

**Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Львівська політехніка»**

МАРУШІЙ ОЛЕКСІЙ АНТОНОВИЧ



УДК 342.123:231.567

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ
В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Львів – 2021

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права і процесу, фінансового права, інформаційного права Приватного закладу вищої освіти «Львівський університет бізнесу та права» Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник – доктор юридичних наук, доцент
Парпан Уляна Михайлівна,
Національний університет «Львівська політехніка»,
Навчально-науковий інститут права, психології
та інноваційної освіти, професор кафедри
адміністративного та інформаційного права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Самсін Ігор Леонович,
Хмельницький університет управління
та права імені Леоніда Юзькова,
в.о. завідувача кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права;

кандидат юридичних наук,
Мороз Надія Сергіївна,
Львівський державний університет внутрішніх
справ, Інститут з підготовки фахівців
для підрозділів Національної поліції,
доцент кафедри адміністративного
права та адміністративного процесу

Захист відбудеться «13» травня 2021 р. о 14-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 35.052.19 у Національному університеті «Львівська політехніка» (79008, м. Львів, вул. Князя Романа, 1-3, аудиторія 301 XIX навчального корпусу)

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національного університету «Львівська політехніка» (79013, м. Львів, вул. Професорська, 1)

Автореферат розісланий «12» квітня 2021 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Н. П. Бортник

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. У процесі становлення України як демократичної, соціальної та правової держави, поняття «законність» все частіше вживається і в науковій юридичній літературі, і в практичній діяльності всіх органів державної влади, особливо органів виконавчої гілки влади. Незважаючи на величезну значущість законності, її сутність розкривається по-різному. Деякі автори відносять законність тільки до функціонування правоохоронних органів, які реагують на правопорушення. Інші обмежують законність лише дотриманням, реалізацією норм законів, виключаючи інші численні норми права (підзаконні акти).

Варто наголосити, що поняття «законність» вживається як принцип організації і діяльності органів виконавчої влади; як метод державного управління суспільством, упорядкування та організації суспільних відносин; як елемент демократії та правової держави; як гарантія правопорядку; як правовий режим; як необхідна умова прогресивного розвитку суспільства.

У процесі функціонування органів виконавчої влади законність проявляється у тому, що усі рішення, які приймаються органами управління, повинні відповідати чинному законодавству та встановленим законом процедурам і формам, не виходити за межі компетенції відповідного 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 факт 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».

Однак, не доцільно в поняття «законність» вкладати лише вузький, обмежений зміст – дотримання закону. Законність доволі широке, багатогранне явище, яким насичено всі процеси функціонування суспільства, держави і життя людей, що регулюються правом. У цьому контексті можна зауважити, що законність – це заснований на праві такий стан суспільства і держави, при якому досягається однакове прийняття законів, нормативних актів та інших рішень, їх однакове розуміння, тлумачення, чітка реалізація в конкретних правовідносинах державними органами, посадовими особами, підприємствами, установами, громадськими об'єднаннями та громадянами з метою забезпечення певного порядку, правопорядку, соціальної стабільності і справедливості.

Попри те, нині влада (зокрема, виконавча) і законність нерідко використовуються в корисливих інтересах. Вона може набувати значення самостійної сили, ставати «дамокловим мечем», предметом гострої боротьби і зіткнень людей, організацій, верств, класів, партій; приносити біль і страждання людям; величезні тіньові доходи її власникам, надавати їм великі можливості у здійсненні своїх задумів. Отже, питання адміністративно-правової характеристики забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади є актуальним та науково доцільним.

Теоретичним підґрунтям для підготовки цієї дисертаційної роботи стали праці таких відомих вчених, як: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, В. В. Богуцький, І. Л. Бородін, Н. П. Бортник, І. П. Голосніченко, О. С. Дніпров, І. М. Жаровська, Р. А. Каложний, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, І. О. Личенко, П. П. Михайленко, О. М. Музичук, В. Л. Ортинський, О. І. Остапенко, В. П. Петков, О. П. Рябченко, І. Л. Самсін, М. Ф. Селівон, О. В. Сьрьогін, С. С. Сливка, Л. І. Сопільник, 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.

Вз'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Наукове дослідження виконано відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженої Законом України № 1629-IV від 18.03.2004 р., Концепції розвитку електронного урядування в Україні, схваленого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої загальними зборами Національної академії правових наук України 03.03.2016 р.

Дисертація виконана в межах науково-дослідної роботи кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах розбудови правової держави» (державний реєстраційний номер 0116U004099) та у межах науково-дослідної роботи Приватного вищого навчального закладу «Львівський університет бізнесу та права». Тему дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук затверджено наказом ПВНЗ «Львівського університету бізнесу та права» від 29 жовтня 2015 р. № 51/3.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає у розробленні теоретико-методологічного та концептуально-правового розуміння забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, а також вироблення теоретичних положень і науково обґрунтованих методичних і практичних рекомендацій щодо удосконалення законодавчої основи у

досліджуваній сфері.

