

УДК 342.9

ЗАВАДЯК О.П.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДИСЦИПЛІНИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Статтю присвячено дослідженню основних проблемних питань у сфері адміністративно-правового регулювання законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади. Визначено поняття й сутність адміністративно-правового регулювання. Розглянуто положення основних актів адміністративного законодавства в цій сфері, виявлено їх недоліки та прогалини.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, законність, дисципліна, орган виконавчої влади.

Статья посвящена исследованию основных проблемных вопросов в сфере административно-правового регулирования законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти. Определено понятие и сущность административно-правового регулирования. Рассмотрены положения основных актов административного законодательства в этой сфере, выявлены их недостатки и пробелы.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, законность, дисциплина, орган исполнительной власти.

The article is devoted to the investigation of the main problematic issues in the sphere of administrative and legal regulation of legality and discipline in the activity of executive bodies. The concept and essence of administrative and legal regulation is defined. The provisions of the main acts of administrative legislation in this sphere are considered, their shortcomings and gaps are revealed.

Key words: administrative-legal regulation, legality, discipline, executive body.

Вступ. Важливим елементом у механізмі забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади є адміністративно-правове регулювання. Його основу складають норми адміністративного права, за допомогою яких здійснюється регулюючий вплив на правовідносини, що виникають у цій сфері. Зокрема, адміністративно-правове законодавство визначає зміст діяльності щодо забезпечення законності й дисципліни в органах виконавчої влади, а також зміст безпосередньо законності та дисципліни, регламентує допустимі методи й засоби їх забезпечення, унормовує інші питання, пов'язані з встановленням режиму законності та дисципліни у відповідних органах.

Таким чином, повнота та всебічність адміністративно-правового регулювання безпосередньо впливають на ефективність діяльності щодо забезпечення законності й дисципліни в органах виконавчої влади. У зв'язку із цим виникає необхідність проведення ґрунтовного дослідження сучасного стану адміністративно-правового регулювання в цій сфері та виявлення основних недоліків відповідного законодавства.

Актуальність теми дослідження підтверджується тим, що наразі в Україні триває черговий етап адміністративної реформи, який зумовлює необхідність розроблення нового науково-теоретичного та практичного розуміння ролі органів виконавчої влади в державній діяльності. Тому адміністративно-правове регулювання законності й дисципліни в цих органах потребує вдосконалення з урахуванням вимог сучасності.

Стан дослідження. Окремі питання адміністративно-правового регулювання забезпечення законності та дисципліни в діяльності державних органів досліджували такі науковці, як Ю.П. Битяк, І.Д. Ванчук, І.А. Городецька, В.К. Колпаков, В.В. Мозоль, О.Д. Новак, Ю.А. Тихо-

© ЗАВАДЯК О.П. – адвокат

мирова, Г.Й. Ткач, М.І. Цуркан та інші. Однак на сьогодні недостатньо актуальних досліджень, присвячених розгляду сучасного стану адміністративно-правового регулювання законності й дисципліни в діяльності органів виконавчої влади, що знову підкреслює важливість запропонованої теми.

Постановка завдання. Метою статті є виявлення основних недоліків у сфері адміністративно-правового регулювання законності та дисципліни в органах виконавчої влади. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: визначити поняття й сутність адміністративно-правового регулювання законності та дисципліни в органах виконавчої влади; розглянути положення основних актів адміністративного законодавства в цій сфері; виявити їх недоліки та прогалини.

Результати дослідження. У науковій літературі висловлюється думка, що правове регулювання являє собою специфічну систему нормативного впливу на суспільно значущі, свідомо-вольові, повторні та стійкі суспільні відносини з метою їх упорядкування, яка реалізується через визначення базових складників зазначених відносин і з використанням спеціальних юридичних засобів. Кінцевою метою правового регулювання є створення юридично оформленої моделі суспільних відносин, які входять до предмета правового регулювання, поведінки й діяльності суб'єктів права [1, с. 9–10].

