

3. Про податок на нерухоме майно (нерухомість) / [Електронний ресурс]: проект Закону від 22 лютого 2008 р., № 2113. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=31806](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31806).
4. Про податок на нерухоме майно (нерухомість) / [Електронний ресурс]: висновок на проект Закону України від 14 травня 2008 р., № 2113/П. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=31806](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31806).
5. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.
6. Про податок на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки / [Електронний ресурс]: проект Закону від 15 квітня 2008 р., № 2378. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=32316](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32316).
7. Про податок на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки / [Електронний ресурс]: висновок на проект Закону України від від 26 червня 2008р., №2373/П. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=32316](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32316).
8. Податковий кодекс України / [Електронний ресурс]: проект внесений народними депутатами Катеринчуком М.Д., Ляпіною К.М., Кармазіним Ю.А. та іншими від 21 липня 2009 р., №2215. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=31993](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31993).
9. Про податок на розкіш / [Електронний ресурс]: проект Закону від 21 листопада 2008 р., №3405. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=33722](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33722).

УДК 342.924

## **ЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ЗАКОННОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ**

Сергієнко К. А., ад'юнкт

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ*

У статті аналізуються місце і роль принципу законності в системі принципів адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції.

*Ключові слова:* принцип, адміністративно-юрисдикційна діяльність, закон, адміністративне провадження.

Сергиенко К.А. ЗНАЧЕНИЕ ПРИНЦИПА ЗАКОННОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ / Днепропетровский государственный университет внутренних дел, Украина.

В статье анализируются место и роль принципа законности в системе принципов административно-юрисдикционной деятельности милиции.

*Ключевые слова:* принцип, административно-юрисдикционная деятельность, закон, административное производство.

Sergienko K.A. SIGNIFICANCE OF THE PRINCIPLE OF LEGALITY IN ADMINISTRATIVE JURISDICTIONAL ACTIVITY OF POLICE / Dnepropetrovsk state university of internal affairs, Ukraine.

The article analyses the role and place of the principle of legality in the administrative-jurisdiction system of militia bodies.

*Key words:* principle, administrative-jurisdiction activity, law, administrative conduct.

У процесі реформування українського суспільства після проголошення незалежності України важливе місце посідає правова реформа, проведення якої є життєво необхідним внаслідок змін в економічному, соціальному і політичному житті. Головною метою цієї реформи є забезпечення принципів законності, верховенства права, втілення гуманістичних принципів

побудови держави та права [1]. Важливу роль у державному механізмі відіграють правоохоронні органи, в тому числі органи внутрішніх справ.

Міліція в Україні наділена широким колом повноважень, завдань та функцій щодо забезпечення правопорядку, захисту прав і свобод громадян, попередження і припинення правопорушень, тому від удосконалення її правоохоронної діяльності значною мірою залежить зміцнення законності і правопорядку в країні. Переважну більшість зазначених завдань міліція реалізує в ході здійснення адміністративної діяльності, тобто під час виконання адміністративного законодавства, використання адміністративно-правових заходів впливу до організацій, посадових осіб та громадян.

З'ясуванню сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності, яка є невід'ємною і найважливішою складовою адміністративного процесу, значною мірою сприяє аналіз її принципів, тобто вихідних, основних ідей, відповідно до яких здійснюється адміністративно-процесуальна діяльність. Принципи, як такі, із самого початку мають об'єктивний характер і виражають сутність явища та реальні процеси суспільного розвитку.

Проблема принципів адміністративного права досягла значного рівня опрацювання у роботах відомих правознавців: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, О. Бандурки, К. Бельського, Ю. Битяка, І. Голосніченко, С. Гончарука, Р. Калюжного, А. Колодія, В. Колпакова, С. Котюргіна, В. Перепелюка, С. Петкова, В. Самсонова, Ю. Тихомирова, В. Шкарупи, В. Юсупова, В. Яковлева та інших науковців. Проте широкий спектр впливу принципів адміністративного права на основні компоненти цієї галузі та на суспільне життя, що перманентно змінюється доводить, що проблема розробки принципів адміністративно-юрисдикційної діяльності є актуальною і зараз.

