

код екземпляра

14561



9367g  
Проблеми законності.  
Вип. 42, 2000р.  
16.04.13 Чххх

9367g

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ  
УКРАЇНИ імені Ярослава Мудрого  
БІБЛІОТЕКА  
ЧИТАЛЬНИЙ ЗАЛ №2  
вул. Пушкінська 77, тел. 191-238

# ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Республіканський міжвідомчий  
науковий збірник

Випуск 42

*Засновано в 1976 р.*

Харків  
2000

тощо. В Особливу частину Кодексу необхідно включити норми, які детально регламентуватимуть підстави, порядок і розміри надання громадянам України різних форм та видів соціального забезпечення. Правові норми Особливої частини повинні підрозділятися на інститути, регулюючі окремі види соціальних правовідносин — обов'язкового соціального страхування, пенсійного забезпечення, по наданню медичних послуг, державних допомог, матеріально-побутового забезпечення й обслуговування інвалідів та осіб похилого віку тощо.

Кодифікація законодавства про соціальних захист усуває множинність і протиріччя нормативних актів, виданих різного часу з різних питань, значною мірою полегшує користування ними, сприяє законності і підвищує гарантії реалізації прав громадян України у сфері соціального захисту.

*Список літератури:* 1. Алексеев С.С. Теория государства и права. — М.: 1982. — 328 с. 2. Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР. — М.: Юрид. лит., 1971. — 256 с. 3. Буткевич П.Ф. Гражданское уложение. Система и планы кодификации законов. — Варшава, 1905. — 340 с. 4. Горшенин К.П. Кодификация законодательства о труде. Теоретические вопросы. — М.: Юрид. лит., 1962. — 280 с. 5. Захаров М.Л. Основные направления совершенствования нормативных актов Союза СССР о социальном обеспечении. — М.: ЦИЭТИН, 1981. — 120 с. 6. Керимов Д.А. Законодательная техника. — М.: Изд-во НОРМА-ИНФРА · М., 1998. — 121 с. 7. Коркунов М.Н. Лекции по общей теории права. — Изд-е 8-е. — СПб: Юр. книга. Маг. Н.К. Мартинова, 1909. — 360 с. 8. Мацюк А.Р., Стичинський Б.С., Зуб І.В. Соціальне законодавство: Зб. законів і наук.-практ. коментар. — К.: РВА Текст, 1992. — 197 с. 9. Нечаев В.М., Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. — Казань, 1902. — 560 с. 10. Сборник действующих на Украине законоуложений по социальному обеспечению. — Харьков, 1924. — 340 с. 11. Сборник законоуложений по социальному обеспечению селянства и льгот для селян. — Харьков, 1926. — 280 с. 12. Симорот З.К., Монастырский Е.А. Проблемы кодификации законодательства Союза ССР и союзных республик. — К.: Наук. думка, 1977. — 175 с. 13. Сирота И.М. Право пенсийного забезпеченні. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 215 с. 14. Сурилов А.В. Теория государства и права. — К. — Одесса: Вища шк., 1989. — 440 с. 15. СУ РСФСР, 1918. — 220 с. 16. Усенко И.Б. Первая кодификация Украинской ССР. — К.: Вища шк., 1989. — 160 с. 17. Шайхатдинов В.Ш. Теоретические проблемы права социального обеспечения. — Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1986. — 230 с.

*В.М. Гарашук, канд. юрид. наук*

## СУТНІСТЬ, ПРИНЦИПИ ТА ГАРАНТІЇ ЗАКОННОСТІ

В юридичній літературі законність, визначається, в основному, як режим панування закону у взаємовідносинах особистості та держави, громадянина та посадової особи (органу держави) [11, с. 48], де всі підвладні закону — і держава, і фізичні особи і де діє

верховенство права. В Україні режим законності набуває свого нормативного закріплення. “Права і свободи людини, — згідно з Конституцією України, — та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави” [6, ч. 2, ст. 3] “В Україні визнається та діє принцип верховенства права” [6, ч. 1, ст. 8].

