових осіб, що обмежують свавілля, зайвий бюрократизм, адміністративний і суддівський розсуд в діяльності органів публічної влади. Отже, морально-гуманістичний потенціал поняття і функцій законності обумовлює необхідність і розвитку теорії «правозаконності», і розробку поняття «легітимна законність». Правозаконність – це великий крок до повного і безумовного забезпечення прав особистості, до реалізації принципу невід'ємних властивих людині від народження прав від самої людини [98, с. 131].

Правозаконність є основоположним принципом, що забезпечує

виконання і дотримання усіма учасниками правовідносин самого права (діючих правових норм). Стандартним і загальнопоширеним в теорії права теоретичним твердженням є те, що «принцип законності» дозволяє «поєднати» державу правом, а для цього необхідно створити стабільне законодавство.

Правозаконність виражає не просто загальнообов'язковість закону, а панування, верховенство закону, правління права, заснованого на правах людини.

Окремі вчені висловлюють позицію, що правозаконність це певна вимога до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, громадян та їх об'єднань дотримуватися Конституції, загальновизнаних принципів і норм міжнародного права, міжнародних договорів України, законів, що відповідають Конституції і принципам об'єктивного права, а також підзаконних нормативних правових актів, прийнятих відповідно та у розвиток діючих законів.

Водночас, науковці вважають, що правозаконність не потрібно розглядати як альтернативу законності: «Це антипод сваволі і свобідного розсуду в процесі правозастосування». Натомість, законність включає в себе не тільки самі закони, законодавство і необхідність їх дотримання або належного виконання, а й саме право, ідеали, правові цінності і принципи, невідчужувані права громадянина. Безумовно, в літературі зустрічаються критичні судження щодо розуміння «вершини законності» у вигляді «неухильного виконання» законів та інших нормативних правових актів. Разом з новими традиціями в підході до сутності держави, а саме як «правової держави», яка зобов'язана цінувати «невідчужувані права або натуральне право», з'являється і нове ставлення до законності, «яку знизили в ранзі і не так надихаються нею, як справедливістю, легітимністю або верховенством права». Нарешті, тут доречна ще одна об'ємна цитата: «Якщо закон означає офіційне визнання масштабу свободи, то законність є вимога дотримання такого масштабу, а режим законності – стан суспільних відносин, при якому цей рівний і відносно справедливий масштаб свободи може бути реально використаний суб'єктами

права» [99].

Очевидно, що, кажучи про правозаконність, вельми доречно згадати і «почуття» законності, про який говорив Г. Ф. Шершеневич. За його уявленням, «почуттям законності називається спонукання дотримуватися встановлених законів, тобто загальні правила поведінки, не погодившись з конкретними умовами їх застосування. ... Почуття законності – це не тільки згідна з законом поведінка, це нестримне, може бути, несвідоме прагнення робити все, що передбачено законом, це потреба дотримання закону. Можливість ухилення від звичної поведінки попереджається чисто психічним засобом – тим неприємним відчуттям, яке відчуває людина при порушенні взагалі звичної поведінки» [100, с. 159-160].

Очевидно, вчинення дій відповідно до закону є найважливішою спільною метою для громадянського суспільства і держави. Саме від «почуття законності», як вважав Г. Ф. Шершеневич, і залежить розвиток державного і суспільного життя. Це залишається актуальним для України і сьогодні. «Почуття законності перебуває в прямій залежності від суспільного середовища. ... Якщо людина живе в такому середовищі, де одна особа дотримується закону, а інша насміхається над ним, де сьогодні видається закон, щоб завтра про нього вже забули, – там не може розвинути звичка перебувати постійно у згоді з законом, а отже, немає ґрунту для розвитку почуття законності. Принцип законності в управлінні відіграє величезну, хоча і не виняткову, роль у справі виховання громадян в почутті законності». Вимовлені Г. Ф. Шершеневич понад століття тому слова дуже актуальні і для сучасної України. Саме встановлення порядку в організації, формуванні та здійсненні органами і посадовими особами всіх гілок державної влади діяльності, зведення законності в найважливіший принцип публічно-правової реальності, неодмінне і постійне бажання суспільства і громадян дотримуватися встановлених правил і норм здатне забезпечити результативну взаємодію держави і громадянського суспільства у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина [101, с. 142].

Такий підхід в розумінні законності вельми важливий і для практики органів виконавчої влади, для професійного служіння державними службовцями, для формування ідеальної моделі їх посадової поведінки. Практика державного управління, безсумнівно, повинна ґрунтуватися і на принципі та режимі законності, і на почутті законності. Г. Ф. Шершеневич писав: «Законність управління розвиває почуття законності в громадянах, а почуття законності зміцнює законність управління» [102, с. 148].

Гарантії законності (принципу законності) встановлюються державою з метою забезпечення досягнення юридичного результату, встановленого в законодавчих нормах, у всіх сферах державного або громадського життя (цілей правового регулювання), а також здійснення уповноваженими органами і посадовими особами правозастосування точно і на належному рівні відповідно до встановлених у законі вимог. Гарантії законності – різноманітні правові способи, засоби, механізми, інструменти, інститути, що дозволяють забезпечити реалізацію встановлених вимог законності. Гарантії законності завжди залежать від:

- належного розвитку економіки;
- ступеня розвитку правової державності;
- рівня сформованості і розвитку уявлень про право і «правління права»;
- панівної в державі правової системи;
- системно організованого законодавства (законів та інших нормативних правових актів);
- створення ефективного правового захисту (захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних осіб та організацій);
- розвиненості формальних правових процедур здійснення всіх видів державної діяльності;
- правової якості організації та функціонування інститутів державного контролю і нагляду;
- організаційно-правових форм органів публічної влади та якості публічно-службової професійної діяльності державних і муніципальних

службовців;

- достатнього рівня правосвідомості і розуміння вимог законності;
- модернізації правової діяльності всіх елементів держави;
- правової культури, що забезпечує формування правильного ставлення

населення до цілей, змісту і принципів законності.

Загальна теорія права містить таку класифікацію гарантій законності:

- 1) загальні (економічні, політичні, морально-духовні);
- 2) юридичні [103, с. 196].

Як окремий вид гарантій законності розглядаються суб'єктивні чинники: наукова доктрина, прогресивні гуманістичні ідеї, діяльність політичного керівництва держави. Юридичними гарантіями законності, як правило, є:

- правові засоби, способи, механізми, розроблені для попередження правопорушень у державному або суспільному житті;
- юридичні механізми, що створюються для припинення правопорушень;
- притягнення осіб до юридичної відповідальності (застосування заходів різних видів юридичної відповідальності);
- заходи забезпечення ефективного правового захисту, ліквідації наслідків неправомірної поведінки суб'єктів, відновлювальні процедури і правові порядки;
- процесуальні форми забезпечення законності, які встановлюються в процесуальному законодавстві (процесуальних кодексах) [104].

Забезпечення законності здійснюється, як правило, в таких трьох правових формах:

- 1) правовстановленні (правотворча діяльність, законотворчість, нормотворчість);
- 2) правозастосуванні (діяльність щодо застосування правових норм);
- 3) охороні права (правоохоронна і правозахисна діяльність, забезпечення дії принципу правозаконності спеціально створюваними органами публічної влади, інститутами державного примусу).

Правотворчість. Органи публічної влади, що здійснюють правотворчу



діяльність (розробляючи закони та інші нормативні правові акти), зобов'язані керуватися межами наданої їм компетенції, формальними юридичними процедурами, що містяться в законодавстві, і не порушувати вимог правової форми [105].

Підсумком правотворчої діяльності стають правові закони та інші нормативні правові акти (наприклад, акти адміністративної нормотворчості).

Правозастосування, здійснюване державними і муніципальними органами, має:

а) ґрунтуватися на встановлених в законодавстві нормах, принципах, порядках, процедурах;

б) в точній відповідності з закріпленими для органів правозастосування повноваженнями;

в) при обов'язковому дотриманні уповноваженими органами панівних у правовій державі порядків вирішення правових спорів (справ), заснованих на демократичних принципах процесуального права. Результатами правозастосування стають правозастосовні акти, які можна зацікавленим особам оскаржити в установленому законом порядку [106].

Охорони права або захист права. У процесі здійснення органами виконавчої влади правоохоронної та правозахисної діяльності забезпечується законність заходів державного примусу, що застосовуються до суб'єктів, відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина, відшкодування заподіяної неправомірною поведінкою (діями, рішеннями) шкоди, досягнення цілей ефективного правового захисту законних інтересів усіх суб'єктів права. Традиційні вимоги законності обов'язкові для виконання суб'єктами правозастосування при реалізації правових норм у правоохоронній або правозахисній сфері. Сформовані в цих сферах реалізації норм права процесуальні форми повинні відповідати правовим стандартам державного примусу.

Сучасна правова державність висуває до структури адміністративного права нові вимоги – воно має містити норми, які забезпечували б законність

публічного управління. Адміністративне право відіграє найважливішу роль у формуванні і забезпеченні правової державності в Україні, яка, в свою чергу, повинна забезпечити режим законності і обґрунтованості належного публічного управління в державі.

Режим законності (або дія принципу законності) повинні поширюватися в усіх сферах і частинах адміністративного права:

- в організації та функціонуванні державного управління та виконавчої влади;
- використанні методів адміністративно-правового регулювання;
- створення і реалізації адміністративно-правових норм і відносин;
- реалізації адміністративно-правового та адміністративно-процесуального статусу суб'єктів адміністративного права (учасників адміністративно-правових відносин);
- формуванні системи і структури державного управління та державних органів виконавчої влади, державної служби);
- законності адміністративних процедур (створення належного порядку прийняття адміністративно-правових актів та здійснення інших управлінських дій);
- забезпеченні принципу законності в адміністративному процесі, тобто в сфері дії адміністративно-процесуальних норм, при розгляді судами адміністративних справ (вирішення адміністративно-правових спорів);
- застосуванні уповноваженими органами і посадовими особами адміністративного правового примусу, притягнення осіб до адміністративної відповідальності; законності в провадженні у справах про адміністративні правопорушення;
- механізмі, системі і способах забезпечення законності в сфері публічного управління. [107].

З ідеєю законності, домінуючою в сфері дії норм адміністративного права, співзвучні ідеали належного публічного управління в умовах сучасної правової держави.

Законність (правомірність) (поряд з обґрунтованістю) здійснюваних управлінських дій (бездіяльності) і прийнятих уповноваженими посадовими особами рішень (адміністративних правових актів) є найважливішим правовим режимом в сфері реалізації функцій публічного управління. Принцип законності діє як при виконанні ними державного управління або місцевого самоврядування, застосування матеріального адміністративного права, реалізації функцій державного управління, так і при застосуванні заходів адміністративного примусу. Будь-яка адміністративна дія (бездіяльність) або прийняте уповноваженим органом або посадовою особою рішення не повинно суперечити Конституції України, законам України, іншим нормативно-правовим актам. При цьому адміністративні органи зобов'язані діяти виключно в межах наданих законодавством повноважень і в нормативно встановленому порядку. Обґрунтованість адміністративних рішень і дій означає, що адміністративний орган зобов'язаний всесторонньо і глибоко досліджувати всі обставини, що мають значення для правильного і законного вирішення справи. Оскільки одним із проявів імперативного методу при адміністративно-правовій регламентації порядку здійснення державного управління є можливість управління на розсуд, то суб'єкти адміністративного процесу (у всіх видах адміністративних проваджень) в кожній конкретній управлінській ситуації в разі недостатності або неповноти механізму правового встановлення відповідних відносин мають можливість самостійного ухвалення рішення в адміністративній справі з урахуванням особливостей конкретної ситуації, доцільності здійснення тих чи інших управлінських дій, їх ефективності, характеру і ступеня впливу на відповідних суб'єктів правовідносин. Варто зазначити, що прийняті останнім часом адміністративні регламенти виконання державних функцій і надання державних повноважень, детально регламентуючи адміністративні процедури, залишають все менше місця для використання посадовими особами свого розсуду при вирішенні адміністративної справи. У провадженні у справах про адміністративні правопорушення як виді адміністративно-процесуальної діяльності

уповноважені посадові особи, члени колегіального органу, судді, які здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення, для вирішення основних завдань провадження мають змогу використання власного розсуду при здійсненні тих чи інших процесуальних дій, а також для вирішення питання про застосування адміністративної відповідальності до осіб, щодо яких ведеться провадження у справах про адміністративні правопорушення (наприклад, заходи, застосовуються при підготовці до розгляду справи, винесення ухвал, обрання запобіжної адміністративної відповідальності та її розміру).

Найбільш актуальним в сучасному адміністративному праві розглядається принцип законності в сфері прийняття індивідуальних адміністративних актів і реалізації адміністративних процедур.

Законність відноситься до основних принципів адміністративних процедур: це точне дотримання учасниками адміністративного провадження Конституції України, законів, інших нормативно-правових актів. Будь-яка дія або рішення адміністративного органу має відповідати законам; адміністративні органи повинні діяти виключно в межах наданих їм законодавством повноважень.

Правова регламентація адміністративних процедур в діяльності посадових осіб, державних службовців сприятиме ліквідації юридичних колізій, оскільки відповідні адміністративні процедури стануть забезпечувати законність практичного здійснення адміністративно-правового статусу посадових осіб, тобто вони не будуть виходити за межі належних їм повноважень і порушувати компетенцію державних органів.

Законність, об'єктивність, прозорість, антибюрократичність, простота і ефективність застосовуваних адміністративних процедур зовнішнього владного впливу на суб'єкти права, безпосередньо залежать від сучасних правових стандартів зовнішніх форм управління.

Оскільки правові форми публічного управління мають юридичне встановлення і зміст, то вони тягнуть за собою відповідні правові наслідки.

Правова форма управління, як правило, характеризується такими ознаками:

- 1) встановлення в нормативному правовому акті;
- 2) наявність державно-владної природи;
- 3) законність здійснення управлінських дій і підзаконний характер повноважень органів управління та їх посадових осіб;
- 4) виконавчо-розпорядча діяльність як головний зміст.

Неможливо не помітити вагому роль принципу законності в організації та функціонуванні системи державної служби та професійної службової діяльності самих державних службовців. Службова поведінка державних службовців включає в себе правила і вимоги, які підлягають нормативному правовому встановленню з метою забезпечення ефективного здійснення державними службовцями професійної діяльності, а також сприяння зміцненню авторитету державних органів, підвищення рівня довіри до них громадян і організацій.

Основними принципами службової поведінки державних службовців є: законність; належний рівень виконання посадових обов'язків; сумлінний підхід до здійснення державних функцій і надання державних послуг; визнавати, дотримуватися і захищати права і свободи людини і громадянина, що є основним сенсом і змістом діяльності державного органу; лояльність (виключення з практики своїх публічних висловлювань, суджень та оцінок щодо діяльності державних органів, їх керівників, якщо це не входить в посадові обов'язки службовця); політична нейтральність; дотримання норм службової, професійної етики та правил ділової поведінки; дотримання загальних моральних норм. Загальні принципи професійної службової етики та основні правила службової поведінки посадових осіб регламентуються відповідними нормативними правовими актами.

Принцип законності – найважливіша юридична підстава для застосування державного примусу. Припинення адміністративних правопорушень здійснюється в основному поліцейськими та іншими контролюючими і наглядовими органами, в завдання яких входить забезпечення громадського

порядку, запобігання правопорушенням, захист суспільства від небезпек. Головними принципами «примушуючого» управління є законність, обґрунтованість, гуманізм, повага прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Отже, законність важлива при реалізації встановлених адміністративно-правових режимів, що забезпечують встановлений порядок здійснення управлінських дій і реалізації адміністративних процедур у сфері громадського порядку і громадської безпеки, застосування заходів адміністративного примусу, зокрема заходів адміністративної відповідальності за вчинені суб'єктами адміністративні правопорушення.

Нарешті, законність проголошується як найважливіший принцип розгляду і вирішення адміністративних справ відповідно до положень КАС України. Здійснюваний судами нормоконтроль є зовнішнім контролем відносно правових актів державної адміністрації. За допомогою використання нормоконтролюючої діяльності забезпечується законність (правомірність) адміністративних правових актів. Формою нормоконтролю виступає судове оскарження правових актів управління, в результаті якого в необхідних випадках акти управління можуть визнаватися нечинними відповідно до правил, встановлених в КАС України.