Мета статті – дослідити місце і роль принципу законності в системі принципів адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції.

На основі загального поняття “принципу”, що означає початкову керівну ідею, основне вихідне положення [2, 528], та загального поняття принципів права спробуємо сформулювати таке визначення: принципами адміністративно-юрисдикційної діяльності є закріплені в Конституції України та поточному адміністративному законодавстві основоположні ідеї, які визначають суть, організацію і спрямованість зазначеного виду діяльності, її цілі, завдання, методи та форми здійснення, а також процесуальний стан суб'єктів зазначеної діяльності.

У наведеному визначенні знаходять відображення ознаки, яким має відповідати кожен принцип адміністративного провадження, а саме:

- а) принципи завжди мають нормативне закріплення [3, 23]. Якщо їх не закріплено в правових нормах, то вони, не мають правового характеру і залишаються політичними, моральними або контрольно-наглядними, через що не можуть виконувати завдання, покладені на адміністративно-процесуальні принципи у адміністративному праві і зокрема у провадженні. Досить вдало з цього приводу зазначив С. Котюргін: “Можна говорити про неправові явища в праві, про існуючі недоліки, виходячи з визначення того чи іншого принципу” [4, 31].
- б) до числа принципів може бути віднесено тільки ті нормативно-керівні базові ідеї, які передбачають найбільш загальні і важливі сторони юрисдикційної діяльності міліції, які безпосередньо визначають характер, зміст та спрямованість адміністративно-юрисдикційної діяльності цього правоохоронного органу держави. Вони характеризують сутність такого виду діяльності в цілому, усі його сторони та інститути.
- в) принципи адміністративно-юрисдикційної діяльності мають впливати із загально-правових принципів, а також узгоджуватись із принципами адміністративного права, кримінально-процесуального і цивільно-процесуального права. Однак при визначенні системи принципів адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції не можна механічно переносити окремі принципи інших галузей матеріального і процесуального права на адміністративно-процесуальне підгрунття [5, 43];
- г) поняття принципів адміністративного провадження передбачає їх взаємозв'язок і взаємну обумовленість. Взаємна обумовленість демократичних принципів адміністративно-

юрисдикційного провадження, структура їх взаємозв'язку і співвідношення свідчать про те, що в сукупності ці принципи утворюють чітку систему, споруджену на логічній основі [6, 18] відповідно до системних принципів цілісності, структурності, єдності, ієрархічності, чисельності тощо.

У своїй адміністративно-юрисдикційній діяльності міліція керується адміністративно-процесуальними принципами – законності, об'єктивності, гласності, комплексності, системності, принципом охорони інтересів держави та особи, які допомагають міліції успішно виконувати свої обов'язки. Принцип законності являє собою найважливіший принцип адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції, що обумовлено конституційною вимогою визначати пріоритети функціонування державних інституцій відповідно до утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

Зазначений принцип в адміністративно-юрисдикційній діяльності міліції характеризується як режим відповідності суспільних відносин, що виникають у цій сфері, законам і підзаконним актам держави, як режим атмосфери взаємодії й взаємин держави й громадян [7]. В. Венедиктов, розглядаючи поняття законності в діяльності працівників міліції, визначає його як такий принцип, режим і метод забезпечення процесу виконання службово-трудова завдань осіб рядового і начальницького складу, за якого захист і охорона прав, свобод і законних інтересів суб'єктів правовідносин відбувається виключно в допустимих формах та визначених ним способах, прийомах, засобах [8]. У свою чергу, В. Лазарев пропонує виокремити дві сфери законності стосовно діяльності працівників міліції: зовнішню (професійна діяльність міліції щодо розкриття і розслідування проступків, їх профілактики, охорони громадського порядку тощо) і внутрішню (відповідність законам та підзаконним нормативно-правовим актам діяльності міліції, її служб та підрозділів, осіб рядового і начальницького складу) [9, 44]

