

УДК 35:340.132(477)

*М. В. Журавель***ПРИНЦИП ЗАКОННОСТІ В ПРОЦЕСІ РОЗВИТКУ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

З моменту проголошення незалежності України у 1991 р. почали відбуватися загальні зміни в системі державної влади та державного управління України. Дані процеси продемонстрували не лише суто декларативні наміри перейменувати відносини державного управління на демократичні, а й реальне намагання перебудувати систему державного управління у такий спосіб, щоб вона відповідала тим цінностям, які однозначно зафіксовано на найвищому конституційному рівні. Тому процес розвитку системи державного управління від самого початку нової історії незалежної України виявився одним із ключових елементів загального руху до демократичної, правової та соціальної держави.

Загалом слід зазначити, що проблематика державного управління майже завжди була предметом доволі активних досліджень представників науково-юридичної спільноти як за радянських часів (Г. Атаманчук, Є. Блажнов, Б. Курашвілі, Б. Лазарєв, А. Омаров, В. Основін, Г. Петров, М. Піскотін, С. Студеникін, В. Юсупов, Л. Явич), так і в пост-радянський період. При цьому маються на увазі не лише видатні представники вітчизняної науки адміністративного права і державного управління (В. Авер'янов, Н. Александрова, О. Андрійко, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Є. Додін, Р. Калюжний, А. Комзюк, В. Колпаков, О. Крупчан, Є. Кубко, Н. Нижник, М. Орзіх, О. Рябченко, М. Тищенко, Є. Харитонов, В. Цветков, М. Цвік, В. Шкарупа та ін.), а й цілий ряд відомих російських дослідників, які не менш активно досліджують питання державного управління, розвиток виконавчої влади та процеси адміністративно-правового впливу на процеси розвитку системи державного управління.

Поняття законності в сучасній правовій науці визначається одразу у декількох значеннях, серед яких прийнято виділяти: а) законність як метод; б) законність як принцип; в) законність як режим, завдяки якому забезпечується загальнообов'язковість юридичних норм в суспільстві

і державі. Тому характеризуючи теоретичний і практичний зміст цього терміна, Ю. Шемшученко пише, що законність — це фундаментальна юридична категорія й одночасно комплексне юридично-правове явище, що відображає правовий характер організації суспільного життя, організаційний зв'язок права і влади, права і держави [1, с. 498]. Водночас, як зазначає відомий російський адміністративіст Д. Бахрах, законність — це також обов'язкова наявність достатньої кількості юридичних норм високої якості, поєднана з їх суворим дотриманням усіма без винятку суб'єктами права, і в першу чергу органами виконавчої влади [2, с. 601]. Так само на ролі принципу законності в процесі функціонування виконавчої влади наголошує А. Коваленко [3, с. 39].

Втім, якщо відійти від загального розуміння поняття «законність» та розглянути специфіку принципу законності у сфері регулювання відносин державного управління, то можна зазначити, що вона ґрунтується на таких засадах: а) загальнообов'язковість законів для всіх органів державного управління та інших суб'єктів, що вступають у відносини державного управління; б) єдність у тлумаченні законів усіма суб'єктами відносин державного управління; в) неприпустимість протиставлення законності та доцільності в регулюванні відносин державного управління.

Таким чином, в процесі функціонування органів державної влади і насамперед її виконавчої гілки, якщо розглядати державне управління у вузькому значенні як «самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливості групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом» [4, с. 261], законність проявляється в тому, що всі рішення, які приймаються органами управління, повинні відповідати чинному законодавству та встановленим законом процедурам і формам, не виходити за межі компетенції цього органу і не суперечити загальним конституційним принципам, які формують основи функціонування правової системи України. Нині використання поняття «правова система» припускає «правову організацію суспільства... сукупність внутрішньо узгоджених і взаємопов'язаних юридичних засобів, за допомогою яких держава справляє нормативний вплив на суспільні відносини» [5, с. 75].

