

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

© Марушій О. А., 2015

Розкрито зміст і сутність державного управління та забезпечення принципу законності в його діяльності. Адже саме принцип законності дає можливість функціонувати системі державного управління, здійснювати цілеспрямований вплив на суспільні відносини, надавати управлінські послуги тощо.

Ключові слова: законність, державне управління, виконавча влада, гарантії законності, адміністративно-правове регулювання.

А. А. Марушій

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Раскрыто содержание и сущность государственного управления и обеспечено принципы законности в его деятельности. Ведь именно законность позволяет функционировать системе государственного управления, осуществлять целенаправленное воздействие на общественные отношения, оказывать управленческие услуги и т. п.

Ключевые слова: законность, государственное управление, исполнительная власть, гарантии законности, административно-правовое регулирование.

О. А. Marushiy

ADMINISTRATIVE FRAMEWORK PRINCIPLE OF LEGALITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

The authors elucidate the meaning and essence of governance and ensuring the principle of legality in its activities. After all, the principle of legality lets you operate the system of public administration, carry out meaningful impact on social relations, to provide management services and so on.

Key words: legitimacy, governance, executive power, guarantees of legality, administrative and legal regulation.

Постановка проблеми. У процесі функціонування органів державної влади і насамперед її виконавчої гілки законність проявляється у тому, що усі рішення, які приймаються органами управління, повинні відповідати чинному законодавству та встановленим законами процедурам і формам, не виходити за межі компетенції цього 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 фактом 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”.

Аналіз дослідження проблеми. Різноманітні аспекти, що стосуються розкриття змісту та суті державного управління, розробки принципів, на яких будується діяльність органів влади щодо здійснення управлінських функцій, розглядають праці таких вчених, як: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, В. В. Богуцький, І. Л. Бородін, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, П. П. Михайленко, О. М. Музичук, В. Л. Ортинський, О. І. Остапенко, В. П. Петков, О. П. Рябченко, М. Ф. Селівон, О. В. Серьогін, С. С. Сливка, М. П. Стрельбицький, Л. М. Стрельбицька, І. К. Туркевич, О. Ф. Фрицький, К. Ф. Шеремет, О. М. Якуба, Х. П. Ярмакі, С. М. Яровий та ін.

Мета роботи – дослідити державне управління як специфічний різновид діяльності органів держави, основним призначенням якого є організація виконання правових актів та інших рішень державних органів, передусім на основі принципу законності.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні у нашій державі процес вдосконалення системи державного управління є особливо актуальним, передусім в контексті адміністративно-правової реформи, а також намагань Української держави стати повноправним членом європейського простору. Для цього важливе значення має питання адміністративно-правового забезпечення принципу законності у діяльності усіх органів державного управління. Зрозуміло, що сьогодні принцип законності відіграє одну з ключових ролей у функціонуванні не тільки органів державної влади, але й суспільства загалом [1, с. 215].

Натомість багато дослідників наголошують на тому, що у сфері державного управління та адміністративно-правових відносин принцип законності відіграє визначальну роль. Зокрема, М. Баглай та В. Туманов описують законність, як процес суворого додержання Конституції та законів, а також інших правових актів усіма органами державної влади, місцевого самоврядування, посадовими особами і громадянами [2, с. 143].

Насамперед потрібно зазначити, що під державним управлінням розуміють певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер, полягає в організуючому впливі на суспільні відносини шляхом застосування державно-владних повноважень [3, с. 119–120].

У вітчизняній адміністративно-правовій науці радянського періоду категорія “державне управління” вважалася базовою і домінуючою. Адже саме адміністративне право як фундаментальна галузь правової системи спрямовувалось переважно на регулювання суспільних відносин у процесі здійснення державного управління. У цей час вказана категорія так і не отримала однозначного тлумачення. У науковій літературі доволі активно дискутувалось співвідношення т. зв. “широкого” і “вузького” тлумачень поняття державного управління. Причому з часом все більшої переваги набувала тенденція його широкого розуміння, тобто, як такого, що здійснюється не лише спеціалізованими виконавчо-розпорядчими органами, а й усіма видами державних органів (у зв'язку із цим інколи пропонувався і окремий термін – “управління державними справами”, на противагу терміну “державне управління”) [4, с. 13].