В ієрархії нормативних актів законодавства на першому місці стоять норми Конституції України, як найвищий регулятор суспільних відносин. Центральне місце в системі правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції також займають норми законів та інших законодавчих актів України. Конституція України як головний юридичний акт країни закріплює і регулює найважливіші сторони життя суспільства і держави. Зрозуміло, що Конституція безпосередньо не регулює адміністративно-юрисдикційну діяльність міліції, однак у ній закріплені загальні засади діяльності державних органів, основою яких є законність [10, 57]. Це пояснюється тим, що Конституція нерідко визначає лише межі правового регулювання в тих або інших сферах суспільних відносин, передбачає початкову регламентацію цих відносин, містить відправні засади для галузей права. Окремі аспекти законності в адміністративно-юрисдикційній діяльності міліції врегульовані у Кодексі України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [11] та Законі України “Про міліцію” [12], а також нормативними актами МВС України: “Положенням про Міністерство внутрішніх справ України” [13], Наказом МВС від 22.02.2001 №185 затверджено Інструкцію з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення [14] тощо.

Законність є багатозначною категорією. В основі принципу законності знаходиться термін „законність”, який є похідним від терміна „закон” і, будучи комплексним поняттям, охоплює всі сторони життя права – від його ролі в створенні закону, до реалізації його норм в юридичній практиці. Законність дає уявлення про правове буття, як результат здійснення права, сутність зв'язків держави з громадянином, інститутами громадянського суспільства і суспільством взагалі. Як зазначає В.К. Колпаков, законність є гарантією наявності реальних умов щодо реалізації суб'єктами суспільних відносин своїх прав, свобод і обов'язків [15, 80]. На думку Ю.П. Битяка, Д.Н. Бахраха, В.М. Гаращука, В.Н. Кудрявцева, законність відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави, права і суспільства [16; 17; 18; 19]. Вимога дотримання 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, комерційних корпорацій та громадян (сфера правореалізації).

Може скластися враження, що принцип законності певним чином обмежує дію іншого важливого принципу – верховенства права в адміністративній процедурі, бо вимагає, щоб чиновники діяли відповідно до формального позитивного права. Проте, це не так. Законність не

може і не повинна обмежувати дії принципу верховенства права, а є самостійною гарантією від порушення права.

Аналізуючи адміністративно-юрисдикційну діяльність міліції, можемо побачити, що законність є фундаментальним елементом зазначеної діяльності, який передбачає й уособлюється в неухильному виконанні, дотриманні правових норм (матеріальних і процесуальних) усіма суб'єктами адміністративного провадження.

По відношенню до процесуальної діяльності вимоги принципу законності можна розділити на три групи: а) матеріальні, б) процесуальні, в) матеріально-процесуальні [19].

У першому випадку ми маємо справу з допроцесуальною вимогою наявності (потреби) процедурних норм для реалізації застосовуваної норми. Первісно ця складова принципу законності закріплена у положенні частини 2 ст.19 Конституції України [20]: суб'єкт публічної влади зобов'язаний діяти у спосіб, передбачений Конституцією та законами України. Отже, ця вимога є основою розгортання процесуальних форм там, де це необхідно, тобто, як справедливо визначає Л. Коваль – принцип законності в адміністративному провадженні є основним щодо інших принципів [21, 25].

Процесуальним елементом законності є чітке додержання процедури, прийняття в результаті правозастосовчої діяльності юридичних актів установленної форми (ст.256 КпАП). Згідно з вимогою законності індивідуальні справи в адміністративному процесі розглядаються і вирішуються за допомогою способів і прийомів, закріплених у нормативних актах. Міліція, відповідно до Закону України "Про міліцію" [12], має у своєму розпорядженні право складання протоколу про адміністративне правопорушення практично за всіма видами адміністративних деліктів без будь-яких обмежень. Правильність складання протоколу про адміністративне правопорушення є однією з гарантій законності притягнення порушника до адміністративної відповідальності. Форма протоколу про адміністративне правопорушення встановлена "Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення" затвердженої наказом МВС України від 22.02.2001 № 185 [14].