Отже, юридична сутність правового регулювання полягає в тому, що за його допомогою формується певний правовий порядок, який і складає основу законності (за допомогою норм матеріального права), а також визначається процедура (методи, засоби) його забезпечення (за допомогою норм процесуального права). Тобто правове регулювання законності й дисципліни в діяльності органів виконавчої влади має подвійний характер: з одного боку, воно складає базис самих понять «законність» і «дисципліна», а з іншого – упорядковує правовідносини, що складаються в процесі забезпечення їх у діяльності органів виконавчої влади.

Правове регулювання здійснюється за допомогою норм різних галузей права. При цьому з огляду на те, що в діяльності органів виконавчої влади превалюють адміністративні правовідносини, їх регулювання здійснюється, відповідно, насамперед за допомогою адміністративно-правових норм.

Адміністративно-правове регулювання, на думку деяких науковців, – це вплив (правовий, владний) на суспільні відносини, тобто дія (функціонування) права, що здійснюється за допомогою комплексу засобів задля реалізації певної мети (досягнення цілей) – упорядкування адміністративних правовідносин [2, с. 61].

Відтак головна ознака досліджуваного виду правового регулювання – мета, яка полягає в здійсненні регулюючого впливу на особливий вид правовідносин – адміністративні, їх упорядкування та узгодження з вимогами законодавчих актів. Крім того, варто виділити таку характерну особливість адміністративно-правового регулювання, як здійснення його за допомогою адміністративно-правових норм, які у свою чергу відрізняються імперативністю приписів, управлінсько-розпорядчим характером тощо.

На підставі проведеного аналізу можемо визначити адміністративно-правове регулювання законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади як особливий вид правового регулювання, яке здійснюється за допомогою адміністративно-правових норм матеріального й процесуального характеру та полягає в упорядкуванні адміністративних правовідносин, що виникають у зв'язку з визначенням поняття, змісту й порядку забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади.

Адміністративно-правове регулювання забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади здійснюється за допомогою системи адміністративного законодавства, в ієрархії якого необхідно виділити Конституцію України, кодекси та закони України, підзаконні нормативно-правові акти, рішення й акти органів державної влади внутрішньоорганізаційного характеру.

Так, вищим законодавчим актом в Україні є Конституція [3], яка має вищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії, тобто можуть застосовуватись безпосередньо для регулювання тих чи інших правовідносин. Конституція України визначає найбільш важливі гарантії забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади, а також закріплює основні ідеологічно-правові засади, які складають зміст законності й дисципліни.

Наступну ланку в ієрархії актів адміністративно-правового регулювання забезпечення законності й дисципліни в діяльності органів виконавчої влади складають кодекси та закони України.

Так, одним із них є Кодекс адміністративного судочинства України [4], у якому, по-перше, визначено важливі поняття в досліджуваній сфері (суб'єкт владних повноважень, адміністративний договір, публічна служба тощо), що надає правовій визначеності в застосуванні основних понять і термінів; по-друге, регламентовано підстави й процедуру судового захисту прав та інтересів людини й громадянина, інших фізичних і юридичних осіб у відносинах з органами державної влади та їх посадовими й службовими особами.

Кримінальний кодекс України [5], Кодекс України про адміністративні правопорушення [6] та Цивільний кодекс України [7] визначають засади застосування до посадових і службових осіб органів виконавчої влади, відповідно, кримінальної, адміністративної та цивільно-правової відповідальності за порушення режиму законності, а в деяких випадках – і дисципліни.

