

## ЗАКОННІСТЬ У ГАЛУЗІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: СПРОБА АНАЛІЗУ НА ОСНОВІ ПАРАМЕТРИЧНОЇ ТЕОРІЇ СИСТЕМ А. УЙОМОВА

### LEGALITY IN ADMINISTRATIVE LAW: ANALYSIS BASED ON PARAMETRIC SYSTEMS THEORY OF A. I. UYOMOV

**Орлова В.О.,**  
*кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри соціології, філософії і права  
факультету менеджменту, маркетингу і логістики  
Одеської національної академії харчових технологій*

У статті проаналізовано категорію «законність» у галузі адміністративного права. Виділено й досліджено основні теоретико-методологічні позиції провідних правознавців щодо проблеми законності. Обґрунтовано і стверджено необхідність застосування нової методології для її вивчення. На основі параметричної теорії систем А. Уйомова з'ясовано, що категорія «законність» має складну діалектичну природу, пов'язану з фіксацією певного ідеалу правозастосування.

**Ключові слова:** законність, правозастосування, адміністративне право, юридична справедливість.

В статье проведен анализ категории «законность» в отрасли административного права. Выделены и исследованы основные теоретико-методологические позиции ведущих правоведов относительно проблемы законности. Обоснована и подтверждена необходимость применения новой методологии для ее изучения. На основе параметрической теории систем А. Уйомова установлено, что категория «законность» имеет сложную диалектическую природу, связанную с фиксацией определенного идеала правоприменения.

**Ключевые слова:** законность, правоприменение, административное право, юридическая справедливость.

The category of "legality" in the field of administrative law was analyzed. The main theoretical and methodological positions of leading jurists on the problem of legality are singled out and investigated. The necessity of using a new methodology for its study is substantiated and confirmed. On the basis of the parametric theory of the systems of A. Uemov, it is established that the category "legality" has a complex dialectical nature associated with fixing a certain ideal of law enforcement.

**Key words:** legality, law enforcement, administrative law, legal justice.

**Актуальність теми.** Як доводить розвиток правової науки, одним із провідних напрямів удосконалення правових знань є переосмислення й аналіз її базових понять і категорій. Уточнення останніх дає змогу побудувати концептуально гармонійну модель правозастосування, взаємовідносин між органами влади, суспільними інститутами та окремими громадянами, підвищити ефективність роботи державного апарату. Однією з таких надважливих категорій є поняття «законність». Це й не дивно, тому що серед недоліків державної адміністративної системи традиційно називають забюрократизованість, корупцію, наявність органів із дублюючими функціями, відсутність реальної відповідальності посадових осіб за зловживання своїм становищем і владними повноваженнями. До того ж треба додати, що всі роки незалежності в Україні фактично відтворювалась стара адміністративна система радянського зразка. Вона лише дещо модернізувалась під тиском громадськості, еkleктично вбираючи в себе певні нововведення. Очевидно, що інтерес до законності як важливого соціально-політичного явища і правової категорії підсилюється необхідністю відповідних реформ, побудови правової держави та забезпечення конституційних прав громадян. Актуальність цієї статті полягає в необхідності пошуку в правовій площині можливостей для вдосконалення нормативно-правової бази, що відкриваються за допомогою

осмислення категорії «законність» на основі методології, розробленої відомим вітчизняним філософом А. Уйомовим.

**Мета статті** – проаналізувати категорію «законність» і її соціально-правову природу.

Виходячи з поставленої мети, можна сформулювати завдання: проаналізувати соціально-правову сутність законності, на підставі узагальнених даних дослідження подати рекомендації щодо вдосконалення моделей правозастосування, пов'язані із цією категорією.

Серед українських теоретиків, що присвятили свої праці аналізу законності в її різних аспектах, варто назвати В. Авер'янова, Т. Андрусика, Д. Бахраха, Ю. Битяка, С. Василюка, Т. Гарасиміва, В. Єрьоменко, М. Іншина, А. Колодія, О. Москаленко, О. Кабанця, Н. Оніщенко. Підвищений інтерес науковців можна пояснити тим, що законність протягом тисячоліть існування державно-організованого суспільства виконувала функцію реалізації функцій права в суспільстві. Варто зазначити, що в сучасній юридичній літературі не міститься єдиного визначення поняття законності. Це багатомірне явище виявляє певну специфіку в різних галузях права. Наприклад, О. Ющик у статті, присвяченій цій проблемі, ставить за мету дослідити основний принцип призначення покарання. Для цього він детально досліджує принцип законності й характе-

ризує основні моменти його практичного застосування [1]. Наведемо ще один приклад. В. Чурнобук у дисертаційному дослідженні торкається проблеми законності. Автор пов'язав її з питанням обґрунтованості процесуальних рішень судді в порядку судового контролю в досудових стадіях кримінального процесу [2]. Проаналізувавши доробок російський юристів із вищезначеної теми, можна відзначити, що сьогодні певні аспекти законності широко освітлені такими авторами, як М. Вопленко, В. Катоміна, Н. Гагієва, В. Шафіров, М. Латушкін.