Натомість сьогодні, із запровадженням в Україні конституційного принципу розподілу державної влади подібна класифікація видів державної діяльності втратила своє значення. Основними видами діяльності держави тепер вважається здійснення: а) законодавчої влади; б) виконавчої влади; в) судової влади. Отже, такий вид, як “державне управління”, за новою класифікаційною схемою не потрапляє до переліку основних видів державної діяльності.

Проте це аж ніяк не означає, що, власне, явище “державне управління”, а отже, і відповідна категорія (поняття) зникають зі змісту державної діяльності.

Державне управління як специфічний різновид діяльності органів держави існувало і продовжує існувати цілком об'єктивно. Адже його основне призначення – організація виконання правових актів та інших рішень державних органів шляхом різного роду владно-розпорядчого впливу на суспільні відносини та процеси не тільки зберігається, але й набуває все більшого значення в умовах загальної трансформації ролі держави у новостворюваному громадянському суспільстві з його ринковими механізмами, стандартами демократичної та відкритої державної влади.

Отже, стає зрозумілим, що на розглядуваному рівні наукового узагальнення використовувати у “широкому” розумінні термін “державне управління” немає жодної потреби. Доцільніше знайти інший прийнятний термін – на кшталт “державний вплив на суспільні процеси” – для визначення усієї сукупності напрямів реалізації влади з боку держави загалом в інтересах організуючого впливу на життєдіяльність суспільства.

Водночас треба погодитися з думкою В. Б. Авер'янова, що саме “вузьке” розуміння державного управління має бути переважаючим у галузевих державно-управлінських дослідженнях, зокрема й в адміністративно-правовій науці. У зазначеному тлумаченні державне управління – у цілісному вигляді або у вигляді своїх окремих функцій, форм, методів та інших елементів змісту – у тому чи іншому обсязі здійснюється різними державними органами, що належать до різних гілок державної влади.

Закономірно, що для органів виконавчої влади державне управління є одним з провідних напрямів діяльності (хоча далеко не всеохопним, а тим більше не єдиним). Для інших же видів органів державної влади управлінська діяльність має допоміжне значення щодо їх профільних завдань і функцій. Проте і в цих випадках йдеться про здійснення державного управління як особливого виду діяльності [4, с. 13–14].

Відомий український учений-адміністративіст В. К. Колпаков під державним управлінням розуміє специфічну діяльність держави, що проявляється у функціонуванні низки уповноважених структур (органів) з реалізації виконавчо-розпорядчих функцій, що безперервно, планомірно, владно і в межах правових установок впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення, відповідно до публічних інтересів [5, с. 18].

На нашу думку, важливо виділити той факт, що на розвиток сучасних теорій державного управління значний вплив мала парадигма технократичного мислення, яка пропонує передачу управління менеджерам і перетворення процесу управління на певний технологічний процес [6, с. 94–104]. “Соціальний інтелект”, уособлений у досягненнях науково-технічного прогресу, на думку технократів, здатний вирішити усі нагальні суспільні проблеми, здійснити експертизу будь-яких політичних і управлінських рішень та їх соціальних наслідків. Але така абсолютизація науково-технологічних чинників, як свідчить суспільний розвиток, не може пояснити повною мірою особливості соціальних процесів, отже, в сучасній науковій літературі ведуться дослідження, які ґрунтуються не лише на технократичній парадигмі мислення, а включають аналіз наявності соціальної ідеї, моделі або програм, здатних забезпечити стабільність і злагоду у суспільстві, спроможність створити свої національні структури управління, вивчення потреби у політиках, які користуються довірою народу або його більшої частини, наявність хоча б мінімального консенсусу у суспільстві щодо фундаментальних цінностей і толерантного ставлення до інакомислячих [7, с. 43].

