

## Лекція 7. ЗАКОННІСТЬ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

### 7.1 Зміст законності в державному управлінні

Сучасний етап розвитку української державності та суспільства в цілому характеризується тривалим процесом оновлення всіх сфер життєдіяльності соціальних суб'єктів. У стані формування залишаються організаційні, управлінські та правові засади зорієнтованої на цивілізовані ринкові відносини економіки. Поруч з конструктивними змінами в суспільстві відбуваються й деструктивні процеси, які супроводжуються поглибленням кризових проявів, загостренням соціально-економічних та політико-правових проблем. Одна з основних причин несприятливих тенденцій суспільного розвитку полягає подекуди в неспроможності нинішньої системи державного управління забезпечити ефективний перехід суспільства до нового якісного стану та у відсутності відповідної ідеології управління державою.

Політичні, економічні та соціокультурні умови, що існують в суспільстві та державі обумовлюють необхідність формування відповідної системи та механізмів соціально-орієнтованого державно-правового регулювання. Значно зростає роль регулятивного впливу органів та посадових осіб державного управління, підвищується вагомість реалізації принципів справедливості та законності в суспільному та особливо державному житті.

Трансформація соціально-економічної, політико-правової, культурної та всіх інших сфер буття української держави, діяльність її органів та посадових осіб, що виконують регулятивно-управлінські функції повинна відбуватись на підставі проголошених нині діючою Конституцією України загальноцивілізаційних цінностей: забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя; розвиток і зміцнення демократизму, гуманізму; верховенство права та розбудова громадянського суспільства. Одним з найвагоміших чинників досягнення цих цілей є державно-правове регулювання – результативний, здійснюваний за допомогою правових засобів нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони та розвитку у відповідності з суспільними потребами.

Основоположними принципами державно-правового регулювання в сучасних умовах повинні стати принципи справедливості, законності, єдності справедливості та законності як найважливіші соціальні цінності; вихідні положення, на яких ґрунтується державне управління, правотворчість, правореалізація і правоохорона. Саме ці принципи визначають найважливіші структурні зв'язки у предметі, методі та механізмі державно-правового регулювання як у середині правової системи, так і поза її межами, здійснюючи управлінський вплив на соціальне середовище.

Законність як принцип, відправне положення та об'єктивна властивість права в узагальненому вигляді являє собою загальну вимогу дотримання та виконання законів. Виділяють декілька концептуальних підходів до розуміння законності. Перший – визначає її сутність за допомогою системи нормативних вимог, тобто розглядає законність як метод, керуючий принципом правового регулювання та управління державою і суспільством. Другий – розглядає законність крізь призму процесу та кінцевого результату правомірної поведінки, тобто визначає її як режим (стан) діяльності всіх соціальних суб'єктів, котрий ґрунтується на точному та неухильному дотриманні існуючого законодавства.

Модель державного управління, сформульована в Конституції, законах та інших документах, а також виражена у них нормативна модель державного й суспільного життя, що підлягає реалізації через державне управління, набувають реального значення за умови, коли вони дійсно стають орієнтиром, фактором і складовою свідомості, поведінки та діяльності людей. Для надання дієвості нормативно-законодавчим актам необхідно виробити певний механізм забезпечення їх практичної реалізації.

Значення законності полягає в тому, щоб виражені у правових нормах позитивні зобов'язання було виконано, дозволи використано, заборон дотримано, закон реально виконував свою роль у житті держави, суспільства і конкретної людини. Тому під *законністю* доцільно розуміти систему юридичних правил, норм, засобів і гарантій з відповідними їм державними структурами, покликану забезпечувати практичну реалізацію законів та інших правових актів.

За такого підходу законність має відповідати певним *властивостям*:

- бути однаково зрозумілою і здійснюваною в різних місцях, різними людьми й організаційними структурами і в різних життєвих обставинах;
- бути універсальною, тобто тільки єдиною, й охоплювати всю державу, всі структури державного управління і місцевого самоврядування; однаково стосуватись усіх і бути однаково обов'язковою для кожного в державі, причому на всій її території і під час реалізації будь-яких приватних і суспільних відносин, що підлягають законодавчому регулюванню;
- поширюватись як на самі органи державної влади та органи місцевого самоврядування і державних службовців, так і на громадські структури та громадян;
- забезпечувати рівність у правовідносинах сторін;
- забезпечуватись публікацією закону (неопубліковані закони не застосовуються);
- бути гарантованою і стійкою, що досягається за допомогою спеціальних заходів забезпечення законності.