Для досягнення цієї мети поставлено такі *завдання*:

- проаналізувати історіографія проблеми та напрями дисертаційного дослідження;
- визначити теоретико-методологічні підходи до дослідження питання забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади;
- визначити поняття та зміст законності в органах виконавчої влади в контексті сучасного праворозуміння;
- розкрити сутність та ознаки законності в діяльності органів виконавчої влади як об'єкта забезпечення;
- охарактеризувати законність в діяльності органів виконавчої влади як складову правового регулювання в умовах побудови правової держави;
- визначити місце органів виконавчої влади у системі гарантій законності;
- проаналізувати право на звернення як засіб відновлення порушеного права та забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади;
- здійснити аналіз діяльності органів виконавчої влади щодо протидії корупції як негативного чинника, що впливає на стан законності;
- окреслити напрями удосконалення законодавства, що регулює питання забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади в умовах політичних і соціально-економічних змін в українському суспільстві.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, в яких здійснюється забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади.

Предмет дослідження – адміністративно-правова характеристика забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади.

Методи дослідження. Відповідно до мети та завдань дослідження в дисертації використано систему методів наукового пізнання. З-поміж них світоглядні (філософські), загальнонаукові методи, методи науки управління, соціології, правознавства, а також спеціальні методологічні засади характеристики забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади.

Головним у цій системі виступає діалектичний метод, що сприяв розгляду і дослідженню проблеми в єдності її соціального змісту та юридичної форми і здійсненню системної характеристики забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади (*усі Розділи дослідження*).

За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат, визначено теоретико-методологічні основи забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, визначено сьогоденне бачення законності, що спирається на сучасне праворозуміння (*нідрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, Розділ 3*).

Системно-структурний та порівняльно-правовий методи дозволили дослідити питання сутності та ознак законності в діяльності органів виконавчої влади як об'єкта забезпечення, охарактеризувати законність в діяльності органів виконавчої влади як складову правового регулювання в умовах побудови правової держави, визначити місце органів виконавчої влади у системі гарантій

законності (*підрозділи 1.4, 2.1, 2.2, 2.3*).

За допомогою формально-юридичного методу було досліджено зміст правових норм, які регулюють питання протидії корупції як негативному чиннику забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, сформульовано пропозиції щодо удосконалення законодавства, що регулює питання забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади в умовах політичних і соціально-економічних змін в українському суспільстві (*Розділи 2, 3*).

Науково-теоретичною основою дисертаційної роботи стали наукові напрацювання вітчизняних і закордонних вчених. Її підґрунтя склали творчо опрацьована вітчизняна та зарубіжна наукова література. Використано також статистичні дані щодо діяльності органів виконавчої влади.

Нормативно-правовим підґрунтям дисертації є Конституція України, закони і підзаконні акти України, законодавство зарубіжних держав із питань забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні матеріали, які характеризують питання забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, узагальнення результатів їх практичної діяльності, довідкові видання, матеріали опитування, в процесі якого було проанкетовано 125 респондентів – працівників органів виконавчої влади у Львівській, Волинській, Рівненській та Івано-Франківській областях, а також судова практика.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із небагатьох системних досліджень, у якому комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень правової науки аналізується сучасне розуміння та нові підходи до забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, на підставі чого сформульовано низку положень, що містять елементи наукової новизни:

уперше:

- законність в діяльності органів виконавчої влади визначено як правовий режим їх функціонування, коли відбувається точне і неухильне дотримання і виконання вимог чинного законодавства службовими та посадовими особами органів виконавчої влади з метою забезпечення публічних інтересів;

- обґрунтовано місце правових гарантій законності в діяльності органів виконавчої влади в загальній системі гарантій законності;

- вироблена науково-теоретична конструкція поняття «забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади». Основними структурними елементами законності є: вимоги законності, принципи законності, механізм реалізації вимог і принципів;

- уточнені характерні ознаки діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення законності їх системи;

- систематизовано елементи адміністративно-правового забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, до яких віднесено принципи, вимоги та гарантії забезпечення законності;

удосконалено:

– класифікацію суб'єктів забезпечення законності у сфері публічного управління та визначено функціональні повноваження органів виконавчої влади з-поміж них;

– теоретичні положення щодо принципів і вимог забезпечення законності органами виконавчої влади щодо забезпечення законності в публічному управлінні;

набули подальшого розвитку:

– питання розроблення механізму реалізації правових гарантій законності органами виконавчої влади у сфері публічного управління;

– теоретичне обґрунтування необхідності використовувати зарубіжний досвід щодо забезпечення законності у сфері публічного управління органами виконавчої влади і можливості його впровадження в Україні;

– форми реалізації гарантій законності у сфері публічного управління органами виконавчої влади;

– сформульовано та обґрунтовано низку пропозицій і рекомендацій, спрямованих на уточнення та доповнення окремих положень нормативно-правових актів у сфері забезпечення законності у сфері публічного управління органами виконавчої влади.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані:

– у науково-дослідницькій сфері – для подальшої розробки проблематики адміністративно-правового забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади (*акт впровадження ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права» від 10.04.2019 № 11*);

– у правозастосовній діяльності – для удосконалення діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення законності у сфері державного управління та тлумачення і застосування відповідних положень законодавства цими органами при здійсненні вказаної роботи;

– у навчальному процесі – положення та висновки дисертації можуть бути впроваджені в процес викладання дисциплін: «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Організація роботи в органах внутрішніх справ і прокуратури», «Правове регулювання державної служби» (*акт впровадження ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права» від 10.04.2019 № 11*).

