

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Олександр Музичук,

доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
начальник навчально-наукового інституту
підготовки фахівців
для підрозділів слідства та дізнання
Харківського національного
університету внутрішніх справ

УДК 342.95+351.74 (477)

Способи забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні

Забезпечення законності в державному управлінні здійснюється за допомоги певних *способів (засобів)*, які, на нашу думку, необхідно розглядати як синоніми, оскільки вони означають одне і те ж саме – певну дію, захід або систему заходів, які дають можливість зробити, здійснити щонебудь, досягти чогось, через що у тлумачних словниках слово «засіб» визначається як «спосіб» і навпаки – «спосіб» як «засіб».

Не можна сказати, що проблема способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні залишалася поза увагою вчених, про що свідчать публікації О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, В. М. Гаращука, С. Ф. Денисюка, В. В. Новикова, В. М. Плішкіна, А. А. Стародубцева та багатьох інших авторів, але не слід стверджувати й те, що вона знайшла своє остаточне вирішення, оскільки як у чинному законодавстві, так і в науковій літературі називаються різні їхні види.

Метою цієї статті є з'ясування сутності та особливостей способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні завдання: провести розмежування таких категорій, як «дисципліна» та «законність»; охарактеризувати чинне законодавство України та наукову літературу на предмет визначення у них способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні; визначити значення та практично значущі критерії класифікації способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні; сформулювати поняття способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні.

Однією з невирішених адміністративно-правовою наукою проблем є розмежування таких категорій, як «дисципліна» та «законність». Так, на думку одних вчених, законність поглинає собою «дисципліну», інших – дисцип-

ліна поглинає собою законність, треті вказують на синонімічний характер цих категорій.

Наприклад, С. В. Петков та В. П. Ворущило наголошують на тому, що «службова дисципліна і законність невід'ємні. Від дисциплінованості особового складу залежить стан законності в органах внутрішніх справ. Відповідно, дисципліна в ОВС характеризує дисципліну на державній службі взагалі. Суворе дотримання усіма суб'єктами права законів та підзаконних актів – важлива вимога як законності, так і державної дисципліни, оскільки додержання дисципліни неможливе без забезпечення законності і правопорядку» [1, с. 99].

В. М. Гаращук зазначає, що законність і дисципліна – основні умови існування будь-якої демократичної держави, її обов'язкові риси. Вони невід'ємні одна від одної. Законність можлива тільки за суворого дотримання дисципліни всіма фізичними та юридичними особами, а дисципліна, своєю чергою, обумовлюється межами закону [2, с. 237].

Погоджуючись з автором у тому, що законність і дисципліна невід'ємні одна від одної, водночас не можемо погодитися з висновком автора про те, що дисципліна обумовлюється межами закону, оскільки і за порушення моральних норм особа може бути притягнена до дисциплінарної відповідальності. Крім того, вимоги щодо дисципліни передбачені низкою підзаконних нормативно-правових актів.

В іншій науковій праці В. М. Гаращук зазначає, що «на відміну від законності, яка може бути тільки державною (оскільки виникає разом з виникненням держави та є певним відбиттям змісту правових норм, що надаються та охороняються державою), дисципліну можна поділити на громадську, суспільну та державну» [3, с. 53].

В. В. Новиков робить висновок, що «поняття «законність» значно ширше за поняття «дисципліна» та охоплює собою останнє [4, с. 88].

На нашу думку, такий висновок потребує певного уточнення. Зокрема, якщо автор розглядає дисципліну як необхідну умову функціонування режиму законності, то тоді справді законність поглинає собою дисципліну. З іншого боку, якщо мова йде про характер та види норм і вимог, яких необхідно дотримуватись, а недотримання яких призводить до порушення режиму законності або дисципліни, то законність, на відміну від дисципліни, є значно вужчою за змістом, оскільки до дисциплінарної відповідальності особу може бути притягнуто за порушення моральних вимог, усного наказу (розпорядження) керівника і т. ін.

На нашу думку, 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 і розпорядженнях керівників і начальників усіх рівнів, конклюдентних діях посадових (службових) осіб, через що є ширшою за змістом, ніж законність; на відміну від законності, дисципліна у переважній більшості випадків стосується дотримання вимог із питань внутрішнього розпорядку та проходження служби (підлеглисть, субординація, режим робочого часу тощо), через що має внутрішньоорганізаційне спрямування, тоді як законність – переважно зовнішнє; будь-яке порушення законності під час виконання службових обов'язків кваліфікується як порушення службової (трудової) дисципліни, а однією з особливостей дисциплінарної відповідальності є те, що вона є додатковим видом відповідальності; за порушення дисципліни особа притягується до дисциплінарної відповідальності, а за порушення законності, крім дисциплінарної, – й до інших видів юридичної відповідальності (кримінальної, адміністративної, цивільної).

Забезпечення законності в державному управлінні здійснюється за



допомоги певних *способів (засобів)*. Наприклад, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови засіб визначається як «якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; спосіб, що служить знаряддям у якій-небудь дії, справі [5, с. 420]. Спосіб – як «певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось; те, що служить знаряддям, засобом і т. ін. у якій-небудь справі, дії» [6, с. 1375].