Досліджуючи положення законодавства у сфері регулювання юридичної відповідальності посадових і службових осіб органів виконавчої влади, необхідно погодитись із зауваженням М.І. Цуркана, який вказав на те, що під час вирішення справ про адміністративну відповідальність відповідних осіб ускладнення виникають під час визначення співвідношення норм, що регулюють ці правовідносини, а саме загальних (Кодекс законів про працю України) та спеціальних (законів, статутів, положень, які визначають спеціального суб'єкта, спеціальні види дисциплінарних стягнень, особливу процедуру накладення дисциплінарного стягнення й оскарження). Під час розгляду зазначеної категорії справ, на думку науковця, суди повинні враховувати насамперед те, що виключно законами визначаються діяння, які є дисциплінарними проступками, і відповідальність за них, а отже, виходити з того, що дисциплінарна відповідальність публічного службовця є предметом адміністративного права, а трудове право в цьому разі застосовується субсидіарно. Це зумовлено тим, що відносини публічної служби регулюються тільки на рівні законодавства в централізованому порядку, а тому відсутня сфера для домовленостей, що характерно для трудового договору [8, с. 196].

Необхідно погодитись із такою думкою, зазначивши, що для впорядкування правовідносин у досліджуваній сфері важливо розробити та затвердити дисциплінарний статут органів виконавчої влади у формі закону за прикладом Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України [9].

Оскільки вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, то важливим законодавчим актом у сфері регулювання законності й дисципліни в його діяльності є Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [10]. Питання забезпечення законності та дисципліни в діяльності інших органів виконавчої влади регламентовано в законах України «Про центральні органи виконавчої влади» [11], «Про місцеві державні адміністрації» [12] тощо. У цих актах визначено правові й організаційні засади діяльності відповідних органів, які складають основу законності, а також закріплено основні положення щодо відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади.

Важливе регулятивне значення у сфері забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади, зокрема їх посадових і службових осіб, має Закон України «Про державну службу» [13]. Цей документ являє собою комплексний нормативно-правовий акт, у якому регламентовано такі питання: зміст основних термінів і понять, які складають основу законності й дисципліни; обов'язки державних службовців, у тому числі у сфері дотримання правил службової дисципліни; засади дисциплінарної відповідальності та здійснення дисциплінарного провадження щодо державного службовця.

На підставі аналізу ст. 3 Закону України «Про державну службу», яка визначає сферу дії відповідного закону, можна зробити висновок, що він поширює свою дію на посадових і службових осіб усіх органів виконавчої влади, крім членів Кабінету Міністрів України.

Із цього приводу деякі науковці вказують на необхідність встановлення повної заборони участі державних службовців, які займають адміністративні посади («Б» та «В»), у політичній діяльності, а також внесення відповідних змін до Конституції України щодо визначення особливого статусу працівників, які займають політичні та адміністративні посади на державній службі, і можливості встановлення обмежень їх громадянських прав [14, с. 15].

Ця пропозиція заслуговує на схвалення, оскільки одним із зауважень Головного науково-експертного управління до тоді ще проекту Закону України «Про державну службу», яке так і не було враховане розробниками закону, стало те, що в ньому не розкривається поняття «політична посада» та не розмежовуються політична й професійна державна служба. Тому врахування наведеної пропозиції певним чином дасть змогу вирішити проблему розмежування політичних і професійних посад державної служби.

Крім того, у висновку Головного науково-експертного управління зазначалося, що за межами правового регулювання залишається питання службово-трудова правовідносин вищих посадових осіб держави, зокрема й членів уряду. За оцінками зарубіжних експертів, відсутність прозорих для громадськості умов зайняття ними посад та практика звільнення їх без правової мотивації, невизначеність відповідальності за невиконання поставлених завдань є перешкодою для подальшого розвитку демократичного суспільства [15]. У зв'язку із зазначеним у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» необхідно закріпити засади службово-трудова правовідносин, що виникають у діяльності членів уряду.

Оцінюючи регулятивний вплив Закону України «Про державну службу» на впорядкування правовідносин, що виникають у сфері забезпечення законності й дисципліни в органах виконавчої влади, варто вказати, що такий вплив виражається у встановленні чітких меж, підстав, умов і порядку здійснення дисциплінарного провадження щодо службовців, у тому числі органів виконавчої влади, а також у закріпленні основних елементів змісту дисципліни та законності. З позитивного боку варто оцінити суттєве розширення такого змісту, до якого включено вимоги щодо дотримання правил внутрішнього трудового розпорядку, дбайливе ставлення до державного майна тощо.