Власне, вже з вищенаведеного визначення специфіки забезпечення принципу законності у сфері регулювання відносин державного управління можна вказати на одну з головних проблем, що постали в Україні на сьогодні. Незалежно від того, про яку саме сферу державного управління йде мова, необхідно погодитися з тезою, що в процесі адміністративно-правового регулювання відносин державного управління першочерговим завданням є чітке встановлення компетенції та наділення органів державної влади та їх посадових осіб державно-владними повно-

важеннями. У цьому сенсі обов'язковою умовою вжиття такого поняття як «законність», є факт існування самих законів, оскільки за умови виникнення прогалин в праві не тільки не можна говорити про чітке визначення правового статусу тих чи інших органів у системі виконавчої влади, але й взагалі стає неможливим вживати таке словосполучення, як «відповідність дій органу влади закону».

На жаль, як свідчить досвід сучасної України станом на кінець 2013 року (вже минуло п'ятнадцять років із дня схвалення Концепції адміністративної реформи в Україні) багато проблем в організації та функціонуванні системи державного управління так і залишаються нерозв'язаними. Так, майже протягом 17 років з моменту прийняття Конституції України питання законодавчого забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України залишається остаточно не врегульованим. Численні спроби його розв'язання засвідчили існування різних бачень ролі і місця уряду в системі організації державного управління в Україні з боку Верховної Ради України і Президента України, що вже неодноразово призводило і досі продовжує призводити до невиправданого втручання з боку інших органів влади в діяльність Кабінету Міністрів України.

Іще в Концепції адміністративної реформи зазначалося, що концептуальною основою реформування уряду має бути законодавче визначення таких основоположних напрямів його діяльності, як: а) вироблення стратегічного курсу виконавчої влади щодо здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, спрямованої на розвиток громадянського суспільства; б) розроблення проектів законодавчих актів та підзаконної нормативно-правової бази на виконання Конституції і законів України, актів Президента України; в) ефективне управління державними фінансами та державним майном і контроль за їх використанням; г) спрямування й координація діяльності органів виконавчої влади та її орієнтація переважно на забезпечення прав і свобод громадян та надання їм державних (управлінських) послуг [6]. У цьому контексті слід відзначити, що і в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» загальну компетенцію уряду пропонувалося визначити у такий спосіб, щоб було чітко зафіксовано, що діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, постанов Верховної Ради України, актів Президента України та виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони природи, екологічної безпеки, природокористування, цивільного захисту, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, інших завдань внутрішньої, зовнішньої політики, національної безпеки та обороноздатності [7].

Як зазначив І. Коліушко, відсутність консенсусу навколо прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про Кабінет Міністрів Ук-

раїни» унеможлиблює остаточне вирішення таких питань, як: чітке підпорядкування всіх органів виконавчої влади уряду; визначення складу і порядку формування уряду; визначення місця уряду в системі органів державної влади; визначення основних завдань уряду, його функцій та повноважень; врегулювання форм роботи уряду; впорядкування процедури прийняття урядових рішень, а також порядку організаційного, інформаційно-аналітичного та матеріально-технічного забезпечення його діяльності [8]. Разом з тим з моменту набуття чинності змін до Конституції України [9] повноваження Кабінету Міністрів України суттєво розширювалися, зокрема, в частині формування системи і структури органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, тощо. Але після скасування Конституційним судом України в 2010 році даних змін повноваження Кабінету Міністрів України знову звужувалися. З огляду на це прийняття цього закону було нагальною потребою не лише з точки зору функціонування виконавчої гілки державної влади, а й всієї системи державного управління в цілому. Однак, як продемонструвала практика, на жаль, сам цей закон досить часто виявлявся своєрідним «заручником» політичного протистояння різних гілок державної влади та різних політичних сил в цілому, внаслідок чого одразу ж після його прийняття поставало питання про його вдосконалення та приведення у відповідність до Конституції України.

Дійсно, значним кроком у напрямі забезпечення законності і формування законодавчої бази функціонування цілісної та відповідальної адміністративної системи стало прийняття Кодексу адміністративного судочинства України [10], який визначив повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства. Зокрема у ст. 9 Кодексу є такі важливі положення: а) суд при вирішенні справи керується принципом законності, відповідно до якого органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові й службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; б) суд вирішує справи на підставі Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; в) у разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу; г) якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору; д) у разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідноси-

ни, а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права.

