

УДК 351.743(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.03.72>

ЗАКОННІСТЬ ЯК ОСНОВА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Чубай А.,

*аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права**Навчально-наукового Інституту права,**психології та інноваційної освіти**Національного університету «Львівська політехніка»*

ORCID: 0009-0000-3710-7862

Чубай А. Законність як основа публічної адміністрації.

Стаття присвячена дослідженню законності й дисципліни як одних із центральних принципів правових систем сучасності, права Євросоюзу, куди намагається інтегруватися й Україна. Діяльність органів публічного адміністрування не є винятком в окресленій сфері, адже взаємодія з населенням неминуче вимагає неухильного дотримання позитивного права, але і це ще не все. Необхідним елементом для злагодженого функціонування суспільства й впорядкованості їх самих є слідування певним засадничим приписам права природного, що веретеном своїх засад та принципів огортає суспільні відносини. Щобільше, публічне управління є видом державного управління – служби, що виявляється у владно-розпорядчій діяльності. Такий вид роботи є свого роду «джерелом підвищеної юридичної значущості». Обґрунтовано, що цей термін *де-юре*, якщо і може виглядати як недоречний епітет, то *де-факто* розкриває зміст питання та висвітлює дійсний стан речей. Винесення владно-розпорядчих рішень, впливає на правову долю конкретного індивідуального, чи колективного суб'єкта правової системи. З'ясовано, що «сервіс» та саме «послуги», що надаються на кошти платників податків – є тими термінами, що покликані найповніше відображати суть діяльності органів публічного адміністрування на сьогоднішній день, вони ж є його ключовими словами. Спростити життя громадян, забезпечити реалізацію особистих майнових та немайнових прав особи у сфері житлових, соціальних, медичних, освітніх питань тощо, злагодити та автоматизувати цю роботу, гарантувати перманенту охорону та захист прав, баланс між правами та обов'язками у суспільстві, забезпечити злагоджену життєдіяльність окремих соціальних груп. Разом із тим, не слід забувати про той факт, що органи публічного адміністрування від імені держави наділені виключною компетенцією, своєрідною монополією на вчинення певних дій на що і вказують зазначені нами вище акценти на владно-розпорядчу діяльність в цілому та згодка про «підвищену юридичну значущість» зокрема.

Ключові слова: законність, дисципліна, публічна адміністрація, публічне управління, правові відносини, адміністративне право.

Chubai A. Legitimacy as the basis of public administration.

The article is devoted to the study of legality and discipline as one of the central principles of modern legal systems, the law of the European Union, where Ukraine is also trying to integrate. The activity of public administration bodies is not an exception in the defined sphere, because interaction with the population inevitably requires strict observance of positive law, but that is not all. A necessary element for the harmonious functioning of society and their orderliness is the observance of certain basic precepts of natural law, which wraps social relations with the spindle of its foundations and principles. At most, public administration is a type of state administration - a service that manifests itself in power-administrative activity. This type of work is a kind of «source of increased legal significance». It is substantiated that this term *de jure*, if it may look like an inappropriate epithet, *de facto* reveals the content of the issue and illuminates the actual state of affairs. The issuance of administrative decisions affects the legal fate of a specific individual or collective subject of the legal system. It was found that «service» and «services» provided at the expense of taxpayers are the terms that are intended to most fully reflect the essence of the activity of public administration bodies today, they are its key words. Simplify the lives of citizens, ensure the realization of personal property and non-property rights of a person in the field of housing, social, medical, educational issues, etc., coordinate and automate this work, guarantee permanent protection and protection of rights, balance between rights and responsibilities in society, ensure harmonious life individual social groups. At the same time, one should not forget the fact that the bodies of public administration on behalf of the state are endowed with exclusive competence, a kind of monopoly on the execution of certain actions, which is indicated by the above-mentioned emphasis on power-administrative

activities in general and the mention of «increased legal significance» in particular.

Key words: legality, discipline, public administration, public management, legal relations, administrative law.