В адміністративному процесі матеріально-процесуальна законність проявляється через реалізацію процесуальних принципів. Іншим проявом вимоги законності є обов'язок правозастосовувача прийняти законне рішення на стадії вирішення справи (ст.245 КпАП) [22, С.96], яке є обов'язковим для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами. На думку Д.П. Калаєнова, матеріально-процесуальний елемент принципу законності в адміністративно-юрисдикційній діяльності міліції проявляється через інститут підвідомчості справ [23, 7]. Відповідно до ст.222 КпАП міліція наділена досить широкими юрисдикційними повноваженнями, до яких віднесено розгляд справ про адміністративні проступки, відповідальність за вчинення яких передбачена близько 40 статтями КпАП.

Загальний принцип законності полягає нині і в тому, що держава повинна створити такі умови реалізації адміністративно-правових норм, у яких би право людиною (громадянином) могло б бути використано повністю (право на управлінську послугу, право на захист своїх прав і свобод тощо).

На думку Р.С. Мельника, принцип законності в адміністративно-юрисдикційній діяльності міліції характеризується як режим відповідності суспільних відносин, що виникають у цій сфері, законам і підзаконним актам держави, як режим атмосфери взаємодії й взаємин держави й громадян [7, 25]. В.С. Венедиктов, розглядаючи поняття законності в діяльності працівників міліції, визначає його як такий принцип, режим і метод забезпечення процесу виконання службово-трудових завдань осіб рядового і начальницького складу, за якого захист і охорона прав, свобод і законних інтересів суб'єктів правовідносин відбувається виключно в допустимих формах та визначених ним способах, прийомах, засобах [8,180]. У свою чергу, В.В. Лазарев пропонує виокремити дві сфери законності стосовно діяльності працівників міліції: зовнішню (професійна діяльність міліції щодо розкриття і розслідування проступків, їх профілактики, охорони громадського порядку тощо) і внутрішню (відповідність законам та підзаконним нормативно-правовим актам діяльності міліції, її служб та підрозділів, осіб рядового і начальницького складу) [9, 44].

Принцип законності можна розглядати і в іншому аспекті, наприклад В.В. Коровкін до однієї із вимог принципу законності відносить презумпцію невинуватості [24, 4]. У юридичній термінології "презумпція" – означає припущення про визнання юридичного факту (обставини) достовірним, поки не буде доведено протилежне [25, 197].

Законодавство про адміністративні правопорушення містить окремі положення, які вказують на присутність у провадженні у справах про адміністративні правопорушення презумпції невинуватості. Як відзначає М.М. Тищенко, до таких положень слід відносити наступні: ст.7 КпАП України закріплює припис про те, що ніхто не може бути підданий заходам відповідальності інакше, як на підставі і в порядку встановлених законом. Дана конструкція норми права відрізняється від конституційної, однак логічний аналіз дозволяє виділити ті необхідні ознаки, які є характерними для принципу презумпції невинуватості. Обов'язок органів адміністративної юрисдикції доказувати вину особи передбачений статтями 245, 251 КпАП [11]. У чинному КпАП цей принцип виражений тим, що до винесення постанови по справі в більшості випадків особа визнається не правопорушником, а особою, яка притягується до адміністративної відповідальності. Дана презумпція присутня лише в юрисдикційних провадженнях за участю фізичних осіб – правопорушників. На позитивні провадження варто поширити іншу презумпцію – правомірності дій та правової позиції особи, що запропонована М.М. Тищенко. Зміст запропонованої презумпції, на його думку, складають наступні положення: 1) дії та правова позиція особи – заявника вважаються правомірними до тих пір, поки інше не буде встановлене адміністративним рішенням; 2) права та обов'язки по доказуванню правомірності позиції особи мають бути розподілені між нею та уповноваженими органами та посадовими особами; 3) адміністративне рішення не може ґрунтуватись на припущеннях, а всі сумніви щодо правомірності позиції особи повинні тлумачитись на його користь [26, 43].