Способи забезпечення законності: державні (публічно-правові) (державний контроль і нагляд) і недержавні (громадський контроль). Всі ці способи мають досить об'ємні з правової точки зору характеристики, процедурні або процесуальні форми, способи, порядки.

## **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. 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.

Теорія законності, що була започаткована в першій половині ХХ століття, може розглядатися як оригінальне досягнення. Як принцип права і як принцип юридичної відповідальності, законність розкриває відношення суспільства до права загалом, характеризує стан всієї системи правових відносин, що складаються в українському суспільстві.

2. 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.

3. 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.

Історично склалося два підходи до сутності законності – класовий і загальносоціальний.

З огляду на перший підхід окремі вчені стверджували, що законність – категорія класова. На їхню думку, не існує єдиних і загальних для всіх суспільно-економічних формацій вимог законності. Панівний клас будь-якої держави прагне до зміцнення законності, зміст якої залежить від волі цього класу. Однак інші заперечували та вказували, що поряд з класовою сутністю, законність має і загальносоціальну («демократичну») сутність.

4. Категорія законності має свою власну структуру. Вона включає наявність чинного законодавства, що становить нормативну основу законності, систему вимог правомірної поведінки учасників правових відносин, стан (режим) пов'язаності юридично значимої діяльності суб'єктів нормами права в якості результуючої законності і юридичну правильність діяльності суб'єктів правових відносин як основну мету законності. У логіко-понятійному аспекті законність постає як реалізована у вигляді основних принципів і норм система



соціальних і юридичних вимог правомірної поведінки, що забезпечує правильність і точність процесів правозастосування. З точки ж зору її змісту вона вдає із себе систему вимог правомірної поведінки всіх суб'єктів правових відносин, які виступають у вигляді принципу, методу і режиму неухильного дотримання правових норм.

5. Традиційно правознавці розглядали законність юридичної відповідальності як її основне начало, не відступаючи від якого повинні будуватися всі етапи реалізації юридичної відповідальності. Поняття «законність» ширше поняття «юридична відповідальність», оскільки дотримання законності є умовою існування взагалі права, правопорядку, хоча іноді законність відносять не тільки до принципів права загалом, але й до принципів окремих правових інститутів, зокрема інституту юридичної відповідальності.

6. 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.

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.

7. 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.

## 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

Сучасна система або модель способів забезпечення законності має давню історію. Способами забезпечення законності (в рамках захисту публічного права) є такі:

1) поділ влади, що забезпечує зовнішній контроль за здійснюваною спеціально створеними «адміністративними установами» управлінською діяльністю (взаємоконтроль); створення професійної публічної служби; спеціальна юридична підготовка посадових осіб (з тим, щоб «захистити державне управління від таких порушень закону, які стаються через необізнаність чиновника»); колегіальність у системі державного управління; розвиток самоврядування; формування правильної структури «відомства адміністративних установ» (тобто компетенції органів управління); точне визначення повноважень посадових осіб; розробка процедури прийняття адміністративних актів; введення в управлінське середовище «відомих» порядків, форм і процедур;

2) інститут адміністративного нагляду (державний контроль і нагляд);

3) «початок закономірної покори», тобто обов'язковість підпорядкування всіх суб'єктів адміністративно-правових відносин законним вимогам органів публічного управління та посадових осіб;

4) розвиток інституту скарги (оскарження, оскарження адміністративних актів в державному управлінні); «Щоб домогтися скасування незаконного розпорядження, можна подавати скарги на відповідну адміністративну установу у висхідному порядку його ієрархічної підпорядкованості, або в так

званому «інстанційному порядку».

У структуру захисту публічного права включено також адміністративну юстицію і відповідальність посадових осіб (судова відповідальність посадових осіб, яка могла бути «кримінальною» або «громадською» і відрізнялася від їх дисциплінарної відповідальності. Під адміністративною юстицією у цьому випадку розуміється судове оскарження актів управління.

Якщо поглянути на сучасну систему і структуру забезпечення законності в публічному управлінні (в сфері адміністративних та інших публічних правовідносин), то помітно серйозну схожість з діючими на початку ХХ ст. порядками захисту публічного права.

Зрозуміло, що юридичний зміст забезпечення законності і правові характеристики заснованих порядків і процедур змінилися. У радянському адміністративному праві була створена «своя» система забезпечення законності в сфері державного управління, що базувалася на раніше створених моделях гарантування правопорядку в організації і діяльності органів державного управління. Принцип законності вважався найважливішим принципом адміністративного права. Водночас, згодом принцип законності в адміністративному праві пояснювався через вказівку на необхідність дотримання конституційно встановленого механізму правозастосування, тобто застосування норм адміністративного права має ґрунтуватися на дотриманні Конституції України і законів держави, а саме адміністративне законодавство (і відповідно адміністративно-правове регулювання) не повинно суперечити конституційно-правовим нормам і чинному законодавству.

Принцип законності – найважливіша умова належного функціонування органів виконавчої влади, які здійснюють адміністративну нормотворчість. Як і завжди, в зміст принципу законності включалося і забезпечення прав, свобод, законних інтересів при взаємодії громадянина і людини з органами публічної влади. При характеристиці законності в сфері організації і функціонування органів виконавчої влади на перше місце ставилося «суворе і неухильне дотримання виконавчими органами (посадовими особами) вимог

законодавства», проходження ними «букви і духу закону». Обов'язковим елементом системи адміністративних правовідносин, в яких повинна забезпечуватися законність, є також сфера взаємовідносин всередині організації самої виконавчої влади, тобто їх взаємодія підпорядкована принципу законності [108, с. 41].

У контексті нашого дослідження варто зауважити, що способами забезпечення законності можна вважати сукупність організаційно-правових засобів, різних за юридичною значимістю і змістом і спрямованих на попередження, виявлення та усунення порушень законності («відхилень від заданої законності»), а також відновлення порушених прав і законних інтересів, притягнення винних до відповідальності.

Як і в усі часи, в систему способів забезпечення законності включається діяльність відповідних (і вельми численних) державних органів, зокрема органів виконавчої влади. У новітній навчальній літературі способами забезпечення законності вважаються організаційно-правові заходи, що вживаються як уповноваженими суб'єктами публічної влади, так і громадянами і організаціями, метою яких є «виявлення і своєчасне усунення порушень чинного законодавства в процесі функціонування адміністративно-громадських органів і їх посадових осіб».

Натомість, нині всі способи забезпечення законності пов'язані, переважно контролем (державним, громадським) і державним наглядом [109, с. 116].

Сучасні тенденції демократизації суспільства неминуче призводять до прагнення суспільства здійснювати контроль за діяльністю органів державної влади, зокрема її виконавчою гілкою, оскільки демократія передбачає, що закони виражають волю народу, а дії органів держави втілюють норми законів в життя. У зв'язку з цим актуальним стає питання про відповідальність за порушення законності, яка настає за відступ від встановлених вимог. Порушення законності мають місце в нашому суспільстві, і обумовлені вони низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників, нейтралізація яких дозволить сформувати якісно інший рівень взаємин між суспільством і

державою [110, с. 206].

Аналіз юридичної літератури та об'єктивних суспільних відносин дозволяє виділити основні причини низького рівня законності.

1. Консерватизм і деградація соціальних інститутів ведуть до спотворення соціальної, політичної та економічної систем. Все більш очевидним фактом можна вважати наростаючу в суспільстві незадоволеність діяльністю органів управління. Ця незадоволеність пронизує практично всі сфери діяльності держави: освіта, охорона здоров'я, правоохоронна система, соціальне забезпечення та ін. Рівень довіри до вищих органів влади, до судів та правоохоронних органів перебуває ще не на належному рівні. Це свідчить про нездатність цих інститутів вирішувати поставлені перед державою проблеми.

2. Низька якість законодавства, яке є відправною точкою для всіх проявів законності, найчастіше проявляється в порушенні вимог системності, зрозумілості, конкретності, несуперечності і достатності, яка передбачає кількісну оптимальність і достатність для підтримки законності і досягнення правопорядку.

3. Нівелювання соціальних цінностей і уявлень про них виступають в ролі визначального чинника мотивації поведінки людини, також спостерігається низький рівень правової та особистої культури населення, в тому числі і осіб, які застосовують право. Знання і розуміння суб'єктами правозастосування норм і принципів чинного законодавства є первинними елементами, необхідними для вирішення поставлених перед ними завдань. В іншому випадку будуть мати місце неправомірні дії, а відповідно, законність буде порушена.

Безсумнівно, для вирішення цих проблем необхідно шукати найбільш ефективні, раціональні шляхи. А саме рішення цих проблем особливо важливо з огляду на розвиток України як правової держави [111].

У контексті забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади важливо акцентувати увагу на правоохоронних органах, які входять до їх складу. Важливість принципу законності в діяльності правоохоронних органів зумовлюється його законодавчим закріпленням, в якому містяться норми про

здійснення правоохоронної діяльності відповідно на підставі чинного законодавства. Безумовно, йдеться про весь законодавчий масив. На жаль, чинне законодавство недосконале, нерідко зустрічаються протиріччя і прогалини, які потребують виправлення та заповнення.

У зв'язку з цим дотримання принципу законності вимагає від співробітників правоохоронних органів високого професіоналізму, самовіддачі і постійного самовдосконалення.

Разом з тим співробітники правоохоронних органів у своїй діяльності керуються не тільки законами, а й підзаконними актами. Ці акти повинні бути засновані виключно на законі. Незнання законів, невірне їх тлумачення і, як наслідок, неправильне застосування завдають шкоди правам і свободам громадян, підривають авторитет самих правоохоронних органів [112, с. 34].

Для того щоб правильно визначити роль правоохоронних органів у забезпеченні законності, доцільно дати правову оцінку двом пов'язаним поняттями – законності і правопорядку. Можна домогтися зміцнення законності тільки шляхом забезпечення твердого та стабільного правопорядку. У той же час зміцнення законності закономірно веде до зміцнення правопорядку. Але правопорядок – це самостійна юридична категорія, що має свою структуру, функції і зміст.

Правапорядок можна визначити як засновану на праві і таку упорядкованість суспільних відносин, що склалася в результаті здійснення принципів законності, яка виражається в правомірній поведінці і діях їх учасників [113].

Законність і правопорядок виступають ядром системи громадського порядку. Громадський порядок становить зумовлену закономірностями соціального розвитку систему правил та інститутів, що забезпечують упорядкованість суспільних відносин і надають їм певну організаційну форму. Правапорядок є складовою громадського порядку, тому вони взаємопов'язані між собою і спираються на загальні закономірності суспільного розвитку [114].

Забезпечення законності і правопорядку залежить від низки умов, що

іменуються в юридичній літературі гарантіями [115]. Ці умови дозволяють законності існувати як нормальному і потрібному в державі явищу. Коли всі умови не виконуються в сукупності, рівень законності знижується. До числа загальних умов-гарантій відносяться економічні, політичні, ідеологічні, соціальні і громадські, а спеціальними гарантіями можна вважати достатню правову урегульованість значущих суспільних відносин якісними законами, наявність і реальну дієвість органів, що реалізують і охороняють право [116].

Численні дослідження цієї проблеми [117, с. 328] свідчать, що основними причинами, які сприяють порушенням законності з боку співробітників правоохоронних органів, виступають, як правило, неналежний контроль за діяльністю підлеглих з боку керівного складу, недостатня організуюча роль керівників щодо профілактики правопорушень, що проявляється ними формалізм і бездіяльність, а також особиста недисциплінованість і низький рівень правової свідомості співробітників [118]. Зовнішні форми прояву такої деформації можуть бути доволі різними, починаючи від внутрішньої незгоди з чинним законодавством до вчинення умисних злочинів. Це може бути і формальне ставлення до виконання покладених обов'язків, підміна ділового підходу псевдоактивністю, довільне тлумачення законів, підміна правових норм корпоративними, недотримання правових приписів, порушення прав людини [119, с. 47].

Значимість законності для правової держави полягає в тому, що вона виступає невід'ємною базою для формування державності. Однак необхідно підкреслити, що законність не досягається в звичайному житті в автоматичному режимі, іншими словами, наявність правового припису не виступає гарантом його виконання. Для безпосереднього виконання вимог і розпоряджень, а також виключення (або мінімізації) порушень необхідне створення відповідних умов, а також наявність цілісного комплексу заходів політичного, юридичного, ідеологічного та організаційного характеру, які будуть безпосередньо забезпечувати реалізацію законності. [120].

У будь-якій державі вирішення завдань щодо забезпечення прав людини



пов'язане з діяльністю правоохоронних органів [121]. Визнаючи законність фундаментальною властивістю системи і всього процесу функціонування правоохоронних органів, оскільки саме вони забезпечує єдність законодавства і практики щодо його застосування, необхідно зазначити, що формування законності в правоохоронних органах досягається за допомогою таких заходів: проведення підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації; організації та проведення різного роду наукових конференцій; організації правової пропаганди, оздоровлення міжособистісних відносин в робочому колективі; вдосконалення взаємодії співробітників правоохоронних органів із засобами масової інформації, подальшого розвитку принципу відкритості діяльності правоохоронних органів [122, с. 108].

Отже, законність є одним з найважливіших принципів функціонування правової держави, що забезпечують охорону прав і свобод громадян, громадських об'єднань, організацій, а також державних інтересів. Вона означає чітку, детальну регламентацію діяльності органів державного управління, а також неухильне дотримання і виконання законів і підзаконних актів громадянами і юридичними особами [123, с. 105]. Законність передбачає такі відносини між державою в особі державних органів і посадових осіб, з одного боку, і громадянами – з іншого, які будуються виключно на основі законів, причому обов'язок їх дотримання лежить рівною мірою на обох сторонах. В державі, де декларується і дотримується режим законності, завжди спостерігається прагнення державної влади до забезпечення прав і свобод людини, рівності всіх перед законом. Закон, встановлюючи права і обов'язки суб'єктів, регулює поведінку людей в суспільстві, гарантує реалізацію ними своїх прав і свобод [124, с. 137].

Розгляд законності як режиму веде до ототожнення її з таким прийнятим в державі порядком, відповідно до якого всі правові акти та організаційні дії державних органів здійснюються виходячи з духу і букви закону, в рамках сутності права [125, с. 362].

Загалом аналіз законності дозволяє розрізнити в її змісті такі самостійні

моменти діалектики правового, юридичного та державно-політичного.

Законність невід’ємна від загальнообов’язковості права. Саме цей момент отримав найбільше відображення в науці, в більшості визначень законності. Головне тут – вимога неухильного втілення в життя законів та базуються на них нормативних правових актів. Іншими словами, законність в подібному розумінні вимагає відповідності поведінки суб’єктів суспільних відносин розпорядженням правових норм, тобто забезпечення правомірної поведінки всіх їх учасників. Ця сторона законності впливає з самого факту існування права як система загальнообов’язкових правил. З цих позицій щодо законності можна говорити як про умови життя державно-організаційного суспільства [126, с. 275].

Інша грань досліджуваного явища ототожнюється з ідеєю законності, під якою розуміється формується в суспільній правосвідомості ідея про доцільність і необхідність такого реального становища, коли не залишиться місця для свавілля, будуть фактично досягнуті загальність права, справжня реалізація прав і свобод. Не випадково законність трактується як принцип права, який концентровано виражає основні особливості останнього, його властивості, що розглядаються в дії в процесі реалізації. В результаті і право аналізується як сила, що забезпечує організованість суспільних відносин. Розуміючи законність як метод державного керівництва суспільством, передбачається, що свої функції держава здійснює виключно правовими засобами - шляхом прийняття нормативних актів і забезпечення їх неухильної реалізації. Оскільки правове регулювання поширюється на різні сфери суспільного життя, необхідна достатня повнота її регламентації. При цьому держава не тільки закріплює правові норми, а й забезпечує їх реалізацію і захист прав. В такій державі неприпустимий сваволю діяльності посадових осіб, виключається прийняття суб’єктивних волюнтаристських рішень, рішень політичних питань силовими методами [127, с. 156].

Розглядаючи питання про принципи права, традиційно зазначають основні підвалини, що відображають зміст явища і процесів, що протікають в

ньому, їх роль і вплив, що спрямовані на розвиток суспільних відносин. Відображаючись, насамперед, у нормах права, принципи пронизують все правове життя суспільства і всю правову систему держави. Правові засади набувають регулюючого значення, впливаючи на правосвідомість людей, а також виступають як відправні основи для подальшого розвитку законодавчої та правозастосовної діяльності [128].