Особистий внесок дисертанта. Усі наукові результати, викладені в дисертаційній роботі, отримані автором особисто. Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки, рекомендації, пропозиції обґрунтовано автором самостійно, на підставі особистих досліджень та в результаті проведеного аналізу, а також опрацювання максимальної кількості джерел соціологічного, нормативно-правового, монографічного характеру.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертаційного

дослідження оприлюднено у виступах та доповідях на науково-практичних заходах, зокрема: III Всеукраїнській науково-практичній конференції *«Захист прав і свобод людини і громадянина в умовах формування правової держави»* (м. Львів, 21.05.2014 р.); Науково-практичному круглому столі *«Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку»* (м. Львів, 29 лютого 2016 р.); Міжнародній науково-практичній конференції *«Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах євроінтеграції»* (м. Львів, 28.02.2017 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції *«Тенденції розвитку адміністративного права в Україні»* (м. Львів, 27 квітня 2017 р.).

Публікації. Основні положення та висновки дисертаційної роботи викладено в 10 публікаціях, серед яких – п'ять статей опубліковано у наукових фахових виданнях України, що включені до міжнародної науково-метричної бази даних Index Copernicus, одна – у періодичних виданнях іноземних держав, 4 – у збірниках тез доповідей на науково-практичних заходах.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (208 найменувань) і додатків (на 8 сторінках). Загальний обсяг дисертаційної роботи становить 216 сторінок, з них основного тексту 170 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, її зв'язок з науковими програмами, планами, темами; сформульовано мету і завдання. Подано основні положення, які виносяться на захист, визначено об'єкт, предмет і методи дослідження; висвітлено наукову новизну та практичне значення одержаних результатів; наведено дані про апробацію, публікації та структуру дисертації.

Розділ 1 «Наукознавчі підходи до адміністративно-правової характеристики забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Історіографія проблеми та напрями дисертаційного дослідження»*, зазначено, що предмет законності надмірно широкий. Він охоплює суспільні процеси життя людей, функціонування суспільства, держави, громадських об'єднань, підприємств і установ. Законність проявляється в демократичних відносинах, в суверенітеті народу, нації, держави, у формуванні та діяльності елементів і суб'єктів політичної системи, в підготовці і прийнятті законів та інших нормативних актів, у взаємовідносинах державних службовців з громадянами, іноземцями та особами без громадянства, у сфері фінансово-економічної, приватнопідприємницької діяльності і бізнесу. Це глобальне, універсальне поняття. Найбільш яскраво і помітно проявляється законність в

діяльності органів виконавчої влади, а також в процесі реалізації громадянами конституційних прав, свобод і обов'язків.

В юридичній та соціально-політичній літературі ця найважливіша проблема висвітлюється по-різному – або надто широко, або спрощено і поверхнево без глибокого аналізу взаємного впливу людини, громадянина з державою та суспільством, тобто без урахування реального балансу їх взаємовідносин.

В адміністративно-правовій науці питання законності в діяльності органів виконавчої влади в сучасних умовах розвитку суспільства, що супроводжується кардинально новим підходом до забезпечення прав людини і громадянина, забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади комплексно не розглядалися.

У підрозділі 1.2 *«Теоретико-методологічні підходи до дослідження питання забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади»*, охарактеризовано методологічні інструментарії, що використано для усестороннього розгляду предмета дослідження.

Наголошено на важливості системності дослідження, що досягається шляхом використання світоглядних (філософських), загальнонаукових методів, методів науки управління, соціології, правознавства, а також спеціальних методологічних засад характеристики забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади. Це дозволяє розглянути різні підходи до розуміння законності, що відображають відповідну конкретно-історичну обстановку розвитку нашої держави, провести аналіз юридичної природи та змістовних характеристик поняття законність.

Методологічним підґрунтям дослідження стали такі методи як: діалектичний, логіко-семантичний, системно-структурний, порівняльно-правовий, формально-юридичний та інші.

У підрозділі 1.3 *«Поняття та зміст законності в діяльності органів виконавчої влади в контексті сучасного праворозуміння»*, відображено нові наукові підходи до розуміння і визначення законності, сформовані з урахуванням сучасного праворозуміння. Вироблено і обґрунтовано позицію з приводу сучасного розуміння законності. Зауважено, що для такого розуміння законності істотне значення має змістова характеристика самих норм права і їх аксіологічна оцінка. Але головне ж у змісті законності стосовно до сфери діяльності органів виконавчої влади полягає в оцінці її з точки зору послідовної реалізації та втілення в ній права, адекватно відображеного в нормах законів, спрямованих на забезпечення прав і свобод людини, соціальної справедливості.