Постанова проблеми. Особливі повноваження апіорі означають особливий режим функціонування та особливу відповідальність перед суспільством та державою. А така постановка питання, в свою чергу, детермінує дуже чітку регламентацію та скрупульозну процедурність ведення стратегічних та тактичних справ. Глибинне усвідомлення даного аспекту питання штовхає на особливу увагу до засадничого акцептування, нормативно-правового закріплення, та неухильного дотримання духу та букви закону. І якщо у випадку із зазначеним «законом» все конкретно, чітко та зрозуміло, як зазвичай буває у випадку із позитивним писаним правом, то у випадку із «духом» права все традиційно більш абстрактно й відносно, а відтак – більш потенційно ухильно. Разом із тим, гнучкість, неоднозначність та неможливість єдиного розуміння термінів дещо розмивають кордони розуміння базових категорій природного права, а за наявності недобросовісних суб'єктів, можуть створювати умови для своєрідного поля діяльності із відсутніми рамками. Саме тому розгляд питань що пов'язані із дотриманням законності та дисципліни в діяльності органів публічного адміністрування, з'ясування їх істинної сутності й повного обсягу, механізму реалізації та забезпечення є напроцуд важливими, а своєрідне перебування – необхідним.

Аналіз останніх публікацій. Сьогодні загальну проблематику в межах дослідження принципу законності вчені включають до своїх напрацювань у якості актуальних наукових розробок. До таких вчених належать: І. Бінько, З. Гбур, М. Журавель, О. Карапетян, І. Котюк, О. Котюк, Р. Мельник, А. Стародубцев, О. Шатило та ін. Праці цих дослідників сформували теоретичну основу нашого дослідження, мета якого полягає у вивченні законності як складової публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу. Загалом, законність у її сучасному загально прийнятому міжнародно-правовому розумінні згадується у преамбулі Загальної декларації прав людини, де мовиться про те, що «права людини охоронялися силою закону з метою забезпечення того, щоб людина не була змушена вдаватися як до останнього засобу до повстання проти тиранії і гноблення» [1]. Цей постулат розкриває розуміння законності через призму своєрідної гарантії щодо забезпечення реалізації особою своїх законних прав та обов'язків. Але це ще не все. Не менш важливим в контексті нашого дослідження

є вказівка на законність як засіб забезпечення недопущення узурпації влади та тиранії з боку держави. Відтак, видається, що законність, дотримання закону як проблематика, потребує повсякчасного наголосу та акцентуації торкається представників органів державної влади, службовців зі сфери публічного адміністрування не менше, аніж пересічних громадян. Здавалось би, в чому ж тут логіка, адже державні службовці наділені вищим рівнем правової свідомості та правової культури. Цей факт мав би вказувати на нижчі показники правового нігілізму та зловживання правом, здатності до узурпації. І з одного боку, воно і справді так. Проте, не слід упускати з виду той момент, що володіння широкою компетенцією у сфері владно-розпорядчих рішень, значна кількість подекуди монопольних повноважень здатні з часом призводити до певної деформації правової свідомості, узурпації та зловживань, зростання корупційних ризиків та правопорушень у сфері службової діяльності, що, враховуючи високу юридичну значущість, здатні спричинити особливу суспільну шкоду та довготривалі негативні наслідки.

Текст Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод у частині поняття законності взаємодіє із категоріями законності, як необхідної умови забезпечення й гарантування права на життя. Право на життя кожної особи охороняється законом. Окрім цього, законність як категорія філософсько-правової науки та універсальний принцип права тісно корелює із категорією свободи. Саме свобода є природною властивістю людини, що є законною апіорно. Відтак особу не може бути позбавлено свободи інакше як після її засудження компетентним судом. Це ж саме стосується законності арешту, чи затримання особи з метою її допровадження до зазначеного вище компетентного суду на підставі наявності обґрунтованої підозри, або затримання з метою недопущення поширенню небезпечних інфекційних захворювань, осіб, у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння, що можуть становити собою суспільну небезпеку. Перелік, законного ув'язнення, арешту чи затримання, що перерахований у конвенції по суті є вичерпним. Такий стан речей дає змогу застерегти суспільство від зловживань та узурпації зі сторони осіб, що в міру своєї професійної діяльності наділені владно-розпорядчою компетенцією. Останньою наділені і представники органів публічного адміністрування.