Правоохоронні органи як органи виконавчої влади, що здійснюють відповідно до законодавства України повноваження в сфері захисту прав і свобод людини і громадянина в своїй діяльності спираються на певні принципи, які формують базову основу, що сприяє досягненню поставлених перед ними завдань. Передусім з-поміж таких принципів є принцип єдності і централізації, принцип незалежності, принцип гласності, принцип позапартійності [129, с. 76].

Єдність діяльності правоохоронних органів проявляється в однакових формах організації і діяльності всіх ланок структур правоохоронних органів, в єдності цілей і спільності вирішуваних завдань. Діяльність правоохоронних органів здійснюється на основі єдиного для всіх їх законодавства. Централізована побудова системи дозволяє сконцентрувати право прийняття найбільш важливих рішень в руках представників вищих ланок управління. Така побудова правоохоронних органів дозволяє їм діяти в єдиному напрямі і вирішувати поставлені перед ними завдання, незалежно від яких би то не було державних органів і посадових осіб. Одночасно в силу єдності системи для кожної ланки правоохоронних органів на законодавчому рівні чітко визначено обсяг повноважень, а кожен співробітник правоохоронних органів, діючи, як представник єдиної системи, зберігає самостійність в ухваленні рішень [130, с. 106].

Забезпечуючи реалізацію правоохоронної функції держави, правоохоронні органи є самостійним і незалежним суб'єктом, який здійснює виконання одного з напрямів державної політики. Принцип незалежності в діяльності правоохоронних органів має найважливіше державне і політичне

значення, оскільки тільки при послідовному його дотриманні можна забезпечити верховенство закону, єдність і зміцнення законності на території держави, захистити права і свободи людини і громадянина, а також охоронюваних законом інтересів суспільства і держави. Незалежність правоохоронних органів забезпечується організаційною побудовою їх органів, порядком їх утворення, порядком здійснення в них підпорядкованості та підконтрольності [131].

Принцип гласності означає відкритість діяльності правоохоронних органів, доступність для населення і засобів масової інформації. За допомогою його реалізації суспільство здійснює контроль за діяльністю правоохоронних органів. Дотримання цього принципу сприяє інформованості суспільства, органів державної влади про стан законності і правопорядку в країні, підвищенню рівня правосвідомості населення і в кінцевому підсумку – зміцнення законності. Гласність в діяльності правоохоронних органів означає також те, що в ході своєї діяльності вони виявляють різні порушення законів, які в інтересах запобігання злочинам та іншим правопорушенням можуть висвітлюватися у пресі, озвучені по радіо, на телебаченні та інших засобах масової інформації [132, с. 31].

Принцип позапартійності співробітників правоохоронних органів також сформульований в чинному законодавстві України. Він полягає в тому, що співробітники правоохоронних органів не можуть бути членами громадських об'єднань, які мають політичну мету, і брати участь в їх діяльності. Створення та діяльність громадських об'єднань, які мають політичну мету, і їх організацій в правоохоронних органах, не допускається. Співробітники правоохоронних органів в своїй службовій діяльності не пов'язані рішеннями громадських об'єднань і залишаються незалежними від різних політичних інститутів, підкоряючись тільки закону [133].

Розглядаючи основні принципи діяльності правоохоронних органів, звертає на себе увагу той факт, що законодавець, в основному переліку принципів, передбачив принцип законності, який є одним з основоположних

принципів правоохоронної діяльності [134, с. 527].

Принцип законності як один з основних і базових означає, що держава, всі її органи визнають пріоритет права, підпорядковуються праву, не можуть не виконувати встановлені приписи і несуть політичну, правову і моральну відповідальність перед народом за невиконання взятих на себе зобов'язань. Держава, що видала закон, не має права сама ж його порушувати. Порушення закону не може бути виправдане жодними посиланнями на доцільність [135].

У своїй діяльності правоохоронні органи опираються на норми Конституції України, а також численні нормативні правові акти, в яких пріоритетне місце займає принцип законності.

Суть принципу законності як правового принципу чітко визначає, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи, громадяни та їх об'єднання зобов'язані дотримуватися Конституції і законів держави. У цьому формулюванні встановлюється загальний обов'язок дотримуватися законів [136, с. 120]

Забезпечення захисту прав і свобод людини в сфері правоохоронної діяльності можна здійснити тільки при повному дотриманні законності. [137, с. 64].

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 «загальнокорисними». Недотримання цієї вимоги призводить до того, що доволі часто з'являються такі нормативно-правові акти, які за характером розпоряджень, які у них містяться не тільки не сприяють формуванню режиму законності, а, навпаки, підривають віру

громадян України в побудову інститутів правової держави, торжество соціальної справедливості і можливість прийняття справедливих законів. У той час як основне завдання 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.

Така вимога включає два змістовних моменти. 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 обсяг законів, що збільшується і змінюється в кінцевому підсумку призводить до знецінення законодавчих актів, до втрати поваги до закону як акта, 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 висуваються до правовиконавчої і правозастосовної 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, що не суперечать їм інших нормативно-правових актів усіма суб'єктами права на території 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 та ін.

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 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

З огляду на вагому важливістю законності і правопорядку в правовій державі існує ціла система гарантій їх забезпечення. Під гарантіями здійснення законності і правопорядку розуміють сукупність умов, засобів і способів, що забезпечують належний режим законності і правопорядку, належну реалізацію правових приписів [140].

У систему гарантій законності і правопорядку входять:

- економічні (матеріальні) гарантії;
- політичні гарантії;
- ідеологічні гарантії;
- юридичні гарантії та ін. [141, с. 104].

Економічні (матеріальні) гарантії – це перш за все забезпечення належних матеріальних умов життя суспільства, формування такого соціально-економічного устрою суспільства, при якому суб'єктам буде не вигідно або безглуздо порушувати норми чинного законодавства. В першу чергу, до цих гарантій відносяться захист існуючих форм власності, їх різноманіття, реалізація економічної самостійності фізичних і юридичних осіб.

Політичні гарантії – це демократизм державного і суспільного ладу, відображений у функціонуванні політичної системи в цілому, політичний плюралізм, наявність правової держави (або хоча б тенденції до її побудови). Такі гарантії перш за все забезпечують легітимність діючих органів влади і прийнятих ними актів, і, як наслідок, більшу зацікавленість громадян в їх реалізації.

Ідеологічні гарантії полягають в пануванні ідеології, на базі якої розвиваються духовне життя суспільства, ідейне виховання громадян, включаючи всі форми суспільної свідомості, в першу чергу правової, на основі глибокої поваги до права як до соціальної цінності: моральне виховання громадян, формування їх як відповідальних і самостійних особистостей.

Юридичні гарантії – система спеціальних юридичних засобів зміцнення

законності і правопорядку, діяльність спеціальних правових органів з попередження і припинення правопорушень [142].

В системі юридичних гарантій забезпечення законності і правопорядку особливе значення мають вдосконалення законодавства (насамперед його якості та легітимності), підвищення рівня правової культури громадян, вдосконалення механізму реалізації закону, реалізація різних форм контрольної наглядової діяльності (прокурорський нагляд, судовий контроль та ін.), раціональне поєднання різноманітних методів забезпечення законності тощо [143].

Найбільш ефективними способами забезпечення законності і правопорядку є:

1. Контроль, який передбачає перевірку законності і доцільності діяльності тих чи інших суб'єктів з можливістю втручання в їх господарську діяльність аж до скасування актів, що суперечать чинному законодавству і застосування заходів юридичної відповідальності. Головна ознака контролю в тому, що він передбачає перевірку фактичного виконання нормативних актів і прийняття за підсумками перевірки різних заходів, таких як притягнення до дисциплінарної або іншої відповідальності, позитивне реагування у вигляді оголошення подяки, нагородження тощо, безпосереднє втручання в діяльність суб'єкта, що перевіряється з метою запобігання подальших порушень.

2. Нагляд є перевіркою законності діяльності суб'єктів. На відміну від контролю, він не передбачає втручання в господарську діяльність суб'єктів, як і притягнення винних до відповідальності безпосередньо органом, що наглядає. Завдання нагляду – виявити порушення і вказати на необхідність їх усунення. При цьому в ході наглядових заходів допустима перевірка виключно законності. Заходи, що вживаються за підсумками наглядової діяльності, носять насамперед відновлювальний, а не каральний характер (на відміну від контролю) [144, с. 146].

Істотними елементами юридичних гарантій є також методи забезпечення, втілення в життя законності:

1. Переконання включає прийоми, способи, що використовуються державою і її органами в процесі правового виховання населення та пропаганди діючих норм права;

2. Примус – владне веління держави з приводу необхідної і обов'язкової поведінки, причому тут мається на увазі вимога певної поведінки;

3. Організаційно-розпорядчі методи – створення необхідних умов для реальної та належної дії норм права, наприклад підзаконна правотворчість, фінансування витрат, підтримку соціально незахищених верств населення тощо;

4. Правоохоронні методи спрямовані на припинення правопорушень, реалізацію заходів юридичної відповідальності [145].

Отож, будучи якісною характеристикою діяльності всієї правової і державної систем, законність і правопорядок визначають як їх стан, так і основні напрями їх розвитку.

Успішне виконання складних і відповідальних завдань, що стоять перед органами виконавчої влади, знаходиться в прямій залежності від рівня дотримання державними службовцями вимог законності і службової дисципліни в своїй повсякденній діяльності.

В останні роки спостерігається стійка тенденція збереження високого рівня правопорушень серед державних службовців, в тому числі порушень службової дисципліни.

Службова дисципліна є основою забезпечення і реалізації функцій, покладених державою на органи виконавчої влади, які стосуються забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Службова дисципліна є різновидом моральних і правових відносин, яка характеризується високою категоричністю і жорсткістю зв'язків і означає неухильне дотримання встановлених законодавством і іншими правовими актами порядку і правил виконання покладених на них обов'язків і здійснення наданих їм повноважень.

Дисципліна ґрунтується на усвідомленні кожним державного службовця

своїх службових обов'язків і свою особисту відповідальність за її результати. Причому дисципліна не ущемляє права особи і не відкидає ініціативу. Вона забезпечує згуртованість державних службовців, їх готовність виконувати службові завдання [146, с. 108].

Службова дисципліна є, по-перше, знання законів та інших нормативних актів, що регламентують діяльність органів виконавчої влади, по-друге, їх точне, суворе і свідоме виконання.

Правові та моральні норми, які регламентують діяльність органів виконавчої влади, є правовими і моральними компонентами службової дисципліни в органах виконавчої влади і утворюють змістовний аспект цього поняття.

Правовий компонент службової дисципліни включає в себе систему правових норм поведінки державного службовця, що регламентують його права і обов'язки.

Моральний компонент службової дисципліни має містити такі загальнолюдські і професійно-значущі моральні цінності, як:

- ставлення до людини як до найвищої цінності, повагу і захист її прав, свобод, гідності відповідно до міжнародних правових норм, загальнолюдських принципів моралі;
- глибоке розуміння соціальної значущості своєї ролі і високого професіоналізму, відповідальності за безпеку, охорону життя і здоров'я громадян, правової захищеності людей;
- розумне і гуманне використання державним службовцем наданих законом прав відповідно до принципів соціальної справедливості, громадянського, службового і морального обов'язку;
- принциповість, об'єктивність і неупередженість у прийнятті рішень;
- бездоганність особистої поведінки на службі і в побуті, чесність, непідкупність, турбота про професійну честь, громадську репутацію державного службовця тощо [147, с. 340].

Поняття «службової дисципліни» включає в себе: обов'язковість її вимог

для всіх категорій державних службовців; збіг цілей законності і службової дисципліни; детальну регламентацію правил поведінки з всього спектру службової діяльності; підвищену правову відповідальність за порушення вимог службової дисципліни; обов'язкове дотримання моральних норм; єдність безумовного виконання встановлених норм і прояви активності, самостійності, творчості тощо.

Службова дисципліна покликана регулювати службову діяльність, взаємини між співробітниками. Вона створює в службовому колективі здоровий морально-психологічний клімат, забезпечує високу керованість підрозділами і дає можливість з найбільшою ефективністю використовувати час, матеріальні ресурси і людські сили для вирішення службових завдань.

Без дисципліни органи виконавчої влади як і інші органи публічної влади існувати не можуть. Державна служба в органах виконавчої влади, її специфіка вимагають жорсткої регламентації діяльності і поведінки.

За допомогою дисципліни досягається координація дій, забезпечуються субординація, товариська взаємодопомога. Її дотримання дає можливість підсумовування зусиль багатьох людей, є високоефективним засобом соціального управління. В ході колективної діяльності і за допомогою усталених норм, традицій, звичаїв люди навчилися дотримуватися певних правил, що сприяє ефективному вирішенню поставлених завдань [147, с. 196].

Головним стрижнем дисципліни є беззаперечне, точне і своєчасне виконання наказів і розпоряджень. Можна сказати, що сутність свідомої дисципліни складається у знанні правил поведінки та встановленого порядку, розумінні їх необхідності і в стійкій звичці їх дотримання. Умовою дотримання вимог дисципліни та її результатом виступає особиста дисциплінованість державного службовця.

Вся діяльність державного службовця заснована на суворому дотриманні законності та наданих йому повноважень лише відповідно до розпорядження закону.

Державні службовці органів виконавчої влади наділені державою

широкими правами, які використовуються ними для успішного виконання державних функцій. Разом з тим, специфіка функціональних обов'язків часто ставить їх у складні ситуації, які характеризуються виникненням умов, що можуть сприяти порушенням норм закону, відомчих нормативних актів.

Аналіз практики попередження та усунення цих порушень у діяльності окремих органів виконавчої влади дозволяє виділити чотири групи посадових правопорушень, що найчастіше зустрічаються:

- перевищення влади або службових повноважень;
- зловживання владою або службовим становищем при вирішенні окремих питань;
- недбалість при виконанні функціональних обов'язків;
- порушення норм закону в процесі правової оцінки [148, с. 32].

Будь-яке посадове порушення – це перш за все прояв їм викривлених потреб та інтересів, в тому числі помилково зрозумілих інтересів служби. Умови ж ситуації лише сприяють порушенням закону.

Специфіка діяльності органів виконавчої влади – дотримання законності – обумовлює домінування правового компонента службової дисципліни.

У зв'язку з цим службова дисципліна в органах виконавчої влади орієнтована на норми права, і характеризується дисциплінованістю та самодисциплінованістю державного службовця (усвідомленим ставленням до виконання службових обов'язків, особистою відповідальністю за доручену ділянку роботи), які складаються на основі внутрішніх переконань в необхідності дотримання вимог законів, нормативних актів

Сторонами (суб'єктами) службових відносин є всі їх учасники, їх можна виділити в такі групи дисциплінарних відносин:

1. Керівник – співробітник.
2. Колектив – співробітник.
3. Керівник – колектив.
4. Керівник – громадська організація.
5. Громадська організація – співробітник.

## 6. Співробітник – співробітник [149].

За змістом службові дисциплінарні відносини можна розділити на чотири види:

1. Охоронні. Одна зі сторін цих відносин наділена дисциплінарною владою. Змістом відносин є право і обов'язок суб'єкта управління (керівника) оцінювати діяльність об'єкта управління (співробітника), фіксувати випадки невиконання службових обов'язків, перевищення або зловживання службовими повноваженнями, що ущемляють права і свободи інших осіб, провести службову перевірку за фактом порушення дисципліни, застосувати до порушника відповідну міру впливу.

Дисциплінарна влада – право (можливість), засноване на законі, давати обов'язкові вказівки підлеглому співробітнику, встановлювати правила поведінки співробітників, заохочувати, застосовувати заходи дисциплінарного стягнення, проводити службові перевірки.

2. Заохочувальні. Керівник зобов'язаний, оцінюючи співробітника, враховувати всі випадки прояву його активності. Фактом, що породжує ці відносини, є випадки прояву його активності з позитивним результатом. Керівник в одних випадках зобов'язаний заохотити співробітника, в інших він може заохотити, але не зобов'язаний. Ці особливості встановлені відомчими нормативними правовими актами.

3. Виховні. Їх зміст включає право і обов'язок вищого за посадою керівника виховувати підлеглих співробітників, стимулюючи їх працю. Виховання включає освіту, формування особистості, мотивування праці, переконання в необхідності дотримуватися моральних норм і професійної етики.

4. Організаційні. Вони включають розподіл прав і обов'язків, а також відповідальність між учасниками службових, дисциплінарних відносин, встановлення заходів заохочення та покарання, мотивацію службової діяльності.