Реальне функціонування законності будується на вихідних засадах – засадах, які розкривають її сутність, зміст, місце і роль в суспільному житті. При цьому вимоги законності визначають узагальнений зміст конкретної групи правових норм, що характеризують спрямованість законності, і відносяться до окремих видів діяльності органів виконавчої влади. На принципово нових

позиціях осмислені найбільш гострі дискусійні питання в колі фундаментальних проблем сучасної адміністративно-правової науки.

У підрозділі 1.4 «Сутність та ознаки законності в діяльності органів виконавчої влади як об'єкта забезпечення», констатовано, що у нормах права держава формує свою політику, тобто право має політичний зміст, а його реалізація є нічим іншим, як реалізацією державної політики. Видаючи закони, що відображають прагнення народу, державна влада ніби ставить віхи на шляху їх розвитку. Натомість, органи виконавчої влади є безпосереднім реалізатором та втілювачем у життя вимог законів та основоположних прав людини.

З-поміж основних сутнісних ознак законності в діяльності органів виконавчої влади доцільно назвати: волевиявлення народу в законах або інших нормативних актах; наукова обґрунтованість розробки, застосування законів та інших норм права (їх кількісна та якісна характеристика); гуманізм правових норм; однакове розуміння, прийняття норм права, їх тлумачення і реалізація; однакове ставлення права до всіх суб'єктів в аналогічній ситуації; верховенство Конституції і законів в системі права; справедливість; постійне вдосконалення чіткого дотримання правових норм усіма суб'єктами; невідворотність рівної відповідальності за однакове порушення норм права; неприпустимість потурання при реалізації норм права і притягнення суб'єкта до відповідальності; несумісність законності з інертністю, нігілізмом, стихійністю, анархією, безвідповідальністю, недисциплінованістю, бюрократизмом, деспотизмом, правопорушеннями і злочинами; рівність всіх перед законом; єдиний принцип законності для держави, громадських формувань і громадян; взаємна відповідальність держави і громадянина; суворе і неухильне проведення в життя законодавчих актів; постійне зміцнення правових основ державного і суспільного життя; поєднання в законності стабільності і динамізму розвитку суспільства і права; внутрішня узгодженість системи різних галузей права і механізмів їх забезпечення; допустимість дії норм міжнародного права на території держави, ратифікованих парламентом.

Розділ 2 «Адміністративно-правові засади забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Законність в діяльності органів виконавчої влади як складова правового регулювання в умовах побудови правової держави» встановлено, що в діяльності органів виконавчої влади законність має забезпечити ефективний, справедливий і гуманний режим суспільно-політичного життя через такі принципи: 1) принцип єдності та загальності законності, що полягає в забезпеченні єдності розуміння нормативно-правових актів усіма учасниками правовідносин кожним органом виконавчої влади; 2) верховенство закону виявляється у вищій юридичній силі закону в порівнянні з іншими нормативно-правовими актами. Значення цього принципу виявляється в тому, що він забезпечує відповідність системи підзаконних та індивідуальних актів закону; 3) взаємодія законності та доцільності полягає в можливості органів

виконавчої влади приймати найбільш ефективні, доцільні рішення в межах правового поля, визначеного нормою права; 4) невідворотність відповідальності як принцип законності полягає в тому, що за кожне помилкове рішення представник органу виконавчої влади має бути притягнутий до відповідальності.

Констатовано, що законність є багатограним явищем, яке розглядається як принцип формування правової держави, як метод управління суспільством і як режим точного виконання закону. Законність варто трактувати і як сукупність вимог та гарантій, що забезпечують порядок у правовій державі.

У підрозділі 2.2 «Місце органів виконавчої влади у системі гарантій законності» встановлено, що органи виконавчої влади займають важливе місце у системі гарантій законності. Багато гарантії прав і свобод конкретно закріплені в Конституції України. Натомість виокремлюють політичні, економічні, юридичні, виховні, організаційні, зовнішньополітичні та інші види гарантій законності і демократії.

Політичні гарантії законності проявляються у володінні народом вищою владою в суспільстві, в соціальній єдності держави і особи, в поєднанні державної влади з індивідуальними свободами, в єдності прав і обов'язків. Добровільне і сумлінне виконання громадянами конституційних обов'язків є нічим іншим, як гарантією забезпечення прав і свобод громадян. Права і свободи людини відображають природу суспільства, виступаючи проявом її сутності. Найважливішу роль в забезпеченні законних прав і свобод громадян відіграють економічні, організаційні та виховні гарантії.

Зауважено, що до гарантій законності можна віднести: 1) реальний суверенітет держави; 2) демократичний гуманний шлях подальшого розвитку держави; 3) реальне забезпечення влади народу. У демократичній державі і суспільстві влада народу не може бути обмежена, за своєю юридичною силою вона повинна стояти над усіма іншими владними елементами політичної системи суспільства; 4) високий культурний рівень громадян і державних службовців, при якому б забезпечувалися їх взаємна повага і терпимість; 5) реальне забезпечення конституційних прав, свобод і обов'язків; 6) стійкість громадянства України.

Система юридичних гарантій законності в правовому регулюванні включає суворе дотримання норм матеріального права, законодавчі вимоги об'єктивності й повноти дослідження обставин юридичної справи, неприпустимості застосування декількох покарань за одне правопорушення, порядок допустимості й закріплення доказів, прийняття рішень у межах компетенції й у встановлених законом процесуальних формах, контроль і нагляд за правозастосовною діяльністю, право оскарження й відповідальність посадових осіб за вчинення неправомірних дій тощо.