Але прийняття Кодексу не розв'язало і не могло розв'язати всіх існуючих проблем у сфері забезпечення законності в регулюванні відносин державного управління. У цьому плані важливою складовою процесу забезпечення законності у сфері функціонування органів державної виконавчої влади та їх посадових осіб, уявляється, має стати й чітке закріплення відповідальності. Так, на рівні центральних органів виконавчої влади доцільно зафіксувати положення про те, що посадові особи центральних органів виконавчої влади несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність. При цьому, зважаючи на те, що матеріальна шкода, завдана незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадових осіб центральних органів виконавчої влади при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави, варто зафіксувати в законі право держави щодо зворотної вимоги (регресу) до посадової особи центрального органу виконавчої влади, яка заподіяла шкоду. Схожа норма існує в адміністративному законодавстві деяких європейських країн. Такий досвід правового регулювання відповідальності посадових осіб центральних органів виконавчої влади матиме позитивний ефект і в Україні.

Таким чином, наголошуючи на значенні забезпечення принципу законності в процесі регулювання відносин державного управління, перше, на що необхідно звернути увагу з точки зору адміністративного права, є чітка законодавча регламентація форм і способів самої адміністративної діяльності, оскільки за умов правової невизначеності, недосконалості законодавчої бази не можна говорити ані про принцип, ані про метод, ані про режим законності. Більше того, якщо виходити 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 в законодавстві, а й до того, що норми найвищих державних законів (наприклад, Конституції України) не будуть реалізовуватись за причини відсутності відповідних правових механізмів.

Однак цілком зрозуміло, що, характеризуючи актуальні адміністративно-правові проблеми забезпечення принципу законності в процесі регулювання відносин державного управління, необхідно говорити не лише про загальні проблеми розвитку системи адміністративного законодавства в Україні, а й про те, що багато проблем у сфері державного управління породжується відсутністю чітко визначеної ієрархічної структури нормативно-правових актів, в результаті чого на рівні відомчої адміністративної нормотворчості можуть прийматися підзаконні акти, які не тільки змінюють сферу законодавчого регулювання тих чи інших відносин, але й прямо суперечать закону, спотворюють його зміст, стають причиною порушення прав і свобод людини й громадяни-

на. Як приклад схожої відомчої нормотворчості можна навести проблему із наданням так званих адміністративних послуг, порядок надання яких часто встановлюється тими чи іншими органами державної влади. В результаті цього доволі часто виникають такі проблеми, як: наявність не передбачених законами видів адміністративних послуг; поділ безплатної адміністративної послуги на кілька платних послуг; перекладення обов'язків адміністративних органів із збирання довідок або погодження документів на фізичних та юридичних осіб; вимагання від фізичних та юридичних осіб документів, не визначених законодавством або у не передбаченій законодавством формі; необґрунтоване справляння плати або необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів адміністративних послуг; встановлення в адміністративному органі графіка приймання громадян у незручний для них час; необґрунтовано тривалий строк надання окремих послуг; обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг; фактичне зобов'язування фізичних та юридичних осіб отримувати супутні платні послуги; віднесення до повноважень одного органу здійснення контролю і надання відповідних послуг; відсутність стандартів надання послуг; ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне дотримання процедури тощо.

Практично всі з перелічених вище проблем тією чи іншою мірою зафіксовані в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленій Кабінетом Міністрів України 15 лютого 2006 р. [11]. Не заглиблюючись докладніше в проблематику надання адміністративних послуг та тих питань, що виникають у цій діяльності, варто зазначити, що всі без винятку проблеми, які було вище перелічено, породжуються у тому числі й за рахунок двох визначальних факторів, якими є: а) відсутність чіткого законодавства у сфері адміністративної діяльності; б) відсутність чіткої системи нормативно-правових актів, коли виникає ситуація, що на рівні підзаконних актів стає можливим обмежити чи трансформувати відповідно до власних потреб вищі законодавчі акти.