Позитивним є те, що натепер українська юридична наука поступово адаптує до своїх потреб досягнення західних учених. Характеризуючи відповідні наукові праці, у яких досліджується сутність законності та здійснено аналіз її складників, варто відзначити, що вони вирізняються комплексним підходом, використанням широкої джерельної бази правозастосування, а також торкаються й інших важливих аспектів життєдіяльності суспільства та держави загалом: політики, економіки, культури. Але поряд із цим нерідко західні правознавці (С. Шайн, Й. Тассопулос, Е. Бредлі, К. Єуінг, С. Найт, Є. Кур'є, С. Тревор) будують свої дослідження на розповсюдженому позитивістському підході, що дещо звучує розуміння категорії законності до гармонійної взаємодії держави й суспільства.

Підсумовуючи огляд наукової літератури, зазначимо, що, незважаючи на велику кількість публікацій із цієї теми, основним їх недоліком є відсутність чіткої методології дослідження. Більшість учених-правознавців обмежується порівняльним аналізом законодавчих актів і їх реального функціонування в тих чи інших умовах. Однак час, коли юридична наука розвивалась більш-менш автономно від інших галузей гуманітарного знання, вже в минулому. Регулятивна функція адміністративного права може бути ефективно реалізована лише за умови врахування досягнень соціології, політології, економіки та інших наук.

**Виклад основного матеріалу.** На нашу думку, виходом із глухого методологічного кута є застосування системної методології, розробленої відомим одеським філософом, фундатором Параметричної загальної теорії систем А. Уйюмовим. Базові поняття, які ввів до теорії систем цей учений (концепт, субстрат, реляційна структура) [3], дають змогу поглянути на категорію законності під новим кутом. Вони дають можливість чітко описати її сутність. Концепт – це певна задана дослідниками та законотворцями якість системи. У нашому випадку концептом є певна якість системи, в якій виявляється сутність законності. Реляційна структура – це відношення, що відповідає заданому атрибутивному концепту, тобто відношення між владою та її органами і громадянами України, які вступають у певні економічні, соціально-правові, політичні й інші відносини з приводу підтримання законності всередині нашої країни та з інших питань. Субстратом системи є вся сукупність елементів системи її забезпечення. Структура системи виявляє себе у двох варіантах. Перший із них – реля-

ційна структура, яка містить якісь якості системи, що задовольняють певним відносинам. Другий варіант – атрибутивна система. Вона наділена певною якістю, зафіксованою концептом. Ця якість формує всередині системи певні взаємовідносини.

Етимологія категорії законність пов'язана зі словом «закон», яке, у свою чергу, має чимало значень. Його феноменологічне розуміння є досить важливим, так як правознавці свідомо чи несвідомо апелюють до слова «закон» у дослідженнях і розробці законопроектів. Отже, відповідно до Етимологічного словника української мови, слово «закон» потрібно розуміти як «загальне правило», «закономірність», «віру», «правило», «завіт», «початок». Воно пов'язано з дієсловом «почати» [4, с. 227]. На нашу думку, такий етимологічний аналіз доводить діалогічну, договірну сутність законності. Водночас це слово несе значення, які утверджують стабільність «завіту», що мається на увазі. Згідно з етимологією та й правовою логікою, існує навіть певний момент відліку, коли «закон» починає реалізовуватись, вступає в силу.

Розпочнемо з аналізу позиції щодо законності, висловленої І. Севостьяною: «Існування різних моделей організації адміністративної юстиції обумовлене історико-правовими чинниками. Прийнято виділяти три основні моделі побудови системи адміністративної юстиції: німецьку, англо-американську і французьку. Кожна держава має власну систему контролю за законністю управлінської діяльності, що відповідає її правовим традиціям і специфіці державного механізму... Законність обов'язкова для всіх суб'єктів державного управління. Вона спрямована на вдосконалення системи органів державної влади і необхідна для забезпечення раціональної та ефективної роботи механізму держави» [5]. Як бачимо, перед нами атрибутивне визначення системи, хоча концепт у ньому не зафіксовано. Разом із тим наводяться характеристики, що дотично вказують на наявність законності: ефективність і раціональність, здатність до розвитку («вдосконалення»). Н. Оніщенко підкреслює, «що законність є найбільш адекватною формою закріплення правопорядку». Він дотримується думки, що «закон означає офіційне визнання масштабу свободи, а законність є вимогою дотримуватися такого масштабу». [6, с. 16].