У підрозділі 2.3 «Право на звернення як засіб відновлення порушеного права та забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади», обґрунтовано, що забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади

безумовно передбачає обов'язкове дотримання прав людини і громадянина, їх дієвий захист. Одним із засобів такого захисту є право на звернення до органів виконавчої влади щодо порушеного права та відновлення законності у діяльності цих органів.

Водночас, підкреслено, що звернення громадян, з одного боку, відображають їх соціальну активність, а з іншого – певні негативні явища, недоліки в роботі органів виконавчої влади, а також виявляють недосконалість самої організації розгляду звернень, можливі прогалини у чинному законодавстві.

Попри те, вказано, що звернення до органів виконавчої влади із заявами, пропозиціями, скаргами, поряд із контролем та наглядом, залежно від змісту, характеру, особливостей застосування, юридичних наслідків є одним із способів забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади.

У підрозділі 2.4 «Аналіз діяльності органів виконавчої влади щодо протидії корупції як негативному чиннику, що впливає на стан законності», наголошено на важливості протидії цьому явищу, яке є перешкодою для забезпечення належного стану законності в діяльності органів виконавчої влади. Корупція це одна з найактуальніших соціальних проблем сучасності, вирішення якої є надзвичайно важливою справою. Можна стверджувати, що корупція як антисуспільне явище впливає на темпи розвитку економіки держави, владу та суспільство загалом. Вже декілька років в Україні проводяться заходи щодо запобігання корупції, приймається доволі прогресивне та жорстке законодавство, одна серед недоліків у діяльності органів виконавчої влади, як і всіх інших гілок влади називають бюрократизованість, корупцію, наявність органів із дублюючими функціями, відсутність реальної відповідальності посадових осіб за зловживання своїм становищем і владними повноваженнями. Очевидно, що інтерес до законності як важливого соціально-політичного явища і правової категорії підсилюється необхідністю відповідних реформ, побудови правової держави та забезпечення прав громадян.

У розділі 3 «Удосконалення законодавчого забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади в умовах політичних і соціально-економічних змін в українському суспільстві» зазначено, що наша держава перебуває на етапі проведення кардинальних трансформаційних перетворень у багатьох сферах суспільного життя. Органи виконавчої влади і їх діяльність також зазнає значних змін і в організаційній сфері і в сфері законодавчого регулювання. Особливий акцент спрямований на побудову такої системи органів виконавчої влади, яка буде максимально наближеною до людей, створюючи усі можливі умови для забезпечення та реалізації основоположних прав людини і громадянина. При цьому в основу діяльності органів виконавчої влади має бути покладено неухильне дотримання принципу законності, який, виходячи з спираючись на сучасне праворозуміння, що полягає в тому, що сама законність є ніщо інше як форма реалізації права, правова якість нормативних і правореалізаційних актів, процесу їх реалізації.

У контексті дослідження проведено співвідношення таких понять як «верховенство права», «дисципліна». Водночас, зроблено порівняння та співставлення таких понять «право» і «законність». За допомогою порівняння цих явищ визначаються змістовні характеристики паралельно використуваного поняття – право законності.

Запропонована в дисертації концепція співвідношення зазначених явищ дозволяє вважати, що загалом право і законність життєво необхідні для затвердження та подальшого розвитку народовладдя і становлення цивілізованого громадянського суспільства і сучасної правової держави. У цій дійсності вони є своєрідними інструментами, які дозволяють вирішувати поставлені завдання і досягати мети органам виконавчої влади.

ВИСНОВКИ

У дисертації подано адміністративно-правову характеристику забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, яка є необхідною умовою їх гармонійного функціонування та становлення правової держави, охоплює всі сторони життя права, його дієвість, урегульованість суспільного і державного життя загалом.

Основні результати дослідження, які отримано на основі авторської методології полягають у такому:

У дисертації подано адміністративно-правову характеристику забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, яка є необхідною умовою їх гармонійного функціонування та становлення правової держави, охоплює всі сторони життя права, його дієвість, урегульованість суспільного і державного життя загалом.

Основні результати дослідження, які отримано на основі авторської методології полягають у такому:

1. Проведено аналіз наукової літератури, що стосується забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади дозволяє констатувати наявність значної кількості праць в яких піднімається питання законності. Так, вказане поняття загалом розглядається як конституційна категорія, теоретична категорія та піддається аналізу крізь призму галузевих юридичних наук. В наукових джерелах містяться різноманітні підходи до трактування категорії «законність», однак єдиного визначення юридична наука не виробила, відсутнє тлумачення цього поняття і на законодавчому рівні.

2. Аналіз теоретико-методологічного підґрунтя питання забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади доводить відсутність чіткої методології дослідження. Більшість учених-правознавців обмежується порівняльним аналізом законодавчих актів і їх реального функціонування в тих чи інших умовах. Однак час, коли юридична наука розвивалась більш-менш автономно від інших галузей гуманітарного знання, вже в минулому.