Забезпечувати службову дисципліну – це означає припиняти найменші її

порушення, попереджати їх, вживати заходів щодо ліквідації причин, що їх породжують, карати винних, створювати атмосферу невідворотності відповідальності, виховувати державних службовців органів виконавчої влади в дусі найсуворішого дотримання цілей і букви закону. Велику роль в забезпеченні службової дисципліни відіграють норми, що регламентують обов'язки і права посадових осіб, а також контроль і перевірку виконання.

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

Проблему забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади варто розглядати виключно з захистом прав і свобод громадян та зміцненням державності [150, с. 73].

Захист прав і свобод людини і громадянина відноситься до спільної компетенції органів державної влади усіх гілок загалом та органів виконавчої влади зокрема. Процес позасудового захисту прав громадян забезпечується діяльністю органів виконавчої влади як найрозгалуженішої гілки влади, адже права людини визначають зміст і сутність діяльності органів виконавчої влади у процесі застосування законів.

В контексті розгляду позасудового порядку звернення громадян до владних органів та інститутів, право на звернення стає етапом правореалізації, надане громадянину ст. 40 Конституції України. Реалізуючи передбачене ст. 40 Основного закону право, заявник ініціює специфічну юридичну процедуру правозахисту (якщо йдеться про розгляд скарг та заяв), або, в більш абстрактному випадку – процедуру правореалізації (що стосується пропозицій). Розгляд звернень громадян та організацій по суті є етапом правозастосування, що впливають з етапу правореалізації [151, с. 385]. Правозастосування передбачає встановлення фактичної і юридичної основи справи, прийняття юридичного рішення у справі, а також видання акта правозастосування (офіційну відповідь). У процесі правозастосування встановлюються складні



міжсуб'єктні зв'язки між особами, що займаються розглядом звернень громадян і організацій, виникають правовідносини, оцінюється їх достовірність, виявляються порушені правовідносини і, в разі необхідності, застосовуються охоронні норми, спрямовані на усунення виявлених порушень [152, с. 169].

Описані етапи правореалізації та правозастосування в їх представленій сфері компетенції органів виконавчої влади не завжди бездоганно стикуються. Підготовку етапу правозастосування забезпечує комплекс умов, пов'язаних з організацією розгляду звернень та правовим забезпеченням конструкції: процедура реєстрації звернення, порядок його первинного розгляду, спрямування за компетенцією – все те, що передбачено чинним законодавством, в частині розгляду звернень, а також процедура доповіді (керівництву), підготовка доручення та ін. [153, с. 8].

Виконання державної функції з розгляду звернень громадян і організацій, а також питання, пов'язані з правовим і організаційним забезпеченням цього процесу, якісно впливають на ефективність захисту прав громадян. Взаємозв'язок і взаємовплив цих державних функцій рідко виступало в якості об'єкта вивчення, що зумовило вибір проблемного поля у контексті нашого дослідження права на звернення як засобу відновлення порушеного права та забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади.

У кожному органі виконавчої влади виділяється декілька владних органів та інститутів, що взаємодіють з громадянами та організаціями з питань захисту їх прав, законних інтересів і безпосередньо розглядають звернення. В силу розмежування повноважень і нюансів чинного законодавства кожен з органів виконавчої влади має право автономно приймати рішення за цілим спектром організаційно-правових питань, пов'язаних із забезпеченням процесу розгляду звернень громадян (організацій), їх конкретних особливостей і специфіки [154, с. 104].

Відсутність єдиного окресленого напряму розвитку створює на наш погляд невиправдані передумови до виникнення нерівності при взаємодії з

владними структурами, що, в свою чергу, може негативно позначатися на ефективності захисту прав і законних інтересів заявників.

Аналіз «загальної» логіки, тенденцій і вироблення рекомендацій, спрямованих на впорядкування стану справ дозволяє більш ефективно виконувати цю роботу та забезпечувати законність на усіх етапах проходження звернення [155, с. 101].

Гіпотеза дослідження передбачає, що породжена новими соціальними умовами особлива специфіка різноманітності організаційно-правової структури органів виконавчої влади, привносить нові особливості у сферу захисту прав і законних інтересів громадян і організацій. Це особливо важливо в силу появи нового і особливого у відносинах сучасної людини у складному юридичному середовищі [156].

У цьому контексті особливо важливим є вироблення правових основ для гармонізації та введення розумної загальнодержавної однаковості у сфері роботи із зверненнями громадян та організацій органами виконавчої влади, що впливатиме на забезпечення законності у їх діяльності.

Життя набагато різноманітніше і посадові особи органів виконавчої влади постійно стикаються з необхідністю виконання безлічі нормативних та інших актів, в тому числі й індивідуальних. Пріоритет при цьому повинен віддаватися саме законам. Звернемо увагу й на те, що посадові особи, поряд з громадянами та їх об'єднаннями, є суб'єктами, які зобов'язані дотримуватися Конституції України і її законодавства.

Для органів виконавчої влади притаманні, головним чином, найактивніші форми реалізації адміністративно-правових норм: виконання і застосування. Саме за допомогою цих форм здійснюється управлінська діяльність з реалізації законів та інших правових актів, проявляється державно-владний характер відповідних державних або муніципальних структур [157, с. 168].

Натомість вважаємо, що рух до правової держави викликає об'єктивну потребу в формулюванні дефініції «законність» та її правового закріплення.

Іншим суттєвим елементом діяльності органів виконавчої влади є

дисципліна. Вона тісно пов'язана із законністю, але не тотожна їй. У наукових джерелах дисципліна розуміється або як певний порядок поведінки людей, що відповідає сформованим у суспільстві нормам права і моралі або вимогам будь-якої організації, або як обов'язкове для всіх членів будь-якого колективу підпорядкування встановленому порядку, правилам [158, с. 258].

Співвідношення між ними полягає в тому, що якщо поняття законності не закріплено нормативними правовими актами, то поняття дисципліни в основному має правове регулювання. Це – по-перше. По-друге, законність, не маючи правового визначення, в той же час передбачає насамперед дотримання і виконання фізичними і юридичними особами законів та інших нормативних правових актів. Дисципліна ж розглядається в правовій літературі як більш широка категорія, ніж законність і відмінність між ними полягає в тому, що дисципліна охоплює порядок поведінки людей не тільки в сфері правової регламентації суспільних відносин (трудова, фінансова, службова, військова дисципліна тощо), але і в сфері дії інших норм, що функціонують в суспільстві (профспілкова, дисципліна побуту тощо) [159, с. 302].

По-третє, законність – це базова категорія і розуміється як принцип діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, громадян та їх об'єднань, який зобов'язує їх дотримуватися Конституції і законів, тобто законність вимагає дотримання і виконання тільки правових норм. Дисципліна ж – це категорія іншого порядку, оскільки її правове регулювання здійснюється не стільки законами, скільки указами Президента України й іншими підзаконними актами, а її виконання ґрунтується на вимогах як правових, так і інших соціальних норм [160, с. 206-207].

Різноманітність органів виконавчої влади детермінує видання окремих нормативних правових актів, що враховують специфіку їх діяльності. Варто вказати, що акцент в них робиться не тільки на свідоме виконання службового обов'язку, а й на особисту відповідальність державних службовців та посадових осіб органів виконавчої влади.

Отже можемо констатувати, що сутність дисципліни в органах виконавчої

влади зводиться до дотримання законів, указів Президента України, постанов Уряду, рішень судів, що вступили в законну силу, правил внутрішнього розпорядку, посадових інструкцій (статутів), наказів та розпоряджень керівників органів, начальників (командирів), а також умов контракту про службу в відповідному органі виконавчої влади [161, с. 186].

З-поміж найбільш грубих порушень дисципліни в системі державної служби, що тягне застосування до винних посадових осіб заходів дисциплінарної відповідальності, аж до звільнення із займаної посади, можна назвати:

- порушення законів, указів Президента України;
- невиконання або неналежне виконання законів, указів Президента України і рішень судів, що набрали законної сили.

Варто вказати на проблеми, що виникають у зв'язку з належним забезпеченням законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації їх повноважень. Так, основна проблема впливає зі того, що людина, її права і свободи є найвищою цінністю, адже визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина – обов'язок держави, отже її органів, і перш за все, органів виконавчої влади. Натомість, демократичні перетворення і економічні реформи, які проходять в Україні все ще не привели до очікуваних результатів і не сприяли суттєвому прогресу в забезпеченні та захисті прав і свобод громадян нашої держави [162, с. 223].

Численні соціологічні дослідження і публікації в пресі свідчать про масштабні порушення громадянських, політичних і, особливо, соціально-економічних прав. Продовжують порушуватися права вимушених переселенців, складне становище зберігається в пенітенціарній системі, ущемляються права військовослужбовців та інших категорій осіб. Неповага до закону, зневажливе ставлення до прав і законним інтересам громадян негативно позначається на стані суспільства загалом, викликає недовіру українців до влади [163, с. 208].

У той же час законність є принцип діяльності держави. Держава, всі її органи, організації та установи самі пов'язані правовими нормами, діють в їх рамках і в ім'я їх реалізації. Законність, що розглядається з цього боку, служить принципом не будь-якої, а лише демократичної держави, інакше кажучи, законність є антиподом сваволі і беззаконня і перш за все беззаконня самої державної влади, свавілля, що твориться органами держави та її посадовими особами. Найбільш яскраво цей принцип проявляється в правовій державі, обумовлюючи його сутність. Таку державу можна визначити і як державу найсуворішої законності [164, с. 810]. Разом з тим вимога реалізації права, неухильного втілення правових приписів в життя – не формальна вимога, не самоціль, а умова нормального функціонування суспільства і держави, забезпечення порядку організованості та дисципліни. Завдяки законності в суспільстві, впроваджуються ідеї справедливості, гуманізму, особистої суспільної свободи.

У соціально-політичному сенсі законність можна вважати режимом суспільно-політичного життя. Це режим, при якому діяльність усіх суб'єктів ґрунтується на законі, а ідея права, гуманізму, справедливості, свободи і відповідальності панує над особистими, груповими, класовими інтересами. Режим законності означає такий стан громадського життя, при якому учасники правовідносин вільно реалізують свої юридичні права і обов'язки [165, с. 138-141].

Виходячи зі сказаного можна констатувати, що поняття «законність» при своїй достатній визначеності може і повинно розглядатися ширше, адже воно охоплює значну кількість громадських і правових проявів. Всі підходи авторів до цього поняття характеризують різні елементи цілого, тому законність як комплексне явище включає в себе такі елементи: систему правових норм, сукупність структур (державних і громадських), що забезпечують їх дотримання, систему засобів і гарантій реалізації норм права, практичну діяльність суб'єктів щодо однакового розуміння і застосування законів, сукупність прав та обов'язків суб'єктів правовідносин. На наш погляд, тільки

охоплення всіх цих елементів дасть розуміння сенсу законності, необхідного для здійснення практичних висновків.

Принцип законності у сфері діяльності органів виконавчої влади в такому випадку буде виглядати так: система правових норм, засобів і гарантій з відповідними їм компетентними державними органами і посадовими особами, а також практична діяльність суб'єктів державного управління з однакового розуміння і застосування законів [166, с. 174].

Із законністю тісно пов'язана така форма суспільного зв'язку, як дисципліна. Ця форма свідчить про визнання і дотримання людиною узгоджених правил, норм, процедур поведінки, спілкування, ведення певних справ.

Становлення державності в Україні нерідко гальмується слабкою виконавчою дисципліною безвідповідальністю посадових осіб і працівників органів виконавчої влади, органів місцевого управління і самоврядування, що призводять до порушення або невиконання законів, нормативних актів і рішень судів різних рівнів [167, с. 47].

Дисципліна, тісно пов'язана із законністю, може розглядатися як один із засобів її забезпечення. Адже дисципліна передбачає неухильне виконання законів, інших нормативних актів вищих органів усіма працівниками державного апарату, а також особами, безпосередньо зайнятими в сфері матеріального виробництва та соціально-культурного обслуговування населення.

Натомість в наукових джерелах висловлюється думка про те, що під дисципліною необхідно розуміти свідому покору всіх громадян порядкам і правилам, встановленим державою і її повноважними органами, суворе дотримання норм поведінки, узгодженість в діях, а що стосується державних службовців, то це виконання ними загальних і посадових обов'язків і розпоряджень керівників.

З таким широким підходом, на наш погляд, не можна погодитися. Державна дисципліна завжди відрізняється підпорядкуванням нижчестоящих

структур керівним вказівкам вищих посадових осіб. Громадяни в свою чергу зобов'язані дотримуватися законодавства, тому в цьому випадку можна говорити не про дисципліну, а про законність, тобто обов'язок дотримання закону кожним громадянином [168].

Виходячи з цього під дисципліною в державному управлінні варто розуміти фактичну поведінку посадових осіб, яка виражається в управлінських рішеннях і діях при виконанні ними службових обов'язків.

З поняттям законності також тісно пов'язане поняття доцільності. Норми адміністративного права в деяких випадках носять правомочний (дозвільний) характер, дозволяючи високому державному посадовцю у конкретній ситуації з урахуванням реальних обставин зробити вибір між можливими лініями поведінки або діями [169, с. 59]. В умовах надзвичайних ситуацій законом не передбачаються навіть можливі лінії поведінки, не кажучи вже про фактичний склад прийнятих рішень. У таких ситуаціях чиновник може діяти на свій розсуд, тобто найбільш доцільним і раціональним чином. Дії посадових осіб будуть доцільними в тому випадку, коли за умови відсутності їх прямої регламентації законом, такі дії будуть приводити до досягнення поставленого завдання або цілі, при чіткому дотриманні основних принципів діяльності системи органів влади (принципів права) і прав громадян.

Доцільність допустима і можлива тільки в рамках законності, з огляду на її принципову складову. Баланс між вимогами законності і доцільності в деяких ситуаціях складно дотримуватися і виникає питання про пріоритет. Питання про те, чи варто ставити законність над доцільністю або навпаки, вирішують зазвичай на користь першої [170, с. 144].

Так, принцип законності є основоположним принципом діяльності правоохоронних органів. Цей принцип в діяльності цих органів означає, що вони здійснюють свої повноваження в суворій відповідності з Конституцією і законами України. Тут абсолютно виключаються такі поняття, як «доцільність», «ефективність», «особливість моменту», а залишається тільки «законність». Найменше порушення закону правоохоронними органами

підриває їх авторитет як органів, що стоять на сторожі законності, інтересів держави, прав та інтересів громадян[171].

Дотримання принципу законності має виняткове значення в діяльності державних органів і посадових осіб, оскільки їх неправомірні дії здатні завдати істотної шкоди правам громадян. Отож, принцип законності в сфері діяльності органів виконавчої влади реалізується за допомогою системи правових норм, засобів і гарантій відповідних органів виконавчої влади і їх посадових осіб, а також практичної діяльності суб'єктів державного управління з однаковою розумінні та застосуванні законів [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 [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 усталених 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 усіякий 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.

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 правозастосовній 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 без 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.

В процесі забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади існує багато аспектів. Один з них безпосередньо стосується реформування державної служби. Практика сучасного державного будівництва свідчить, що реформування державної служби здійснюється без чітко продуманої стратегії, не завжди послідовно, в ряді випадків суперечливо і супроводжується цілою низкою проблемних питань, які потребують свого вирішення.

Одна з головних труднощів полягає в слабкості, малорозвиненій державності України. Численні негативні соціальні явища (криза в економіці, складна демографічна ситуація, значна еміграція населення, військовий конфлікт на сході нашої держави, анексія Криму та ін.) багато в чому стали наслідком ослабленості структур і механізмів органів державної влади.

В системі способів забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади важливе місце належить судовому контролю. Інакше кажучи, органи судової влади мають повноваження здійснювати контроль за діяльністю органів іншої гілки влади – виконавчої.

Без перебільшення можна сказати, що в умовах поділу влади роль саме судової влади у захисті прав і законних інтересів громадян буде і далі зростати. Це пов'язано з тим, що судовий порядок розгляду адміністративно-правових

спорів має ряд переваг в порівнянні з порядком вирішення спору в органах виконавчої влади.