Американська дослідниця Ю. Крісан доводить, що принцип законності розвинувся природним шляхом із судової практики. На її думку, принцип законності є основною цінністю, правом людини й фундаментальною категорією, що дає змогу захистити обвинуваченого під час судового переслідування, фактично гарантією свободи людини; вона захищає людей від зловживань держави та несправедливого втручання, забезпечує справедливість і прозорість судової влади. Принцип часто асоціюється зі спробами стримувати державу, уряду, судові й законодавчі органи від зловживань силою законодавств [7, с. 2]. Позиція вченого базується на традиціях правозастосування, розробленого в рамках англо-американської правової школи, і, згідно до обраної нами мето-

дології, окреслює всю багатомірність субстрату, на якому реалізується категорія законності. Насамперед це судові органи.

М. Селлерс підтримує позицію, що відчуття законності в суспільстві залежить від її морального виправдання. Він апелює до необхідності розрізняти «фактичну дійсність» і «правову мораль», указує, що закон ніколи не діє сам по собі, він завжди є частиною дій системи [8].

Інший дослідник – О. Кучма – зазначає, що принцип законності є ключовим для реалізації всіх інших принципів, що містяться в законодавстві. Передумовою законності він називає об'єктивну соціальну потребу «зберігання цінності людського суспільства, опосередковану встановленням юридичних правил загальнообов'язкової поведінки» [9, с. 151]. Однак реалізація будь-якого закону ще не є законністю повною мірою, так як законодавство може бути спрямоване й проти людини, як це ми спостерігаємо в тоталітарних та авторитарних державах.

Російський правознавець Д. Верещак указує, що в змісті принципу законності виділяються матеріальна і процесуальна сторони. Матеріальна сторона законності означає правильне застосування норм матеріального права (Цивільного кодексу, Земельного кодексу й інших норм матеріального права). Процесуальна сторона законності включає в себе правильність застосування процесуальних кодексів, дотримання процесуального порядку під час розгляду цивільних справ: дотримання термінів розгляду, витребування доказів, обов'язковість підготовки, повідомлення зацікавлених осіб і притягнення їх до судового процесу тощо [10]. Очевидно, що позиція Д. Верещака дає змогу зафіксувати концепт законності. Його можна визначити як реальну відповідність правореалізації та правозастосування певному ідеалу. Останній, на нашу думку, фіксується соціумом не тільки в законодавстві, а й у традиціях, менталітеті, релігійних уподобаннях тощо. Досягнення законності видається динамічним процесом гармонізації реальних правовідносин у суспільстві та вищевказаного ідеалу.

Щоб проілюструвати наш попередній висновок звернемося до адміністративного законодавства України. Стаття 1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) визначає, що досягнення й підтримання законності посідає чільне місце у відповідних положеннях: «Завданням Кодексу України про адміністративні правопорушення є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством» [11]. У КУпАП відсутнє детальне визначення законності, хоча можна констатувати, що законодавець виходить із релятивного розуміння цієї

категорії, передбачаючи її розбудову на основі реалізації відповідної поведінки громадян, підприємств, установ та організацій.

Стаття 7 КУпАП має на меті забезпечити законність під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення: «Ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом. Провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється на основі суворого додержання законності. Застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться в межах їх компетенції, у точній відповідності з законом. Додержання вимог закону при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечується систематичним контролем з боку вищестоящих органів і посадових осіб, правом оскарження, іншими встановленими законом способами» [11]. Як бачимо, в цій статті фіксується інше атрибутивне розуміння законності, яке не суперечить викладеному в статті 1. У такий спосіб виражається необхідність приведення правозастосування до еталону, викладеного в законодавстві. Отже, в рамках одного закону ми знаходимо й атрибутивне, і реляційне розуміння досліджуваної нами категорії законності, що доводить її діалектичну сутність і природу.