## 7.2 Забезпечення законності в державному управлінні

Надати законності бажаний (людьми, суспільством) стан може тільки узгоджена система зусиль всього суспільства, кожної людини з використанням ними всього арсеналу засобів «боротьби» за законність.

Важливе місце серед таких засобів належить побудові державної влади, з одного боку, її поділу по горизонталі (законодавча, виконавча, судова) і по вертикалі (центральної органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади), а з іншого – формуванню між її підсистемами необхідних стримувань і протидій, а також відносин взаємного контролю. Законність має місце тоді, коли жодна структура влади не може перевищувати своїх повноважень і буде, у випадку таких спроб, спільними діями інших структур влади підпорядкована закону.

Визначальна роль у забезпеченні законності в державному управлінні відводиться судовій владі. Особливий статус органів цієї влади робить її функціонування незалежним від інших підсистем державної влади і перетворює їх на справжнього стража законності. Так, у Конституції України (ст. 124) зазначається: «Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі». Великі можливості для забезпечення законності в державному управлінні має Конституційний Суд України, який згідно зі статтею 147 Конституції України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Розгортання у правовій державі судового контролю за законністю в державному управлінні не знижує, а навпаки, підвищує роль у цьому процесі прокуратури.

Особливе місце в підтриманні законності в державному управлінні займають органи виконавчої влади. У системі виконавчої влади використовують різні засоби забезпечення законності в державному управлінні. Їх сутність зводиться до того, що у даній системі створюються контрольні механізми, які дають змогу відстежувати управлінські рішення та дії під кутом зору їх відповідності законам та іншим нормативним правовим актам,

Йдеться, перш за все, про *зовнішній контроль*, який у системі виконавчої влади одні органи здійснюють стосовно інших. Оскільки виконавча влада має строгу ієрархію, у ній вищі за організаційно-правовим статусом органи контролюють законність управлінської діяльності нижчих за статусом органів. Це так званий *загальний контроль*, який полягає у нагляді за законністю реалізації встановленої компетенції кожним органом.

Крім того, має місце *спеціалізований зовнішній контроль* за певними видами управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Такий контроль покладається на уповноважені стосовно його ведення органи і їх підсистеми, наприклад митний контроль, антимонопольний контроль, контроль якості продуктів і товарів народного вжитку, екологічний контроль тощо.

Суттєвим для забезпечення законності в державному управлінні є *внутрішній контроль*, який здійснюється в органах державної влади та органах місцевого самоврядування їх керівниками, а також виділеними з цією метою посадовими особами або підрозділами. Внутрішній контроль є недостатньо надійним, оскільки покладається на тих, хто сам приймає управлінські рішення або бере участь у їх підготовці. Проте розвиток правової культури державних службовців, зміцнення в цілому стану законності у державному управлінні здатне позитивно впливати і на внутрішній контроль.

Дедалі більшу роль у забезпеченні законності в державному управлінні саме демократичної держави має відігравати саме суспільство. Громадські об'єднання та інші структури громадян, засоби масової інформації, профспілкові організації, трудові колективи, соціальні прошарки і професійні групи мають навчатися захищати свої законні інтереси, конституційно гарантовані права та свободи й активно виступати проти порушень норм, вимог законності в рішеннях і діях органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх керівників та інших посадових осіб.

Законність у державному управлінні формується в певних умовах. З одного боку, – це логічне моделювання бажаних суспільних відносин і закріплення його в законодавчій нормі, а з другого — це реальний стан суспільних відносин, що є результатом практичної реалізації юридичних норм. Останнє позначається поняттям «*правопорядок*» і розглядається як система стабільних правових зв'язків і відносин, що є в державі, суспільстві, між людьми, і які забезпечують їх потреби, інтереси та цілі, а також сприяють гармонізації та раціоналізації суспільного розвитку. Правопорядок виступає кінцевим пунктом реалізації права.

Закони є набором загальних норм поведінки, орієнтованих на застосування невизначеним числом людей у невідомих наперед обставинах. У цьому розумінні законність інтерпретують як механізм «законного» пристосування законів до конкретних відносин конкретних осіб у конкретних умовах.

Закони створюють і забезпечують органи законодавчої влади з метою задоволення юридичних потреб та інтересів суспільства в цілому. Оскільки суспільство складається з вільних особистостей, які мають свої потреби та інтереси, при реалізації законів доводиться робити вибір між суспільно доцільним і особистісно бажаним.