Переваги судового контролю за забезпеченням законності в сфері виконавчої влади полягають в тому, що він, по-перше, суд незалежний від інших гілок влади і наділений конституційними гарантіями цієї незалежності; по-друге, суд є спеціальний орган, який здійснює контроль за законністю; по-третє, суд підпорядковується тільки закону і йому не притаманна відомча зацікавленість; по-четверте, усне і безпосереднє дослідження всіх обставин, змагальність процесу, рівність сторін і інші демократичні принципи судочинства є загально визнаними перевагами судової процедури; по-п'яте, вже саме право звертатися зі скаргою до суду відіграє істотну роль у зміцненні законності у сфері виконавчої влади.

Зауважимо, що зазначені позитивні сторони правосуддя носять багато в чому теоретичний характер. Не секрет, що воно знаходиться в складному становищі і тому проведення судової реформи не може дати миттєвий результат. Не варто надмірно ідеалізувати судову процедуру розгляду скарг громадян. Практика свідчить про завантаженість судів великою кількістю скарг, що тягне за собою порушення строків розгляду справ, тяганину.

В юридичній літературі виникала думка про те, що розширення компетенції судів зі здійснення контролю за діяльністю адміністрації може спричинити усунення органів державного управління від прийому і розгляду скарг на незаконні дії посадових осіб, що, в свою чергу, може привести до ослаблення їх зв'язку з населенням, до зниження відповідальності за свої дії посадових осіб. Однак, це є помилковим і розширення компетенції суду не може обмежувати можливості оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку.

Сутність іншої точки зору зводиться до необхідності звільнення державного апарату від не властивого йому вирішення скарг громадян, що дозволяє зосередити зусилля апарату на інших проблемах. Однак, видається, що таке судження не є перспективним.

Розглядаючи проблему співвідношення судового та адміністративного порядку оскарження, варто зазначити, що громадянин відчуває себе далеко невпевнено, звертаючись зі скаргою до керівника тієї посадової особи, чію дію або рішення він вважає незаконним. А що керівництво, яке розглядає скаргу не дуже схильне визнавати помилку, допущену працівником підлеглого йому апарата.

Отож, мова повинна йти не про ліквідацію, а про розмежування сфери адміністративної та судової компетенції у розгляді скарг, пов'язаних зі спірними ситуаціями між громадянами і органами управління. Відтак, адміністративний і судовий способи вирішення конфліктів і надалі повинні доповнювати один одного.

Конституційні норми дають підставу говорити про механізм здійснення права судового захисту, під яким варто розуміти умови, чинники, процесуально-правові засоби, які сукупно впливають на діяльність суб'єктів безпосередньої реалізації цього права.

Аналіз чинного законодавства свідчить про те, що нині значно розширено можливості судового контролю, який здійснюється через функціонування адміністративною юстиції, основою якої є Кодекс адміністративного судочинства України. Його прийняття стало важливим фактом, спрямованим на захист прав громадян від будь-яких неправомірних дій. Важливо зазначити, що судовому оскарженню підлягають як колегіальні, так і одноособові дії і рішення, якими порушені права і свободи громадян. Оскаржуючи в суд нормативний або індивідуальний акт, громадянин заявляє про свою незгоду з ним, вимагає визнати його незаконним. В цьому випадку, в оскаржуваному акті (рішенні) виражені дії органу, що його прийняв, які не задовольняють громадянина.

Однак, ставити знак рівності між діями і рішеннями органу, не завжди виправдано. На практиці часто права громадянина порушуються діями органу, посадової особи, державного службовця без видання ними будь-якого акта або прийняття рішення. Крім того, діяння органів (посадових осіб) можуть бути

виражені і в бездіяльності, а також в мовчазній відмові видати акт. У будь-якому з цих випадків, якщо порушені права і свободи громадянина, він має право звернутися до суду.

В останні роки посилилася увага до проблеми адміністративної юстиції, адміністративного судочинства, яка має багатоаспектний характер як матеріального, так і процесуального плану. Опубліковані монографії, статті, опубліковані дисертації з цієї проблеми, адже цей вид юстиції є юридичною формою вирішення конфліктів, що виникають у зв'язку з правовою оцінкою законності актів і дій того чи іншого органу публічної влади.

Отже, серед способів забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади важливе місце належить судовому контролю. Поняття судового контролю досить широке і об'ємне. Воно включає різні форми контролю, зокрема контроль, який здійснюється за правилами адміністративного судочинства, прямий і непрямий контроль, безпосереднє вирішення скарг тощо;

Перевага судового контролю за законністю і обґрунтованістю дій і рішень адміністрації полягає в тому, що вже саме право звертатися зі скаргою до суду відіграє істотну роль в зміцненні законності в сфері виконавчої влади. Громадянин і орган влади (посадова особа) постають перед суддею в якості сторін, що мають рівні процесуальні можливості доводити правильність своїх тверджень і оскаржувати доводи протилежної сторони.

Громадянин повинен мати право і можливість використовувати адміністративний або судовий способи вирішення конфліктів. При розмежуванні сфери адміністративної та судової компетенції в розгляді скарг, пов'язаних зі спірними ситуаціями між громадянами і органами управління вибір є за громадянином.

Будь-яких обмежень прав громадян на судовий захист не допускається. У зв'язку з цим не може бути перешкодою для звернення до суду, якщо громадянин вважає, що оскаржувана дія або рішення порушує його права і свободи.



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

Особливо потребує зміцнення українська державність шляхом реформування державної служби з огляду на прояви корупції, адже чиновницький корпус, ще не позбавлений від таких соціальних хвороб як корупція, вимагання, байдужість, тяганина і інші.

Спираючись на загальноприйняті тлумачення терміна «корупція» як прямого використання посадовою особою свого службового становища з метою особистого збагачення або як підкуп хабарами, продажність посадових осіб та політичних діячів варто зауважити, що корупція: по-перше, є неправомірною діяльністю повноважних осіб, які порушують чинні закони і підзаконні нормативно-правові акти, для того щоб, в кінцевому рахунку отримати від цього якийсь зиск; по-друге, руйнує один з основоположних конституційних принципів державного устрою – законність діяльності її владних структур; по-третє, викликає широке невдоволення членів суспільства продажністю чиновництва, несправедливістю прийнятих ними рішень, беззахисністю перед свавіллям можновладців; по-четверте, підриває моральні підвалини суспільства, впроваджує в свідомість людей переконання, що за гроші можна вирішити будь-які, навіть самі незаконні питання; по-п'яте, завдає країні політичної, економічної, ідеологічної, міжнародної та іншої шкоди, підриваючи, в кінцевому рахунку, можливість її успішного розвитку; по-шосте, заподіює шкоду багатьом людям, які не можуть домогтися обґрунтованих законних рішень у своїх справах і змушені тривалий час безрезультатно ходити «по інстанціях», а найчастіше просто миритися з адміністративним свавіллям; по-сьоме, свідчить про слабкість держави, яка не в змозі ефективно протидіяти цьому явищу.

Слабкість держави проявляється і в тому, що при значній частині корумпованих чиновників досить складно будувати правову державу, а тим більше зміцнювати її.

Отож, істинний діагноз розвитку правової матерії сьогоднішньої України передбачає вирішення, принаймні двох завдань. По-перше, підлягає оцінці ступінь реалізації основних відмінних ознак правової держави: визнання і захист прав і свобод людини і громадянина, верховенство правового закону, організація і функціонування суверенної державної влади на основі принципу поділу влади.

По-друге, визначити, хто формує правовий простір сучасного суспільства: держава, яка виражає і захищає природні права громадян чи інші суб'єкти соціально-економічної і політичної життя. Такими суб'єктами можуть стати представники тіньової економіки, які насаджують так зване «тіньове право», яке може привести до формування вже не правової, а кримінальної держави.

Небезпека розвитку такої тенденції підтверджується багатьма дослідженнями економістів, юристів, соціологів.

Найбільш небезпечним є посилення впливу олігархів на процес нормотворчості, бо прийняття вигідних для них законів або блокування тих законів, які перешкоджають розвитку кримінальних відносин висловлюють сутність встановлення необхідних зв'язків цих осіб з депутатським корпусом.

Не менш складна проблема корумпованості виконавчої гілки державного апарату. Приховати неправомірні явища від широкої громадськості доволі важко, а тому рівень довіри населення до органів державної влади має стійку тенденцію до падіння.

Особливо тривожним є нігілістичне ставлення громадян до правоохоронних органів, зокрема, до поліції.

Корупційна злочинність має ряд кримінологічних особливостей, пов'язаних з суб'єктами злочинів, сферами і способами їх здійснення. Вона може бути охарактеризована як елітно-владна злочинність з урахуванням досить високого суспільного становища суб'єктів корупції.

Дослідники проблеми корупції звернули особливу увагу на одну з її складових – політичну корупцію. В Україні, та й в інших країнах, досить

поширений цей її небезпечний різновид, що здійснюється шляхом зовні легітимного, а фактично неправомірного оволодіння грошовими і товарними потоками, нецільового використання бюджетних ресурсів, отримання фінансових коштів на виборні кампанії та інші політичні цілі під майбутні державні посади, фінансові пільги, отримання необхідних квот і інших привілеїв.

До політичної корупції варто віднести різноманітні форми витончених і «брудних» виборчих технологій, що реалізуються для безпосереднього або опосередкованого підкупу голосів виборців під час виборів. В основі політичної корупції лежить неофіційний, безконтрольний обмін ресурсами між владними елітами та іншими структурами суспільства. У розпорядженні правлячої еліти знаходяться наступні основні види державних ресурсів: символічні (державний гімн, прапор, герб і інші знаки державної символіки); владно-розпорядчі та матеріальні (контроль за державною економікою, податкова політика та ін.). Ці ресурси, виходячи з групових цілей політичної еліти, можуть бути обмінені на ресурси іншого роду: політичну підтримку і матеріальні блага.

Однією із загальноновизнаних 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 общинна 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 В. С. Основіна 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.

З урахуванням певних чинників види корупції класифікуються за такими ознаками:

а) за складом суб'єктів – на індивідуальну, групову, колективну, організовану;

б) за змістом – на політичну, елітно-владну, економічну, профспілкову, міжнародну, верхівкову, низову, інформаційну та інші види корупції.

Корупція, її масштаби, специфіка і динаміка – наслідок загальних політичних, соціальних і економічних проблем країни. Корупція завжди збільшується, коли країна знаходиться в стадії трансформації. Україна зараз переживає не просто трансформацію, а докорінну перебудову суспільних, державних та економічних засад. Тому не дивно, що вона підпадає під загальні закономірності розвитку, в тому числі і негативні.

Безсумнівно, що корупція надає руйнівного вплив на всі сторони життя. У самому загальному вигляді економічні наслідки корупції проявляються в тому, що розширюється тіньова економіка, порушуються конкурентні механізми ринку, неефективно використовуються бюджетні кошти, а значить, знижується ефективність країни в цілому [188, с. 80].

Соціальні наслідки корупції обумовлюють відволікання колосальних коштів від цілей суспільного розвитку, закріплюється і збільшується різка майнова нерівність і бідність значної частини населення, збільшується соціальна напруга, що негативно впливає на економіку і загрожує політичній стабільності держави.

Політичні наслідки корупції пов'язані з тим, що відбувається зміщення цілей політики від суспільного розвитку до забезпечення владарювання

олігархічних угруповань, зрощування корумпованих чиновників і підприємців, посилюється доступ останніх до політичної влади і можливостям для відмивання грошей, зменшується довіра до влади, зростає її відчуження від суспільства, виникає загроза розкладання демократичних інститутів, падає престиж країни на міжнародній арені, зростає загроза її економічної та політичної ізоляції. Правоохоронна система держави не зовсім справляється із завданням боротьби з корупцією. Для цього є три причини. По-перше, одні заходи кримінального переслідування не в змозі похитнути позиції масштабної корупції, боротьба з корупцією – не кримінальна, а системна проблема.

По-друге, низька якість роботи правоохоронних органів, які самі роз'їдаються корупцією, а професійний рівень працівників в загальній масі не відповідає складності проблеми. По-третє, правоохоронна система не може самотійно впоратися з цією проблемою, її повинні вирішувати спільно держава і суспільство [190, с. 123].

З урахуванням проведених досліджень, доцільно жорстко регламентувати діяльність держслужбовців, стандартизувати всі процедури оформлення та видачі всіляких дозволів і довідок або відмови в них. З метою мінімальної залежності громадян і юридичних осіб від свавілля чиновників доцільно дозвільний принцип у багатьох випадках замінити на заявний. Серед фахівців у сфері державної служби склалася думка, що навіть багаторазове підвищення зарплати чиновників не вирішить проблеми викорінення хабарництва, підкупу та інших зловживань. Однак, головна причина корупції не тільки в зарплаті і реформа держслужби не повинна зводитися до цього. Найголовніша проблема, над якою працюють розробники, це механізм діяльності конкретних служб, який виключав би можливість прийняття чиновником рішення на користь тієї чи іншої сторони.

Натомість, проблема викорінення корупції полягає не в простому збільшенні зарплати чиновникам. Для того, щоб кращі фахівці не йшли в комерційні структури необхідно домогтися такого положення, щоб держава стала конкурентоздатним партнером на ринку управлінської праці. Якщо ж

помисли і справи чиновників будуть спрямовані на підвищення внутрішнього валового продукту, підвищиться і рівень економічного, політичного, культурного, соціального розвитку країни, зокрема й зарплата для чиновників. Назріла потреба у вихованні нової формації чиновників – державників [191, с. 153].

Отже, адміністративну реформу державної служби не можна вирішити відразу, її варто розглядати як безстрокову і вона повинна вирішуватися на комплексній основі.

Отже, законність – це точне дотримання громадянами, їх об'єднаннями, юридичними особами та індивідуальними підприємцями Конституції України, законів держави, а також однакове виконання і застосування посадовими особами державних органів законів та інших правових актів;

Сутність дисципліни в органах виконавчої влади зводиться до дотримання законів, указів Президента України, рішень судів, що набули законної сили, правил внутрішнього розпорядку, посадових інструкцій (статутів), наказів і розпоряджень керівників органів, начальників (командирів), а також умов контракту про службу у відповідному органі виконавчої влади

Водночас, назріла нагальна проблема реформування інституту державної служби, у вихованні нової формації чиновників – державників, вирішення якої можливе лише при комплексному підході [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 правозастосовну 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.

Забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади досягається за допомогою організаційно-правових засобів. У своїй сукупності вони становлять способи забезпечення законності, а також систему цих способів.

В юридичній літературі немає однозначного підходу до поняття і класифікації способів забезпечення законності в сфері державного управління.

Разом з тим, провідні фахівці адміністративного права зазначають, що діяльність деяких державних органів, головним чином, спрямована на виявлення, припинення, усунення порушень посадовими особами вимог і приписів, які закріплені в діючих нормативних правових актах і пов'язані із захистом прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Для інших органів забезпечення законності не є основним напрямом діяльності, а лише однією з численних функцій з управління сферою або галуззю.

Однак, ті й інші органи для забезпечення законності наділені юридично владними повноваженнями, що надає їх діяльності державно-правовий характер, тому така діяльність розуміється як спосіб забезпечення законності.

Натомість, науковці вважають що для забезпечення законності органів виконавчої влади характерні такі способи: контроль в державному управлінні, адміністративний нагляд, судовий контроль за законністю здійснення виконавчої влади.

В процесі діяльності щодо забезпечення законності відповідні органи використовують в межах наданої компетенції контроль і його різновиди – перевірку виконання і нагляд.

Водночас, в науковій літературі висловлюються думки про те, що

основними способами забезпечення законності є контроль, нагляд і оскарження дій органів виконавчої влади і їх посадових осіб.

На наш погляд, саме контроль, нагляд і оскарження неправомірних дій органів виконавчої влади і їх посадових осіб є основними способами забезпечення законності.

При цьому вважаємо, що найбільш значущим і широким за своїм змістом є контроль. Генезис цього терміну передбачає розгляд його в двох аспектах: як функції управління і як способу забезпечення законності. Історичні джерела свідчать про те, що вже первіснообщинний лад мав управління і контроль, коли управління здійснювалося представниками самого суспільства, а суворі дисципліна була забезпечена в інтересах всього колективу загалом. На цій стадії розвитку людства контроль за проведенням в життя рішень роду, племені, союзу племен належав всім членам суспільства. Саме виразом цього права контролю за діяльністю всіх членів суспільства, в тому числі і за діями обирали старшин, вождів і була система управління, де верховна влада належала народним зборам.