Наявність режиму законності в державі є одним із показників суворого дотримання суспільством демократичних традицій, набутих світовою спільнотою. Саме при такому режимі складаються умови для свободи вибору поведінки та вільного розвитку кожної людини.

Водночас законність не повинна ототожнюватися із всюдозволом. На думку автора, законність, зовні відображена в правових актах, є тією межею, яка обмежує свободу кожного заради свободи всіх. Тут законність трансформується в дисципліну.

Законність — це не тільки режим панування закону. Це багатопланове поняття, яке в правовій науці розглядається по-різному. Її можна розглядати як принцип діяльності держави, що складається з двох взаємопов'язаних елементів — обов'язків діяти відповідно до законів і обов'язків виявляти ініціативу для забезпечення їх виконання. Матеріальний зміст законності полягає в сукупності правил, обов'язків, дозволів, заборон, що регламентуються державою. Вони створюють стан, при якому суспільне життя, всі види державної діяльності підпорядковані неухильній дії права. Законністю досягається узгодженість дій, організованість і порядок, тобто дисципліна в загальнодержавному масштабі [2, с. 144; 7, с. 145].

Якщо розглядати принцип законності в розрізі її практичного застосування, то вона означає, що будь-яке рішення державних чи недержавних органів або уповноважених на те осіб не повинно суперечити чинному законодавству, має бути прийнято в межах компетенції органа чи особи, яка приймала його, у встановлений нормативними актами строк і з дотриманням необхідної процедури, а також сприяти утворенню, закріпленню або розвитку корисних для суспільства відносин. Дотримання цього принципу має для державного управління важливе значення, оскільки переважно через канали виконавчої влади відбувається реалізація прав та свобод людини і громадянина, саме на цю сферу припадає найбільша кількість їх порушень. І це не випадково. Виконавча влада для здійснення своїх функцій наділена значними повноваженнями, що поширюються на всі сфери суспільного життя [5, с. 361]. “Діяльність державного апарату може бути успішною тільки за умови дотримання принципу ... закон-

ності, що забезпечує необхідну цілеспрямованість у роботі, задоволення інтересів держави та суспільства, охорону їх прав. Потрібно неухильно й точно виконувати закони та засновані на них інші правові акти. У відповідності до вимог ... законності працівники державного апарату незалежно від того, які посади вони обіймають, усі рівні перед законом. Держава без огляду на особи й чини суворо карає тих, хто використовує службове становище в особистих, корисливих цілях, порушує вимоги законодавства» [12, с. 22].

Законність можна розглядати і як метод державного управління [3, с. 331], [17, с. 10], тобто сукупність засобів, за допомогою яких держава забезпечує належну поведінку своїх суб'єктів, і як державно-правовий режим [9, с. 45 – 47].

Законність — це також і режим системи взаємовідносин громадян, громадських, державних та недержавних утворень, органів місцевого самоврядування з органами, які представляють різні гілки державної влади. Такий режим повинен сприяти забезпеченню прав та законних інтересів особи, її всебічному розвитку, формуванню й розвитку громадянського суспільства, успішній діяльності державного механізму.

За глибинною сутністю законність, на думку автора, можна поділити на *демократичну* і *формальну*. Перша не тільки знаходить відбиття в наробках передової філософської думки людства та в міжнародно визнаних документах (таких як Загальна декларація прав людини — ООН, 1948; Міжнародний пакт про громадські і політичні права — ООН, 1966; Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права — ООН, 1966; Декларація про права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин — ООН, 1992), у конституціях та законодавстві демократичних держав, а й реально виконується в тих чи інших державах. Формальна ж знаходить лише своє зовнішнє відображення в законодавстві і не підкріплена практичними діями з боку держави по забезпеченню прав і свобод фізичних та юридичних осіб; вона притаманна законодавству держав, де панує диктатура або близька до неї форма правління, наприклад, ісламський фундаменталізм. Ця думка не заперечує існуванню в демократичній державі, де панує так звана демократична законність, законності формальної, оскільки досягти 100-відсоткового дотримання норм законодавства практично неможливо ні в якій державі, а також і тому, що демократична законність, як і формальна, зовні теж відбивається у відповідних формах — нормативних актах. Інакше кажучи, за зовнішнім відображенням демократична законність теж є формальною, тобто формалізованою у нормах права. Тому пропонуємо розділяти ці види законності не

тільки за їх формою, а і за *суттю*.