Державне управління у наш час все більше набуває характеру такої діяльності, яка теоретично має випереджати суспільно-історичну практику, відповідати законам об'єктивного світу, визначати межі та можливості управління у зв'язку з тим, що соціальні програми та ідеали, що створюються людьми, можуть приводити не лише до позитивних, але і до негативних наслідків, якщо вони суперечать об'єктивним законам природи і суспільства, потребам та інтересам людей [8, с. 53].

Державному управлінню притаманні усі ознаки виконавчої влади. У процесі реалізації виконавчої влади відбуваються втілення у життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування усіх важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку. Проте було б перебільшенням говорити про цілком самостійне, а тим більше автономне, існування виконавчої влади щодо інших гілок влади. Адже державна влада – як

здатність держави приймати обов'язкові рішення та домагатися їх виконання – явище цілісне. Воно інтегрує усі прояви політичної волі народу як єдиного джерела (суверена) влади у державі, тобто поділяється не сама влада, а функціонально-структурний механізм її здійснення.

Саме об'єктивне призначення виконавчої влади – виконання законів та інших правових актів – підтверджує єдність цієї гілки влади зі змістом державного управління, тобто управлінської діяльності держави [9, с. 238–239].

Виконавча влада здійснюється системою спеціально створених суб'єктів – органами виконавчої влади різних рівнів, наділених виконавчою компетенцією, що не властива органам законодавчої та судової влади. Через систему цих органів виконавчої влади здійснюється державне управління, виконавча та розпорядча діяльність.

Державні органи виконавчої влади уповноважені діяти самостійно у межах компетенції, визначеної Конституцією України та законами, без якихось узгоджень з органами інших гілок влади.

Виконавча влада орієнтована насамперед на реалізацію законів. Від інших гілок влади вона принципово відрізняється предметом і сферою своєї діяльності, її основне призначення – організація виконання актів законодавчої влади та інших нормативних актів, тому вона й називається “виконавчою владою” і характеризується тим, що має власне поле для суспільних відносин щодо реалізації своїх повноважень.

Державні органи виконавчої влади наділені, згідно з Конституцією України, також повноваженнями щодо видання нормативних актів та участю у законотворчому процесі.

Важливою ознакою виконавчої влади, на переконання Н. Р. Нижник, є її організуючий характер. У ній зосереджена уся реальна практична робота щодо здійснення законів, актів вищого керівництва. Вона переводить політичні проблеми в організаційні, об'єднує зусилля громадян, наводить порядок, підтримує його у нормальних та екстремальних умовах [10, с. 13].

Виконавча влада, як одна з гілок державної влади, наділена низкою особливостей, що відображається на характері та визначенні органу виконавчої влади. На думку Б. М. Габрічідзе, основними ознаками органу виконавчої влади є те, що він:

- 1) складова механізму (системи) виконавчої влади;
- 2) діє (функціонує) у сфері виконавчої влади, а не будь-якої іншої;
- 3) виступає за дорученням від імені держави;
- 4) реалізовує діяльність виконавчого та розпорядчого характеру;
- 5) має власне бачення, свою структуру, застосовує властиві йому форми і методи діяльності

[11, с. 98].

З огляду на це, учений сформулював визначення: орган виконавчої влади – складова механізму (системи) виконавчої влади, діє у сфері виконавчої влади, виступає за дорученням і від імені держави; здійснює діяльність виконавчого і розпорядчого характеру, має власну компетенцію, свою структуру, застосовує властиві йому форми та методи діяльності [11, с. 99].

Отже, серед загальної системи вимог до діяльності органів у сфері державного управління є неухильне дотримання норм чинного законодавства, а отже, принципу законності. Потрібно наголосити, що значним кроком у напрямку адміністративно-правового забезпечення законності і формування законодавчої бази функціонування цілісної та відповідальної адміністративної системи стало прийняття Закону України від 7 жовтня 2010 року “Про Кабінет Міністрів України” та Закону України від 17 березня 2011 року “Про центральні органи виконавчої влади”. Утім прийняття цих законів не вирішило і не могло вирішити усіх існуючих проблем у сфері забезпечення законності в регулюванні відносин державного управління.