Регулятивна функція адміністративного права може бути ефективно реалізована лише за умови врахування досягнень соціології, політології, економіки та інших наук. Отож, виходом з цієї ситуації є застосування системної методології.

3. Встановлено, що основою законності є норми права. Сама ж категорія законність не існує у чистому вигляді, а завжди виникає там, де є потреба забезпечення життя і прав людини, порядку в сфері економіки, культури, взаємовідносин між різними соціальними групами людей, громадського порядку тощо. Водночас, законність завжди потребує підтримки, забезпечення на певному рівні, що вимагає не лише прийняття відповідних законів, але й їх реального гарантування. Під правовими гарантіями варто розуміти норми охорони права, діяльність відповідних інститутів і процес охорони права, взяті в їх єдності і доповнені юридичної культурою в її широкому розумінні. Такий імпульс гарантування та реалізації принципу законності на своєму рівні покликані давати органи виконавчої влади.

4. Правова форма реалізації виконавчої влади втілюється у двох видах діяльності: правотворчість і застосування права. При цьому правотворча діяльність органів виконавчої влади реалізується в рамках так званої регламентарної влади – право уряду та інших органів виконавчої влади регулювати суспільні відносини нормативними актами (регламентами), юридична сила яких є нижчою за закони. Водночас, варто пам'ятати, що законність висловлює загальний принцип ставлення суспільства і держави до права загалом, тому її зміст полягає у таких трьох аспектах:

- а) в плані «правового» характеру суспільного і державного життя;
- б) з позицій вимоги загальної поваги до права (закону) і обов'язкового його виконання всіма суб'єктами;
- в) під кутом зору вимоги безумовного захисту та реального забезпечення прав, інтересів громадян та охорони правопорядку загалом від будь-якого свавілля.

Отже, зміст законності пов'язано і з поведінкою суб'єктів, що реалізують право, і з діяльністю державних органів, що забезпечують його формування, реалізацію та захист, що суттєво в контексті діяльності органів виконавчої влади.

5. Особливим засобом забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади є право громадян на звернення, врегульовується і матеріальними, і процесуальними та процедурними нормами. Тому важливим є питання співвідношення адміністративного процесу та адміністративної процедури. Стан наукової розробки цієї проблеми переконує у потребі оновленого теоретичного осмислення основ теорії адміністративного процесу з врахуванням реалій сьогодення.

Натомість, варто зауважити, що у визначенні звернень громадян як засобу забезпечення законності з-поміж науковців немає однастайності. Ряд учених, до думки яких ми схилиємось, трактують право громадян на звернення як спосіб забезпечення законності. Натомість інші вважають, що у ст. 55 Конституції

України вживається термін «національні засоби правового захисту», до яких, виходячи з конституційної норми, зазначеної у ст. 40, належить і право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових (службових) осіб цих органів, а тому вживання терміна «засіб», є більш виваженим.

6. Обґрунтовано, що спираючись на принцип законності, діяльність органів виконавчої влади, повинна здійснюватись виключно у межах наданих їм повноважень, не порушуючи законів. Нормативно-правові акти центральних органів влади, що регулюють питання євроінтеграції держави, не повинні суперечити міжнародним або національним законам. Такі акти повинні ухвалюватися на виконання Конституції України, міжнародних договорів, законів України та Європейського Союзу.

Ще одним аспектом забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади необхідно визначено законність рішень органів виконавчої влади. Рішення має бути обґрунтованим, об'єктивним, не суперечливим, правомірним, конкретним і своєчасним і при цьому реальним, містити механізм реалізації, готуватися в реальному масштабі часу, бути реалізованим і гнучким, передбачати можливість верифікації і контроль за виконанням.

7. Обґрунтовано авторську позицію щодо змісту та сутності законності в діяльності органів виконавчої влади, та та вказано, ця категорія має складну діалектичну природу, пов'язану з фіксацією певного ідеалу правозастосування (атрибутивний аспект) і реалізацією його на всіх сукупностях правових взаємовідносин (в адміністративному праві передусім взаємовідносин між органами виконавчої влади та громадянами й підприємствами – релятивний аспект);

Здійснений аналіз юридичної літератури щодо вживання поняття «законність» свідчить, що сфера його застосування дуже значна й торкається різних аспектів життєдіяльності суспільства та держави загалом. Проте жодний із нормативних актів не надає чіткого визначення цього терміна, що, у свою чергу, є певною прогалиною.

8. З'ясовано, що зміст принципу законності становить система конкретних вимог: 1) загальність законності, що означає обов'язковість законів та інших нормативно-правових актів для всіх учасників суспільних відносин без винятку; 2) суворе дотримання закону усіма суб'єктами правовідносин; 3) верховенство закону в системі нормативно правових актів; єдність законності: 4) реальність законності, тобто фактичне виконання вимог, закладених в юридичних нормах, учасниками правовідносин; 5) єдина націленість діяльності органів законодавчої, виконавчої та влади; доцільності законності: (вибір законних варіантів здійснення правотворчої та правозастосовної діяльності, які є найбільш оптимальним заходом досягнення мети правового регулювання); 6) забезпечення рівності усіх перед законом; можливість покарання тільки за порушення чітко визначених положень закону; 7) невідворотність покарань за здійснене

порушення закону; 8) встановлення дієвого механізму впровадження принципу законності в усіх сферах суспільного життя, створення системи гарантій, за допомогою яких би забезпечувалось повне дотримання принципу законності.