Найважливішою ознакою демократичної законності, на відміну від законності формальної, є наявність норм і механізму їх реалізації, що регулюють обов'язки й відповідальність не тільки громадян перед державою, а й у першу чергу держави перед громадянським. Формальна законність проявляється у формальному дотриманні існуючих норм права і дисципліни, які часто слугують не народу, а окремим особам, політичним, або релігійним кланам.

Тут ми підійшли до потреби звернутися до ідеї законності. Одна із сторін сутності законності полягає в тому, що остання виражає уяву суспільства про справедливість та доцільність. С.С. Алексєєв вважав, що під ідеєю законності розуміють ідею, що формується в правосвідомості (в першу чергу — у правосвідомості прогресивних соціальних сил) про доцільність і необхідність такої реально правомірної поведінки всіх учасників правових відносин, де не залишалось б місця для свавілля, фактично досягалась би всезагальність права, дійсна реалізація суб'єктивних прав [1, с. 217 – 219]. Інша сторона законності полягає в тому, що вона служить еталоном, з яким окремі люди порівнюють свою власну поведінку. Тільки в правовій державі формалізована законність і поведінка суб'єктів правових відносин максимально співпадають, оскільки формалізована законність (знову ж таки!) максимально відображає правосвідомість переважної більшості населення.

Формалізовану законність також можна класифікувати й стосовно осіб, на яких через норми чинного законодавства вона поширюється, а саме: законність загальнодержавна; законність щодо фізичних осіб; законність щодо юридичних осіб; законність щодо окремих верств населення, — жінок, неповнолітніх, пенсіонерів, військовослужбовців та ін. Зрозуміло, що це не є окремі види законності, а лише складники єдиної державної законності, яка відбивається у відповідних, часто спеціалізованих нормативних актах та формах їх дотримання.

Оскільки законність відображається в законодавстві то, безсумнівно, її стан тісно пов'язаний з правовою формою. Законність потребує максимальної ефективності останньої. Стимули та заборони, які встановлюються нормами права, повинні впливати на поведінку колективів та окремих працівників так, щоб рішення, які приймаються ними, не розходилися із загальними принципами господарювання, з тими результатами, які мають бути досягнуті в процесі застосування цих норм [13, с. 75]. Зміцнення законності можливе на основі кодифікаційних засад, які забезпечують повноту, єдність, погодженість і стабільність законодавства [13, с. 76]. У свою чергу, з

правовою формою тісно пов'язаний принцип доступності правової норми, відповідно до якого вимоги норми не повинні мати подвійного тлумачення, що конче важливо для їх правильного застосування, тобто для дотримання законності.

Звичайно, для забезпечення режиму демократичної законності держава має забезпечити підґрунтя для цього, інакше кажучи, надати певних гарантій. (Garantie) в перекладі з французької мови означає "обеспечивать" [16, с. 59]. Це поняття зустрічається в будь-якій науковій літературі, приміром, детальний розгляд правових гарантій знаходимо у таких правників, як С.Г. Березовська, В.І. Камінська, М.П. Лебедев, В.М. Савицький, Є.В. Шоріна [8].