Отже, можна зробити висновок, що принцип законності розглядається як вимога вираження норм адміністративного права в законах і підзаконних нормативно-правових актах. Сучасна вітчизняна теорія адміністративного права стоїть на позиції широкого і глибокого тлумачення змісту цього принципу, що обумовлено демократизацією суспільних процесів, зміною природи самих нормативних актів, їх застосування, а також правосвідомості. Зазначений принцип означає, що всі органи виконавчої влади утворюються у відповідності до закону, який також наділяє їх відповідними повноваженнями. Окрім цього, надалі, надані повноваження мають здійснюватись у межах і в спосіб, визначені законом. Тобто, рішення і дії мають пронизувати ідеологію панування правової законності при неухильному дотриманні прав і свобод громадян, законних інтересів публічних правовідносин.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа. Науково-правове забезпечення / В.Б. Авер'янов // Віче. – 2002. – № 3. – С. 19-23; Коліушко І. Адміністративна реформа в Україні / І. Коліушко // Право України. – 1998. – № 2. – С. 10-14.
2. Философский энциклопедический словарь / Сост. [С.С. Аверницев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев, С.М. Ковалев, Н.М. Ланда]. – М., – 2-е изд., 1989. – 815 с.
3. Явич Л.С. Общая теория права / Явич Л.С. – Л., 1976. – 287 с.
4. Котюргин С.И. Понятие, принципы и формы административно-юрисдикционной деятельности милиции / Котюргин С.И. // Лекция. – Омск, 1973. – 37 с.
5. Административное право. Общая и Особенная части: Под ред. Ю.П. Козлова. – М. «Юридическая литература», 1968. – 575 с.
6. Яковлев Г.С. Аппарат управления: принципы организации / Яковлев Г.С. – М. «Юридическая литература», 1974. – 231 с.
7. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: дис. ... канд. юрид.наук: 12.00.07. / Мельник Роман Сергеевич – Х., 1999. – 211 с.
8. Венедиктов В.С. Організаційно-правові засади професійної підготовки персоналу органів внутрішніх справ України / В.С. Венедиктов, М.І. Іншин – Х.: НУВС, 2003. – 212 с.

9. Капітанська С.А. Актуальні проблеми забезпечення законності в діяльності міліції / С.А. Капітанська // Наук. вісник Нац. акад. внутр. справ України. – 2005. – № 6. – С. 43-50.
10. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 року.– Х., 2006. – 288 с.
12. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
13. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Затверджене розпорядженням Президента України від 07.10.1992 року // Збірник розпоряджень Президента від 31.12.1992 року. – № 4.
14. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ МВС України від 22.02.2001 року // Офіційний вісник України. – 2001. – № 13. – Ст. 322.
15. Колпаков В.К. Законність та дисципліна в умовах реформування органів внутрішніх справ / В.К. Колпаков // Форум права. – 2006. – № 2. – С. 80-82.
16. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2000. – 520 с.
17. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов / Бахрах Демьян Николаевич. – М.: БЕК, 1996. – 386 с.
18. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні / Гаращук Володимир Миколайович. – Х.: Фоліо, 2002. – 176 с.
19. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник. / Перепелюк Володимир Григорович. – Чернівці: Рута, 2003. – 367 с.
20. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
21. Коваль Л.В. Адміністративне право України / Коваль Л.В. – К.: Основи, 1994. – 154 с.
22. Ващенко С.В. Адміністративна відповідальність: Навчальний посібник / Ващенко С.В., Поліщук В.Г. – ЗІОІ, 2001. – 142 с.
23. Каляянов Д.П. Адміністративні проступки, підвідомчі міліції, та їх профілактика: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня 110анд. Юрид. наук.: спец 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.П. Каляянов – Одеса, 1998. – 16 с.
24. Негодченко О.В. Організаційно-правові проблеми захисту прав і свобод громадян при провадженні у справах про адміністративні проступки / О.В. Негодченко // Вісник ЗІОІ. – 2002. – № 4. – С. 139-146.
25. Балакина А.П. Административный процесс в деятельности налоговых органов / [А.П. Балакина, Ю.Ф. Кваша, В.В. Коровкин]. – М. 2000. – 360 с.
26. Бандурка О.М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл. – Рос. мовою. / Бандурка О.М., Тищенко М.М. – К.: Літера Л.Т.Д., 2001. – 352 с.