Не становлять виняток в підходах до розуміння поняття законності відповідні пакти міжнародно-правового характеру. Зокрема Міжнародний пакт про громадянські і політичні права значну кількість разів згадує поняття законності в контексті права особа на життя, (позбавлення останнього є апіорно незаконним, таким, що

суперечить закону) права на свободу пересування, переслідувань, що суперечать закону тощо [2]. У контексті вибору вектору спрямування Міжнародний пакт про громадянські й політичні права, позаяк його зміст стосується переважно визначення загально людського змісту та визначення конституційно-правового статусу особи, є логічним продовженням Загальної декларації прав людини та Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Його характеризує публічно-правове забарвлення. Натомість, Пакт про економічні, соціальна і культурні права особи за своєю сферою правового регулювання торкається переважно майнових та окремих особистих немайнових прав особи, тобто природу його можна визначити як таку, що спрямована на регулювання приватно-правових відносин. І ньому поняття законності згадується в антагоністичному зв'язку, як вказівка на те, чого робити не можна, що є незаконним, або ж, як повинні діяти держави та міжнародна спільнота у разі виявлення порушень закону в тій чи іншій сфері, тобто дій однієї держави щодо іншої, щодо свого народу, чи конкретного індивіда. Зокрема, особа може зазначити «тільки таких обмежень прав, які визначаються законом, і лише остільки, оскільки це є сумісним з природою зазначених прав» [3]. В цьому випадку ми маємо справу із апеляцією до поняття законності як унеможливлення порушення закону, заборону будь-якого законного способу звуження права особи. І подібний меседж знову ж таки адресований не пересічним громадянам, а саме службовим особам із відповідними владно-розпорядчими повноваженнями.

У принципі, не мають стояти осторонь і галузеві принципи, так як саме вони наділені більшим показником праксеологічного. Зараз ми детальніше обґрунтуємо чому такий стан є важливим та бажаним. Почнімо з того, що принципи принцип законності не виник самостійно, а з'явився саме у взаємодії із плеядою інших ціннісних засад демократичного суспільства, що зазнавало еволюційних перетворень та цивілізаційних змін. Зокрема, як відомо принцип законності завжди крокує поруч із принципом демократизму, свободи та відповідальності, рівності та справедливості, дуже актуального, станом на сьогоднішній день, гуманізму тощо. Неможливо говорити про відповідальність, якщо принцип, коли законність не гарантується, не постає цінністю, а відтак і важливим охоронюваним об'єктом, адже про відповідальність перед ким, як не перед законом у першу чергу йдеться. Без законності неможливо говорити й про демократизм. Тобто, це твердження настільки чітке, зрозуміле та прозоре, що теж не потребує аналізу та заглиблення в обговорення. А от принцип рівності можна вважати таким, що

доповнює та конкретизує законність (яким мірилом міряти поняття рівності, як не законом; перед ким рівними будуть суб'єкти як учасники суспільних відносин, як не перед законом). Такі міркування наштовхують на думку про те, що зазначені тут загально наукові принципи, які, здавалось би, вкрай низько динамічні та не володіють механізмом забезпечення їх загально обов'язкової сили, можуть, попри те, у феноменальний спосіб не просто існувати як загальні ідеї, тобто власне принципи права, а й бути гарантією дії інших, тим самим створюючи між принципами своєрідну «кругову поруку». Проте для більших показників дієвості загально науковим принципам права слід тісно взаємодіяти із тематично пов'язаними з ними самими, принципами так би мовити нижчого розряду, обсягу й сфери поширення, де-факто вони є більш праксеологічними. Для більшої ілюстративності наведемо приклад із принципом невідворотності покарання. Законність, як принцип більш глобального ґатунку, разом із тим, є таким, що втрачає свій сенс без зазначеного в цьому абзаці принципу. Про яку законність насправді може йти мова, коли одна особа, скажімо завдяки соціальним зв'язкам, привілейованому матеріальному становищу тощо може уникнути покарання, або отримати кращі умови його відбування. Відтак законність є достатньо необхідна, але разом із тим і суттєво залежна.