9. У дисертаційній роботі з принципово нових позицій осмислені найбільш гострі дискусійні питання в колі фундаментальних проблем сучасної юридичної науки. Сформульовані в дослідженні теоретичні висновки і узагальнення розвивають і доповнюють положення адміністративного права у забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади з позиції новітнього праворозуміння, механізму правового регулювання та правозастосування.

10. Констатовано, що не зважаючи на розмаїття вживаних заходів щодо протидії корупції в Україні питання зниження її рівня й сьогодні стоїть досить гостро. Руйнівний вплив корупційних проявів на державний апарат, установлений порядок здійснення повноважень посадовими особами органів виконавчої влади не викликає сумніву.

Для забезпечення своєчасного виявлення й розкриття корупційних злочинів в органах виконавчої влади доцільно: проводити глибокий і всебічний науковий аналіз протидії корупції в органах виконавчої влади щодо ефективності застосування сил, засобів і методів з метою з'ясування позитивних результатів і прорахунків у цій сфері; на підставі отриманих результатів розробляти конкретні заходи на рівні державних законодавчих і нормативних актів для правоохоронних органів та інших суб'єктів протидії корупції, спрямованих на сприяння й удосконалення оперативних форм і методів роботи; розробити дієві механізми, комплекси необхідних заходів, що спрямовані на забезпечення ефективної взаємодії суб'єктів запобігання й протидії корупції в межах взаємної зацікавленості, у межах регіону, у межах держави тощо.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Марушій О. А. Сутність законності у сфері державного управління та гарантії її дотримання. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2015. № 824. С. 65–70.

2. Марушій О. А. Адміністративно-правове забезпечення принципу законності у сфері державного управління. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2015. № 825. С. 37–41.

3. Марушій О. А. Поняття законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2016. № 845. С. 132–136.

4. Марушій О. А. Генеза розуміння законності як основоположного принципу діяльності органів державного управління. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2016. № 850.

С. 70–75.

5. Марушій О. А. Принцип законності в діяльності органів публічного управління: методологічні засади. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки. 2017. № 865. С. 279–283.

6. Марушій О. А. Забезпечення законності у сфері діяльності органів державного управління в сучасних умовах. KELM. 2020. № 4. С. 112–118. (Польща).

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Марушій О. А. Забезпечення принципу законності у сфері державного управління. *Захист прав і свобод людини і громадянина в умовах формування правової держави*: зб. матеріалів III Всеукраїнської науково-практичної конференції, (м. Львів, 21.05.2014 р.) Ч. 1. Львів: Вид-во «Львівська політехніка». 2014. С. 55–57.

8. Марушій О. А. Співвідношення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*: збірник тез доповідей науково-практичного круглого столу (м. Львів, 29 лютого 2016 р.) Ч. 2. Львів, 2016. С. 60–64.

9. Марушій О. А. Законність як основоположна засада діяльності органів прокуратури. *Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах євроінтеграції*: зб. матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції, (м. Львів, 28.02.2017 р.). Львів, ТзОВ «Ліга Прес». 2017. С. 389–392.

10. Марушій О. А. Законність і дисципліна в діяльності органів виконавчої влади як запорука дотримання прав людини. *Тенденції розвитку адміністративного права в Україні*: збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 27 квітня 2017 р.); [у 2-х ч.] Кафедра адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології НУ «Львівська політехніка». К.: ПП «Комп'ютерний дизайн», 2017. Ч. 1. С. 107–109.

АНОТАЦІЯ

Марушій О. А. Забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади: адміністративно-правова характеристика. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Національний університет «Львівська політехніка» Міністерство освіти і науки України, Львів, 2021.

Дисертація присвячена комплексній адміністративно-правовій характеристиці забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади.

Проаналізовано історіографія проблеми та напрями дисертаційного дослідження, визначено теоретико-методологічні підходи до дослідження питання забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, з'ясовано поняття та зміст законності в органах виконавчої влади в контексті сучасного праворозуміння

Розкрито сутність та ознаки законності в діяльності органів виконавчої влади як об'єкта забезпечення, охарактеризовано законність в діяльності органів виконавчої влади як складову правового регулювання в умовах побудови правової держави. Визначено місце органів виконавчої влади у системі гарантій законності. Розглянуто право на звернення як засіб відновлення порушеного права та забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади.

Здійснено аналіз діяльності органів виконавчої влади щодо протидії корупції як негативного чинника, що впливає на стан законності. Окреслено напрями удосконалення законодавства, що регулює питання забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади в умовах політичних і соціально-економічних змін в українському суспільстві.

Ключові слова: законність, органи виконавчої влади, адміністративно-правове регулювання адміністративно-правова характеристика, праворозуміння, право реалізація, гарантії реалізації, забезпечення законності.

