

**ФОРМАЛІЗМ ТА ПРАВОВИЙ НІГІЛІЗМ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ  
ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**  
**FORMALISM AND LEGAL NIHILISM IN THE ACTIVITY  
OF BODIES OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**Миколенко О.І.,**  
*доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного  
та господарського права  
Одеського національного університету  
імені І.І. Мечникова*

Стаття присвячена висвітленню таких негативних проявів у діяльності органів публічної адміністрації, як формалізм та правовий нігілізм. Акцентується увага на тому, що діяльність органів публічної адміністрації регулюється не тільки нормами права, а й традиціями та звичаями, які склалися в державному органі.

**Ключові слова:** формалізм, правовий нігілізм, органи публічної адміністрації, управлінська діяльність.

Статья посвящена анализу таких негативных проявлений в деятельности органов публичной администрации, как формализм и правовой нигилизм. Акцентируется внимание на том, что деятельность органов публичной администрации регулируется не только нормами права, но и традициями и обычаями, которые сложились в государственном органе.

**Ключевые слова:** формализм, правовой нигилизм, органы публичной администрации, управленческая деятельность.

Article is devoted to such negative manifestations in the work of public administration as formalism and legal nihilism. The attention that the activities of the public administration is governed not only by law, but also the traditions and customs that have developed in a public body.

**Key words:** formalism, legal nihilism, bodies of public administration, management activities.

**Постановка проблеми.** Сучасні пріоритетні напрями публічного управління та проведення адміністративної реформи в Україні враховують важливі аспекти вдосконалення діяльності системи органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, проте їх практичне запровадження ускладнене застарілими підходами щодо організації органів публічної адміністрації, які були сформовані ще в радянські часи. З огляду на це вітчизняна система органів публічної адміністрації потребує належного правового регулювання адміністративних процедур, які, по-перше, налагоджують цивілізовані взаємовідносини органів публічної адміністрації з громадянами і, по-друге, допомагають організувати внутрішні управлінські відносини в самих органах.

Відсутність належного правового регулювання адміністративних процедур у діяльності органів публічної адміністрації можна пояснити двома причинами. По-перше, правове регулювання не може охоплювати кожен дію державного органу чи державного службовця, на що є об'єктивні причини, інакше це призведе до процвітання бюрократизму та надмірного формалізму в органах публічної адміністрації. По-друге, наявна проблема частково пов'язана з існуванням в адміністративних органах такого негативного явища, як «процедурний нігілізм».

**Стан дослідження.** Різні наукові підходи щодо особливостей адміністративно-правового регулювання процедур у діяльності органів публічної адміністрації, а також проблематика формалізму та правового нігілізму в їх діяльності частково висвітлені в працях Т.О. Гуржій, І.О. Картузової, О.В. Кузьменко, О.Г. Лук'янової, І.В. Панової, Н.Г. Салищевої, В.Д. Сорокіна, Ю.М. Старілова, В.П. Тимошука, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенко та інших вчених.

Незважаючи на наявні дослідження в цій сфері, сьогодні відсутній комплексний аналіз таких негативних явищ в діяльності органів публічної адміністрації.

**Виклад основного матеріалу.** Розглянемо більш детально особливості прояву формалізму та нігілізму в органах публічної адміністрації.

Формалізм у діяльності органів публічної адміністрації – це прихильність до дотримання зовнішніх формальностей на шкоду суті справи. І внутрішньо-організаційна (управлінська), і зовнішньо-організуюча діяльність державних органів регулюється не тільки нормами права, а й іншими соціальними нормами (звичаями, традиціями і ін.). Наприклад, не є таємницею той факт, що велика кількість процедур реалізується у внутрішньо-організаційній сфері відповідно до управлінських традицій і звичаїв, що склалися в органах публічної адміністрації. Довгий час і зовнішньо-організуюча діяльність цих органів здійснювалася не тільки на підставі норм права, а й на підставі напрацьованих з роками звичаїв і традицій. Сьогодні законодавець все більше звертає на це увагу та намагається багатьом процедур, які використовуються в діяльності органів публічної адміністрації, надати статусу правових процедур, тобто регламентованих нормами права (наприклад, розроблено проект Адміністративного процедурного кодексу України). Таким чином, поступово із сфери публічного адміністрування витісняються соціальні норми, які не мають загальнообов'язкового характеру.

З цього приводу виникають наступні питання: чи потрібне таке надмірне регулювання як внутрішньо-організаційної, так і зовнішньо-організуючої діяльності органів публічної адміністрації? Де та межа між правовим і «неправовим» (тобто за допомогою інших соціальних норм) регулюванням діяльності органів публічної адміністрації, яка, з одного боку, не формалізує цю діяльність на шкоду суті справи, а, з другого – не породжує свавілля суб'єктів публічної влади.