Питання співвідношення контекстів таких понять як легальність та легітимність тісно корелює із проблематикою досліджуваних нами питань законності та правомірності. Очевидно, що цей взаємозв'язок не даремний, адже ми в такий спосіб можемо прослідкувати наскільки професійна поведінка осіб, що задіяні в системі органів публічного адміністрування відповідає вимогам та запитам суспільства, відображає їх точку зору з приводу того, що таке суспільна справедливість. Суспільству добре відомі непоодинокі випадки прийняття абсолютно несправедливих рішень та «диктаторських законів» (наприклад події Євромайдану) у межах чого ми мали можливість спостерігати прийняття рішень та нормативно-правових актів, які по факту носили анти суспільний характер та суперечили духу права, хоча з точки зору процедури їх прийняття все було зроблено в рамках закону.

Як відомо, термін законність якщо і не зароджується, то беззаперечно вкорінюється та зазнає стрімкого поширення й суспільної акцентуації в умовах розвиненого соціалізму. По великому рахунку в такий спосіб партійна система легалізувала власне функціонування, підводячи все до букви закону методами жорсткого формалізму та бюрократії. Прописавши та оформивши бажану ідею у букву закону, просувати її ставало куди легше. А от поставити питання

про її гуманність та раціональність, в межах соціалістичного блоку держав, було неможливо. Дух та цінності права – гуманізм, свобода, справедливість в межах радянського світу були, як відомо, абсолютно знівельовані. У функціонуванні державних органів повсякчас лунала теза про верховенство закону, а не верховенство права. Втім, право і закон, легітимність та легальність, законність та правомірність не покликані суперечити один одному, вони висвітлюють різні сторони одного і того ж поняття – панування права. І навіть попри діалектичну єдність правомірності та законності саме перша є більш об'ємним за обсягом звучанням об'єктом, вона є первинним, адже, як усім відомо, писані закони не передували правовим цінностям та засадам, а скоріше, навпаки – право як цінність та ідея були первинними на ранніх етапах існування суспільства, виконуючи роль базового регулятора, якому для власної ефективності навіть не доводилось набувати того чи іншого фіксованого вигляду. Слід зазначити, що незважаючи на законодавче закріплення, станом на сьогодні, існують цілком самодостатні наукові доктрини, що обґрунтовують доцільність виведення терміну «законність» з наукового обігу як застарілого та недоречного. Наприклад Р. Мельник апелює до потреби введення в науковий обіг терміну правомірність, як такого, що спрямований на поведінку, яка максимально орієнтована на реалізацію прав та свобод громадян [4, с. 20]. Відтак вищою цінністю правомірності як такої є максимальне задоволення інтересів громадян, тоді як законність вже зі своєї назви націлена на максимальне дотримання приписів нормативно-правових актів, зокрема законів. То чи не поставатиме логічним в такому разі запитання про те, кому служать органи державної влади в цілому та органи публічного адміністрування зокрема: своїм громадянам чи приписам права. Повертаючись до позиції Р. Мельника, слід зазначити, що даний автор цілком обґрунтовано наполягає на формулювання правомірності як «обов'язку органів публічної влади виконувати вимоги усіх правових норм (а не лише норм закону як це впливає із семантичного о аналізу терміну «законність»)», зокрема як формалізованих, так і неформалізованих, що спрямовані на регулювання їхньої діяльності, а також стверджує на необхідності формулювання оновленого принципу – принципу ієрархічної вищості закону та його подальшої інтеграції у правову систему держави поруч із пропозицією змін до Конституції, зокрема аналізованої нами на попередніх сторінках статті 19 вищого закону держави. Якщо говорити про неофіційний пласт вітчизняної системи права – правовий прецедент – то маємо можливість спостерігати появу щоразу більшої кількості вживання термі-

ну правомірність у рішеннях судових інстанцій, коли мова йде про визнання поведінки конкретного суб'єкта, як такої, що суперечить, чи не суперечить суспільним та нормативно-правовим вимогам. Тобто де-факто є можливість спостерігати поступове витіснення поняття законності поняттям правомірності. Як видається, суспільство давно готове до даного процесу, ба більше, дуже часто особи, що безпосередньо не задіяні у державному управлінні та юриспруденції, а є пересічними громадяни, називають правомірність законністю, апріорі передбачаючи максимальне задоволення суспільних інтересів, відповідність вимогам моралі, схвалення панівною соціальною групою тощо.