Розвиток суспільного виробництва, прагнення використовувати науку для інтенсифікації праці і отримання максимального прибутку зумовили виникнення на початку ХХ століття спеціальної «організаційно-технічної» науки управління. До одного з родоначальників науки управління відносять Ф. У. Тейлора. У своїх роботах він виділив п'ять основних функцій в організації управління: 1) визначення мети діяльності, 2) вибір засобів діяльності, 3) підготовка засобів діяльності, 4) застосування цих засобів відповідно до плану, 5) контроль за результатом діяльності.

Інші представники науки управління виділяють контроль як необхідну і обов'язкову функцію управління.

Звідси можна зробити висновок, що контроль сам по собі не представляє первинної діяльності, хоча є самостійною функцією управління: він стосується тієї діяльності, яка здійснювалася раніше незалежно від контролю, тобто раніше були прийняті різні управлінські рішення, реалізація яких і обумовлює

перевірку їх виконання.

Поряд з визначенням контролю як функції управління в літературі зустрічаються і такі визначення, як стадія управлінського циклу і, як нами було зазначено раніше, спосіб забезпечення законності. І лише на перший погляд може здатися, що мова йде про різні речі. Але в цих визначеннях немає суперечності, оскільки вони характеризують один і той же процес контролю як перевіркової діяльності б різних аспектах, з різних точок зору. Тому завдання дослідження полягає не в тому, щоб відкинути ці терміни, а в тому, щоб послідовно розглянути всі аспекти цього поняття.

Справа в тому, що процес управління носить циклічний характер і складається з ряду стадій, що змінюють одна одну: визначення мети, прийняття рішення і його оформлення, організація виконання рішення та контроль за його виконанням. Отже, якщо не пов'язувати контроль з кожним конкретним рішенням, а розглядати як вид діяльності, то він є функцією управління, але якщо його розглядати стосовно окремим рішенням, то контроль можна назвати стадією управлінського циклу.

Одночасно спірними, на наш погляд, є судження деяких авторів про те, що контроль є формою управлінської діяльності або методом управління.

З огляду на те, що нас цікавить сукупність способів забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, ми зосередимо увагу на контролі в цьому аспекті.

Науковці стверджують, що пошук, пов'язаний з особливостями тільки правової форми не може привести до позитивних результатів, оскільки поява кожного способу законності визначається виникненням особливого специфічного завдання держави або державного органу. Специфіка завдань, що стоять перед різними органами виконавчої влади, зумовлює не тільки різноманітність способів забезпечення законності, а й значною мірою зумовлює й існування різних видів самого контролю. У літературі, присвяченій управлінській діяльності, одні автори говорять, що класифікація видів контролю залежить від суб'єктів, що його здійснюють, і характеру їх

повноважень. При цьому акцент робиться тільки на державний контроль у сфері управління, видами якого є:

- а) контроль Президента України;
- б) контроль органів законодавчої влади;
- в) контроль органів виконавчої влади;
- г) контроль органів судової влади.

Крім того, в залежності від обсягу обстежуваної діяльності виділяють загальний і спеціальний контроль, а за стадіями його проведення – попередній, поточний і наступний [194, с. 102].

Інші автори, крім загального і спеціального контролю, в залежності від суб'єкта контролю, обсягу і характеру повноважень державних органів виділяють наступні види державного контролю, здійснюваного органами: представницької влади, виконавчої влади (загальний, міжгалузевий і галузевий (внутрішньовідомчої компетенції), судовий контроль, а також громадський контроль.

Якщо ж в основу класифікації прийняти галузеву приналежність предмета контролю, тобто сферу або той процес, який підлягає контролю, то можна виділити наступні основні види контролю: бюджетний, фінансовий, податковий; в сфері кредитних відносин і страхування, за підприємницькою діяльністю; в сфері охорони здоров'я і забезпечення безпечних умов життя; в сфері праці і соціального забезпечення, в сфері освіти і культури; в сфері інформатики; в сфері економіки, промисловості, сільського господарства, торгівлі і послуг, транспорту і зв'язку; в сфері внутрішніх справ, оборони і безпеки; митний контроль та ін.

На наш погляд, ці точки зору не суперечать одна одній, а лише доповнюють і уточнюють види контролю. Однак, в науковій літературі дискусійним досі залишається питання про поняття та зміст контролю (його принципах, функціях, методах). Так, державний контроль визначається як сукупність норм і установ для контролю за закономірністю фінансових операцій держави (їх відповідністю законам і спеціальним бюджетним законом



за поточний період), так і над їх доцільністю, де сфокусовано увагу на стрижні контрольної діяльності – фінансовому контролі.

В адміністративно-правовій літературі з цього питання висловлюються різні точки зору. Відповідно до однієї з них наглядові органи на відміну від органів контролю не володіють правом втручатися в адміністративну діяльність обстежуваних об'єктів [195, с. 131].

Однак, аналіз законодавства, що регламентує статус державних органів, які здійснюють контроль-наглядові повноваження, і практики його застосування призводить до висновку, що для нагляду характерно дещо обмежене проникнення в сферу діяльності органів, щодо яких наглядові функції реалізуються. Разом з тим, ця обставина не дає підстав вважати, що для нагляду специфічно повне невтручання в оперативну діяльність обстежуваних об'єктів. Важко не побачити втручання в організаційну та господарську діяльність при реалізації таких типових для адміністративного нагляду повноважень, як надання обов'язкових до виконання ієрархічно не підпорядкованих їм суб'єктів вказівок про терміни та способи усунення виявлених порушень, призупинення в разі виявлення грубих порушень роботи підприємств, цехів, експлуатації транспортних засобів тощо.

Однак існує і протилежна точка зору згідно з якою в тих випадках, коли має місце надання вказівок, обов'язкових директив про зміну напряму діяльності та керівництво підлеглими органами, варто говорити про нагляд, а не контроль, оскільки нагляд не обмежується лише наглядом, а включає також й елемент керівництва за допомогою відповідних директив.

Ми поділяємо точку зору тих авторів, які бачать відмінність між контролем і адміністративним наглядом в широті, що охоплюється обстеженням сфери діяльності, а також в специфіці методів і правових форм впливу. Аналіз точок зору з даної дискусії дозволяє зробити наступні висновки щодо основних розходжень між контролем і адміністративним наглядом в теоретичному аспекті:

а) органи контролю здійснюють свої повноваження як щодо підлеглих,

так і у відношенні не підлеглих їм об'єктів; органи нагляду – в основному відносно тих об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані;

б) для контролю характерна та особливість, що він не обмежується колом питань, пов'язаних з дотриманням обов'язкових приписів – законів та інших нормативних правових актів. Органи контролю перевіряють не тільки факти порушення чинного законодавства підконтрольним об'єктом, а й тим, наскільки правильно, доцільно і ефективно використовував всі надані йому повноваження. Специфіка адміністративного нагляду проявляється в обмеженні меж його компетенції перевіркою лише законності дій конкретного об'єкта щодо дотримання спеціальних правил. Тому, нагляд – свого роду звужений контроль, але застосований тільки відносно сфери свого застосування [196].

в) при виявленні порушень законності і дисципліни в процесі контролю можуть застосовуватися заходи, як правило, дисциплінарного впливу щодо винних осіб; в процесі ж адміністративного нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу до фізичних і юридичних осіб;

г) проблема співвідношення понять контролю і нагляду полягає не в поєднанні близьких (контроль і прийняття рішень), але різних функцій управління (функція контролю залишається змістом і наглядом), а в зовнішніх, формальних проявах функції контролю незалежні від її зв'язку з функцією прийняття рішення.

Якщо взяти за основу поняття «контроль» як перевірку і спостереження з метою перевірки, то видається, що цими поняттями не вичерпуються всі види контролю (нагляду), здійснюваними органами виконавчої влади, а також види контролю (нагляду) за їх діяльністю. При цьому погодитися з точкою зору, що органів «чистого» адміністративного нагляду не існує, бо в практичній діяльності завжди спостерігається поєднання елементів зовнішнього контролю та адміністративного нагляду і намагатися в будь-якому конкретному випадку обмежити, де саме закінчується контроль і починається нагляд досить важко.

Аналіз наукової літератури та нормативних правових актів дозволяють виділити наступні види контролю за їх змістом і найменуванню, здійснювані

органами виконавчої влади: перевірка, спостереження, ревізія, інвентаризація, обстеження, аудиторська перевірка, експертиза, сертифікація, ліцензування, атестація, реєстрація, декларування, експеримент, нотаріальні дії, облік і звітність. За термінами проведення розрізняють три види контролю: попередній, поточний і наступний.

З урахуванням застосовуваних прийомів, засобів і обсягів можна виділити огляди, разові, вибіркові, суцільні, масові, комплексні, планові і раптові види контролю, головним чином, перевірки.

Перевірка в найзагальнішому вигляді розуміється як доволі поширений вид контролю, при якому аналіз документів поєднується з вивченням фактичного стану справ на об'єкті, що перевіряється. Це означає, найчастіше, безпосередній вихід (виїзд) представника або представників контролюючого органу на об'єкт, що перевіряється, де документальна перевірка може супроводжуватися перевіркою знань посадовими особами основних положень нормативних правових актів, а також виявленням їх різних порушень.

З огляду на велику кількість контрольованих органів, дуже важливо визначити єдині вимоги до організації та проведення заходів з контролю, тобто сукупності дій посадових осіб органів державного контролю (нагляду), пов'язаної з проведенням перевірки виконання юридичними або фізичними особами обов'язкових вимог, оформленням результатів перевірки і вживанням заходів за результатами проведення заходів з контролю [197, с. 126].

Узагальнюючи можемо констатувати, що:

– діяльність багатьох державних органів, головним чином, спрямована на виявлення, припинення, усунення порушень посадовими особами вимог і приписів, які закріплені в діючих нормативних правових актах і пов'язані із захистом прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

– органи для забезпечення законності наділені юридично владними повноваженнями, що надає їх діяльності державно-правовий характер, тому така діяльність розуміється як спосіб забезпечення законності;

– на наш погляд, саме контроль, нагляд і оскарження неправомірних дій

органів виконавчої влади і їх посадових осіб є основними способами забезпечення законності;

– аналіз наукової літератури та нормативних правових актів дозволяють виділити наступні види контролю за їх змістом і найменуванню, здійснювані органами виконавчої влади: перевірка, спостереження, ревізія, інвентаризація, обстеження, аудиторська перевірка, експертиза, сертифікація, ліцензування, атестація, реєстрація, декларування, експеримент, нотаріальні дії, облік і звітність.

За термінами проведення розрізняють три види контролю: попередній, поточний і наступний.

З урахуванням застосовуваних прийомів, засобів і обсягів можна виділити огляди, обстеження, разові, вибіркові, суцільні, масові, комплексні, планові і раптові види контролю, головним чином, перевірки.

В системі способів забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади важливе місце належить судовому контролю. Інакше кажучи, органи судової влади мають повноваження здійснювати контроль за діяльністю органів іншої гілки влади – виконавчої.

## **Висновки до розділу 2**

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

1. Аналіз юридичної літератури та об'єктивних суспільних відносин дозволяє виділити основні причини низького рівня законності. 1) Консерватизм і деградація соціальних інститутів ведуть до спотворення соціальної, політичної та економічної систем. Все більш очевидним фактом можна вважати наростаючу в суспільстві незадоволеність діяльністю органів управління. Ця незадоволеність пронизує практично всі сфери діяльності держави: освіта, охорона здоров'я, правоохоронна система, соціальне забезпечення та ін. Рівень

довіри до вищих органів влади, до судів та правоохоронних органів перебуває ще не на належному рівні. Це свідчить про нездатність цих інститутів вирішувати поставлені перед державою проблеми. 2) Низька якість законодавства, яке є відправною точкою для всіх проявів законності, найчастіше проявляється в порушенні вимог системності, зрозумілості, конкретності, несуперечності і достатності, яка передбачає кількісну оптимальність і достатність для підтримки законності і досягнення правопорядку. 3) Нівелювання соціальних цінностей і уявлень про них виступають в ролі визначального чинника мотивації поведінки людини, також спостерігається низький рівень правової та особистої культури населення, в тому числі і осіб, які застосовують право. Знання і розуміння суб'єктами правозастосування норм і принципів чинного законодавства є первинними елементами, необхідними для вирішення поставлених перед ними завдань. В іншому випадку будуть мати місце неправомірні дії, а відповідно, законність буде порушена.

2. Законність і правопорядок виступають ядром системи громадського порядку. Громадський порядок становить зумовлену закономірностями соціального розвитку систему правил та інститутів, що забезпечують упорядкованість суспільних відносин і надають їм певну організаційну форму. Правопорядок є складовою громадського порядку, тому вони взаємопов'язані між собою і спираються на загальні закономірності суспільного розвитку.

Забезпечення законності і правопорядку залежить від низки умов, що іменуються в юридичній літературі гарантіями. Ці умови дозволяють законності існувати як нормальному і потрібному в державі явищу. Коли всі умови не виконуються в сукупності, рівень законності знижується. До числа загальних умов-гарантій відносяться економічні, політичні, ідеологічні, соціальні і громадські, а спеціальними гарантіями можна вважати достатню правову урегульованість значущих суспільних відносин якісними законами, наявність і реальну дієвість органів, що реалізують і охороняють право.

3. 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 «загальнокорисними». Недотримання цієї вимоги призводить до того, що доволі часто з'являються такі нормативно-правові акти, які за характером розпоряджень, які у них містяться не тільки не сприяють формуванню режиму законності, а, навпаки, підривають віру громадян України в побудову інститутів правової держави, торжество соціальної справедливості і можливість прийняття справедливих законів. У той час як основне завдання правотворчості – узгодження існуючих в суспільстві інтересів різних соціальних груп, вирішення питань взаємин і взаємозалежностей, які існують між ідеологією, політикою і правом; 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.

4. З огляду на вагому важливістю законності і правопорядку в правовій державі існує ціла система гарантій їх забезпечення. Під гарантіями здійснення законності і правопорядку розуміють сукупність умов, засобів і способів, що забезпечують належний режим законності і правопорядку, належну реалізацію правових приписів.

У систему гарантій законності і правопорядку входять: економічні (матеріальні) гарантії; політичні гарантії; ідеологічні гарантії; юридичні гарантії та ін. Економічні (матеріальні) гарантії – це перш за все забезпечення належних матеріальних умов життя суспільства, формування такого соціально-економічного устрою суспільства, при якому суб'єктам буде не вигідно або

безглуздо порушувати норми чинного законодавства. В першу чергу, до цих гарантій відносяться захист існуючих форм власності, їх різноманіття, реалізація економічної самостійності фізичних і юридичних осіб. Політичні гарантії – це демократизм державного і суспільного ладу, відображений у функціонуванні політичної системи в цілому, політичний плюралізм, наявність правової держави (або хоча б тенденції до її побудови). Такі гарантії перш за все забезпечують легітимність діючих органів влади і прийнятих ними актів, і, як наслідок, більшу зацікавленість громадян в їх реалізації. Ідеологічні гарантії полягають в пануванні ідеології, на базі якої розвиваються духовне життя суспільства, ідейне виховання громадян, включаючи всі форми суспільної свідомості, в першу чергу правової, на основі глибокої поваги до права як до соціальної цінності: моральне виховання громадян, формування їх як відповідальних і самостійних особистостей. Юридичні гарантії – система спеціальних юридичних засобів зміцнення законності і правопорядку, діяльність спеціальних правових органів з попередження і припинення правопорушень.

В системі юридичних гарантій забезпечення законності і правопорядку особливе значення мають вдосконалення законодавства (насамперед його якості та легітимності), підвищення рівня правової культури громадян, вдосконалення механізму реалізації закону, реалізація різних форм контрольно-наглядової діяльності (прокурорський нагляд, судовий контроль та ін.), раціональне поєднання різноманітних методів забезпечення законності тощо.

5. Аналіз практики попередження та усунення цих порушень у діяльності окремих органів виконавчої влади дозволяє виділити чотири групи посадових правопорушень, що найчастіше зустрічаються: перевищення влади або службових повноважень; зловживання владою або службовим становищем при вирішенні окремих питань; недбалість при виконанні функціональних обов'язків; порушення норм закону в процесі правової оцінки.

6. Захист прав і свобод людини і громадянина відноситься до спільної компетенції органів державної влади усіх гілок загалом та органів виконавчої

влади зокрема. Процес позасудового захисту прав громадян забезпечується діяльністю органів виконавчої влади як найрозгалуженішої гілки влади, адже права людини визначають зміст і сутність діяльності органів виконавчої влади у процесі застосування законів.