Як зазначає Х.Л.А. Харт, у будь-якій великій групі соціальних правил має існувати головний інструмент соціального контролю, а не окремі вказівки, адресова-

ні кожному індивідуально. Сенс в існуванні норм права відпав би, якби відсутня була необхідність повідомляти людей про загальнообов'язкові норми, які вимагають від них певної поведінки за певних обставин. Тому, на думку, Х.Л.А. Харта, норми права не тільки регулюють статус особи, яка є ключовою категорією в правовому регулюванні, а й регламентують її вчинки, встановлюють правове положення речей та передбачають обставини, з якими пов'язується виникнення певних юридичних наслідків [1, с. 125]. Тобто успішне функціонування норм права на теренах суспільного життя залежить від здатності розпізнати окремі вчинки, речі, обставини і забезпечити їх належним правовим регулюванням. Стає зрозумілим, чому норми права встановлюють не просто загальні правила поведінки, а й намагаються їх конкретизувати залежно від ситуації чи обставин, що склалися.

Значення норм права як регуляторів суспільних відносин зростає в тих випадках, коли вони належним чином сформульовані. Тобто інформація, яку вони адресують виконавцям, повинна бути чітка за змістом, доступна для розуміння і не мати багатозначності. У такому випадку інформація, яку несе в собі норма права, сприймається суб'єктом публічної адміністрації як зрозуміла, надійна та чітка. Для того, щоб знати, що робити при певних обставинах, йому не треба буде здогадуватися, що має на увазі норма права. Суб'єкт публічної адміністрації не сумнівається в законності своїх вчинків і не замислюється над тим, якою мірою відповідає його поведінка вимогам законодавства, що дуже часто буває, коли норма права не чітка за змістом та має багатозначність. При цьому суб'єкт публічної адміністрації озброєний інформацією про те, коли і що йому слід робити в майбутньому. Він лише обирає один із декількох можливих варіантів поведінки і не стоїть перед дилемою прийняття рішення на свій страх і ризик.

Але життя різноманітне, і передбачити в нормах права всі життєві ситуації і обставини не можливо. Саме в цій сфері і набувають свого розвитку інші соціальні норми (звичаї, традиції, релігійні норми і ін.). Як вже зазначалося, внутрішньо-організаційна та зовнішньо-організаційна діяльність органів публічної адміністрації також частково регулюється звичаями та традиціями. Наприклад, норми права не регламентують процедуру подання документів на підпис керівнику державного органу чи керівнику його підрозділу. До секретаря, який тільки-но прийшов на роботу, інформація про правила поведінки надходить від досвідченого працівника у вигляді вказівки «роби, як я». Поступово новий працівник отримує відповіді на питання, які йому допомагають ознайомитися з правилами поведінки в організації. Коли слід давати на підпис документи: вранці, в обід, в кінці робочого дня або в міру надходження документів? За яким критерієм розподілити їх: залежно від послідовності надходження, за адресатом відправлення, залежно від суті питання тощо? Чи потрібна присутність секретаря при підписі документів? Чи слід документи вичитувати перед поданням на підпис? Документи може давати на підпис виключно секретар чи існують випадки, коли документи подаються на підпис іншими службовцями? Таким чином, відбувається перехід управлінських традицій від одного працівника державного органу до іншого. Тобто спрацьовує правило «так робилося до нас, так будемо робити і ми».

Але отримання знань про правила поведінки всередині органу публічної адміністрації за допомогою прикладу (управлінських традицій) може залишати відкритими низку можливостей, а отже, сумнівів щодо того, що саме малося на увазі стосовно тих речей, які людина, що намагається про них повідомити, сама ясно їх уявила. Наскільки дії досвідченого працівника мають унаслідуватися новим працівником? Чи має значення, в

якій формі будуть подаватись документи: в теці, у стопці, розміщені по файлам і ін.? Подавати на підпис документи керівнику сидючи напроти чи стоячи поряд? Відповідаючи на ці запитання, новий секретар напрацьовує свої правила поведінки, які з часом починає виконувати за звичкою. Тобто звичай, а не норми права та традиції теж є розповсюдженим регулятором внутрішньо-організаційних відносин в органі публічної адміністрації.