Проте, станом на сьогодні ці бажані пропозиції щодо внесення змін у законодавство існують лише у вигляді правових доктрин, провідних концепцій наукових шкіл та термінології судових та інших правових прецедентів. В законодавстві – як вищому, так і галузевому, профільному, яке регулює безпосередньо системи органів державного управління та органів публічного адміністрування, досі присутній термін «законність». Такий стан речей змушує відійти від нашого деонтологічного декларативного міркування про те, яким мають бути ідеальні засади функціонування органів публічного адміністрування відштовхуючись від категорії «правомірність» та вдатися до реального онтологічного осмислення досі наявного у законодавстві терміну «законність».

Зрештою, сам термін «законність» не вийшов із вжитку, його збереження у нормативно-правовій базі є тому свідченням, проте тлумачення набуло дещо іншого звучання. Відтак ми можемо зробити висновок, що позитивістський підхід до права в межах правової системи України досі зберігається, проте відтінок дещо змістився в бік права природного. Суспільство більше не задовольняє формулювання про відповідність вимогам закону. Суспільство апелює до соціальної користі, необхідності, бажаності, розумності, доброчесності тощо. Відповідно до поглядів І. Котюка та О. Котюк існує концепція, що дозволяє визначити компоненти правомірності. Вона є своєрідною тріадою та складається із 1) узгодженості того чи іншого юридичного факту: дії, чи події з вимогами правових норм; 2) неприйнятності будь-яких законних протиставлень поняттю правомірності; 3) бажаним, дозволеним, рекомендованим, неухильним, обов'язковим в суспільстві є лише те, що зазначене у законодавстві [5, с. 132]. Опираючись на це твердження можемо дійти висновку про те, що професійна поведінка працівників органів системи публічного адміністрування повинна базуватися на конкретних критеріях, якщо ми ведемо мову про неї, як таку, що відповідає ви-

могам концепції правомірності, а не просто приписам закону. Почнімо із того, що професійна поведінка є поведінкою як перш за все діянням, а дія та бездіяльність, як відомо, вдало підлягає кваліфікації на предмет правомірності, чи неправомірності. Окрім того, правомірну поведінку як таку можна досліджувати в контексті її структури. Отже, вона володітиме такими характеристиками як об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона.

Внутрішній імператив службового обов'язку працівника органу, що належить до системи публічного адміністрування приблизно дорівнює умовному синтезу внутрішнього імперативу службового обов'язку державного службовця та внутрішнього імперативу службового обов'язку юриста. Це пов'язано із виконанням ним трьох базових функцій, що їх охоплює окреслений феномен. Адже, як відомо, публічне адміністрування розглядається у трьох аспектах: прийняття адміністративних рішень, надання адміністративних послуг та здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта державного адміністрування [6, с. 45]. По суті, систему органів публічного адміністрування складають місцеві органи державної влади, що становлять собою частку державної служби, в системі органів державного адміністрування, тоді як іншу частину, не завжди рівну, а залежно від особливостей механізму й апарату держави у конкретних обставинах можуть дещо видозмінюватись та певним чином варіювати. Проте залишається незмінним суть їхньої діяльності та її зміст. Можливо тому говорити про суть їх діяльності у контексті принципу законності доречно через призму методики. Якщо принципи вказують на спрямованість та ціннісний контекст, а функції виражають рольовий зміст діяльності, то власне методи є синтезом одного й іншого. Саме методи є водночас функціональною характеристикою, що проявляється крізь призму ціннісної оптики.

