

Ukraine.

The scales of distribution of corruption in Ukraine do not diminish during great while despite anticorruption measures. Corruption relations destroy principles of publicity and public trust to power, in thereby local and regional. In the system of state administration regional development corruption displays take place during forming of fiscal policy, during realization of the public purchasing or determination of performers of orders that is financed from the state or local budget, during privatizing of state property and others like that. Because of negative influence of corruption a business climate is violated, principles of market competition are distorted, principles of transparency of privatizing of state property are violated, development of enterprise is braked.

To our opinion, адміністративно-правовий mechanism of counteraction to the corruption it the system of measures and facilities, public relations sent to adjusting is well-regulated the norms of administrative law thus, to minimize a corruption in Ukraine.

The mechanism of counteraction to the corruption, taking into account the different measures of sent to minimization of corruption in Ukraine must incarnate for itself such constituents: a legislation that provides with plenary powers of subjects of counteraction to the corruption determines duties and measures of responsibility; subjects of counteraction to the corruption; organizational measures.

**Keywords:** *corruption, mechanism, counteraction, prevention, legislation.*

*Надійшла до редакції 24.12.2016*

**Чаплинська Ю.А.**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

## **ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДИСЦИПЛІНИ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ**

Розглянуто особливості визначення понять законності та дисципліни в діяльності органів публічного адміністрування. Зазначено, що законність і дисципліна виступають як два взаємопов'язані явища, що активно впливають на регулювання суспільних відносин; що законність є серцевиною, основою дисципліни, що й визначає тісний їх взаємозв'язок і взаємозалежність. Наголошено, що зміцнення дисципліни в усіх її виявах є невіддільним від процесу зміцнення законності.

**Ключові слова:** *законність, дисципліна, органи публічного адміністрування, державне управління.*

**Постановка проблеми.** Законність є одним з фундаментальних принципів діяльності державних органів, громадських організацій, роботи посадових осіб і поведінки громадян. Вона має важливе значення як для держави в цілому, так і для кожного її громадянина, оскільки є основою життєдіяльності будь-якого цивілізованого суспільства. Закріплення законності є найважли-

вішим напрямом формування правової держави. Будь-який закон України має розкривати волю й інтереси Українського народу та бути конкретним виявом народовладдя.

Законність та дисципліна тісно пов'язані між собою, оскільки реалізуються у сфері правопорядку, однак обсяг їх нормативної основи не збігається. Якщо законність опирається лише на правові акти загального характеру (правові норми), то дисципліна – ще й на конкретні розпорядження, тобто на індивідуальні акти. До того ж, поняття дисципліни є багатозначним і ширшим за своїм змістом. Для розмежування цих правових категорій і визначення шляхів їх зміцнення з'ясуємо сутність та зміст зазначених понять і висловимо власну позицію щодо специфіки їх забезпечення в управлінській системі держави.

Незважаючи на численні вимоги щодо дотримання законності в діяльності публічної адміністрації, ситуація у цій сфері потребує значного поліпшення. Зокрема, існують непоодинокі випадки скоєння державними службовцями резонансних надзвичайних подій, серед яких злочинні вияви, корупційні діяння тощо. Надзвичайно нагально постає питання щодо дотримання представниками публічної адміністрації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб під час реалізації тих чи інших адміністративних процедур [1].

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** У різні часи загальну характеристику та забезпечення законності і дисципліни в діяльності публічної адміністрації, а також її вдосконалення досліджували В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, М.І. Ануфрієв, Ю.Ю. Басова, Т.В. Білозерська, А.І. Буханевич, В.М. Гаращук, В.В. Глуцько, І.П. Голосніченко, Н.А. Гнидюк, М.П. Гурковський, М.В. Лошицький, В.Я. Малиновський, О.М. Музичук, Г.О. Пономаренко, І.Л. Самсін, А.О. Селіванов та ін.

**Метою** статті є аналіз наукових поглядів щодо визначення законності та дисципліни в цілому та в діяльності органів публічного адмініструванні, зокрема.

**Виклад основного матеріалу.** Новий тлумачний Український словник визначає законність як «загальноприйняте, усталене правило співжиття, норму поведінки», що охороняється законами [2, с. 67], або як виключне надбання правової держави, яке виражається в певному правовому режимі та у взаємовідносинах особистості і держави, громадянина та посадової особи [3, с. 41].

В юридичній науці законність розглядають як специфічний державно-правовий режим [4, с. 660]. Він є способом забезпечення загальнообов'язковості юридичних норм у суспільстві та державі.

