

вых систем; использование принципов теории синергетики в сравнительном правоведении.

Ключевые слова: правовая система, сравнение, синергетика, сравнительное правоведение, синергетический подход.

Mayik I. Theoretical principles of Synergetic in comparative jurisprudence.

The methods of comparison in comparative jurisprudence are examined in the article. It also considers such problems as : the comparison process in jurisprudence, characterized by self-organization on the basis of a natural instinct of confrontation and a simultaneous analysis of the considered objects; the principles of Synergetic; the application of self-organization regulations, self-ordering, self-government in the process of comparison of legal systems; the use of theoretical principles of Synergetic in comparative jurisprudence.

Key words: legal system, comparison, synergetic, comparative jurisprudence, synergetic approach.

Стаття надійшла 20 жовтня 2011 р.

УДК 340.132.6

Л.В. Мелех

ЕВОЛЮЦІЯ ПОГЛЯДІВ НАУКОВЦІВ НА ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ ТА ЗАСОБИ ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Розкривається проблема законності, яка обумовлюється тим, що поняття законності нерозривно пов'язане з такими інститутами і сферами державно-правового життя суспільства, як звернення громадян, контроль, дотримання прав громадян, їх дієвий захист.

Ключові слова: законність, верховенство закону, забезпечення законності, захист прав громадян, звернення громадян, державний та громадський контроль, адміністративний, прокурорський і судовий нагляд.

Постановка проблеми. Законність не є сталим інститутом, незмінним у своєму розвитку, тому, проаналізувавши погляди науковців щодо засобів забезпечення законності, слід глибше та повніше зрозуміти поняття законності, а також її роль та місце у праві.

Аналіз досліджень даної проблеми. Окремі аспекти законності як категорії та засобів її забезпечення були предметом дослідження учених, а саме: Н.М. Коркунова, Ш. Монтеск'є, І.Т. Тарасова, О. Єліс-

тратова, О.Є. Луньова, С.С. Студенікіна, Ц.А. Ямпольської, В.О. Власова, В.М. Блінова, І.П. Голосніченка, В.К. Колпакова, С.Т. Гончарука, І.К. Залюбовської та ін. Однак, попри важливе значення ідей, обгрунтованих у працях цих вчених, слід зазначити, що методологічні аспекти законності потребують конкретизації, приналежності до певної сфери юридичної діяльності.

Мета наукової розвідки полягає у тому, щоб показати важливість проблеми законності – її належність до універсальних, провідних категорій української юридичної науки, чільне місце цього поняття у понятійному апараті, що слугує своєрідним інструментом наукового аналізу, забезпечуючи органічну єдність загальнотеоретичних і галузевих наук, їх втілення у практичне життя.

Виклад основного матеріалу. Верховенство закону, права в цілому – один із основних принципів правової держави. Український народ став на шлях побудови такої держави, невід’ємною складовою якої має бути високий рівень законності, організованості та дисципліни в усіх сферах суспільного життя, загальна повага до закону, нетерпимість до будь-яких порушень правових приписів, невідворотність покарання за протиправні дії. Принцип верховенства закону закріплений у положенні Конституції України: «...органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України» [1, ст. 19, с. 385].

Законність – це багатогранне явище, яке розглядають як принцип формування правової держави, як метод управління суспільством і як режим точного виконання закону. Законність трактують і як сукупність вимог, гарантій, що забезпечують порядок у державі.

Вперше до з’ясування суті поняття законності звернувся французький просвітитель Ш. Монтеск’є. Він вважав, що дійсна свобода полягає у підпорядкуванні всіх лише владі закону. Свобода є право здійснювати все, що дозволено законами; якщо б громадянин міг робити те, що цими законами забороняється, то у нього не було б свободи. Основним засобом забезпечення законності Ш. Монтеск’є вбачав розподіл взаємно стримуючих одна одну влад: законодавчої, виконавчої та судової [2, с. 271–274].