Якими є методи сучасної системи органів публічного адміністрування? Які цілі досягають та опираючись на які засади вони це роблять? Для прикладу, на думку О. Шатило методи публічного адміністрування можна охарактеризувати як такі що: моніторять та відображають публічний інтерес, втілюються у процесі публічного управління та адміністрування; їх суть полягає у цілеспрямованому, концентрованому впливі на поведінку членів суспільного життя органів державної влади та/чи місцевого самоврядування, що провадиться із конкретно визначеною метою; містять юридично владні приписи, автором яких є держава (саме тому, як ми зазначали вище і носить ознаки як державної служби так і юридичної практичної діяльності); межі й зміст методів окреслюється рамками компетенції конкретного названого органу; характеризуються

конкретними правовими, а також певними не правовими органами (на нашу думку, їх доцільно було б іменувати як правозначущі та нейтральні праву, що останні з них є державно службовим, а не юридичним компонентом органів публічного адміністрування); варіюються не лише у зв'язку із правовим статусом та особливостями суб'єкта (як ми вже про них говорили з огляду на поділ на центральні та місцеві, з числа державної служби та юридичної практичної діяльності у сфері правозастосування), але й з урахуванням правових особливостей самого об'єкта впливу, ознак, виду, форми власності тощо [7, с. 10]. Проте не лише методи публічного адміністрування сформульовані якщо не на законодавчому, то на доктринальному рівні. Свідченням тому є наявність авторського тлумачення поняття, що існували раніше та існують станом на сьогодні, а також і новітніх, перспективних, тенденційних принципів, що їх формулюють О. Карапетян та З. Гбур. До першої із перерахованої нами вище груп слід віднести: верховенство права, системність, демократичність, субсидіарність, справедливість та рівність, незаангажованість, співпраця та координація, результативність й проєктивність, а також наявність зворотного зв'язку [8, с. 77].

Тобто, серед доктринальних принципів публічного адміністрування, принцип законності не зазначений, проте, на нашу думку, тут йдеться про буквально розуміння, яке не слід сприймати у вузькому контексті. Адже цілком логічно, що перший із зазначених у переліку принципів – принцип верховенства права (що на попередніх сторінках був іменований нами пануванням права) охоплює як досліджувану нами законність, так і дещо людиноцентричніше поняття з вектором руху від права позитивного у сторону права природного, тобто поняття правомірності. Відтак, на підставі дослідженого та описаного нами вище можемо дійти висновку, що поняття законності як принцип присутній у повсякчасній діяльності з приводу реалізації функцій публічного адміністрування у практичній сфері. Можемо стверджувати про його фіксацію у міжнародному (ратифікованому ВРУ) та вітчизняному законодавстві (як основному законі держави, так і в профільному, галузевому). В той самий час, доктринальні наукові віяння все більш вираженіше (особливо це проглядається у працях, що написані та запропоновані до ознайомлення після подій Революції Гідності), тяжіють до розуміння ціннісних основ публічного адміністрування саме у контексті природно-правового виміру: верховенства права, правомірності. На нашу ж думку, максимальною лінгвістичною доречністю тут володіє термін «панування». Такий стан речей має місце тому, що право не вивищується, не стоїть на вершині якоїсь суспільної піраміди як умовне акме, а пронизує правову систему навсібіч. В такий спосіб воно є найбільш дієвим регулятором суспільних відносин, що, в іде-

алі, не біжить за ними вслід, а діє синхронно, або ж випереджає. В такий спосіб право панує.

Детальніше аналізуючи законність саме в межах публічного адміністрування, не обійтися без аналізу цього принципу в межах спорідненого поняття публічного управління, що його правовий ракурс пропонує нам С.І. Каленіченко [9, с. 90]. Отож, закономірно, що даний принцип, як і зрештою будь-який інший не існує сам по собі, а має конкретне, методологічне підґрунтя. Адже для того, аби не існувати як теоретична догма, щось, що існує лише формально: в уяві, чи на папері, в будь-якому разі пов'язане із конкретним засобовим інструментарієм, що дозволяє принципу бути достатнім відповідно до суспільних вимог, ефективним соціальним регулятором. Отож, методологічним бекграунд випадку із принципом законності слід вважати її загально обов'язковий характер (легальність), схвалення останнього більшістю населення (так звана легітимність) тощо.

