

13. Коваль Л.В. Ответственность за административное правонарушение / Л.В. Коваль. – К. : Выща школа, 1975.
14. Теория права и государства : учебник / под общей В.В. Лазарева. – М. : Закон и право, 2001.
15. Малейн Н.С. Правонарушение : понятие, причины, ответственность / Н.С. Малейн. – М. : Юрид. лит., 1985.
16. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, Ун-т. внутр. дел, 2000.
17. Маркова Е.И. Административная ответственность по советскому праву : учебное пособие / Е.И. Маркова. – Куйбышев, 1978.
18. Про Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту : постанова Кабінету Міністрів України від 26.01.1993 р. № 55 // Збірник постанов Уряду України. – 1993. – № 4-5. – Ст. 71.
19. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

УДК 342.92

А.С. Кравцов

**ПРИНЦИП ЗАКОННОСТІ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ**

У статті автор розглядає проблеми дії конституційного принципу законності у сфері державного управління, його співвідношення з принципом верховенства права.

Ключові слова: *принципи адміністративного права, принцип законності, верховенство права, верховенство закону, державне управління.*

Аннотация. В статье автор рассматривает проблемы действия конституционного принципа законности в сфере государственного управления, его соотношение с принципом верховенства права.

Ключевые слова: *принципы административного права; принцип законности, верховенство права, верховенство закона, государственное управление.*

The summary. In article the author considers problems of action of the constitutional principle of legality in government sphere, its parity with a principle rule of law.

Key words: *administrative law principles; principle of legality; principle rule of law; principle rule of right; state government .*

Демократична трансформація українського суспільства, розбудова його правової державності обумовлює необхідність наповнення новим змістом адміністративно-правових відносин, які виникають

між державою та людиною у різних сферах державного управління. Пріоритет людини, її прав і свобод, а також їх економічних та правових гарантій повинен стати саме тим стрижнем, який буде визначати зміст цих правовідносин. Тому сучасні взаємостосунки держави та людини повинні бути обумовлені взаємними правами, обов'язками і відповідальністю та будуватися на сучасній ідеї пріоритету прав і свобод людини й принципу законності.

Нормативним вираженням цього є норми Конституції України, у яких визначено: відповідальність держави за виконання обов'язків щодо забезпечення реалізації прав і свобод людини (ст. 3); гарантоване право кожного знати свої права та обов'язки (ст. 57); обов'язок кожного неухильно додержуватися Конституції та законів України, не посягати на права та свободи, честь і гідність інших людей, нести юридичну відповідальність навіть у тих випадках, коли особа не знає законів (ст. 68) тощо.

Термін "законність" є похідним від терміна "закон" та є комплексним поняттям, яке охоплює всі сторони існування права – від його ролі в створенні закону до реалізації його норм в юридичній практиці. Законність відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв'язок закону й держави, закону й суспільства, закону й людини. Вимога законності рівною мірою стосується вищих органів державної влади, інших державних органів, які ухвалюють у межах своєї компетенції підзаконні акти (сфера правотворчості), безпосередніх виконавців законів – посадових осіб, а також громадських організацій, окремих громадян (сфера правореалізації).

Слід відзначити єдність вчених у тому, що законність – це комплексне соціально-правове явище, що характеризує організацію і функціонування суспільства й держави на правових засадах та може виступати і як принцип, і як метод, і як режим. Усе залежить від кута зору на цей багатоаспектний правовий феномен. Однак зауважимо, що без принципу законності як засадничої основи діяльності державних органів та їх посадових осіб, громадських організацій і пересічних громадян не є ефективними, як методи державного управління суспільством, так й адміністративно-правові режими у державі.

Принцип законності притаманний лише демократичним, правовим державам, оскільки він є антиподом беззаконня, передбачає пов'язаність всіх органів держави правовими нормами. Треба звернути увагу на те, що в радянські часи законність достатньо довго розумілася суто як правовий режим точного та неухильного виконання законів та інших нормативно-правових актів всіма учасниками право-

відносин у сфері публічного управління. Тим самим, враховуючи недостатню кількість законів, що у той час приймалася, фактично допускалося верховенство в національній системі права підзаконних нормативно-правових актів. Таке становище було досить прийнятним для пануючої адміністративно-командної системи. Акти управління в СРСР досить часто підміняли закони, тому не завжди виявлялося позитивне відношення щодо цієї демократичної за своєю суттю правової ідеї.

