

**ДОБРОВІНСЬКИЙ М. М.**

студент 1-го курсу екологічного факультету Житомирського національного агроекологічного університету, м. Житомир, Україна

## ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ЗАКОННОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Одним із пріоритетних завдань української держави на сучасному етапі її розвитку є забезпечення режиму законності в суспільних відносинах. Найбільш чітко таке завдання актуалізується в період економічної кризи та політичного протистояння, що характерно для сучасного розвитку нашої держави. Важлива роль у виконанні цього завдання належить органам державної влади, зокрема й публічній адміністрації. Водночас не менш важливим є забезпечення законності в діяльності самої публічної адміністрації, оскільки така діяльність безпосередньо пов'язана із забезпеченням реалізації законодавчо визначених прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин, з обмеженнями, заборонами та примусом. Від належного виконання органами публічної адміністрації завдань, функцій та повноважень значною мірою залежить стан не лише законності, а й правопорядку в країні.

Проблемам законності присвятили праці представники загальної теорії держави і права: П. М. Рабінович, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков, О. Ф. Скакун, представники галузевих юридичних наук: М. В. Джига, Д. О. Кобзін, О. Ю. Синявська, М. І. Ануфрієв, О. П. Нагорний. Праці учених мають важливе наукове та практичне значення, оскільки формують загальнотеоретичну основу для досліджень поняття та змісту законності.

Незважаючи на численні вимоги щодо дотримання законності в діяльності публічної адміністрації, ситуація у цій сфері потребує значного покращення. Зокрема, існують непоодинокі випадки скоєння державними службовцями резонансних надзвичайних подій, серед яких злочинні прояви, корупційні діяння тощо. Надзвичайно гостро постає питання щодо дотримання представниками публічної адміністрації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб під час реалізації тих чи інших адміністративних процедур.

Необхідно звернути увагу на те, що, незважаючи на досить поширене використання категорії «законність» у назві й тексті законодавчих актів, у навчальній та науковій літературі, сьогодні відсутнє узгоджене її тлумачення, у зв'язку з чим єдине розуміння сутності цього явища так і не знайдено. Більше того, відсутня однаковість учених щодо меж цієї категорії, системи нормативних актів, які її передбачають.

Учені також визначають принципи законності, основні риси законності, основи (гарантії) законності, способи (засоби) забезпечення законності, систему суб'єктів забезпечення законності в державі тощо.

До причин та умов, які сприяють порушенню законності діяльності публічної адміністрації, необхідно віднести: нечіткість законодавчо визначених завдань, функцій та повноважень органів публічної адміністрації, що призводить до дублювання та паралелізму в їх діяльності; неналежне фінансове та матеріально-технічне забезпечення їх діяльності; непрофесіоналізм частини державних службовців щодо вирішення приватних питань; відсутність дієвих норм юридичної відповідальності за порушення законності представниками публічної адміністрації; бюрократизацію та тяганину під час реалізації адміністративних процедур; неякісне вивчення кандидатів на державну службу в органах публічної адміністрації; відсутність контролю безпосередніх керівників (начальників) за поведінкою підлеглих, виконання ними службових завдань; формальне проведення атестації державних службовців; неналежне соціальне забезпечення персоналу публічної адміністрації, яке не відповідає статусу представника державної влади; недодержання вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, зайняття забороненими видами діяльності; відсутність ідеології функціонування публічної адміністрації як діяльності щодо забезпечення реалізації, насамперед, прав і свобод громадян, надання адміністративних послуг; відсутність дієвого громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації.

Крім вищенаведених та інших правових та організаційних причин і умов порушення законності в діяльності публічної адміністрації, існує різне, іноді протилежне розуміння сутності законності в нормативних актах, значне звуження або навпаки – розширення її змісту.

Для того щоб забезпечити режим законності в діяльності публічної адміністрації, держава має створити основу для цього, тобто передбачити систему гарантій забезпечення законності. Як правило, у навчальній літературі такі гарантії поділяються на дві групи, однак називаються по-різному: загальні та спеціальні; об'єктивні умови та спеціальні юридичні засоби; загально-соціальні та юридичні; об'єктивні умови існування суспільства та спеціально вироблені державою і громадськістю засоби, що забезпечують точну реалізацію норм права всіма суб'єктами. Більш вдалими вважаємо розуміння двох груп гарантій законності, запропоноване В. К. Колпаковим та О. В. Кузьменко, відповідно до якого, перша група таких гарантій вважається умовами (передумовами) забезпечення режиму законності (політичні, економічні, ідеологічні, організаційні тощо); друга – спеціальними засобами забезпечення режиму законності [3, с 332-333].