Однак деякі науковці вказують на окремі недоліки цього закону. Зокрема, О.Д. Новак пропонує нормативно закріпити дефініцію поняття «службова дисципліна державного службовця», яка полягає в дотриманні норм чинного законодавства та присяги державного службовця, неухильному виконанні покладених на нього обов'язків і вимог до поведінки, що визначені нормативно-правовими актами, посадовими інструкціями та положеннями [16, с. 143]. Можна підтримати цю пропозицію, оскільки в ст. 2 Закону України «Про державну службу», де містяться визначення основних понять, дефініція поняття «службова дисципліна» відсутня. Крім того, вважаємо за доцільне згадати в цьому законі про морально-етичні вимоги до державних службовців і кандидатів на відповідну посаду.

Ще одним питанням, на яке варто звернути увагу в контексті дослідження, є правове регулювання такого важливого елементу дисципліни, як дотримання морально-етичних вимог до поведінки службової та посадової особи органу виконавчої влади.

Так, у 2016 р. Постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Правила етичної поведінки державних службовців, до яких віднесено такі положення: 1) служіння державі й суспільству; 2) гідну поведінку; 3) добросовісність; 4) лояльність; 5) політичну нейтральність; 6) прозорість і підзвітність; 7) сумлінність [17]. Однак згадана постанова була скасована іншою Постановою Кабінету Міністрів України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» [18].

Наразі правила етичної поведінки розроблені в деяких міністерствах, інших органах виконавчої влади [19]. Вважаємо, що такі правила мають бути розроблені в кожному органі виконавчої влади на основі Типових правил етичної поведінки, які необхідно прийняти на загальнодержавному рівні.

Висновки. Таким чином, основними недоліками сучасного стану адміністративно-правового регулювання в аналізованій сфері є такі:

- 1) відсутність у законодавстві положень щодо розмежування понять «політична посада» та «професійна державна служба»;
- 2) неупорядкованість питання щодо службово-трудова правовідносин, які виникають у діяльності членів уряду;
- 3) відсутність у Законі України «Про державну службу» норм про етичну поведінку, невизначеність поняття професійної етики службовця;
- 4) нерозробленість на загальнодержавному рівні Типових правил етичної поведінки;
- 5) відсутність закону про дисциплінарний статут органів виконавчої влади.

Список використаних джерел:

1. Ванчук І.Д. Поняття й сутнісні ознаки правового регулювання суспільних відносин: сучасний погляд / І.Д. Ванчук // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2015. – Вип. 32. – Т. 1. – С. 7–10.
2. Городецька І.А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу / І.А. Городецька // Форум права. – 2016. – № 1. – С. 60–66.

3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
5. Кримінальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–13. – Ст. 88.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
7. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
8. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : [монографія] / М.І. Цуркан. – Х. : Право, 2010. – 216 с.
9. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22 лютого 2006 р. № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.
10. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
11. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
12. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
13. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
14. Піддубчак О.А. Перехідний період при впровадженні закону України «Про державну службу»: від революції до еволюції / О.А. Піддубчак // Держслужбовець. – 2016. – № 6. – С. 11–18.
15. Висновок на проект Закону України «Про державну службу» від 30 березня 2015 р. № 2490 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.
16. Новак О.Д. Службова дисципліна державного службовця: сутність, ознаки, засоби забезпечення / О.Д. Новак // Актуальні проблеми держави і права. – 2015. – № 75. – С. 139–145.
17. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/65-2016-%D0%BF>.
18. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 березня 2017 р. № 163 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/163-2017-%D0%BF/paran6#n6>.
19. Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів : Наказ Міністерства юстиції України від 21 вересня 2017 р. № 2952/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1164-17>.