Окрім методології існують і конкретно визнані обставини, що опосередковують функціональність та дієвість принципу законності в діяльності органів публічного адміністрування. Серед них вважаємо за доцільне виокремити загальні та спеціальні. Загальні підстави є своєрідним фоном на тлі якого діє конкретний принцип і по суті стають передумовами до його впливу в заданому напрямку. Загальні умови визначає суспільство та держава. Скажімо, якщо ми говоримо про демократію як державний режим, панування права, невідворотність закону, то принцип законності в таких межах діятиме зовсім інакше, аніж його дія виявлятиметься в умовах тоталітарного державного режиму, не панування, а диктатури закону, не невідворотності покарання, а авторитаризму та законодавчого терору. Відтак ми маємо справу з одним і тим же принципом. Проте розглядаючи його через різну оптику, у світлі різних фонових детермінантів, отримуємо принципово інший, якщо не антагоністичний результат та практичну ілюстрацію результатів його дії. Закономірно, що все це приглядатиметься і в практичній діяльності органів публічного адміністрування. Попри те, впливає не лише держава. Впливає і безпосередньо соціум. Він впливає навіть двохвекторно, адже задає визначає державний лад та режим в межах якого бажає жити, тобто чинить вплив на державу, що згодом чинитиме вплив на формування законності. Це так званий непрямий спосіб дії. Тоді як прямий спосіб дії може виражатися у сукупності безпосередньо залежних від суспільства чинників, таких як ідеологічні обставини, що до них можна віднести економічні умови (неважко уявити, що в державі із високим рівнем життя, розуміння законності та дія її як принципу виявляється інакше, аніж у державі, більшість населення якої балансує на межі бідності). Не

менш важливими є і опосередковано пов'язані із матеріальними психологічними умовами, які репрезентовані соціально-правовим менталітетом, традиціями, звичаями тощо.

Проте вищеперераховані фактори – це лиш своєрідна «вершина айсберга», з числа обставин, що чинять конкретний вплив. Вони більш помітні оку пересічного громадянина, а чинять загально впливову дію, тоді як конкретно регулятивний характер діяльності припадає на зазначені нами вище спеціальні обставини законності. Вони зачіпають конкретну справу, дану досліджувану ситуацію. До їх числа, як числа самостійних факторів, можемо віднести загально правові, організаційні та процесуальні ознаки [10, с. 222]. Для прикладу, першою серед спеціальних обставин законності варто згадати загальноправовий компонент, який обумовлює та передбачає загальний стан підготовленості конкретної правової системи для того, аби вона була спроможна бути релевантною законності, як одному із базових принципів. Сюди належать юридична техніка та окремі юридичні процедури. До даної категорії обставин також можна віднести: стан дотримання вимог закону, високий рівень правосвідомості та правової культури, протидію правовому нігілізму. Цей зріз стосується пересічних громадян, так як і висока ефективність закону, економія останнього, зрозуміла та чітка процедура й юридична техніка, справедливий суд та мінімізація корупційних витрат громадян.

До другої, організаційно-правової групи обставин, варто віднести злагодженість дії механізму та апарату держави, точність усіх механізмів, їх кореляцію у вигляді субординації та координації. Важлива роль в даному аспекті відводиться безперебійному функціонуванню всіх гілок влади, наявності дієвого механізму противаг і стримувань. Своєчасна ратифікація необхідного міжнародного законодавства також складає важливу главу даного розділу питання. Не можна також залишати поза увагою виборчий процес. Останній, зрештою і зумовлює фактичну організацію державної влади, а значить і органів публічного адміністрування.

І врешті решт, обставини у зрізі процесуального аспекту, який визначає законність через чітке та справедливе судочинство, неможливість у законний спосіб ухилитися від призначеного покарання. Дана група обставин дозволяє виявити і суміжний до принципу законності – принци справедливості. Право на справедливий суд, можливість доступу до чесного правосуддя відіграють фонову позитивну роль як обставина законності та характеристика органів публічного адміністрування з однієї сторони, а також як додатковий позитивний стимулятор для населення позитивну роль з іншої. Дана формальна вимога також передбачає законність реалізації

права та неможливості втручання держави у приватне життя не інакше як за рішенням суду. Право особи за необхідністю звертатися у суд із позовом, чи із заявою у правоохоронні органи неодмінно має бути реалізовано.