Досить ґрунтовне розуміння законності виробив російський учений М. Вопленко. Він вважає її одним із найважливіших принципів правової держави і якісних показників правового життя соціуму. Водночас він уточнює, що сутнісна характеристика законності передбачає необхідність з'ясування цілей, для досягнення яких інституційно й використовується законність. Метою останньої є ідеал справедливого правового регулювання, заснований на моральній обґрунтованості й легітимності процесів правотворчості та правореалізації. Під структурою законності вчений пропонує розуміти спосіб взаємозв'язку юридично правомірних властивостей суспільних відносин. Вона може бути виражена схемою: норми права – вимоги правомірності – стан пов'язаності правом – юридична правильність реалізації норм права. Під час характеристики змістового аспекту законності акцент М. Вопленко робить на її основних соціально значущих функціях, у яких розкривається її інституційно виражена роль у житті держави і права. Законність, отже, постає як особливий політико-юридичний інститут забезпечення юридичної справедливості, яка виявляє себе як принцип, метод, режим, обов'язки тощо [12, с. 19–20]. Усе це повною мірою стосується й адміністративного права України.

На основі проведеного дослідження можна зробити такі **висновки**:

- 1) категорія законності реалізується на досить широкому субстраті: державних органах, суспільстві, окремих громадянах, їхніх організаціях тощо;
- 2) ця категорія має складну діалектичну природу, пов'язану з фіксацією певного ідеалу правозастосування (атрибутивний аспект) і реалізацією його на

всіх сукупностях правових взаємовідносин (в адміністративному праві передусім взаємовідносин між державними органами та громадянами й підприємствами – релятивний аспект);

3) здійснений аналіз юридичної літератури щодо вживання поняття «законність» свідчить, що сфера його застосування дуже значна й торкається різних аспектів життєдіяльності суспільства та держави

загалом. Проте жодний із нормативних актів не надає чіткого визначення цього терміна, що, у свою чергу, є певним недоопрацюванням.

У наступних наукових розвідках доцільно зосередитись на практичних сюжетах правозастосування адміністративного законодавства, проблемах підтримання законності в цій сфері, можливості пояснення виникнення труднощів на основі системної методології.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ющик О.І. Принцип законності і його реалізація при призначенні покарання / О.І. Ющик // Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». – 2014. – Вип. 2. – С. 212–222.
2. Чорнобук В.І. Законність та обґрунтованість процесуальних рішень судді в порядку судового контролю у досудових стадіях кримінального процесу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.І. Чорнобук ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2007. – 19 с.
3. Уёмов А.И. Системные аспекты философского знания / А.И. Уёмов. – Одесса : Негоциант, 2000. – С. 160.
4. Етимологічний словник української мови : в 7 т. / АН УРСР. Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні ; редкол. О.С. Мельничук (головний ред.) та ін. – К. : Наук. думка, 1985. – Т. 2 : Д. – Копці / укл. : Н.С. Родзевич та ін. – 1985. – 572 с.
5. Севостьянова І. Способи забезпечення режиму законності у сфері державного управління / І. Севостьянова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-2/doc/1/05.pdf>.
6. Оніщенко Н.М. Принцип законності: наукові реалії сьогодення / Н.М. Оніщенко // Альманах права. – 2012. – Вип. 3. – С. 13–18.
7. Crisan I. The principles of legality “nullum crimen, nulla poena sine lege” and their role / I. Crisan // Published as part of the Effectus Newsletter. – 2010. – Issue 5. – P. 1–3.
8. Sellers M.N. The Actual Validity of Law / M.N. Sellers // Published in modified form in 37 Am. J. Juris [Electronic resource]. – Available at SSRN : <https://ssrn.com/abstract=1143502>.
9. Кучма О.Л. Принципи законності й верховенства права: проблеми правозастосування / О.Л. Кучма // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2015. – Випуск 6. – Том 1. – С. 150–152.
10. Верещак Д.Д. Конституционный принцип законности через призму применения обычного права / Д.Д. Верещак // Молодежь и наука : сборник материалов X Юбилейной Всероссийской научно-технической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых с международным участием, посвященной 80-летию образования Красноярского края. – Красноярск : Сибирский федеральный ун-т, 2014. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://conf.sfu-kras.ru/sites/mn2014/directions.html>.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X (статті 1–212-21) / Верховна Рада УРСР // Сайт ВРУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
12. Загоруйко К.Ф. Законность и правовой порядок / К.Ф. Загоруйко, Н.Н. Вопленко // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4 «Государство и право» / Волгогр. гос. ун-т. – 2007. – № 3. – С. 19–20.