Без належної законності й правопорядку демократична, правова державність не може розвинути. Якщо управлінська система не впорядкована, не введена в рамки законності та правопорядку, допускає високу частку свавілля, корисливості, егоїзму і суб'єктивістських поглядів, то важко сподіватись, що вона може зробити щось корисне для керованої системи, позитивно вплинути на свідомість, поведінку і діяльність людей, суспільства в цілому.

Законність і правопорядок у державному управлінні згуртовують персонал державного апарату, створюють між його членами належні формальні й неформальні відносини, посилюють координацію різних рівнів і видів управлінської діяльності, в цілому посилюють результативність і раціональність державного управління.

### **7.3 Дисципліна і відповідальність у забезпеченні законності**

Важливим засобом забезпечення законності, раціональності й правопорядку в державному управлінні, а через нього – і в суспільстві, є дисципліна. *Дисципліна є формою суспільного зв'язку*, яка свідчить про визнання і дотримання людиною узгоджених правил, норм, процедур поведінки, спілкування, ведення певних справ.

В інституціональному аспекті дисципліна в державному управлінні характеризується як сукупність норм, правил, процедур, вимог, які вироблені й затверджені в управлінській системі і підлягають виконанню кожним, хто в ній діє або з нею стикається.

*Дисципліна в державному управлінні* розглядається як фактична поведінка персоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка відображається в управлінських рішеннях і діях, а також в управлінському (службовому) спілкуванні. Вона формує такі основні показники державного управління: системність, результативність, ефективність, раціональність.

Характерною ознакою дисципліни є *виконавський зміст*, який виражається в тому, що службовці органу підпорядковуються певному керівникові, виконують управлінські рішення, відповідально ставляться до своїх посадових функцій і повноважень. Виконання залежить як від самої особи, її установки, совісті, так і від певних «зовнішніх» умов: характеру регламентування, якості нормування та інструктування управлінської діяльності, повноти управлінської інформації, технічного обладнання та обслуговування службових місць, оптимальності організаційної структури, рівня загальної і професійної підготовки кадрів, продуманості морального і матеріального стимулювання державної служби, морально-психологічного мікроклімату в управлінських колективах.

За *критерієм спрямованості і змісту* дисципліну в державному управлінні поділяють на: планову, договірну, фінансову, службову, штатну, обліково-статистичну, навчальну тощо.

*Фінансова дисципліна* пов'язана з бюджетним процесом, грошовим обігом, банківською діяльністю, податками, кредитами, інвестиціями, оплатою праці, пенсійним забезпеченням, митними зборами та іншими явищами соціально-економічного життя держави і суспільства. Вона відіграє виняткове значення в державному управлінні, оскільки завдяки її наявності й практичній дії створюються матеріальні елементи відповідних управлінських впливів.

*Службова дисципліна* – це добросовісне і відповідальне виконання функцій, прав, обов'язків і повноважень на обійманій посаді державного службовця. У складному, багатоланковому, ієрархічно організованому державному апараті тільки поведінка державного службовця згідно з юридично встановленими і морально підтриманими процедурами виконання управлінських рішень у змозі забезпечити результативність, ефективність і раціональність його функціонування.

*Штатна дисципліна*, яка стосується в основному керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, полягає в дотриманні певних типових моделей організації відповідних органів.

*Обліково-статистична дисципліна* зумовлює використання для характеристики тих чи інших явищ уніфікованих показників, коректне і типове ведення численних документів. Якість статистики залежить перш за все від первинних, вихідних показників і документів. І якщо між ними немає узгодженості, то не можна зробити узагальнення, а відповідно, статистика втрачає інформаційний характер.

Оскільки в державному апараті відбуваються відносини трудового найму, діють правила внутрішнього трудового розпорядку, то в ньому зберігає свою роль *трудова дисципліна*, яка означає поведінку відповідно до умов трудової угоди і трудового законодавства.

*Навчальна дисципліна* передбачає дотримання відповідних правил, у тому числі організаційних і методичних, при навчанні персоналу державного апарату [3].

Законність і дисципліна в державному управлінні великою мірою визначаються *відповідальністю*, яка є відносинами, що забезпечують інтереси і свободу взаємопов'язаних сторін та гарантуються суспільством і державою.