На сучасному етапі, який характеризується змінами в суспільному житті, проголошенням курсу на побудову правової держави, формуванням громадянського суспільства, виникає необхідність реалізації в Україні саме принципу законності. Потребують нових досліджень представниками юридичної науки його змістовні характеристики, роль і місце у суспільному житті та державному управлінні.

Цей важливий принцип відомий як теорії права, так і майже усім його сучасним галузям, знаходить своє втілення й в адміністративно-правовій сфері. Так, відзначаючи позитивну тенденцію по розробленню низки проблемних питань принципів адміністративного права у роботах відомих правознавців: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, О. Бандурки, К. Бельського, Ю. Битяка, І. Голосніченка, С. Гончарука, Р. Калюжного, А. Колодія, В. Колпакова, С. Котюргіна, В. Перепелюка, С. Петкова, Ю. Тихомирова, В. Шкарупи, В. Юсупова, В. Яковлева та інших науковців, слід відмітити, що останнім часом принципу законності у сфері публічного управління приділяється дещо менша увага, а розглядається принцип верховенства права¹. Зазвичай принцип верховенства права протиставляється принципу верховенства закону, який є невід'ємною складовою принципу законності. А широкі підходи стосовно тлумачення поняття "закон", що

¹ Див.: Авер'янов В. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині українського адміністративного права // Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2006. - № 11. - С. 57-70; Вовк Д. Проблеми визначення та дії принципу верховенства права в Україні // Право України. - 2003. - № 11. - С. 127-129; Гайворонський В. Конституційний принцип верховенства права // Право України. - 2003. - № 5. - С. 26-31; Гордоденко В. Значення принципу верховенства права при здійсненні правосуддя // Юридична Україна. - 2005. - № 12. - С. 4-8; Кундельська С. Верховенство права у законодавстві України: онтологічні статуси // Право України. - 2006. - № 12. - С. 117-119; Погребняк С. Принцип верховенства права: деякі теоретичні проблеми // Вісник Академії правових наук України. - 2006. - № 1. - С. 26-36; Пухтецька А. Еволюція доктринального тлумачення принципу верховенства права: від зарубіжної доктрини до вітчизняного праворозуміння // Юридичний журнал. - 2007. - № 4. - С. 30-37; Селіванов А.О. Верховенство права в Конституційному правосудді: аналіз конституційної юрисдикції. - Київ-Харків: Акад. прав. наук України, 2006. - 400 с.; Темченко В. Принцип верховенства права у практиці європейського суду з прав людини // Підприємництво, господарство і право. - 2007. - № 8. - С. 74-77 та інші.

сьогодні визначають напрями діяльності суб'єктів правотворчості та правозастосування, зумовили непоодинокі спроби ряду представників теорії права взагалі відмовитися від вживання категорії верховенства закону на користь принципу верховенства права. Наприклад, на думку С. Головатого, на сучасному етапі українські вчені могли б почати з того, що визнали б за необхідне дотримуватися ідеї "верховенства права", залишивши при цьому поняття "верховенство закону" для історії – як категорію минулого¹.

Треба зазначити, що значна кількість відомих вчених не поділяє такої позиції. Так, заслуговує на увагу думка В. Шаповала, який зауважує, що погляди щодо заміни верховенства закону верховенством права є неперспективними з позицій формування стрункої і ефективною системи права, визначення чітких орієнтирів у правозастосуванні. Зокрема, він підкреслює, що ці наміри супроводжуються не завжди коректним і критичним сприйняттям змісту певних, демократичних за загальним смислом ідей, таких як правова держава і верховенство права. Нерідко сприйняття цих ідей означає спробу нав'язати думку про роз'єднання змісту і форми права, протиставлення права й закону. Цим принижується або навіть ігнорується роль вищої юридичної сили закону як першої за ієрархією форми права².

Необхідність відокремлення конституційного принципу верховенства закону від принципу верховенства права визнає й професор В. Забігайло, який відмічає, що кожен з них має самостійне значення. Якщо концепція "верховенства права" має переважно політичний акцент як фундаментальна складова демократичного режиму, заснованого на пріоритеті прав і свобод особи у відносинах з державою, то "верховенство закону" виступає як основоположний принцип забезпечення законності у процесі формування і реалізації права, обмежувачий критерій в діяльності посадових осіб держави, її органів та організацій. Забезпечення "верховенства закону" є не лише цементуючим елементом узгодження всіх нормативно-правових актів в державі, але й їх єднання в цілісну систему права, побудовану на засадах ієрархічності джерел права, в основу якої покладено закон³.