Російський дослідник М. Коркунов стверджував, що з розвитком державного життя ускладнились функції державного управління, і тому не слід пов’язувати забезпечення свободи і законності лише з розподілом трьох функцій: законодавчої, виконавчої діяльності та пра-

восуддя. Обов'язковою, на його думку, є також система стримувань однієї влади іншою для того, щоб не допускати зловживань. Для цього необхідно застосувати такі способи: розподіл окремих функцій між різними органами; спільне здійснення однієї і тієї ж функції декількома органами; здійснення різних функцій одним органом, але різним порядком. Навіть різниця у формах діловодства, що застосовується в одній і тій самій установі, є фактором, який стримує [3, с. 210–216]. Причини порушення законності М. Коркунов вбачав у недостатній правовій та виконавчій культурі; організаційних недоліках у побудові апарату і в методах його діяльності; недостатньому рівні контролю, у тому числі громадського; нерішучості у прийнятті рішень; надмірній централізації. Форми забезпечення законності М. Коркунов поділяє на три основні групи: представницькі, адміністративні та судові (судів й адміністративно-юстиційних органів) [3, с. 221–224].

І. Тарасов вважав, що законність у діяльності адміністрації забезпечується засобами: переконання, примусу, стимулювання, регламентування, а також відповідальністю, звітністю, ревізією і контролем [4, с. 227]. П. Шеймін визнавав єдиний спосіб забезпечення законності – адміністративно-юстиційний [5, с. 101].

О. Єлістратов виділяв серед способів забезпечення законності: інститут адміністративного нагляду; обов'язок підпорядкування тільки законним вимогам властей; право скарги; адміністративну юстицію та відповідальність посадових осіб [6, с. 567]. У післяреволюційний період (20-ті рр. XX ст.) його погляди трансформувались під впливом революційної нормотворчості, й він визначив такі складові законності: прокурорський нагляд; право скарги; контрольні функції Рад і виконкомів; відповідальність посадових осіб; відповідальність державних установ за шкоду, спричинену неправильними службовими діями посадових осіб [7, с. 34–38]. Головним недоліком як дореволюційної, так і радянської доктрини першої половини XX ст. було невідділення форм забезпечення законності від її методів, а методів забезпечення законності від гарантій.

У повоєнний період зі зміною міжнародного правопорядку змінюється і ставлення до категорії прав і свобод людини й громадянина та їх гарантій. Наприкінці 40-х рр. XX століття О.Є. Луньов, С.С. Студенікін, Ц.А. Ямпольська, досліджуючи питання законності, зробили висновок про те, що повага до закону повинна бути невід'ємною частиною моральних якостей людини. З іншого боку, відзначали вони, законність характеризується тим, що вона гарантує недоторканість

прав і охоронюваних законом інтересів громадян, причому має бути не фіксація формальних прав громадян, а гарантія цих прав і засобів їх здійснення. Вони зазначили також, що під терміном «законність» розуміють і результат законодавчої діяльності держави, і принцип діяльності держави, і законодавчий процес.

У зв'язку з цим одні норми визначають побудову органів, які проводять спеціальну роботу із забезпечення законності; другі – методи, з допомогою яких виявляються порушення закону; треті дають вказівку на гарантії, котрі забезпечують дотримання прав і свобод громадян [8, с. 68].

У середині 50-х років минулого століття В.О. Власов дав визначення законності як безумовного і точного дотримання державними органами, посадовими особами і громадянами положень Конституції, законів та інших нормативних актів. Дотримання законності у державному управлінні, на його думку, забезпечується: здійсненням контролю; наглядом прокуратури; діяльністю судових органів; громадським контролем і оскарженням незаконних дій установ і посадових осіб [9, с. 21–28].

У 70-х роках було визначено законність як діалектичну єдність трьох складових, тобто як принцип взаємовідносин держави і громадян, як метод діяльності держави і правовий режим, що передбачає також право громадян оскаржити дії державних органів і посадових осіб, які порушують права й свободи громадян [10, с. 32]. Так, В.М. Блінов не лише дав визначення законності як суворого і точного застосування, виконання і дотримання законів і підзаконних актів усіма органами держави, установами й організаціями, посадовими особами і громадянами, але й спробував розкрити її сутність як передбачення повної відповідності фактичної поведінки осіб правовим нормам. Ця поведінка може виражатись у тому, що громадяни і посадові особи або здійснюють дії, визначені законом, або утримуються від заборонених дій [11, с. 3].