В контексті розгляду позасудового порядку звернення громадян до владних органів та інститутів, право на звернення стає етапом правореалізації, надане громадянину ст. 40 Конституції України. Реалізуючи передбачене ст. 40 Основного закону право, заявник ініціює специфічну юридичну процедуру правозахисту (якщо йдеться про розгляд скарг та заяв), або, в більш абстрактному випадку – процедуру правореалізації (що стосується пропозицій). Розгляд звернень громадян та організацій по суті є етапом правозастосування, що впливають з етапу правореалізації. Правозастосування передбачає встановлення фактичної і юридичної основи справи, прийняття юридичного рішення у справі, а також видання акта правозастосування (офіційну відповідь). У процесі правозастосування встановлюються складні міжсуб'єктні зв'язки між особами, що займаються розглядом звернень громадян і організацій, виникають правовідносини, оцінюється їх достовірність, виявляються порушені правовідносини і, в разі необхідності, застосовуються охоронні норми, спрямовані на усунення виявлених порушень.

7. Особливо потребує зміцнення українська державність шляхом реформування державної служби з огляду на прояви корупції, адже чиновницький корпус, ще не позбавлений від таких соціальних хвороб як корупція, вимагання, байдужість, тяганина і інші.

Спираючись на загальноприйняті тлумачення терміна «корупція» як прямого використання посадовою особою свого службового становища з метою особистого збагачення або як підкуп хабарами, продажність посадових осіб та політичних діячів варто зауважити, що корупція: по-перше, є неправомірною діяльністю повноважних осіб, які порушують чинні закони і підзаконні нормативно-правові акти, для того щоб, в кінцевому рахунку отримати від цього якийсь зиск; по-друге, руйнує один з основоположних конституційних



принципів державного устрою – законність діяльності її владних структур; по-третє, викликає широке невдоволення членів суспільства продажністю чиновництва, несправедливістю прийнятих ними рішень, беззахисністю перед свавіллям можновладців; по-четверте, підриває моральні підвалини суспільства, впроваджує в свідомість людей переконання, що за гроші можна вирішити будь-які, навіть самі незаконні питання; по-п'яте, завдає країні політичної, економічної, ідеологічної, міжнародної та іншої шкоди, підриваючи, в кінцевому рахунку, можливість її успішного розвитку; по-шосте, заподіює шкоду багатьом людям, які не можуть домогтися обґрунтованих законних рішень у своїх справах і змушені тривалий час безрезультатно ходити «по інстанціях», а найчастіше просто миритися з адміністративним свавіллям; по-сьоме, свідчить про слабкість держави, яка не в змозі ефективно протидіяти цьому явищу.

### 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].

Отож, розглядаючи питання забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади необхідно звернути увагу, що вагомим засобом у цьому аспекті є адміністративна юстиція, яка покликана забезпечити захист особи від свавілля чиновника. 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»).

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.) [203, с. 242].

Однією з найбільш важливих характеристик будь-якого суспільства прийнято вважати ступінь і якість дотримання громадянами, організаціями та органами публічної влади діючих правових норм. Така характеристика є визначальною для правової системи та держави, адже якщо створені норми права не дотримуються, то їх існування втрачає будь-який сенс, а якщо держава створює норми, яким не підкоряється населення країни, – це говорить про нелігітності влади, а значить, про її якнайшвидшу «смерть». На даний момент від ступеня дотримання чинного законодавства залежить характеристика того чи іншого суспільства і держави як прогресивних, розвинутих, цивілізованих, що діють на благо всього суспільства і кожної людини. В юриспруденції для визначення цієї якісної характеристики правової системи використовуються категорії законності і правопорядку.

Узагальнене визначення законності вказує, що ця категорія може трактуватись як заснований на праві принцип, режим і метод діяльності кожного конкретного члена суспільства, що складається в строгому, неухильному й уніфікованому дотриманні юридичних норм усіма учасниками суспільних відносин (державними органами, приватними підприємствами,

громадськими об'єднаннями, посадовими особами та громадянами) [204, с. 151].

Охоплюючи своєю дією найбільш важливі сфери людського співжиття (приватну і публічну), законність вносить в нього відповідну гармонію, забезпечує справедливу диференціацію інтересів людей.

Суттю, основою законності є суворе, неухильне дотримання, виконання норм права учасниками суспільних відносин.

З функціональної точки зору законність виступає в трьох основних формах:

- принцип (вимога) дотримання правових приписів, звернений до суб'єктів суспільних відносин;
- метод здійснення державної (політичної) влади, в рамках якого діяльність держави може базуватися виключно на нормах права;
- режим (стан) суспільного і державного життя, при якому взаємини між суб'єктами цього життя здійснюються на базі норм права [205, с. 53].

Законність є відображенням необхідності правового врегулювання суспільних відносин і в цій якості виступає у вигляді своєрідного орієнтиру, керівної ідеї при здійсненні будь-якими особами, в тому числі органами державної влади та місцевого самоврядування, своїх прав і обов'язків. Втілюючись в конкретній поведінці зазначених суб'єктів, законність стає методом їх діяльності, невід'ємної їх властивістю. В результаті постійного і систематичного застосування цього методу виникає режим суспільного життя, що виражається в тому, що більшість учасників суспільних відносин дотримуються і виконують правові приписи.

Більш глибокому розумінню сутності законності сприяє з'ясування її основних принципів, які розкривають роль і значення законності не тільки як юридичного, а й як соціально-політичного феномена суспільства.

1. Загальність законності, що полягає в її загальній обов'язковості, зверненій до всіх і кожного без винятку, незалежно від положення, чину, рангу, статі, віку, матеріального становища тощо. Перед законом всі рівні і всі повинні

йому підкорятися. Загальність законності означає підпорядкування нормам чинного права не тільки державних органів і їх посадових осіб, а й будь-яких інших суб'єктів права – іноземних громадян, осіб без громадянства, юридичних осіб, інших організацій і інших суб'єктів;

2. Єдність законності, що означає поширення цієї вимоги на всю територію держави. Єдність законності полягає також в основі її єдиного розуміння. Не допускається різне тлумачення і застосування норм закону в залежності від культурних, національних, релігійних та інших особливостей того чи іншого регіону держави. Зазначені особливості можуть враховуватися, але тільки в рамках закону і в суворій відповідності з його вимогами;

3. Верховенство закону і врахування ієрархії нормативно-правових актів – найважливіша властивість законності, пов'язана з винятковістю закону, що має серед всіх інших нормативних актів вищу юридичну силу. При цьому необхідно враховувати особливості конкретної правової сім'ї, до якої відноситься правова система тієї чи іншої держави. Наприклад, правова система України відноситься до романо-германської правової сім'ї. Відповідно, вищу юридичну силу має писаний закон, в першу чергу – Конституція України, положення якої підлягають безпосередньому застосуванню на всій території України. Крім того, всі закони України збудовані в порядку ієрархічної підпорядкованості, яку також варто враховувати при їх реалізації [206, с. 42].

Необхідно зазначити, визначення законності як дотримання виключно законів, що зустрічається іноді в літературі, є невірним, адже дотримання в рамках законності підлягають всі нормативно-правові акти, більше того, всі норми права незалежно від форми зовнішнього виразу. Подібна невизначеність була викликана перш за все специфікою нашої держави, де основною формою права є нормативно-правовий акт, а найбільш важливим серед них закон, що викликало закріплення терміна «законність». Однак у виявленні кола актів, які підлягають виконанню, і суті законності необхідно керуватися не лексичним змістом, а логічним і функціональним, адже законність передбачає насамперед дотримання норм права.

Отже, законність означає, що існує цілісна ієрархія всіх нормативних актів, в якій будь-який нижчий акт не повинен суперечити вищестоящому, в іншому випадку він не підлягає застосуванню цілком або в тій частині, в якій вступає в протиріччя з вищим;

4. Неприпустимість протиставлення законності і доцільності: законність є вища доцільність. Діалектика взаємовідносин тут така: будь-який відступ від законності, пояснюваний вищими інтересами, вимогами народу, моральними міркуваннями тощо, призводить до дестабілізації в суспільстві, сприяє зростанню правового нігілізму.

Якщо закон застарів, став недоцільним, то його потрібно змінити, доповнити, але тільки відповідно до встановленої процедури, яка також визначається законом. До тих пір поки зміни не внесені, закон діє і підлягає застосуванню;

5. Нерозривний зв'язок законності і культурності. Без культурності не може бути й мови про законність; чим вище рівень культури суспільства загалом, окремих громадян, тим вище і рівень законності. Це пов'язано з тим, що чим вище рівень розвиненості людини, що більше він включений в роботу і життя суспільства, усвідомлює його цінності, тим більше людина розуміє, що життя її як особистості поза суспільством не має сенсу, а отже, існує потреба підпорядкування наявним суспільним нормативам;

6. Гарантованість основних прав і свобод людини і громадянина. Цей принцип пов'язаний з основною метою всіх сучасних держав – піклуванням про членів свого суспільства, сприянням розвитку самостійної особистості як основи і фундаменту розвитку всього суспільства і держави. Уважне, дбайливе ставлення до прав кожної людини і громадянина сприяє формуванню поваги до закону, іншим правовим актам; гарантованість реалізації прав призводить до більшого довіри громадян до об'єктивного права і появи прагнення використовувати для вирішення своїх проблем саме право, а не інші, позаправові або навіть протиправні способи і методи. Крім того, такий принцип передбачає встановлення певного балансу інтересів суспільства, держави і



кожної окремої людини, неприпустимість протиставлення людини і держави;

7. Невідворотність покарання за вчинене правопорушення, в рамках якого передбачається не тільки активна діяльність щодо покарання винних у вчиненні тих чи інших правопорушень, а й діяльність щодо припинення і профілактики вчинення правопорушень [207, с. 11].

Поняття правопорядку тісно пов'язане з поняттям законності, але не збігається з ним. Під порядком розуміють узгоджений і стійкий зв'язок елементів будь-якого предмета або явища. Так, наприклад, навести порядок в будинку – це означає привести в стійкий і узгоджений зв'язок побутові предмети. Відносно принципу верховенства права такими елементами будуть, в першу чергу, правовідносини. Причому ці правовідносини повинні ґрунтуватися на законності. Виходячи зі сказаного, правопорядок – це така система правових відносин, в яких поведінка суб'єктів є правомірною. Отже, правопорядок – це результат дотримання людьми чинного законодавства, результат проходження принципу законності. Основою правопорядку є право, а його передумовою – законність.

Натомість, правопорядок – це сформований на основі права і законності стан фактичної впорядкованості суспільних відносин, що виражається в правомірній поведінці суб'єктів права.

Ознаками правопорядку є те, що: правопорядок ґрунтується на чинній системі права, є наслідком реалізації вимог законності, виступає результатом об'єктивної права і законодавства в політико-правовій дійсності, характеризує впорядкованість суспільних відносин, юридично оформляється і фактично складається у правомірній поведінці, впорядкованості суспільних відносин, організовує соціальні відносини людей через правомірну поведінку, встановлюється і забезпечується державою [208, с. 116].

Відтак, правопорядок є невід'ємним наслідком законності, більш того, є її якісною характеристикою. На практиці в цьому випадку говорять про так званий стан правопорядку, під яким розуміють ступінь реалізації вимог законності суб'єктами. Розглядаючи правопорядок з цих позицій, можна

говорити про те, що він, по суті, відображає співвідношення правомірного і неправомірного (протиправного) в поведінці суб'єктів правових відносин. Звичайно ж, це не означає, що правопорядок включає в себе протиправні явища правової дійсності.

Продовжуючи співвідносити поняття законності та правопорядку в діяльності органів виконавчої влади, варто зазначити їх очевидну подібність, що полягає в такому:

- вони мають єдині мету і призначення – забезпечення організованості і нормального функціонування суспільства;
- вони формуються і охороняються єдиним державним апаратом, зокрема системою органів виконавчої влади;
- в їх основі лежить єдина система правових актів.

Водночас, між ними існують певні відмінності:

- ці категорії формуються на різних етапах здійснення права: законність – це право, що реалізується, а правопорядок – це вже реалізоване право, втілене в системі реальних відносин;
- законність і правопорядок виконують різні функції: законність – це засіб встановлення правопорядку, а правопорядок характеризує результативність регулюючого впливу права.

Вивчення проблем законності та правопорядку вельми актуально, адже дані інститути мають пріоритетне значення в правовому житті суспільства. Саме вони задають вектор розвитку правової держави, а так само виступають гарантом прав і свобод громадян.

У Конституції України акцентується, що наша держава є демократичною державою. Громадяни України мають право брати участь у справах держави і його органів, адже саме народ є органом влади. Завдяки внеску кожного громадянина, який не ігнорує політичне життя країни, зміцнюється законність і правопорядок.

Як нами зауважувалось, в юридичній літературі немає єдиного поняття законності. Це термін всюди трактується по-різному. Узагальнюючи існуючі

думки, можна вивести загальний термін: Законність – це принцип, режим і метод точного і неухильного дотримання і виконання норм права всіма учасниками суспільних відносин.

Законність є комплексною категорією, яка охоплює всі аспекти права.

Варто згадати і принципи законності:

- сприяє встановленню порядку в суспільстві;
- володіє політико-правовою природою;
- зачіпає різноманітні сторони економічного, духовного, правового життя;
- сприяє демократизації суспільства;
- тісно пов'язана з державною владою.

Взявши до уваги ці чинники, можна сказати, що поняття законності є складним соціальним явищем, яке покликане сприяти встановленню порядку в суспільстві, що полягає в точному, строгому і неухильному дотриманні і виконанні всіма суб'єктами права всіх діючих на території держави правових приписів.

Що стосується правопорядку, то він тісно пов'язаний із законністю. Термін «правопорядок» широко використовується в нашому законодавстві. Охорона правопорядку – найважливіша функція держави. Так само, можна виділити такі його особливості:

- правопорядок є впорядкованістю і організованістю суспільного життя;
- такий порядок передбачений правовими нормами;
- правопорядок виникає в процесі реалізації норм права, а так само є підсумком правового регулювання.

Звідси формується визначення: правопорядок – це організація суспільного життя, яка заснована на законності і праві, якість якої відображається станом суспільних відносин на певному етапі життя суспільства.

Коли йдеться про забезпечення законності і правопорядку, мається на увазі створення належних умов для загального дотримання Конституції

України, законів і юридичних актів.

Забезпечення законності в державі вимагає спільних зусиль, взаємодії і узгодження всіх гілок влади.

Забезпечення правопорядку, в свою чергу, тісно пов'язано з дотриманням законності і охоплює широке коло суспільних відносин, які регулюються правовими нормами. Саме правопорядок відображає справжній рівень дотримання законності. Так само правопорядок має на увазі боротьбу з правопорушеннями і застосування примусових заходів. Тобто, правопорядок можна розглядати як уособлення законності в конкретних суспільних відносинах і передбачає стійкість правових зв'язків.

Виходячи з вищевикладеного, ми бачимо, що поняття законності та правопорядку тісно пов'язані між собою, але варто пам'ятати – вони не тотожні. Їх можна співвіднести як причину і наслідок. Якщо існує закон, то існує і правопорядок, але якщо законність відсутня, то і немає правопорядку. Закони та нормативні норми будуть дотримуватися лише в тому випадку, поки існує встановлений правовий порядок. Саме правопорядок відображає стан законності і ступінь дотримання законів, а так само всіх правових норм.

Правапорядок можна назвати продуктом законності.

Подібність законності і правопорядку полягає у такому:

- частина однієї надбудови;
- мають спільну мету;
- формуються і охороняються одним державним апаратом.

Натомість, відмінності законності і правопорядку простежується у тому що вони:

- формуються на різних етапах здійснення права;
- мають різні функції.

Отже, можемо констатувати, що законність є реалізацією свободи людини, яка змодельована в рамках права, тоді як правопорядок – це результат дії законності, реалізованої свободи учасників правовідносин.

Законність і правопорядок утворюють правову основу держави,

укладаючи в собі всі позитивні якості правового регулювання суспільних відносин.