Формалізм виникає там, де існує: 1) формально-бюрократичний підхід до вирішення питань (наприклад, неквапливість у вирішенні питання, обов'язкове проходження декількох інстанцій і ін.); 2) перебільшена увага до букви закону, вимог традицій і звичаїв (тобто примітивне сприйняття правових приписів, традицій і звичаїв, невміння розрізнити «дух права» і «дух закону» від «букви закону»); 3) зловживання зовнішніми формами діяльності (наприклад, через постійні засідання працівник не може якісно виконувати свої обов'язки); 4) зайва увага до дотримання дрібних і другорядних формальностей, не вникаючи в суть справи, без глибокого вивчення (наприклад, необгрунтовані вимоги до оформлення заяви: від руки чи в друкованому вигляді; витребування в особи даних про склад сім'ї, коли такі дані для вирішення справи не мають значення і ін.).

Тому важливо, щоб норми права не регулювали кожен дію працівника органу публічної адміністрації, а озброювали його набором варіантів, які він повинен здійснити при певних обставинах (юридичних фактах), та обмежували його можливі намагання до формалізму і корупції. Логічним є і той факт, що всі інші дії працівників органу публічної адміністрації повинні регулюватись управлінськими традиціями та звичаями, які дозволяють організувати роботу органу з урахуванням кількості працівників, матеріально-технічної бази тощо. Зрозуміло, що «позитивні» традиції встановлюються не тільки працівниками органу публічної адміністрації, а інколи нав'язуються керівником органу чи його структурного підрозділу. Від його морального обличчя залежить і позитивний ефект управлінських традицій, що впроваджуються в діяльність органу.

Процедурний нігілізм можна розглядати як різновид правового нігілізму, який на достатньому рівні досліджено в теорії держави та права [2, с. 169; 3, с. 408-412; 4, с. 327-349]. Процедурний нігілізм – це негативне явище в діяльності органу державної влади, яке характеризується зневажливим ставленням громадян та державних службовців до права, закону, законності і правопорядку в здійснюваній правозастосовній діяльності. Якщо коротко характеризувати це негативне явище в нашій правовій системі, то слід зупинитися не на причинах його виникнення та процвітання, а на формах його сучасного прояву.

По-перше, це прямі навмисні дії осіб, які порушують встановлені законодавством заборони, що спрямовані на забезпечення правозастосовної діяльності. Наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення встановлює відповідальність за злісне ухилення свідка від явки до органів досудового слідства (ст. 185-4 КУпАП), за невжиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді (ст. 185-6 КУпАП) тощо. Кримінальний кодекс України встановлює кримінальну відповідальність за втручання в діяльність працівника правоохоронного органу (ст. 343 КК України), за службове підроблення (ст. 336 КК України), за службову недбалість (ст. 367 КК України), за одержання хабара (ст. 368 КК України), за давання хабара (ст. 369 КК України) тощо.

По-друге, це масове недотримання і невиконання юридичних приписів, коли суб'єкти (громадяни, державні службовці, державні органи) не співвідносять свою поведінку з вимогами процедурно-правових норм, а намагаються жити та діяти на «свій розсуд». Це яскраво проявилось в законодавстві, яке регламентує порядок

притягнення осіб до адміністративної відповідальності. У радянські часи та протягом більш ніж десятиліття в незалежній Україні часто порушувалися строки розгляду справ про адміністративні правопорушення (ст. 277 КУпАП), строки накладення адміністративного стягнення (ст. 38 КУпАП), вимоги щодо оформлення та змісту протоколу про адміністративні правопорушення (ст.ст. 254-256 КУпАП) і постанови по справі про адміністративне правопорушення (ст.ст. 283, 284 КУпАП) тощо. Тобто виникала ситуація, коли особа, що вчинила адміністративний проступок, справедливо понесла за це відповідальність, але при цьому грубо порушувався встановлений законодавством процедурний порядок. Недотримання та невиконання правових приписів завдає не менше шкоди, ніж пряме порушення встановлених заборон. І проблема тут не тільки в якості законодавства. Громадяни, державні службовці, державні органи відмовляються виконувати ті чи інші вимоги закону лише на тій підставі, що вони вважають їх «хибними», «неправильними», «економічно необґрунтованими», «нереальними» тощо. Така загальна непогора - результат відсутності належної правової культури, вкрай низької та деформованої правосвідомості, а також загальної розхлябаності й безвідповідальності.

По-третє, до форм прояву «процедурного нігілізму» слід віднести прийняття суперечливих та взаємовиключних правових актів, а також неприйняття відповідних правових актів, потреба в яких є нагальною та об'єктивно обумовленою.

Дуже важливо щоб процедури, що реалізуються в діяльності органів публічної адміністрації, регулювались одним нормативно-правовим актом. Коли ж одночасно існує декілька нормативно-правових актів, то їх зміст не повинен суперечити один одному, а в разі виникнення такої суперечності перевага повинна надаватися тому нормативному акту, який є вищим за юридичною силою.