Відтак методологічно основа законності – сам закон. Без нього не існуватиме даний принцип. Закон, як об'єкт матеріального світу, гарантує існування законності як феномену та процесу в межах суспільної життєдіяльності. Що ж стосується контролю, як органічної ознаки органів публічного адміністрування, то тут не буде зайвим згадати, що автор також зазначає, що контроль, як функція державних органів щодо забезпечення бажаної поведінки суб'єкта впливу, виявлення порушень закону та їх усунення. Існують, як відомо, різні види контролю. Він є найширшим з числа трьох перелічених понять. Зокрема, іноді поняття наглядку спрощуючи синонімізують із поняттям контролю, називаючи нагляд подекуди архаїчною та недоречною (на підставі коливань у законодавстві) формою контролю. Третя із форм – оскарження, звернення із заявами до відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування, по суті є адміністративним способом захисту особою своїх законних прав та інтересів. Зазначену нами точку зору про дихотомію природи феномену звернення громадян розділяє А. Стародубцев [11, с. 77], слушно зазначаючи, що дане гарантоване ст. 40 Вищого закону держави та ЗУ «Про звернення громадян» з однієї сторони постає чи не основним способом контролю за діяльністю державного апарату, а заодно – засобом розбудови громадянського суспільства.

Висновки. Такий стан речей вкотре підтверджує тезу про те, що право однієї особи є обов'язком іншого. В нашому випадку право особи та захист своїх законних прав та інтересів є своєрідною гарантією забезпечення контролю за законністю в діяльності органів публічного адміністрування. Приведене в нашому дослідженні тлумачення кожного з трьох окремих компонентів не покликано поляризувати роль та значення одного, шляхом, або задля популяризації та вивіщення іншого. Скоріше ця деталізація спрямована на створення, вивільнення та гарантування умов, за яким кожна фізична та юридична особа відчуватиме себе активним учасником правовідносин, усвідомлення потенціалу саме громадського контролю та належної якості зворотного зв'язку. Адже, на жаль, досі дуже часто громадяни почувають себе апіорно підконтрольними, тоді як істинним контролером в останній інстанції мало б поставати саме якраз громадянське суспільство в цілому та окремих громадян держави зокрема.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08) від 19.10.73. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.
3. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08) від 19.10.73. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text.
4. Мельник Р. Принцип законності та принцип правомірності: до питання про оновлення юридичних принципів діяльності органів публічної влади. *Право України*. 2018. № 11. С. 14–31. URL: <http://doi.org/10.33498/loou-2018-11-014>.
5. Котюк І., Котюк О. Теоретико-правові аспекти визначення процесуальних рішень та дій. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 1. С. 129–139.
6. Білько І. Публічне управління та публічне адміністрування: співвідношення понять. *Вісник АСБВТ*. 2020. № 3/4. С. 41–47. С. 45. URL: <http://doi.org/10.33287/11213>.
7. Шатило О.А. Поняття та ознаки конституційного механізму державної влади. *Публічне право*. 2019. № 33. С. 9–17.
8. Карапетян О.А., Гбур З.В. Роль публічного адміністрування в формуванні демократичного суспільства держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 16. С. 77–85. URL: <http://doi.org/10.32702/2306-6814.2021.16.77>.
9. Каленіченко С.І. Принцип законності в організації та діяльності національної поліції України. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми*. 2019. С. 89–91.
10. Журавель М.В. Принцип законності в процесі розвитку державного управління в Україні; наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»: збірн. наук. пр. Одеса: Юрид. л-ра, 2013. Т. 13. С. 220–227.
11. Стародубцев А.А. Звернення громадян як засіб забезпечення законності діяльності публічної адміністрації. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: Право*. 2017. Вип. 23. С. 76–78.