Режим законності в діяльності державного апарату передбачає обов'язкове дотримання прав громадян, їх дієвий захист. Право на звернення, як підкреслювали Л.Ф. Лесницька та Н.Ю. Хаманєва, – це дієвий спосіб усунення порушень законності. Звернення громадян, з одного боку, відображають соціальну активність громадян, а з іншого – певні негативні явища, недоліки в роботі апарату, а також недосконалість самої організації розгляду звернень, пробіли у чинному законодавстві [12, с. 6–7].

Російські науковці визначають законність як конституційний принцип, суть якого полягає у забезпеченні однакового розуміння і застосування правових норм усіма суб'єктами правовідносин. Забезпечення законності досягається за допомогою організаційно-правових засобів, котрі у своїй сукупності складають її способи. Основним способом є контроль та його різновиди – перевірка виконання і нагляд. Крім того, законність визначається також особливим режимом дотримання приписів законів та загальною рівністю всіх громадян у цьому процесі [13, с. 586].

Сучасна українська наука теорії права вносить свій вклад у дослідження проблеми законності та засобів її забезпечення. Відомий її представник І.П. Голосніченко визначає законність як адміністративно-процесуальну діяльність, урегульовану нормами адміністративного законодавства, які є обов'язковими для всіх суб'єктів процесу. Він підкреслює також, що в її рамках передбачена можливість оскарження незаконних дій органів адміністративної юрисдикції та їх посадових осіб [15, с. 23]. Деякі дослідники вбачають у законності один із основоположних принципів діяльності державних органів, громадських організацій, роботи посадових осіб і поведінки громадян та такий режим державного і суспільного життя, за якого забезпечується повне і неухильне дотримання й виконання законів, підзаконних актів усіма без винятку органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами. Вони стверджують, що суть законності полягає в реальності права, у тому, що всі без винятку суб'єкти суспільних відносин керуються принципом суворого дотримання приписів законів та інших нормативних актів, сумлінно виконують покладені на них юридичні обов'язки, безперешкодно і повною мірою використовують свої суб'єктивні права [16, с. 208].

В.К. Колпаков визначає законність як специфічний державно-правовий режим, за допомогою якого забезпечується загальнообов'язковість юридичних норм у суспільстві й державі. Він підкреслює, що її суть полягає в обов'язковості виконання приписів правового характеру. Дотримання вимог законності забезпечується спеціальними юридичними засобами, зокрема організаційно-правовими методами. Організаційно-правові методи – це види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми роботи, які ними використовуються для забезпечення законності. В юридичній теорії та практиці дані методи прийнято називати способами забезпечення законності.

Залежно від змісту, характеру, особливостей застосування, юридичних наслідків розрізняють такі способи забезпечення законності: контроль, нагляд, звернення до державних органів із заявами, пропозиціями, скаргами [17, с. 659–662].

С.Т. Гончарук вважає законність невід’ємним складовим елементом верховенства права. Суть законності, на його думку, полягає в необхідності суворого, точного і неухильного дотримання всіма без винятку суб’єктами права положень Конституції та законів України, а також приписів інших нормативно-правових актів. Як способи забезпечення законності у сфері виконавчої влади він виокремлює різноманітні організаційно-правові засоби, спрямовані на створення у цій сфері режиму точного і неухильного дотримання вимог законів та інших правових актів усіма учасниками управлінських відносин. До них передусім належать різні види контролю і нагляду, а також оскарження незаконних дій та інші види звернень громадян [18, с. 138–141].

Українська дослідниця І.К. Залюбовська відзначає, що головними юридичними засобами забезпечення законності є контроль (державний та громадський), нагляд (адміністративний, прокурорський і судовий) та звернення громадян [19, с. 9]. В.І. Полюхович у своєму дослідженні також акцентує увагу на специфіці правових засобів захисту прав громадян у сфері виконавчої влади, особливо на адміністративному оскарженні [20, с. 174].

Таким чином, В.К. Колпаков і С.Т. Гончарук трактують право громадян на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових (службових) осіб як спосіб забезпечення законності, І.К. Залюбовська та В.І. Полюхович як її засіб. Ми підтримуємо другу точку зору, оскільки вживання терміна «спосіб» передбачає використання системи прийомів, за допомогою яких досягається бажаний результат, у той час як «засіб» – це конкретизована вказівка на те, яким чином досягається цей результат. 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 і службових осіб цих органів.