На синонімії зазначених слів наголошується і в науковій літературі, що вважаємо обґрунтованим і таким, що буде запобігати термінологічній плутанині, позаяк у підручниках із курсу адміністративного права та державного управління одні й ті ж самі засоби (способи) забезпечення законності (контроль, нагляд і розгляд звернень громадян) одночасно називають способами чи засобами забезпечення законності.

У навчальній літературі під способами (засобами) забезпечення законності розуміється: 1) сукупність завдань, функцій, повноважень, форм, методів і порядку такої діяльності [6, с. 348]; 2) види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми роботи, які ними використовуються [7, с. 534]; 3) застосування компетентними державними органами, на які покладено обов'язок з охорони (захисту) та забезпечення законності, правових і організаційних видів і методів діяльності, практичних прийомів, операцій, форм роботи з метою забезпечення точного і неухильного виконання вимог законності всіма суб'єктами державного управління, а також можливості громадян впливати на правомірність дій органів державного управління [8, с. 9–10].

Як бачимо, способи (засоби) забезпечення дисципліни та законності вчені ототожнюють із завданнями, функціями, повноваженнями, форма-

ми, методами, видами діяльності, що в цілому можна визнати обґрунтованим, оскільки способи (засоби) не є автономними від компетенції органу виконавчої влади. Вони застосовуються з метою виконання покладених на того чи того суб'єкта завдань і функцій, реалізації наданих йому повноважень, мають зовнішню форму вираження, а їх застосування втілюється в окремі засоби і методи діяльності органів виконавчої влади.

Перш ніж запропонувати власне визначення поняття «способи забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні», визначмо їхні *загальні ознаки*, до яких пропонуємо віднести такі:

1. Вони є невід'ємною складовою гарантій забезпечення законності в державному управлінні.

2. Застосовуються з метою виконання покладених на того чи того суб'єкта державного управління завдань і функцій, реалізації наданих йому повноважень, мають зовнішню форму вираження, а їх застосування втілюється в окремі засоби і методи діяльності органів виконавчої влади.

3. Реалізуються (застосовуються) відповідними державними, міжнародними, самоврядними чи громадськими органами (організаціями), посадовими особами, членами громадських організацій або в індивідуальному порядку.

4. Вид способу забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні, умови та підстави його застосування залежать від правового статусу органу (організації) чи особи, що його реалізує, тобто від наданої йому компетенції.

5. Метою застосування будь-якого зі способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні є встановлення фактичного стану дотримання вимог чинного законодавства та відповідне реагування на нього.

Наведені вище ознаки *способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні* дають змогу

визначити їх як окрему групу юридичних гарантій, цілеспрямовану діяльність відповідних органів (посадових осіб), яка вчиняється в межах покладених на них завдань, функцій і повноважень з метою встановлення фактичного стану дотримання вимог чинного законодавства та відповідного реагування на нього.

Сформулювавши поняття способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні, перейдімо до з'ясування їхніх видів, оскільки єдина думка з цього приводу відсутня. Водночас загальнопоширеним є виокремлення трьох видів способів (засобів) забезпечення дисципліни та законності: контроль, нагляд, розгляд звернення громадян. Утім, висловлюються й інші думки з цього приводу. Так, В. М. Гарашук наголошує на тому, що названі три засоби (способи) забезпечення законності не є вичерпними, оскільки в юридичній науці до таких відносять й інші [3, с. 19]. Наприклад, К. Г. Волинка до таких відносить: норми права, в яких виражено вимогу законності; спеціальні засоби виявлення правопорушень; засоби попередження правопорушень; засоби припинення правопорушень; заходи із захисту та відновлення порушених прав; юридичну відповідальність; правосуддя [9, с. 203].

В. В. Копейчиков способами забезпечення законності називає такі: чіткість і конкретність норм чинного права, ефективність санкцій, що захищають ці норми; виконання правосуддя як спеціальної форми універсальної, здійснюваної на основі права і справедливості діяльності судів, котра забезпечує реалізацію чинного права, захист прав і свобод громадян; здійснення вищого нагляду за точним і однаковим виконанням законів з боку органів прокуратури; діяльність державних інспекцій та контрольно-ревізійного апарату, які в межах своєї компетенції здійснюють роботу із запобігання, виявлення і припинення

порушень законності у різних сферах державного і суспільного життя [10, с. 211].

Крім теоретиків права, інші види засобів (способів) забезпечення дисципліни та законності називають і адміністративісти. Наприклад, відносячи контроль, нагляд і звернення громадян до основних способів забезпечення законності й дисципліни як у державному управлінні, так і в суспільстві в цілому, О. Є. Луньов до таких відносить і юридичну відповідальність [11, с. 145]; Д. М. Бахрах – заохочення та примус [12, с. 167]; В. М. Соловйов – примус у державному управлінні [8, с. 9]; О. Ф. Андрійко – здійснення спеціалізованого судового захисту порушених прав і свобод громадян у порядку адміністративного судочинства; притягнення до різних видів юридичної відповідальності [6, с. 348]; Р. С. Мельник – правове регулювання [13, с. 2].