Тому, ще раз повертаючись до визначення сутності принципу законності в регулюванні відносин державного управління, варто наголосити, що його забезпечення передбачає як неухильне дотримання законів усіма органами державної влади (це, звісно ж, стає можливим за умови наявності самих цих законів), так і неможливість окремих органів державної влади чи посадових осіб змінювати приписи законів через надані їм повноваження видання підзаконних нормативно-правових актів. Тут варто вказати на граничну потребу прийняття спеціального Закону України «Про підзаконні нормативно-правові акти», який чітко зафіксував би порядок видання та введення в дію окремих видів підзаконних нормативно-правових актів, їх ієрархію та закріпив би такі фундамен-

тальні для забезпечення законності в регулюванні відносин державного управління положення: а) закон має вищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів, ким би вони не видавалися; б) нормативно-правові акти Президента України, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також нормативно-правові акти органів Автономної Республіки Крим та їх посадових осіб є підзаконними, приймаються на основі і на виконання Конституції та законів України і не можуть суперечити їм; в) права і свободи громадян та права інших суб'єктів, передбачені відповідно до Конституції України законами, а також гарантії цих прав і свобод та основні обов'язки громадянина не можуть бути обмежені чи скасовані підзаконними нормативно-правовими актами; г) підзаконні нормативно-правові акти не можуть встановлювати порядок реалізації конституційних прав і свобод громадян, який суперечить закону та фактично обмежує ці права і свободи, а також встановлювати юридичну відповідальність за правопорушення, якщо інше не встановлено Конституцією України.

Таким чином, упорядкування нормотворчої діяльності різноманітних органів державної влади, що вступають в адміністративні правовідносини, дозволить суттєво знизити рівень управлінського свавілля, покласти край як невинуватим претензіям окремих органів державної влади на додаткові повноваження, так і усталених в системі владних відносин в Україні практиці нехтування інтересами і потребами людини і громадянина. Останній момент виявляється важливим з огляду на те, що в суспільній свідомості забезпечення законності часто асоціюється з гарантованістю прав громадянина стосовно чиновницького свавілля й відсутністю зайвих адміністративних перешкод.

Л і т е р а т у р а

1. Юридична енциклопедія. В 6 т. Т. 2 / голова редкол. Ю. С. Шемшученко. — К. : Укр. енцикл., 1999. — 768 с.
2. Бахрах Д. Н. Административное право России / Д. Н. Бахрах. — М. : НОРМА, 2000. — 640 с.
3. Коваленко А. А. Чи маємо достатнє забезпечення законності в сфері виконавчої влади? / А. А. Коваленко // Людина і влада. — 2001. — № 1–2. — С. 39–44.
4. Битяк Ю. П. Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. — Х. : Право, 2001. — 528 с.
5. Оніщенко Н. М. Правова система: проблеми теорії / Н. М. Оніщенко. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — 352 с.
6. Указ президента «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 9. — Ст. 58.
8. Коліушко І. Проблеми правового забезпечення адміністративної реформи / І. Коліушко // Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції : зб. наук. пр. — К. : ООО «АДЕФ-Україна», 2003. — С. 59–63.

9. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08.12.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 2. — Ст. 44.
10. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36, 37. — Ст. 446.
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15.02.2006 р. // Офіційний вісник України. — 2006. — № 7. — Ст. 376.

А н о т а ц і я

Журавель М. В. Принцип законності в процесі розвитку державного управління в Україні. — Стаття.

У статті розглядаються основні значення інституту «законності» у процесі розвитку державного управління. Досліджуються основні засади, на яких ґрунтується законність в процесі здійснення державного управління. Вивчаються прояви законності в сфері здійснення державного управління.

Ключові слова: державне управління, законність, держава, влада.

А н н о т а ц и я

Журавель М. В. Принцип законности в процессе развития государственного управления в Украине. — Статья.

В статье рассматриваются основные значения института «законности» в процессе развития государственного управления. Исследуются основные принципы, на которых базируется законность в процессе осуществления государственного управления. Изучаются проявления законности в сфере осуществления государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, законность, государство, власть.

S u m m a r y

Zhuravel M. V. The principle of legality in the process of development of State administration. — Article.

The article considers the main meaning of the institute of «legality» in the process of development of the state administration. The main fundamentals, on which the legality in the process of implementation of state administration is based, are investigated. The manifestations of legality in the sphere of implementation of state administration are examined.

Keywords: state administration, legality, state, power.