АННОТАЦИЯ

Маруший А. А. Обеспечение законности в деятельности органов исполнительной власти: административно-правовая характеристика. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». – Национальный университет «Львовская политехника» Министерство образования и науки Украины, Львов, 2021.

Диссертация посвящена комплексной административно-правовой характеристике обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти.

Проанализированы историография проблемы и направления диссертационного исследования, определены теоретико-методологические подходы к исследованию вопроса обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти, установлено понятие и содержание законности в органах исполнительной власти в контексте современного правопонимания.

Раскрыта сущность и признаки законности в деятельности органов исполнительной власти как объекта обеспечения, охарактеризованы законность в деятельности органов исполнительной власти как составляющую правового регулирования в условиях построения правового государства. Определено место

органов исполнительной власти в системе гарантий законности. Рассмотрены право на обращение как средство восстановления нарушенного права и обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти.

Осуществлен анализ деятельности органов исполнительной власти по противодействию коррупции как негативного фактора, влияющего на состояние законности. Определены направления совершенствования законодательства, регулирующего вопросы обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти в условиях политических и социально-экономических изменений в украинском обществе.

Установлено, что в деятельности органов исполнительной власти законность должна обеспечить эффективный, справедливый и гуманный режим общественно-политической жизни через следующие принципы: 1) принцип единства и всеобщности законности, заключающийся в обеспечении единства понимания нормативно-правовых актов всеми участниками правоотношений каждым органом исполнительной власти; 2) верховенство закона оказывается в высшей юридической силе закона по сравнению с другими нормативно-правовыми актами. Значение этого принципа проявляется в том, что он обеспечивает соответствие системы подзаконных и индивидуальных актов закону; 3) взаимодействие законности и целесообразности заключается в возможности органов исполнительной власти принимать наиболее эффективные, целесообразные решения в рамках правового поля, определенного нормой права; 4) неотвратимость ответственности как принцип законности заключается в том, что за каждое ошибочное решение представитель органа исполнительной власти должен быть привлечен к ответственности.

Констатировано, что законность является многогранным явлением, которое рассматривается как принцип формирования правового государства, как метод управления обществом и как режим точного исполнения закона. Законность стоит трактовать и как совокупность требований и гарантий, обеспечивающих порядок в правовом государстве.

Установлено, что содержание принципа законности составляет система конкретных требований: 1) всеобщность законности, означает обязательность законов и других нормативно-правовых актов для всех участников общественных отношений без исключения; 2) строгое соблюдение закона всеми субъектами правоотношений; 3) верховенство закона в системе нормативно-правовых актов; единство законности: 4) реальность законности, то есть фактическое выполнение требований, заложенных в юридических нормах, участниками правоотношений; 5) единственная нацеленность деятельности органов законодательной, исполнительной и власти; целесообразности законности: (выбор законных вариантов осуществления правотворческой и правоприменительной деятельности, является наиболее оптимальным мероприятием достижения цели правового регулирования); 6) обеспечение равенства всех перед законом, возможность наказания только за нарушение

четко определенных положений закона; 7) неотвратимость наказания за совершенное нарушение закона; 8) установление действенного механизма внедрения принципа законности во всех сферах общественной жизни, создания системы гарантий, с помощью которых бы обеспечивалось соблюдение принципа законности.

Ключевые слова: законность, органы исполнительной власти, административно-правовое регулирование административно-правовая характеристика, правопонимания, право реализация, гарантии реализации, обеспечения законности.

ANNOTATION

Marushii O. A. Ensuring legality in the activities of executive bodies: administrative law characteristics. – *Printed as manuscript.*

Thesis for a Candidate Degree in Law, specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; finance law; information law». – Lviv Polytechnic National University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Lviv, 2021.

The dissertation is devoted to the complex administrative-legal characteristic of ensuring legality in activity of executive bodies.

The historiography of the problem and directions of the dissertation research are analyzed, the theoretical and methodological approaches to the research of the issue of ensuring legality in the activity of executive bodies are determined, the concept and content of legality in executive bodies in the context of modern legal understanding is clarified.

The essence and signs of legality in the activity of executive bodies as an object of provision are revealed, legality in the activity of executive bodies as a component of legal regulation in the conditions of building the rule of law is characterized. The place of executive bodies in the system of guarantees of legality has been determined. The right to appeal is considered as a means of restoring the violated right and ensuring legality in the activities of executive bodies.

An analysis of the activities of executive bodies to combat corruption as a negative factor influencing the rule of law. The directions of improvement of the legislation regulating the issue of ensuring legality in the activity of executive bodies in the conditions of political and socio-economic changes in the Ukrainian society are outlined.

Key words: legality, executive bodies, administrative and legal regulation, administrative and legal characteristics, legal understanding, right of realization, guarantees of realization, ensuring legality.

Підписано до друку 08.04.2021 р.
Формат 60×84/16.
Папір друкарський. Ум. друк. арк. 1,9.
Зам. № 3. Наклад 100 пр.

Надруковано в «Видавництво Людмила».
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи серія ДК № 5303 від 02.03.2017.
«Видавництво Людмила»
03148, Київ, а/с 115.
Тел./факс: + 38 050 469 7485, 068 340 8332
E-mail: lesya3000@ukr.net