Отже, на відміну від науки адміністративного права радянського періоду та сучасної російської доктрини, згідно з положеннями яких звернення громадян належали до однієї з форм громадського контролю, українські науковці виокремлюють звернення громадян як засіб забезпечення законності. Таке розуміння суті даного явища обумовле-

но тим, що право на звернення належить до конституційних прав [1, ст. 40], а також регламентується окремим законом [14].

Поступово у процесі правотворчості та правозастосування сформувалися сучасні, закріплені правовими нормами, види звернень громадян. Залишилися в минулому такі види звернень, як чолобитні, «прошення»; домінування скарг доповнилось більш конструктивними зверненнями: пропозиціями (зауваженнями) та заявами (клопотаннями). Пропозиція як окремий вид звернень уперше була обумовлена в Указі Верховної Ради СРСР «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян». У Законі України «Про звернення громадян» виділено ще зауваження як підвид пропозицій [14, ст. 3]. Але пропозиція як вид звернень практично не досліджувалася ні радянською правовою наукою, ні українською.

Неоднозначно дослідники ставляться до заяви як виду звернень. З одного боку, заява розглядається як прохання про задоволення суб'єктивних прав і законних інтересів, а з іншого – як акт, що сигналізує про порушення нормальної діяльності підприємств, установ, організацій чи як повідомлення про зловживання, незаконні дії та порушення законності у випадку, коли вони не зачіпають прав та інтересів заявника чи інших конкретних осіб.

Відтак більшість дослідників звертає увагу на комплексний характер цього виду звернення. У зв'язку з цим спостерігається тенденція індивідуалізації окремих вимог в конкретизованих заявних підвидах, зокрема клопотаннях. У законодавстві ряду зарубіжних країн виділяється також петиційне звернення. Так, конституції Болгарії, Литви, Македонії, Молдови, Польщі, Словаччини, Угорщини, прийняті у першій половині 90-х років XX століття, гарантують право громадян на звернення з петиціями. Питання про виділення петиції як окремого різновиду звернень активно обговорюється російськими представниками науки, зокрема Н.Ю. Хаманєвою.

Найбільш дослідженою категорією звернень як у зарубіжній науці та практиці, так і у вітчизняній, є скарги. Російський учений М. Загряцков розглядає скаргу як відкрите звернення зацікавленої особи до ієрархічно вищого органу адміністративної влади з метою зміни чи відміни неправильного адміністративного розпорядження або з мотивів його недостатньої фактичної чи юридичної обґрунтованості [21, с. 59]. Німецький юрист В. Менцель назвав скарги юридично ревалентною формою критики, котрій громадяни піддають роботу апарату. Болгарські вчені трактують скаргу як вид звернення, в якому

ставиться питання про усунення порушень закону, а також порядку організації і діяльності апарату державного управління. Польський юрист Е. Ланг вважає, що скаргу слід розглядати як удосконалене адміністративне донесення. Французький дослідник Г. Бребан вважає скаргу найбільш своєрідним, найбільш важливим і найефективнішим способом юрисдикційного контролю за апаратом управління, реалізація якого спрямована на відміну незаконного управлінського акта [17].

Звернення громадян врегульовуються як матеріальними, так і процесуальними та процедурними нормами. Тому важливим є питання співвідношення адміністративного процесу та адміністративної процедури. Стан наукової розробки даної проблеми переконує у потребі оновленого теоретичного осмислення основ теорії адміністративного процесу з врахуванням реалій сьогодення.

Висновки. Особливу увагу сучасними вітчизняними та зарубіжними науковцями приділено такому засобу забезпечення законності, як право громадян на звернення. Серед українських дослідників немає однозначності у визначенні звернень громадян як засобу забезпечення законності. Ряд учених трактують право громадян на звернення як спосіб забезпечення законності. 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, тому вживання терміна «засіб», на нашу думку, є більш виваженим.

1. Конституція України: прийнята 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Монтеск'є Ш. О духе законов / Ш. Монтеск'є. – М.: Мысль, 1968. – 672 с.

3. Коркунов Н.М. Указь и закон / Н.М. Коркунов. – СПб, 1894. – 349 с.

4. Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права / И.Т. Тарасов // Российское полицейское (административное) право. Конец XIX – начало XX вв.: хрестоматия. – Воронеж, 1999. – С. 226–232.

5. Шеймин П. Административная юстиция / П. Шеймин // Российское полицейское (административное) право. Конец XIX – начало XX вв.: хрестоматия. – Воронеж, 1999. – С. 99 – 108.

6. Елистратов А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов // Российское полицейское (административное) право. Конец XIX – начало XX вв.: хрестоматия. – Воронеж, 1999. – С. 562–609.

7. Елистратов А.И. Административное право / А.И. Елистратов. – М.: Госиздат, 1928. – 118 с.
8. Лунев А.Е. Социалистическая законность в Советском государственном управлении / А.Е. Лунев, С.С. Студеникин, Ц.А. Ямпольська. – М.: Юрид. изд-во Мин. юст. СССР, 1948. – 135 с.
9. Власов В.А. Обеспечение социалистической законности в современном государственном управлении / В.А. Власов. – М.: Юрид. лит., 1958. – 242 с.
10. Социалистическая законность и охрана прав граждан. Тезисы научной конференции. – М.: Высш. школа МВД СССР, 1971. – 342 с.
11. Блинов В.М. Законность и порядок в советском государстве / В.М. Блинов. – М.: Юрид. лит., 1977. – 231 с.
12. Лесницкая Л.Ф. Гражданин обратился с жалобой / Л.Ф. Лесницкая, Н.Ю. Хаманева. – М.: Знание, 1990. – 62 с.
13. Теория государства и права / под ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 2001. – 624 с.
14. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
15. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) / І.П. Голосніченко. – К.: МАУП, 1998. – 52 с.
16. Загальна теорія держави і праві / за ред. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – С. 208–216.
17. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
18. Гончарук С.Т. Адміністративне право України: Загальна та Особлива частини: навч. посібник / С.Т. Гончарук. – К.: НАВСУ, 2000. – 239 с.
19. Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Одеса, 2002. – 20 с.
20. Полухович В.І. Інститут оскарження в адміністративному порядку: загальні засади / В.І. Полухович // Виконавча влада і адміністративне право. – К.: Ін-Юре, 2002. – 192 с.
21. Загряцков Н.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве / Н.Д. Загряцков. – М.: Госиздат, 1925. – 214 с.

Мелех Л.В. Эволюция взглядов ученых на проблемы законности и средства ее обеспечения.

Раскрывается проблема законности, которая обуславливается тем, что понятие законности неразрывно связано с такими институтами и сферами государственно-правовой жизни общества, как обращение граждан, контроль, соблюдение прав граждан, их защита.

Ключевые слова: законность, верховенство закона, обеспечение законности, защита прав граждан, обращение граждан, государственный и общественный контроль, административный, прокурорский и судебный надзор.

Meleh L.V. The evolution of views of researchers on the problems of legality and its realization.

The article deals with the problem of legality related to the fact that its essence is indissolubly connected with such institutions as the public legal life, citizens' claims, administration, observance of citizens' rights, their real protection.

Key words: legality, law priority, legality application, citizens' rights protection, citizens' claims, state and public control, administrative, prosecutor and court supervision.

Стаття надійшла 20 жовтня 2011 р.

УДК. 342.553:303.1

О.А. Мельник

ВИКОНАВЧІ ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ДЕРЖАВНОМУ МЕХАНІЗМІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Розглянуто місце та роль органів місцевого самоврядування в українському державному механізмі.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, державний механізм.

З моменту прийняття чинної Конституції України та впровадження в Україні сучасної моделі влади у різних ланках та на різних рівнях у правовому житті та в системі органів влади відбуваються зміни, що мають фундаментальне значення для держави і суспільства.

Постановка проблеми. Необхідність дослідження даної проблеми у теоретично-правовому аспекті виникла внаслідок різного розуміння органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, службовими та посадовими особами чинних правових норм, які регламентують питання їх статусу у механізмі здійснення функцій і повноважень, що призводить до проблем у практичній реалізації останніх.

Проблеми такого характеру не знайшли свого остаточного вирішення, незважаючи на офіційне тлумачення Конституційним Судом