Гарантії прийнято поділяти на політичні, економічні, ідеологічні та правові [15, с. 509 - 513]. Як у вітчизняному, так і в зарубіжному законодавстві часто вживається цей термін; отже, поняття "гарантія" набуло міжнародного значення. «І в цьому немає нічого дивного, адже в основі гарантії лежить забезпечувальна функція в широкому розумінні цього слова. Це може проявлятися в забезпеченні реалізації політичних, економічних, юридичних прав юридичних та фізичних осіб. Тому не випадково в Конституції України у низці статей згадується гарантованість здійснення вказаними особами своїх прав і свобод (ст. 3, 7, 10, 32, 33, 43, 46, 50, 54, 55, 57 та ін.). У галузевому законодавстві – цивільному, трудовому, аграрному, екологічному, процесуальному та ін. — також закріплені відповідні гарантії здійснення певних прав суб'єктів стосовно цих галузей права» [14, с. 327] «Для того щоб забезпечити неухильне проведення...законності в усіх сферах життя, необхідна відповідна система заходів, яка гарантувала б здійснення законності. Без дійсних гарантій законність перетвориться на пустий звук, нереальне побажання. Тільки наявність певної системи гарантій (економічних, політичних, юридичних, ідеологічних) дає можливість говорити про режим дійсної законності в державі. Причому ці гарантії повинні діяти в тісному зв'язку та взаємозалежності, органічно доповнювати одна одну» [5, с. 15).

Та не тільки сучасні вчені акцентують увагу на гарантіях законності. На їх важливість і різноманітність їх форм звертали увагу вчені-адміністративісти ще на початку ХХ століття. Так, А.Е. Єлістратов писав: «Відомі гарантії для законності управління можуть лежати вже в самому устрою правлячої влади. Зміцненню законності в державному управлінні сприяє взаємне відокремлення законодавчих та адміністративних установ: ті, хто править, не будучи водночас законодавцями, втрачають можливість самим узаконювати свої відхилення від закону у справах управління... Встановленню законо-

мірності в управлінні сприяє точне розмежування відомства адміністративних установ, точне визначення обсягу повноважень кожної посадової особи... Способом забезпечення законності в управлінні може деякою мірою служити початок закономірної покорі. Цей початок виражається в тому, що за загальним правилом усім і кожному слід підпорядковуватися тільки законним вимогам влади» [4, с. 252, 255).

Таким чином, можна зробити висновок, що засадами (або гарантіями) законності в державному управлінні слід визнати наявність: а) економічних умов; б) розвинутої політичної системи; в) науково і ідеологічно обґрунтованої, відповідаючої вимогам часу та доступної для розуміння всіма суб'єктами державного управління системи норм права; г) механізму соціального захисту населення, закріпленого в юридичних нормах; д) механізму примусу, чітко працюючого в межах закону; е) відповідної політичної та правової культури населення.

Економічні умови є основою законності в державі. Економічно сильні держава й суспільство гарантовані від багатьох проблем і потрясінь, з якими стикаються слабозвинені держави. Високий життєвий рівень громадян, матеріальний добробут згладжують гостроту суперечностей різних верств населення, що періодично виникають майже в кожній державі.

Необхідні економічні умови, реально працюючий механізм соціального захисту людини існують, як правило, в державах з розвинутою політичною системою, де панують демократичні традиції. Історія показує, що законність є там, де громадянське суспільство достатньо незалежне від держави, де реально існують поділ влади, свобода слова, преси, інших засобів масової інформації, де правоохоронні органи й армія не служать одній ідеології чи одній партії. Тільки за таких умов громадяни мають реальні можливості захистити себе від свавілля чиновників державного апарату, протиправних дій фізичних або юридичних осіб.

Розвинута політична система є запорукою існування законності тому, що демократичні політичні традиції знаходять своє відбиття в законодавстві, яке теж стає демократичним.

Значний вплив на стан законності мають і так звані моральні гарантії до яких слід віднести ідейне виховання громадян, суспільне осуджування протиправних дій, участь широких кіл громадськості в боротьбі з порушниками законності.

"Правові (юридичні) гарантії законності полягають не тільки в створенні ефективного механізму поновлення порушених правових норм, але й у забезпеченні такого порядку застосування норм, який

максимально попереджував би можливість порушень” [10, с. 187].

*Механізм примусу* як спосіб забезпечення законності притаманний також і демократичній державі. Спрямований проти меншості, він забезпечує спокій і нормальну життєдієвість держави й суспільства, підтримує державну та громадську дисципліну) і виступає формою захисту фізичних та юридичних осіб від правопорушників.

Важливою умовою законності й дисципліни в державному управлінні слід визнати також високу *правову культуру* громадян та службовців апарату виконавчої влади. Правова культура, в свою чергу, є відбиттям загального рівня освіти й культури суспільства.