Розглядаючи матеріальний зміст законності, слід зазначити, що це певна сукупність правил, обов'язків, заборон, що регламентуються державою і прописані у конкретному нормативно-правовому акті [4]. Сутність законності як специфічного державно-правового режиму полягає у створенні сприятливих умов для втілення забезпечення і реалізації норм права у повсякденній практиці та житті держави і суспільства в цілому [1].

Враховуючи теоретичні та матеріальні аспекти законності, зазначимо, що сутність законності полягає в: забезпеченні державою дієвості права, а не

в наявності безлічі законів і правового нігілізму; неухильному виконанні приписів законів та інших нормативно-правових актів; розумінні невідворотності покарання; розумінні рівності перед законом; виконанні юридичних обов'язків спеціальними суб'єктами, що визначені в нормативних актах; наділенні рядом прав суб'єктів; наявності відповідних санкцій; наявності органів контролю [5].

У теорії державного управління законність розуміють як метод і режим діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [6].

В адміністративній науці існує кілька підходів до надання дефініції законності. Розглянемо деякі з них.

Так, М. С. Строгович законність розуміє як «неухильне виконання законів та відповідних їм правових актів органами влади і посадовими особами цих органів, громадянами та громадськими організаціями» [7, с. 11].

На думку Д. Н. Бахраха, «законність – це наявність юридичних норм високої якості, в певній відповідній кількості та суворе дотримання цих норм колом суб'єктів» [8, с. 3].

Законність тісно пов'язана з правовим режимом, а саме режимом законності, який є неодмінним елементом демократії, тому що без законності демократія може перетворитися на охлократію – владу юрби.

Без законності немає демократії, без демократії неможливо забезпечити законність. Законність і демократія – чинники побудови правової держави.

Отже, законність – це комплексне соціально-правове явище (принцип, метод, режим), що характеризує організацію і функціонування суспільства та держави на правових засадах.

Розглянемо поняття та зміст законності в діяльності публічної адміністрації, оскільки найчастіше саме в цій сфері відбуваються зловживання юридично-владними повноваженнями, що призводить до порушення нормативно-правових приписів.

До причин та умов, які сприяють порушенню законності в діяльності публічної адміністрації, О. М. Музичук відносить: нечіткість законодавчо визначених завдань, функцій і повноважень органів публічної адміністрації, що призводить до дублювання та паралелізму в їх діяльності; неналежне фінансове та матеріально-технічне забезпечення їх діяльності; непрофесіоналізм частини державних службовців з вирішення приватних питань; відсутність дієвих норм юридичної відповідальності за порушення законності представниками публічної адміністрації; бюрократизацію та тяганину під час реалізації адміністративних процедур; неналежну перевірку та реагування на негативну інформацію про службову діяльність службовців публічної адміністрації; недоброякісне вивчення кандидатів на державну службу в органах публічної адміністрації; брак контролю безпосередніх керівників (начальників) за поведінкою підлеглих, виконанням ними службових завдань; формальне проведення атестації державних службовців; неналежне соціальне забезпечення персоналу публічної адміністрації, яке не відповідає статусу представника державної влади; недодержання вимог щодо політичної нейт-

ральності державних службовців, здійснення заборонених видів діяльності; брак ідеології функціонування публічної адміністрації як діяльності щодо забезпечення реалізації, насамперед, прав і свобод громадян, надання адміністративних послуг; брак дієвого громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації [1].

Крім наведених О. М. Музичуком та інших правових й організаційних причин та умов порушення законності в діяльності публічної адміністрації існує різне, іноді протилежне розуміння сутності законності в нормативних актах, значне звуження або навпаки – розширення її змісту [1]. Погоджуючись з вищевказаним, зазначимо, що для більшості чинних законів бракує чіткості, багато з них містять формулювання, що дають змогу під час їх застосування широко трактувати положення цих законів. Однак необхідно враховувати той факт, що будь-який варіант рішення відповідного органу під час застосування закону має бути доцільним і не повинен виходити за межі правових приписів.

Зміст законності в діяльності публічної організації полягає в тому, що рішення, які приймають органи та працівники публічної адміністрації, мають відповідати чинному законодавству та підзаконним актам. Прийняті рішення не мають виходити за межі повноважень вищезазначених органів і працівників, тобто повинні прийматися в межах компетенції.

Ознаками законності в діяльності публічної адміністрації є: елементи демократії; суворе дотримання та виконання норм права; негайна реакція на порушення і прийняття відповідного рішення.