¹ Див.: "Верховенство закону" versus "верховенство права": філологічна помилка, професійна недбалість чи науковий догматизм? // Вісник до 10-річчя Академії правових наук України. - 2003. - № 2 (33) - № 3 (34). - С. 113.

² Див.: Шаповал В. Верховенство закону як принцип Конституції України // Право України. - 1999. - № 1. - С. 5.

³ Див.: Забігайло В. Ієрархія нормативних правових актів як гарантія забезпечення верховенства права // Український часопис міжнародного права. - 2002. - № 2. - С. 12.

Схожої позиції притримуються й В.Я. Тацій та Ю.М. Тодика. Ці визначні вітчизняні вчені-юристи зазначають, що розгляд принципу верховенства права поза верховенством Конституції і законів - це шлях до беззаконня й уседозволеності, а визнання принципу верховенства закону поза системним розумінням принципу верховенства права - шлях до прийняття несправедливих, негуманних, недемократичних законів та інших нормативно-правових актів¹.

Отже, на нашу думку, законність (верховенство закону) більш характерна та необхідна саме адміністративному праву (виконавчій владі, державному управлінню), тоді як ідея верховенства права більш характерна конституційному праву та повинна бути головним принципом правотворчості Верховної Ради України. Для того щоб усі прийняті нею акти не суперечили природнім правам людини та були правовими законами, які потім втілює в життя виконавча влада на основі принципу законності. Принцип верховенства права впливає в першу чергу на якість законів, які приймаються, а не на їх неухильне додержання усіма суб'єктами правовідносин. Тому, наприклад, викликає сумніви обґрунтованість проведення таких досліджень, як реалізація принципу верховенства права в діяльності міліції (вдосконалення її діяльності на основі зазначеного принципу)². Закон України "Про міліцію"³ взагалі не містить принципу верховенства права, а першим принципом діяльності міліції називає принцип законності (стаття 3), й далі акцентуючи на тому, що міліція виконує свої завдання неупереджено, у точній відповідності з законом (стаття 5).

Згідно статті 8 Конституції України в державі визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми

¹ Див.: Тацій В.Я., Тодика Ю.М. Основні напрямки розвитку науки конституційного права України та проблеми вдосконалення викладання конституційного права // Проблеми активізації конституційно-правових досліджень і вдосконалення викладання конституційного права: Зб. наук. статей. - Х.: Нац. юрид. академія України, 1999. - С. 3-18.

² Див.: Головин А. Реализация принципа верховенства права в деятельности милиции // Захист прав, свобод і законних інтересів громадян України в процесі правоохоронної діяльності: Матеріали міжвузівської науково-практичної конференції, 27 квітня 2001 року, м. Донецьк / Гол. ред. І.Г. Кириченко. - Донецьк: ДІВС, 2001. - С. 95-99.

³ Див.: Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 4. - Ст. 20.

Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується¹. Виходячи з цього, вважаємо, що стаття 8 Конституції України закріплює не верховенство права, а верховенство Конституції (верховенство Основного закону) в системі нормативно-правових актів держави.

Принцип верховенства права, переконані, слід розуміти по-іншому. Верховенство права – це панування права в суспільстві, яке зокрема проявляється у тому, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм та не отожднюється із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та права людини, а включає й інші соціальні регулятори, такі як принципи права, норми моралі, традиції, звичаї тощо.

Треба додати й те, що принцип верховенства права дійшов до нас з англо-саксонської (англо-американської) правової системи, для якої характерні звичаєве право та правовий прецедент, а закону відводиться вторинне місце, та сутність якого полягає в верховенстві природних прав людини щодо позитивного законодавства держави. Але Україна належить до романо-германської (континентальної) правової сім'ї, в якій головне місце посідає закон. Тому, вважаємо, що в Конституції України повинен бути текстуально закріплений саме принцип законності. Наприклад, в статті 4 Конституції УРСР зазначалося, що держава, всі її органи діють на основі законності та що державні і громадські організації, службові особи зобов'язані додержуватися Конституції та законів². В Конституція України принцип законності в узагальненому вигляді впливає лише зі змісту статті 19, в якій зазначається, що правовий порядок в країні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. А органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Законність знайшла своє текстуальне закріплення, як принцип, майже в усіх законодавчих та інших нормативно-правових актах

¹ Див.: Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.