Викладене вище вказує на близькість (а іноді й тотожність) способів і гарантій забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні, що знаходить відображення в юридичній літературі, де різні автори одні й ті ж дії називають хто “способами”, а хто “гарантіями”. Це зумовлено тим, що гарантії обов’язково зовні проявляються у відповідних способах, які й забезпечують здійснення саме такої поведінки, яка виконується з дотриманням законності.

**Список літератури:** 1. Алексеев С.С. Общая теория права. – М.: Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 360 с. 2. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право (Загальна частина): Консп. лекцій. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 1996. – 158 с. 3. Борисов В.В. Правовой порядок развитого социализма: вопросы теории. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1977. – 406 с. 4. Елистратов Е.А. Основные начала административного права. – М.: Изд. 2-е. – Изд. Г.А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917. – 294 с. 5. Заець А.П. Правова держава в Україні: концепція і механізм реалізації: Дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 1999. – 447 с. 6. Конституція України. – К.: Просвіта, 1996. – 80 с. 7. Коваль Л. Адміністративне право України. – К.: Основи, 1994. – 154 с. 8. Правовые гарантии законности в СССР. – М.: Изд-во АН СССР, 1962. – 475 с. 9. Рабинович П.М. Проблемы теории законности развитого социализма. – Львов: Вища шк., 1979. – 203 с. 10. Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении. – М.: Наука, 1979. – 302 с. 11. Словарь терминов по теории государства и права / Под ред. Н.И. Панова. – Харьков: Основа, 1997. – 180 с. 12. Социалистическая законность и способы ее обеспечения / Под ред. В.М. Чхиквадзе. – М.: Наука, 1968. – 216 с. 13. Социалистическая законность в советском государственном управлении / Ю.М. Грошевой, И.Н. Данышин и др. – Харьков: Вища шк., 1987. – 157 с. 14. Стативка А.Н. Договоры в системе агропромышленного комплекса в условиях рыночных отношений: Дис. ... д-ра юрид. наук. – Харьков, 1998. – 411 с. 15. Теория государства и права / Под ред. К.А. Мокичева. – 2-е изд. – М.: Юрид. лит., 1970. – 632 с. 16. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. А.Я. Сухачева. – М.: Сов. энцикл., 1984. – 415 с. 17. Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. – М.: Юрид. лит., 1978. – 224 с.

## АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ І ПРАВА ЛЮДИНИ

Конституційне право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів забезпечується (гарантується) обов’язком відповідних суб’єктів розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Закон України “Про звернення громадян” забезпечує громадянам можливість звертатися не лише до перелічених в Конституції України органів і посадових осіб, а й до об’єднань громадян, установ, організацій, підприємств незалежно від форм власності, до засобів масової інформації щодо реалізації своїх прав і законних соціально-економічних, політичних та особистих інтересів чи їх порушення.

Серед звернень особливе місце посідають скарги, розгляд яких здійснюється згідно зі ст. 16 названого Закону. Скарга подається в порядку підпорядкованості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина можливості звернутися й до суду, оскільки Конституція України (ст. 55) встановила, що права й свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Слід зазначити, що в разі відсутності вищого органу щодо того, який розглядав скаргу, або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням він може звернутися безпосередньо до суду.

У судовому порядку розглядаються також скарги на рішення загальних зборів членів колективних сільськогосподарських підприємств, акціонерних товариств, юридичних осіб, створених на основі колективної власності, а також рішення вищих державних органів. Однак чинне законодавство не встановлює чіткого визначення, які органи належать до категорії “вищі органи”. Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, Президент України згідно з Конституцією є главою держави, про Прокуратуру України також ніде не сказано, що вона належить до вищих органів, Конституційний Суд України розглядається як єдиний орган конституційної юрисдикції в державі. Лише стосовно Верховного Суду України Конституція закріплює його як вищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції, вищими визнаються відповідні вищі суди спеціалізованих судів. Вищим органом у системі органів виконавчої