Завдання щодо забезпечення законності в діяльності публічної адміністрації виконує широке коло суб'єктів, у зв'язку з чим доцільно їх класифікувати за такими критеріями:

За організаційною належністю до публічної адміністрації: а) зовнішні, тобто ті, які не входять до організаційно-штатної структури органів публічної адміністрації; б) внутрішні, тобто ті, які, навпаки, входять до організаційно-штатної структури органів публічної адміністрації.

Залежно від мети утворення та діяльності суб'єктів забезпечення законності діяльності публічної адміністрації: а) ті, які спеціально утворені для контролю за станом законності (судові та правоохоронні органи, контрольно-ревізійні органи, керівники та начальники усіх рівнів, громадські організації правоохоронної спрямованості тощо); б) ті, для яких забезпечення законності в діяльності публічної адміністрації є одним із завдань (Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади (крім правоохоронних); органи місцевого самоврядування тощо).

Залежно від напрямку службової діяльності, яка перевіряється: а) суб'єкти, які перевіряють дотримання законності за всіма напрямками службової діяльності (керівники, начальники, інспекторські підрозділи тощо); б) суб'єкти які перевіряють дотримання законності в певній сфері службової діяльності публічної адміністрації (контрольно-ревізійні підрозділи, служби (підрозділи), які перевіряють дотримання норм екологічного, житлового, земельного, будівельного та багатьох інших видів законодавства).

Однією із не вирішених адміністративно-правовою наукою проблем є розмежування таких категорій, як законність та дисципліна. Так, на думку одних учених, законність поглинає собою дисципліну, на думку других – дисципліна поглинає собою законність, треті вказують на синонімічний характер цих категорій. На нашу думку, що до ознак, за якими дисципліну можна відмежувати від законності варто віднести такі: дисципліна на відміну від законності передбачає дотримання вимог, які містяться навіть в усних наказах та розпорядженнях керівників та начальників усіх рівнів; на відміну від законності, дисципліна в переважній більшості випадків стосується дотримання вимог з питань внутрішнього розпорядку (підлеглість, субординація, робочий час, час відпочинку, навантаження тощо), у зв'язку з цим вона має внутрішньо-організаційне спрямування, у той час як законність – переважно зовнішнє.

Законність у правовій демократичній державі повинна забезпечувати охорону людини від свавілля як самої держави, так і її органів, посадових осіб. Від стану законності залежать ступінь свободи особи, реальність її прав і свобод, рівень демократії.

Особливість режиму законності в діяльності органів публічної організації полягає в тому, що, з одного боку, виконуючи притаманні їм функції та завдання, вони тим самим послідовно забезпечують законність у державі. З іншого – сама діяльність органів публічної адміністрації базується на суворому дотриманні Конституції України, законів України та підзаконних актів.

Зміст законності діяльності публічної організації полягає у такому: 1) всі рішення, які приймають органи та працівники публічної адміністрації, мають відповідати чинному законодавству та підзаконним актам; 2) такі рішення не повинні виходити за межі повноважень вищезазначених органів та працівників, тобто тільки з питань, що віднесені до їх компетенції; 3) рішення публічної адміністрації повинні прийматися у такому порядку і таких формах, які відповідають нормативним приписам.

Перш ніж сформулювати поняття законності в діяльності публічної адміністрації, визначимо її ознаки:

- вона є невід'ємним елементом демократії, оскільки запобігає вседозволеності;
- з одного боку, законність – це наявність законів та підзаконних нормативно-правових актів, з іншого – їх суворе дотримання та виконання;
- законність полягає у дотриманні нормативних актів різної юридичної сили;
- законність передбачає своєчасне та об'єктивне реагування на факти порушення законодавства;
- вимоги законності передбачені як матеріальними, так і процесуальними нормами, і є обов'язковими для всіх суб'єктів, незалежно від майнового статусу, належності до державної влади тощо;
- метою забезпечення законності діяльності публічної адміністрації є: попередження, виявлення та усунення (припинення) правопорушень та їх негативних наслідків; відновлення порушеного правомірного стану; притягнення винних до юридичної відповідальності; завданням – забезпечення належного виконання персоналом публічної адміністрації завдань, функцій, обов'язків, реалізації наданих прав;

Враховуючи вищенаведені ознаки законності діяльності органів публічної адміністрації, пропонуємо визначити її як такий режим функціонування органів публічної адміністрації, під час якого вони не лише вимагають від фізичних та юридичних осіб безумовного виконання норм та вимог чинного законодавства, а й самі неухильно їх дотримуються (виконують), відповідним чином реагують на їх порушення, забезпечують відновлення порушених прав.

#### **Список використаних джерел:**

1. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – 6-е вид. – Х. : Консум, 2002. – 160 с.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / Скакун О. Ф. – Пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
3. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
4. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.] ; за ред. В. В. Копейчикова. – стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.

5. Гаращук В. М. Законність у сфері державного управління / В. М. Гаращук // Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 247 с.