Розглядаючи місце правопорядку в суспільній системі та системі забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, можна зазначити, що він є частиною громадського порядку, його різновидом. Особливість правопорядку як специфічної системи суспільних відносин виражається в тому, що він складається тільки на основі правових норм і в силу цього охороняється державою, у той час як громадський порядок є наслідком дотримання не тільки правових, а й інших норм – моралі, релігійних правил, звичаїв тощо. Тому правопорядком охоплюються далеко не всі відносини. Певна частина суспільного життя не потребує правової регламентації, знаходиться у сфері дії норм моралі та інших неправових нормативних регуляторів і тому не включається у зміст правопорядку. Незважаючи на це, в правовій державі всі елементи громадського порядку взаємодіють між собою і знаходяться під його захистом. Однак тільки правопорядок охороняється спеціальними державно-правовими заходами, державним примусом. Інші елементи суспільного порядку забезпечуються своїми засобами впливу: моральними, власне суспільними, природними навичками і звичками, силою традиції. При цьому правопорядок має суттєвий вплив на всі суспільні відносини, адже право є загальнообов'язковим регулятором, підтримуваним усією міццю і силою держави. Правопорядок, реалізуючись в громадських та правових відносини, неминуче впливає на них і формує певне середовище, в рамках якого організуються і упорядковуються існуючі і постійно виникаючі нові відносини. Спокійний, передбачуваний і цілеспрямований розвиток правових відносин тягне шанобливе ставлення і до інших соціальних норм, що призводить до досягнення суспільством тих чи інших соціально корисних результатів. У підсумку доцільно зазначити, що правовий порядок важливий не тільки сам по собі, але й як інструмент формування та підтримки громадського порядку.

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.

Дослідження конституційної законності неможливе без урахування вчень загальної теорії права про поняття законності. Сучасні трактування законності мають різноманітний характер.

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.

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.

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.

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. 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.

2. Поняття правопорядку тісно пов'язане з поняттям законності, але не збігається з ним. Під порядком розуміють узгоджений і стійкий зв'язок елементів будь-якого предмета або явища. Так, наприклад, навести порядок в будинку – це означає привести в стійкий і узгоджений зв'язок побутові предмети. Відносно принципу верховенства права такими елементами будуть, в першу чергу, правовідносини. Причому ці правовідносини повинні ґрунтуватися на законності. Виходячи зі сказаного, правопорядок – це така система правових відносин, в яких поведінка суб'єктів є правомірною. Отже, правопорядок – це результат дотримання людьми чинного законодавства, результат проходження принципу законності. Основою правопорядку є право, а його передумовою – законність.

3. Законність є реалізацією свободи людини, яка змодельована в рамках права, тоді як правопорядок – це результат дії законності, реалізованої свободи учасників правовідносин. Законність і правопорядок утворюють правову основу держави, укладаючи в собі всі позитивні якості правового регулювання суспільних відносин. Розглядаючи місце правопорядку в суспільній системі та системі забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, можна зазначити, що він є частиною громадського порядку, його різновидом. Особливість правопорядку як специфічної системи суспільних відносин виражається в тому, що він складається тільки на основі правових норм і в силу цього охороняється державою, у той час як громадський порядок є наслідком дотримання не тільки правових, а й інших норм – моралі, релігійних правил, звичаїв тощо. Тому правопорядком охоплюються далеко не всі відносини.

Певна частина суспільного життя не потребує правової регламентації, знаходиться у сфері дії норм моралі та інших неправових нормативних регуляторів і тому не включається у зміст правопорядку. Незважаючи на це, в правовій державі всі елементи громадського порядку взаємодіють між собою і знаходяться під його захистом. Однак тільки правопорядок охороняється спеціальними державно-правовими заходами, державним примусом.

4. 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.

5. 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

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 законності 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 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. Ста-рилова. 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., с. 22.
10. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98.

*Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.

11. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 2. Ст. 154.

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. С. 18–20.

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. Богучький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х.: Право. 624 с.

24. Макаренко О. Щодо співвідношення понять «орган виконавчої влади» та «орган державної управи». *Право України*. № 6. 2000. С. 23–26.

25. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України: *академічне видання*. Х.: Право, 2009. С. 329.

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. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Авер'янова В. Б. К.: Юрінком Інтер. 1998. 432 с.

33. 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.

34. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Авер'янова В. Б. К.: Юрінком Інтер. 1998. 432 с.

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.: Юристь, 1999. 320 с.

37. Лазарев Б. М. Государственная служба. М.: Академический правовой университет при Институте государства и права РАН, 1993. С. 65.

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., с. 59.

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](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](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. Лазарев Б. М. Государственная служба. М.: Академический правовой университет при Институте государства и права РАН, 1993. С. 65.

46. 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; Учебник гражданского права. Часть 1 / Под ред. Т.И. Илларионовой, Б.М. Гонгалю, В.А. Плетнева. Москва, 1998. URL: [http://www.pravo.vuzlib.net/book\\_z840\\_page\\_87.](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.

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, проституції, 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](http://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. Філософія 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. Шешученко (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., с. 11.
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. С. 29–31.

90. Федоренко В. Методологія сучасних конституційно-правових досліджень в Україні: *наукова доповідь*. НАПрН України, Київський регіональний центр. К.: Видавництво Ліра-К, 2015. 64 с., С. 50.

91. Шагиев Б. Юридическая деятельность и ее система: проблемы теории и практики: *монографія*. М.: Юрлитинформ, 2014. 365 с., С. 6.

92. Федоренко В. Методологія сучасних конституційно-правових досліджень в Україні: *наукова доповідь*. НАПрН України, Київський регіональний центр. К. : Видавництво Ліра-К, 2015. 64 с., с. 52.

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](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., с. 22; 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/oslavskij\\_vvu/index.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/dvu/oslavskij_vvu/index.htm).

96. Ладиченко В. В. Аксіологічна природа організації державної влади. *Часопис Київського університету права*. 2006. № 1. С. 9–15., С. 10.; Острах М. Б. Провадження з надання адміністративних послуг в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2012.

97. Арістотель. Політика. Пер. з давньогр. О. Кислюка. К.: Основи, 2000. С. 16–17, 80, 88, 116; 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, 192.

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.

Ин-т філософії НАН України; Вінниц. держ. тех. ун-т. Б.м.: Port-Royal, 2001. С. 26–27, 65; 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., С. 193–194.

104. Авер'янов В. Б. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей. *Право України*. № 5. 2009. С. 30–35., С. 30; Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Авер'янова В. Б. К. : Юрінком Інтер. 1998. 432 с., С. 38; 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. Жуган М., Марченко В. Принцип поділу влади: сучасні інтерпретації. *Право України*. № 2. 2011. С. 193–200., С. 198; Ківалов С.В. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник / С.В.

Ківалов, Л.Р. Одеса : Юридична література, 2002. 312 с; Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) / І.П. Голосніченко. Київ, 1998. 52 с.

107. Автономов А. С. Правовая онтология политики: к построению системы категорій: *моногр.* М: ООО Фирма «Инфограф», 1999. 384 с., с. 320; 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](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., P. 37.

110. Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. 804 с., с. 58.

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., С. 27; 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. Антикоруptionне 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](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., С. 114; 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., С. 458; Пашинський А. Конфлікт інтересів у діяльності депутатів місцевих рад. URL: [https://jurliga.ligazakon.net/experts/192/711\\_konflkt-nteresv-u-dyialnost-deputatv-mstsevikh-rad](https://jurliga.ligazakon.net/experts/192/711_konflkt-nteresv-u-dyialnost-deputatv-mstsevikh-rad)

117. Энгельс Ф., Маркс К. Эльберфельдские речи. [соч. 2-е изд]. М., 1969. Т. 2. 657 с., С. 761.

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., С. 52; Лис А.Б. Світовий досвід надання послуг населенню державними і самоврядними органами влади. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. С. 43–50. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2015\\_9\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_9_8).

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., С. 315.

124. Лунеев В. В. Преступность XX века. Мировой криминологический анализ. М.: Норма, 1997. 497 с., С. 57.

125. Андреевский И. Е. Полицейское право. [2-е изд.]. СПб., 1874. Т. 1. 648 с., С. 19.

126. Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897. 477 с., С. 2.

127. Энгельс Ф., Маркс К. Анти-Дюринг. [соч.]. М., 1961. Т. 20. 573 с., С. 537.

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](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2010_1_20)

129. Нерсисянц 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., С. 112.

131. Зонненфельс И. Начальные основания полиции или благочиния. М., 1787. 367 с., С. 33; 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., С. 4; Сопільник Л. І. Стандартизація, якість продукції, метрологія, сертифікація в системі адміністративного права: навчальний посібник / Л. І. Сопільник, О. І. Остапенко. 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., С. 56.

135. Теорія держави і права: *навч. посіб.* / За заг. ред. С. Л. Лисенкова., В. В. Копейчикова. К.: Юрінком Інтер, 2004. 368 с., С. 41; 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. Фадєєв В. І. Основы государства и права. М.: Юристъ, 1997. 342 с., с. 15.

137. Коваленко А. И. Теория государства и права (В вопросах и ответах): *Учебник для студ. юрид. вуз. и фак.* М.: Знание, 1994. 150 с., с. 36.

138. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб.: Изд. юрид. кн. маг. Н. К. Мартынова, 1914. 360 с., с. 250.

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](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., с. 473-475.

142. Борко А. Л. Поняття державної влади як основи в розумінні судової

влади. URL: [www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/pib/2011\\_5/PB-5/PB-5\\_4.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2011_5/PB-5/PB-5_4.pdf).

143. Хоменко О. В. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості: *автореф. дис.... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія держави і права; історія політичних і правових учень»*. URL: <http://www.nbu.gov.ua/ard/2005/05hovppo.zip>.

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.nbu.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., с. 6.

154. Борко А. Л. Поняття державної влади як основи в розумінні судової

влади. URL.: [www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/pib/2011\\_5/PB-5/PB-5\\_4.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2011_5/PB-5/PB-5_4.pdf)..

155. 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.nbu.gov.ua/ard/2009/09fyod-vu.zip>.

156. 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).

157. Бахрах Д. Н. Административное право : [учеб. для вузов]. М. : Изд-во БЕК, 1999. 368 с., с. 65.

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., с. 300.

160. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. 3-тє вид., переробл. та допов. К.: Атіка, 2009. 608 с., с. 543.

161. Гетьман Є. Поняття «державна влада» та її співвідношення з виконавчою владою. *Публічне право*. 2012. № 4(8). С. 70–76.

162. Бабич О. М. Виконавча влада та її місце в системі державної влади. *Держава і право*. 2010. Вип. 50. С. 302–309., с. 307.

163. Палиенко Н. И. Учение о сущности права и правовой связанности государства. Х., 1908. С. 283–284.

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., с. 25–28.

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., с. 14.

168. Кистяковский Б. А. Социальные науки и право. *Философия и социология права*. СПб.: РГХИ, 1999. 325 с., с. 328.

169. Теория государства и права: [учебн. пособие для вузов]; под ред. проф. А. И. Косарева. М.: ЮНИТИ–ДАНА, Закон и право, 2000. 331 с., с. 38.

170. Манохин В. М. Российское административное право / В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин, З. А. Багишаев. М., 1996. 341 с., с. 46.

171. Нерсисянц 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.

172. Delsol CH-M Les idees politiques au XX-em siècle Paris: Presse Universitaire de France, 1991. 276 P., с. 176.

173. Загальна декларація прав людини. Права людини. Міжнародні договори України. К., 1992.

174. Storia di Francia. P., 1993. 597 P., с. 156–157.

175. Delsol CH-M Les idees politiques au XX-em siècle Paris: Presse Universitaire de France, 1991. 276 P., с. 182.

176. Delsol CH-M Les idees politiques au XX-em siècle Paris: Presse Universitaire de France, 1991. 276 P., с. 187.

177. Європейська Конвенція про захист прав людини та основних свобод. Права людини. Міжнародні договори України. К., 1992.

178. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права. Права людини. Міжнародні договори України. К., 1992.

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.,

с. 36–88.

181. Ковлер А. И. Антропология права: учебник для вузов. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА.М), 2002. 327 с., с. 16.

182. Delsol CH-M Les idees politiques au XX-em siècle Paris: Presse Universitaire de France, 1991. 276 p., P. 183.

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. Богдановско-го; 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. Політологія: історія та методологія. За ред. Ф. М. Кирилюка. К., 2000. С. 223.

190. Скакун О. Ф. Теория государства и права. Х., 2000. С. 161.

191. Поппер К. Р. Открытое общество и его враги. М., 1992. Т. 2: Время лжепророков: Гегель, Маркс и другие оракулы. С. 177.

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. Політологія: *підруч.* [А. Колодій та ін.]; за ред. А. Колодій. К., 2000. С. 398; 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. С. 30.
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. С. 39.
199. Delsol CH-M Les idees politiques au XX-em siècle Paris: Presse Universitaire de France, 1991. 276 p., p. 189.
200. Токвіль А. де. Про демократію в Америці. К.: Видавничий дім «Всесвіт», Ун. 1999. 587 с., с. 17–35.
201. Локк Дж. Избранные произведения / Дж. Локк. М., 1962. Т. 2. 532 с., с. 260–340.
202. Ковлер А.И. Антропология права: учебник для вузов. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА ИНФРА.М), 2002. 327 с., с. 17–25.
203. Delsol CH-M Les idees politiques au XX-em siècle. Paris: Presse Universitaire de France, 1991. 276 p., P. 192; 207.
204. Арон Р. Демократия и тоталитаризм. М.: «Текст», 1983. 457 с., С. 76.
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» / Д. Л. Савенко; кер. роботи Х. Бехруз; 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*)

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. Марушій О. А. Дотримання законності при вирішенні питань внутрішньо переміщених осіб. *Політичні, соціальні, економічні, психологічні та правові механізми регулювання міграційних процесів у сучасних умовах*: матеріали Міжнародної заочної науково-практичної конференції (м. Львів, 17 травня 2018 р.). Київ: МП «Леся», 2018. С. 84–86.

11. Марушій О. А. Правоохоронні органи в системі забезпечення законності в державному управлінні. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*: матеріали заочної науково-практичної конференції (м. Львів, 30 березня 2018 р.). Львів, 2018. С. 53–55.

**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?

<b>Відповідь</b>	<b>Кількість</b>	<b>%</b>
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?

<b>Відповідь</b>	<b>Кількість</b>	<b>%</b>
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?

<b>Відповідь</b>	<b>Кількість</b>	<b>%</b>
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?

<b>Відповідь</b>	<b>Кількість</b>	<b>%</b>
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?

<b>Відповідь</b>	<b>Кількість</b>	<b>%</b>
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?

<b>Відповідь</b>	<b>Кількість</b>	<b>%</b>
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?

<b>Відповідь</b>	<b>Кількість</b>	<b>%</b>
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?

<b>Відповідь</b>	<b>Кількість</b>	<b>%</b>
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?

<b>Відповідь</b>	<b>Кількість</b>	<b>%</b>
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?

<b>Відповідь</b>	<b>Кількість</b>	<b>%</b>
Так	284	68,9
Ні	45	10,9
Складно визначити	48	11,7
Не відповіли	35	8,5
	412	100%

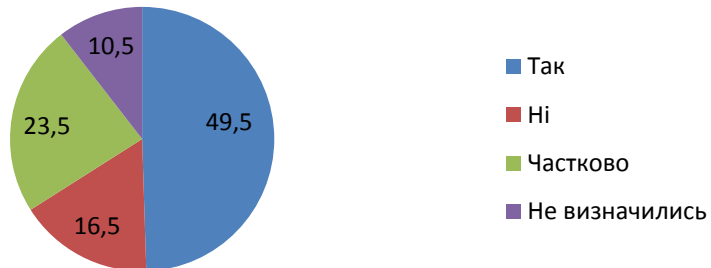
**1. Як Ви можете оцінити стан забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади в Україні в умовах глобалізаційних викликів?**



**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?**



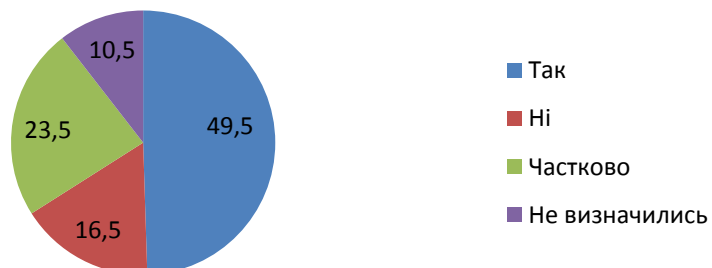
**5. Чи, на Вашу думку, діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення законності, можна вважати ефективними??**



**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?**