З теоретичного і нормативного поглядів найбільш дієвою є *юридична відповідальність*, тобто відповідальність за порушення конкретних норм законів, яка застосовується в певних процесуальних формах уповноваженими органами державної влади і місцевого самоврядування. Юридична відповідальність безпосередньо пов'язана з неправомірними рішеннями, вчинками і діями людей, а в суб'єкті державного управління – з правопорушеннями з боку посадових осіб та інших державних службовців.

Законодавство передбачає в міру необхідності застосування юридичної відповідальності державних службовців, а саме: дисциплінарної, адміністративної, матеріальної та кримінальної.

Відповідальність державних службовців настає за порушення законності та службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання ними посадових обов'язків.

Вона полягає в застосуванні до державних службовців тих чи інших покарань, стягнень, передбачених законодавством, за вчинення ними правопорушень, тобто за провини та дії, що юридично визнані протиправними. Як відомо, правопорушення поділяються на злочини та провини (делікти).

Протиправне невиконання чи неналежне виконання державним службовцем покладених на нього обов'язків (порушення трудової дисципліни), яке не тягне за собою кримінальної відповідальності, прийнято називати *посадовою (дисциплінарною) провинною*. Та чи інша дія (чи бездіяльність) працівника є порушенням трудової дисципліни лише за наявності одночасно трьох умов:

- якщо дія (бездіяльність) є протиправною, тобто порушується певна вимога чи положення нормативно-правового акта;
- якщо протиправна дія (бездіяльність) є винною, тобто вчинена навмисно або через необережність (іншими словами, невиконання працівником службових обов'язків з причин, що від нього не залежать: недостатня кваліфікація або працездатність, відсутність належних умов роботи, неотримання службовцем інформації й матеріалів, потрібних для виконання посадових обов'язків і т. д., – така дія не може розглядатись як невиконання службових обов'язків, бо в цьому разі працівник не винний у її невиконанні);
- якщо не виконано саме посадові обов'язки, тобто обов'язок, що впливає з певних державно-службових відносин (прикладом таких порушень посадових обов'язків, зокрема, є недотримання державної та іншої таємниці, що охороняється законом, розголошення відомостей, які стали відомі державному службовцеві у зв'язку з виконанням посадових обов'язків і стосуються приватного життя, честі та гідності громадян).

*Дисциплінарна відповідальність* – це застосування заходів дисциплінарного впливу в порядку службового підпорядкування за винні порушення правил державної служби, що не підпадають під дію кримінальної відповідальності.

*Видами дисциплінарних стягнень* є зауваження, догана, попередження про неповну службову відповідність, звільнення.

Варто зазначити, що звільнення як міра дисциплінарного покарання державного службовця допускається лише за наявності підстав, зазначених у законах України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією».

Дисциплінарне стягнення накладається органом державної влади або його керівником, які мають право на призначення державного службовця на посаду. Це правило зумовлене характером стягнень. Право попереджати про неповну службову відповідність і вирішувати питання про звільнення з посади надається тим органам і керівникам, які мають право призначати на посаду.

Сфера державного управління, покликаним якої є забезпечення всебічного здійснення захисту прав і свобод громадян, потребує найсуворішого і прискіпливішого ставлення до правопорушень у сфері державного управління. Особливої уваги потребує адміністративно-правове регулювання статусу посадової особи в сфері державного управління. Адже керівники всіх рівнів та інші державні службовці, завдяки особливостям свого соціального статусу та наданим державою повноваженням мають можливість впливати на значну кількість людей. У разі ж протиправного використання посадовими особами наданих повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг маємо порушення прав і свобод інших громадян.

Дослідження та розбудова реального механізму протидії проявам адміністративних правопорушень у сфері державного управління, з огляду на зміни до Конституції України та посилення в державі ролі виконавчої гілки влади, є наріжним каменем реформування системи державного управління в Україні та особливо актуальним питанням юридичної науки сьогодення. Міжнародне співтовариство визначає такі правопорушення загрозою національній безпеці та суспільному ладу держави. Тому надзвичайно важливим є запровадження європейських принципів відповідальності посадових осіб у сфері державного управління. Однак це потребує системного наукового підходу до застосування комплексу практичних заходів правового механізму оновленого на демократичних засадах управління суспільством, визначення політичних, правових, методологічних та концептуальних засад протидії адміністративним правопорушенням у цій сфері [6].