Наведене вище дає змогу зробити такі висновки:

1) у навчальній та науковій літературі «способи», «засоби», «умови», «гарантії» та «методи» забезпечення законності досить часто ототожнюються;

2) переважна більшість науковців до способів (засобів) забезпечення законності відносять контроль, нагляд і розгляд звернення, з чим варто погодитись;

3) вважаємо, що єдиним об'єднувальним чинником указаних вище категорій як необхідних елементів забезпечення законності в державному управлінні є мета, оскільки вони спрямовані на: попередження правопорушень, їх виявлення та припинення; відновлення порушених прав і законних інтересів; притягнення винних до відповідальності; виявлення та усунення причин та умов вчинення правопорушень;

4) усі інші способи (засоби) забезпечення законності, що їх називають автори (відповідальність, правові норми, правові акти, судовий захист та ін.) є більше умовами (передумовами, факторами) забезпечення законності



в державному управлінні, аніж її способами;

5) беручи до уваги словникове тлумачення засобів (способів) як «дії, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось, служить знаряддям у якій-небудь дії, справі» [5, с. 420, 1375], доцільним є розуміння засобів (способів) забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні у широкому та вузькому значенні. У широкому – як будь-які дії (заходи), що сприяють забезпеченню стану (режиму) дисциплінованості та законності в державі, через що за змістом вони дещо подібні до умов (факторів) забезпечення дисципліни та законності. До способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні в їхньому вузькому значенні ми відносимо контроль, нагляд і розгляд звернень фізичних, юридичних осіб, а також колективних осіб, які не мають статусу юридичної особи.

Зазначені способи (контроль, нагляд і розгляд звернень) об'єднує єдина мета – забезпечення режиму дисципліни та законності в державі – та завдання: припинення правопорушень і дисциплінарних проступків; ліквідація причин і умов, які їх породжують; відновлення порушених прав і законних інтересів суб'єктів суспільних відносин; створення атмосфери невідворотності покарання за порушення вимог законності й дисципліни; виховання учасників суспільних відносин в дусі суворого додержання наявних правил співжиття. Проте названі способи забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні відрізняються один від одного: рівнем правової регламентації їх процедур; видом та об'ємом компетенції суб'єктів, які їх реалізують; об'єктом і предметом, на які спрямовано їхній вплив; заходами і методами впливу на порушників дисципліни та законності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Петков С. В.* Співвідношення дисципліни і законності в діяльності ОВС / С. В. Петков, В. П. Ворушило // Вісник Запоріж. юрид. ін-ту. – 2000. – № 4. – С. 99–110.
2. *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. – С. 237–247.
3. *Гаращук В. М.* Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В. М. Гаращук. – Х., 2003. – 412 с.
4. *Новіков В. В.* Внутрішній контроль як засіб забезпечення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Новіков ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2006. – 201 с.
5. *Великий* тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
6. *Андрійко О. Ф.* Поняття і система засобів забезпечення законності у державному управлінні / О. Ф. Андрійко // Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] : У 2 т. / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – С. 345–348.
7. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України : [підручник] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
8. *Соловійов В. М.* Удосконалення законності в державному управлінні України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / В. М. Соловійов // Нац. акад. держ. управління при Президенті України. – К., 2006. – 20 с.
9. *Волинка К. Г.* Теорія держави і права : [навч. посіб.] / К. Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с.

10. *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.

11. *Лунев А. Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении* / А. Е. Лунев. – М. : Юрид. лит., 1963. – 158 с.

12. *Бахрах Д. Н. Административное право. Часть Общая* : [учебник] / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1993. – 301 с.

13. *Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: дис. ... канд. юрид. наук* : 12.00.07 / Р. С. Мельник. – Х., 1999. – 211 с.

Музичук О. М. Способи забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні

Проводиться розмежування таких категорій, як «дисципліна» та «законність». Визначається значення та практично значущі критерії класифікації способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні. Формулюється поняття способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні, визначаються їхні особливості.

Ключові слова: державне управління, дисципліна, законність, способи.

Музычук А. Н. Способы обеспечения дисциплины и законности в государственном управлении

Проводится разграничение таких категорий, как «дисциплина» и «законность». Определяется значение и практически значимые критерии классификации способов обеспечения дисциплины и законности в государственном управлении. Формулируется понятие способов обеспечения дисциплины и законности в государственном управлении, определяются их особенности.

Ключевые слова: государственное управление, дисциплина, законность, способы.

Muzychuk A. Methods of discipline and legality in state administration

Differentiation of such categories as «discipline» and «legality» is conducted. A value and practically meaningful criteria of classification of methods of providing of discipline and legality are determined in state administration. The concept of methods of providing of discipline and legality is formulated in state administration, their features are determined.

Key words: governance, discipline, legality, methods.