² Див.: Конституція (Основной Закон) Украинской Советской Социалистической Республики: принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета Укр. ССР девятого созыва 20 апреля 1978 г. - К.: Политиздат Украины, 1983. - 48 с.

України. Це насамперед Закони України "Про державну службу" (стаття 3)¹, "Про місцеве самоврядування в Україні" (стаття 4)², "Про службу в органах місцевого самоврядування" (стаття 4)³, "Про комітети Верховної Ради України" (стаття 3)⁴, "Про місцеві державні адміністрації" (стаття 3)⁵, "Про Кабінет Міністрів України" (стаття 3)⁶, "Про оперативно-розшукову діяльність" (стаття 4)⁷, "Про міліцію" (стаття 3)⁸, "Про Службу безпеки України" (стаття 3)⁹, "Про боротьбу з тероризмом" (стаття 3)¹⁰ та інші. Також, згідно статті 7 Кодексу адміністративного судочинства України, законність є принципом здійснення правосуддя в адміністративних судах¹¹.

Останнім часом, принцип законності знайшов своє закріплення у Законах України "Про доступ до публічної інформації" (стаття 4)¹², "Про центральні органи виконавчої влади" (стаття 2)¹³, "Про засади запобігання і протидії корупції" (стаття 3)¹⁴ та інших.

¹ Див.: Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 52. - Ст. 490.

² Див.: Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24. - Ст. 170.

³ Див.: Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 33. - Ст. 175.

⁴ Див.: Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. 1995. - № 19. - Ст. 134.

⁵ Див.: Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 20-21. - Ст. 190.

⁶ Див.: Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 16 травня 2008 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2008. - № 25. - Ст. 241.

⁷ Див.: Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 22. - Ст. 303.

⁸ Див.: Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 4. - Ст. 20.

⁹ Див.: Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 27. - Ст. 382.

¹⁰ Див.: Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 25. - Ст. 180.

¹¹ Див.: Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2005. - № 35-36, № 37. - Ст. 446.

¹² Див.: Про доступ до публічної інформації: Закон України від 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2011. - № 32. - Ст. 314.

¹³ Див.: Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2011. - № 38. - Ст. 385.

¹⁴ Див.: Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2011. - № 40. - Ст. 404.

Цей принцип в адміністративно-правовій сфері проявляється: а) в законодавчому регулюванні суспільних відносин в галузі управління; б) в формулі, відповідно до якої всі органи виконавчої влади, як й інші державні органи, утворюються відповідно до закону, який також наділяє їх відповідними повноваженнями; в) в вимогах обов'язкової відповідності актів органів управління адміністративному законодавству; г) в закріпленні в якості незаперечної і обов'язкової вимоги положення про те, що заходи адміністративного примусу можуть бути застосовані до особи лише у випадках й межах, які встановлені законом, а кваліфікація правопорушення, застосування адміністративного стягнення та його виконання повинні виконуватися суворо на основі закону і тільки за ті адміністративні проступки, які ця особа скоїла; г) в наданні громадськості права на участь в здійсненні контролю за додержанням норм адміністративного законодавства; д) у встановленні суворої відповідальності за порушення вимог законності.

Водночас цей принцип не можна розуміти однобічно - лише щодо державних органів. Він стосується також громадян, які щоденно стикаються з цими органами. Громадяни повинні сумлінно виконувати покладені на них обов'язки додержуватися законності, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей.

Отже, принцип законності полягає в тому, що усі органи державної влади та їх посадові особи, громадські організації та окремі громадяни повинні суворо дотримуватися вимог законів і положень зазначених на них підзаконних актів.

Додержання вимог законності у сфері діяльності органів виконавчої влади має особливого значення, адже це обумовлюється обставинами, які пов'язані із загальними тенденціями і вимогами розвитку громадянського суспільства в Україні. Державне управління реалізують численні суб'єкти державно-владних повноважень. Передусім це органи виконавчої влади, їх посадові і службові особи, які вступають у реальні відносини з громадянами, практично втілюють у життя закони України. Тому ними має реально забезпечуватися режим законності в державі, їх поведінка (діяльність) має бути зразком ідеального дотримання принципу законності. Але поки що рано говорити про повне і всебічне дотримання посадовими особами органів виконавчої влади, як на центральному, так і місцевому рівнях, положень законодавства України.