Наголошуючи на значенні забезпечення принципу законності у регулюванні відносин державного управління, передусім з позиції адміністративного права, необхідно звернути увагу на чітку законодавчу регламентацію форм і способів самої адміністративної діяльності, оскільки за умов правової невизначеності, недосконалості законодавчої бази ми не можемо говорити ані про принцип, ані про метод, ані про режим законності. Більше того, якщо ми виходитимемо з класичного для юридичної науки розуміння законності, як “верховенства закону над іншими

нормативно-правовими актами чи документами”, то і в цьому разі неточність і недосконалість законодавчого регулювання може призвести не тільки до виникнення колізій у законодавстві, але й до того, що норми Конституції України не будуть реалізовуватись з причин відсутності відповідних правових механізмів.

Однак цілком зрозуміло, що, характеризуючи актуальні адміністративно-правові проблеми забезпечення принципу законності в регулюванні відносин державного управління, повинно йтися не лише про існуючі проблеми розвитку системи адміністративного законодавства в Україні, а насамперед про те, що у самій сфері державного управління існує багато проблем, що породжуються відсутністю чітко визначеної ієрархічної структури нормативно-правових актів.

У результаті цього на рівні відомчої адміністративної нормотворчості нерідко приймаються підзаконні акти, які значною мірою змінюють сферу законодавчого регулювання тих чи інших відносин, прямо суперечать закону, вихолощують його зміст, стають причиною порушення прав і свобод людини і громадянина.

Висновки. Отже, становлення і розвиток правової, демократичної держави неможливі без укріплення та удосконалення правової основи усіх сфер державного та громадського життя. Саме тому упродовж останніх років законодавчими і виконавчими органами державної влади України здійснювався активний правотворчий процес, результати якого передбачали докорінне поліпшення правового регулювання усіх сфер життєдіяльності суспільства. Натомість одним з основних завдань юридичної науки є підготовка науково обґрунтованих рекомендацій з удосконалення законодавства. Мається на увазі не прийняття виключно нових законів, оскільки їхня кількість ще не свідчить про достатню урегульованість законодавством суспільних відносин і на цій основі зміцнення законності, а необхідність нової, вищої якості їх реалізації, дієвих механізмів їх забезпечення з неухильним дотриманням принципу законності у сфері державного управління.

1. Розова Т. В. Специфіка становлення громадянського суспільства в Україні / Т. В. Розова, В. Ю. Барков. – Одеса, 2003. – С. 215. 2. Баглай М. В. Мала енциклопедія конституційного права / М. В. Баглай, В. А. Туманов. – М., 1998. – С. 143. 3. Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. кол.: Ю. С. Шемчушенко (відп. ред.) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 1999. – Т. 2: Д – Й. – 744 с. 4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. Б. В. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с. 5. Адміністративне право України: підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. 6. Адамов Б. І. Вплив державного управління на формування інформаційної відкритості як основи соціального партнерства в українському суспільстві / Б. І. Адамов, Н. Г. Діденко: зб. наук. пр. ДонДУУ “Управління діяльністю органів державної влади”: Серія “Державне управління”. – Донецьк: ДонДУУ, 2006. – Т. VII. – Вип. 71. – С. 94–104. 7. Алехин В. В. Філософія управління (соціально-гуманитарні проблеми): моногр. / В. В. Алехин, Л. В. Алехина, В. В. Бурега, С. Ф. Поважний; под общ. ред. В. В. Алехина. – Донецьк: ДонГАУ, 1999. – 294 с. 8. Діденко Н. Г. Державне управління і соціальне партнерство: актуальні проблеми теорії і практики: моногр. / Н. Г. Діденко. – Донецьк: Східний видавничий дім, 2007. – 404 с. 9. Авер'янов В. Виконавча влада в Україні та її правове регулювання // Вісник Академії правових наук України: до 10-річчя Академії правових наук України. – 2003. – № 3. – С. 238–253. 10. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: зб. наук. пр. / кол. авт.; наук. кер. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 224 с. 11. Административное право России: учеб. / Б. Н. Габричизе, А. Г. Чернявский, С. М. Кузнецов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, 2008. – 680 с.