Визначальна роль у забезпеченні законності в діяльності публічної адміністрації відводиться і судовій владі. Особливий статус органів цієї влади робить її функціонування незалежним від інших підсистем державної влади і перетворює їх на справжнього стража законності. Так, у Конституції України (ст. 124) зазначено: «Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі». Значні можливості для забезпечення законності в діяльності публічної адміністрації має Конституційний Суд, який, згідно зі ст. 147 Конституції України, вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції та законів України [9].

Слід пам'ятати, що ключове місце під час забезпечення законності в діяльності публічної адміністрації посідає суспільство як контролюючий індикатор [78].

Свідоме позитивне ставлення посадових осіб до встановлених законом вимог щодо виконання покладених повноважень охоплюється поняттям «дисципліна». Це поняття перебуває у тісному взаємозв'язку з поняттям правопорядку, оскільки вони характеризують у суспільстві взаємозв'язок людини зі своїм трудовим колективом, суспільством, масою інших людей. Ставлення людини до питань дисципліни є одним з показників рівня соціалізації – здатності усвідомлювати, підтримувати й розвивати соціальні взаємодії [10].

Російські вчені І.Л. Бачило та Т.М. Гандилова зазначають, що «поняття

«законність» тісно пов'язано з поняттям «дисципліна». Законність становить основу дисципліни, оскільки однією з цілей останньої є дотримання законів й інших нормативно-правових актів. Крім того, державні органи використовують одні й ті ж методи і комплекси для зміцнення й забезпечення сфери законності та дисципліни» [10, с. 81].

Дисципліна – це, передусім, певний порядок поведінки людей, що забезпечує, згідно з нормативними приписами, узгодженість їх дій у колективі, суспільному житті країни [11].

Новий тлумачний словник української мови визначає дисципліну як «твердо встановлений порядок, дотримання якого є обов'язковим для всіх членів даного колективу; розпорядок» [12, с. 101].

Дисципліна є однією з форм вияву правопорядку в державі. Проаналізувавши правову літературу, ми з'ясували, що існує певна поліфуркація дисциплін. До поліфуркації дисципліни належать: державна, громадська, партійна, трудова, договірна, технологічна, військова, фінансова та ін. Державна дисципліна є різновидом поліфуркації дисциплін і дотримання всіма організаціями та громадянами встановленого порядку діяльності механізму держави з виконання покладених на них повноважень [11].

Таким чином, у широкому розумінні дисципліна є основою забезпечення стабільності у суспільстві.

Для дисципліни характерними є такі основні риси: наявна певна система норм, правил поведінки людей; вказана система сформувалась набагато раніше, ніж система законодавства; існують певні різновиди дисципліни залежно від варіантів людських колективів; нерідко норми дисципліни не закріплені в чинному законодавстві.

Основною вимогою дисципліни є найсуворіше виконання законів й інших нормативних та індивідуальних актів, заснованих на законах.

Діалектика функціонування нормативно-правових документів щодо дотримання і зміцнення законності та дисципліни відображає загальний стан ідеології і політики держави, об'єктивних і суб'єктивних чинників правової культури законодавця і правоохоронців взагалі. Нормативно-правові приписи тоді є ефективними, коли вони правильно відображають не тільки загальний стан суспільних відносин як цілого, а й, насамперед, рівень і специфіку діяльності публічної адміністрації як частини.

Погоджуємося з думкою, що законність і державна дисципліна не є тождними, обсяг їх нормативної основи не збігається. Якщо законність спирається лише на правові акти загального характеру (правові норми), то державна дисципліна, як і решта видів дисципліни, – ще й на конкретні розпорядження, тобто на індивідуальні акти [13].

Дисципліну можна визначити як форму правопорядку, що відбиває соціальне оцінювання поведінки людини з погляду її відповідності потребам та інтересам суспільства, законності, правовій культурі.

Законність виступає способом і методом реалізації владних повноважень та управління, тобто будь-яка діяльність публічної адміністрації передусім

пов'язана з методами діяльності на підставі правової бази, за допомогою якої досягається певна дисципліна.

З огляду на методологію, законність і дисципліна виступають як два взаємопов'язані явища, що активно впливають на регулювання суспільних відносин. Законність є серцевина, основа дисципліни. Це й визначає тісний їх взаємозв'язок і взаємозалежність. Зміцнення дисципліни в усіх її виявах є невіддільним від процесу зміцнення законності.