Наприклад, процедури адміністративного оскарження встановлюються великою кількістю нормативно-правових актів, до яких належать: Закон від 02.10.1996 № 393/96-ВР «Про звернення громадян», наказ Держмитслужби України від 14.09.2009 № 855 «Про затвердження Порядку розгляду звернень та особистого прийому громадян у Державній митній службі України, інших митних органах, спеціалізованих митних установах і організаціях», наказ Держспецзв'язку від 19.08.2008 № 135 «Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян у Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України», наказ Держдепартаменту з виконання покарань від 30.07.2008 № 208 «Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень громадян, їх особистого прийому в органах, установах виконання покарань, слідчих ізоляторах і навчальних закладах Державної кримінально-виконавчої служби України», наказ Державної податкової служби України від 18.06.2008 № 395 «Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян в органах державної податкової служби», наказ Мінпромполітики від 25.05.2007 № 265 «Про затвер-

дження Порядку розгляду звернень та особистого прийому громадян» та багато інших [1, с. 125-126].

Існування в цій сфері великої кількості нормативно-правових актів пояснюється, передусім, тим, що Закон «Про звернення громадян» саму процедуру розгляду скарг не закріплює. Він лише регламентує ті питання, що супроводжують саму процедуру: встановлює круг суб'єктів, що вправі розглядати скарги (ст. 16); терміни подання скарги (ст. 17); права громадянина при розгляді скарги (ст. 18); обов'язки органів (посадових осіб), що розглядають скаргу (ст. 19); термін розгляду скарг (ст. 20) [5]. Таким чином, доводиться в додаткових підзаконних актах регламентувати процедуру розгляду скарг.

Іноді законодавець, закріплюючи матеріальні права та обов'язки громадян, повноваження державних органів, не закріплює правового механізму їхньої реалізації у вигляді правової процедури. Це призводить до того, що громадянин, натикаючись на безліч перепон, не може скористатися своїм правом, а службовець знаходить безліч відмовок, щоб не виконувати своїх обов'язків.

Перелічені вище проблеми правового забезпечення процедур у діяльності адміністративних органів можуть бути сьогодні вирішені на правотворчому рівні, адже необхідність нормативно-правової регламентації таких процедур не викликає сумнівів.

Взагалі механізм подолання формалізму і правового нігілізму в діяльності органів публічної адміністрації має складатися з трьох комплексних блоків заходів:

1) комплекс спеціальних правових заходів, спрямованих на формування якісно нової організації системи органів публічної адміністрації та внутрішніх управлінських взаємозв'язків між суб'єктами цієї системи;

2) комплекс соціальних заходів, спрямованих на поліпшення об'єктивних умов праці службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

3) комплекс заходів, спрямованих на виправлення деформацій правосвідомості і підвищення рівня правової культури службовців та недопущення до державної і муніципальної служби осіб з антисоціальними схильностями [6].

**Висновки.** У результаті проведеного аналізу сутності таких негативних правових явищ у діяльності суб'єктів публічної адміністрації, як формалізм і правовий нігілізм, було виявлено, що:

по-перше, формалізм виникає там, де існує: 1) формально-бюрократичний підхід до вирішення питань; 2) перебільшена увага до букви закону, вимог традицій і звичаїв; 3) зловживання зовнішніми формами діяльності; 4) зайва увага до дотримання дрібних і другорядних формальностей, не вникаючи в суть справи, без глибокого вивчення;

по-друге, правовий нігілізм в органах публічної адміністрації пов'язаний з низьким рівнем правової культури та правосвідомості службовців державних та муніципальних органів влади;

по-третє, формалізм і правовий нігілізм у діяльності органів публічної адміністрації можна звести до мінімуму шляхом застосування комплексу правових, соціальних та виховних заходів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Харт Х.Л.А. Концепція права / Х.Л.А. Харт. – К. : Сфера, 1998. – 236 с.
2. Общая теория государства и права : учебник / В.С. Афанасьев, А.Г. Братко, А.П. Герасимов, В.В. Лазарев [и др.]; под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юрист, 1994. – 360 с.
3. Теория государства и права : учебник для вузов / М. М. Рассолов, В. Е. Чиркин, А. И. Экимов, В. О. Лучин, Н. И. Ветрова [и др.]; под ред. М. М. Рассолова, В. О. Лучина, Б. С. Эбзеева. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. – 640 с.
4. Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах. Том. 2 / В. В. Борисов, Н. В. Витрук, Н. Л. Гранат, В. П. Казмируч, В. Н. Карташов [и др.]; отв. ред. М. Н. Марченко. - изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2002. – 528 с.
5. Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. - №47. - Ст. 256.
6. Волошенко О.В. Правовий нігілізм в пострадянському суспільстві : автореф. дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень / О.В. Волошенко: Університет внутрішніх справ. – Х., 2000. – 20 с.