Органи виконавчої влади здійснюють у межах своєї компетенції підзаконну правотворчу діяльність, яка охоплює досить широкий спектр сфер суспільного життя. Зважаючи на нинішній стан україн-

ського законодавства, слід мати на увазі, що його частиною на підзаконному рівні, є й акти, прийняті ще за часів колишнього СРСР. Чинними є на сьогодні такі акти законодавства УРСР – Кодекс законів про працю, процесуальні кодекси тощо, які за основним своїм змістом не завжди відповідають сучасним умовам функціонування суспільних відносин за побудови соціально орієнтованої, правової держави. Потрібно також мати на увазі, що певна кількість нормативно-правових актів, прийнятих в Україні після 1991 року до 1996 року, теж не відповідають положенням Конституції України, насамперед її тезам про визнання людини, її життя і здоров'я, недоторканості і безпеки найвищою соціальною цінністю. А тому, необхідно плано-мірно проводити роботу з метою приведення їх у відповідність до вимог Основного Закону України.

Зазначене свідчить про те, що стан законності у сфері нормотворчості органів виконавчої влади залишається незадовільним. Ефективне правозастосування в Україні ускладнено, щонайменше, такими негативними чинниками як-то: існування норм, що прийняті ще в період тоталітарного режиму; наявність прогалів, безсистемність, неузгодженість чинного законодавства; незабезпеченість повної реалізації положень Конституції в поточному законодавстві; суперечливість чинних нормативно-правових актів міжнародним конвенціям, договорам, ратифікованим Верховною Радою України, незважаючи на те, що останні є нормами прямої дії. Усе це негативно відбивається на стабільності юридичної практики і в свою чергу не сприяє економічному зростанню країни, пануванню законності у різноманітних сферах суспільного життя¹.

Для забезпечення законності у сфері нормотворчої діяльності органів виконавчої влади необхідно насамперед на законодавчому рівні врегулювати процес прийняття підзаконних норм права, упорядкувати його найбільш типові форми, встановити чіткі залежності між формою та змістом цих джерел права, визначити шляхи подолання протиріч у їх системі.

Крім того, треба погодитися з вченими які вказують на необхідність прийняття єдиного комплексного нормативно-правового акту - Закону України "Про нормативно-правові акти України". Він дозволить упорядкувати питання формування системи законодавства

¹ Див.: Горбунова Л.М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: дис. к.ю.н. за спец.: 12.00.07 - теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. - К.: Київський національний економічний університет, 2005. - С. 151-152.

України, забезпечити його високу якість та ефективність, зміцнити законність у сфері державного управління.

УДК 351.741:342.7:314.7

Є.В. Микитенко

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ
ГРОМАДЯН В МІГРАЦІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

У статті розглядаються актуальні проблеми захисту прав громадян в міграційній діяльності правоохоронних органів. Автором виділені групи питань, з якими найчастіше стикаються працівники відповідних підрозділів, а також пропонуються авторські пропозиції в чинне українське законодавство.

Ключові слова: *захист прав, міграційна діяльність, актуальні питання, правове регулювання імміграційної діяльності.*

В статье рассматриваются актуальные проблемы защиты прав граждан в миграционной деятельности правоохранительных органов. Автором выделены группы вопросов, с которыми наиболее часто сталкиваются работники соответствующих подразделений, а также предлагаются авторские предложения в действующее украинское законодательство.

Ключевые слова: *защита прав, миграционная деятельность, актуальные вопросы, правовое регулирование иммиграционной деятельности.*

In article actual problems of citizen's rights protection in migratory activity of law enforcement bodies are considered. The author allocates groups of questions which workers of corresponding divisions most often face, and also author's offers in the operating Ukrainian legislation are offered.

Key words: *protection of the rights, migratory activity; pressing questions; legal regulation of immigration activity.*

Кардинальне реформування соціально-економічних та політичних сфер українського суспільства, побудова демократичної, соціальної і правової держави поставило на порядок денний питання щодо повного і ефективного забезпечення прав громадян. Не є виключенням і захист прав громадян в міграційній діяльності відповідних державних органів. Варто відзначити, що міграційні процеси значно впливають на суспільне життя, рівень соціально-економічного розвитку країн. Так, за даними Всесвітнього банку на 2010 рік за кордоном знаходяться 6,6 мільйона українців [1]. Державною прикордонною службою України з січня по грудень 2010 року пропущено через