**Висновок.** Дотримання законності й дисципліни в публічному адмініструванні забезпечується за рахунок дієвості правового механізму, що складається з організаційно-структурних формувань та організаційно-правових методів. Насамперед, необхідно вдосконалювати політичну систему суспільства, створювати адекватні умови для реального розподілу влади, демократизації суспільства, розвитку народовладдя, формування економічної системи суспільства. Особливо важливим є розвиток правової системи суспільства, а саме: постійне вдосконалення та якісна систематизація законодавчої бази; посилення ролі закону в системі нормативних актів та підвищення їх ефективності реалізації; поліпшення рівня культури та зміцнення виконавчої дисципліни службових осіб; проведення заходів щодо попередження правопорушень на всіх рівнях і поновлення порушених прав.

Таким чином, законність і дисципліна – поняття, невід'ємні від державно-правових інститутів та політичної системи, основною метою яких є забезпечення стабільності та правопорядку в суспільстві. Їх дотримання та зміцнення висвітлює стан виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів та повною мірою сприяє належному процесу демократизації суспільства.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Музичук О. М. Поняття та зміст законності діяльності публічної адміністрації [Електронний ресурс] / Музичук О. М. – Режим доступу : [http://www.Радник.Український\\_юридичний\\_портал](http://www.Радник.Український_юридичний_портал).
2. Новий тлумачний словник української мови : у 4-х т. – К., 1998. – Т. 2.
3. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права : учеб. пособие / рук. авт. кол. Н. И. Панов. – Х., 1993.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. [2-ге вид., доповн.] / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.
5. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / Скакун О. Ф. ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
6. Державне управління : навч. посіб. / Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
7. Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности / Строгович М. С. – М., 1986.
8. Алехин А. П. Административное право РФ / Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. – М. : Зерцало, 1997. – 605 с.
9. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Бачило И. Л. Словарь административного права / И. Л. Бачило, Т. М. Гандилов. – М. : Фонд «Правовая культура». – 320 с.
11. Битяк Ю. П. Адміністративне право (Загальна частина) / Битяк Ю. П. – Х., 1997. –

137 с.

12. Новый тлумачний словник української мови : у 4-х т. – К., 1998. – Т. 2.

13. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / Гаращук В. М. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1999.

**Чаплинская Ю.А. Некоторые особенности определения законности и дисциплины в публичном администрировании.** Рассмотрены особенности определения понятий законности и дисциплины в деятельности органов публичного администрирования. Указано, что законность и дисциплина выступают как два взаимосвязанных явления, активно влияют на регулирование общественных отношений; что законность есть сердцевина, основа дисциплины. Это и определяет тесную их взаимосвязь и взаимозависимость. Отмечено, что укрепление дисциплины во всех ее проявлениях неотделимо от процесса укрепления законности.

**Ключевые слова:** законность, дисциплина, органы публичного администрирования, государственное управление.

**Chaplynska Yu.A. Some features of determination of legality and discipline in public administration.** In the article the features definitions of legality and discipline in the work of public administration. Indicated that law and discipline serve as two interrelated phenomena that actively influence the regulation of social relations. It is noted that the content of the legality of a public organization is that the decisions taken by authorities and employees of public administration must comply with applicable laws and regulations. Decisions have to go beyond the powers of the aforementioned authorities and workers that should be taken with in the authority. Discipline can be defined as a form of law that reflects the social evaluation of human behavior in terms of its compliance with the need sand interests of society, law, legal culture. Legitimacy is the core, the foundation of the discipline. This determines their close relationship and interdependence. Strengthening discipline in all its manifestations is inseparable from the process of strengthening the rule of law.

**Keywords:** legality, discipline of public administration, public administration.

*Надійшла до редакції 18.11.2016*

**Ананьєва Є.А.**

аспірант

*(Національний юридичний  
університет імені Ярослава Мудрого)*

УДК 347.73

## **ДО ПИТАННЯ ПРО СПЕЦІАЛЬНІ КРИТЕРІЇ КЛАСИФІКАЦІЇ ПОДАТКІВ ТА ЗБОРІВ, ЩО ВХОДЯТЬ ДО ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

Досліджено питання спеціальних критеріїв класифікації податків та зборів, які входять до податкової системи України. Проведено аналіз різних статей податкового законодавства та диференціація обов'язкових податкових платежів на території України. Визначено оподаткування як законодавчо врегульований процес встановлення та стягування податків у країні.

**Ключові слова:** податки, збори, оподаткування, обов'язкові платежі, податковий тиск, метод оподаткування.