*Адміністративна відповідальність* як різновид юридичної відповідальності являє собою врегульовані нормами права відносини між державою в особі органів адміністративної юрисдикції і відповідних посадових осіб та особою, яка скоїла адміністративне правопорушення, що знаходять свій вираз у застосуванні до правопорушника заходів державного примусу у вигляді адміністративних стягнень, які тягнуть за собою несприятливі наслідки особистого, майнового та іншого характеру і владний осуд винного суб'єкта з метою попередження та припинення адміністративних правопорушень.

Попередження правопорушень у сфері державного управління має суттєве значення для забезпечення прав і свобод громадян та зміцнення громадського порядку, а стабільний громадський порядок, у свою чергу, забезпечує ефективне державне управління [8].

Чинним законодавством передбачено *кримінальну відповідальність* посадових осіб за зловживання посадовими повноваженнями, перевищення посадових повноважень, відмову в наданні інформації, присвоєння повноважень посадової особи, незаконну участь у підприємницькій діяльності, одержання хабара, дачу хабара, службовий підлог і халатність. Залежно від характеру цих суспільно небезпечних дій суд признає різні міри кримінального покарання, у тому числі позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

До державних службовців має також застосовуватися *матеріальна відповідальність*. Вона виконує правопорядкову функцію та настає за посадовий проступок, який завдав матеріальних збитків державній

організації (органу державної влади). Матеріальна відповідальність передбачає відшкодування винним службовцем завданих ним збитків.

Тому, на думку *А.В. Матіос*, до працівника як при вступі на державну службу, так і при виконанні посадових повноважень повинні ставитись наступні етичні вимоги:

– неухильно дотримуватись верховенства права, всіляко сприяти реальній дієвості Конституції та законів України;

– дотримуватись етичних норм та принципів поведінки державного службовця;

– ставити державні інтереси вище індивідуальних, приватних інтересів;

– не лобювати інтереси політичних партій і блоків та об'єднань громадян;

– не уникати виконання функціональних обов'язків за своєю посадою, використовувати найбільш ефективні та раціональні способи їх виконання;

– не використовувати конфіденційну інформацію з метою отримання особистої вигоди та на шкоду громадянам;

– не займатись комерційною діяльністю з метою отримання прибутку;

– протидіяти корупції у сфері державного управління, запобігати зловживанням службовим станом, корисливій або іншій особистій зацікавленості;

– уважно ставитись до проблем громадян при виконанні покладених обов'язків, демонструвати ввічливе, коректне звернення, безпристрасність, принциповість, прагнення глибоко розібратись у сутності питання, вміння вислухати і зрозуміти іншу позицію;

– сприяти утвердженню позитивного іміджу державного службовця, вести себе з гідністю у критичних ситуаціях;

– демонструвати глибоку обізнаність та об'єктивність у процесі прийняття управлінських рішень, не боятись висловлювати публічно особисту думку щодо правової та економічної ситуації в державі [7].

Таким чином, можна стверджувати, що в процесі становлення державної служби одним з першочергових завдань є високий професіоналізм посадових осіб органів державного управління, їх об'єктивна та принципова поведінка при виконанні функціональних обов'язків, пріоритетність забезпечення прав і свобод громадян. Даний процес ускладнюється тим, що найбільш проблемні питання етики норм і правил поведінки державних службовців недостатньо врегульовані законодавчо та підзаконними нормативно-правовими актами.

#### **Список використаної і рекомендованої літератури**

*Гаврилов Н.И.* Мера государственности демократического государства. – К. : Наук. думка, 1997. – 115 с.

*Гаврилов Н.И.* Феномен государственной власти народа. – Севастополь : Вебер, 2003. – 300 с.

Державне управління / За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

Державне управління : Слов.-довід. / Уклад. : В.Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; За заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

*Дзвінчук Д.І.* Методичні рекомендації з проведення самостійної та індивідуальної роботи з студентами та слухачами магістратури спеціальності «Державна служба» в умовах інтенсифікації навчання. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2007. – 92 с.

*Літошенко О.С.* Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Київський національний економічний університет. – Київ, 2004.

*Матіос А.В.* Зміст та сутність адміністративної відповідальності // Право України. – 2006. – № 1. – С. 33-37.

*Околіта С.В.* Законність та справедливість як принципи державного управління // Вісник УАДУ. – 1998. – № 4. – с. 185-194.

*Околіта С.В.* Законність у державному управлінні : філософський аспект// Вісник УАДУ. – 1999. – № 1. – с. 319-330.

*Старцев О.В.* Актуальні проблеми юридичної відповідальності посадових осіб у сфері управлінської діяльності // Право України. – 2000. – № 11. – С. 112-114.