

УДК 342.924

А.А. Рыбченко

Высший административный суд Украины, Украина, г. Киев
E-mail: epr2006@yandex.ua

Применение принципа верховенства права в административном судопроизводстве

Статья посвящена определению направлений применения принципа верховенства права в ходе отправления правосудия по административным делам. С этой целью анализируется содержание принципа верховенства права на современном этапе развития правовой доктрины, а также его законодательное закрепление. Исследовано соотношение применения принципа верховенства права и аналогии права.

Ключевые слова: верховенство права, законность, административное судопроизводство, правосудия, толкования норм права.

A.A. Rybchenko

The enforcement of principle of the rule of law in the administrative proceeding

The article is devoted to determination of ways of enforcement of the principle of the rule of law in the administration of justice in administrative cases. With this purpose, the content of the principle of the rule of law at the modern stage of development of legal doctrine, as well as its legal basis are analyzed. The the ratio of the enforcement of the principle of the rule of law and analogy of law is researched.

Keywords: rule of law, legality, administrative proceedings, justice, the interpretation of norms of the law.

А.А. Рыбченко

Әкімшілік сот өндірісіндегі құқық басымдылық қағидасын қолдану

Мақала әкімшілік сот барысында істерді құқық үстемдік қағидасын қолдануын қарастырған. Сол мақсатпен қазіргі таңдағы құқық доктринасындағы үстемдік қағидасының мазмұны және оның заңда бекемдеу қарастырылған. Үстемдік қағидасы және құқық аналогиясы арақатынасы зерттелген.

Түйін сөздер: құқық үстемдігі, заңдылық, әкімшілік сот ісін жүргізу, сот әділдігі, құқық нормаларын талқылау.

Согласно ч. 1 ст. 8 Конституции Украины, в Украине признается и действует принцип верховенства права. Принцип верховенства права является одним из системы основополагающих принципов, которые определяют новый конституционный строй Украины, и является юридически обязательной нормой высочайшего уровня современного украинского правопорядка. Его действие распространяется на все органы государственной власти, органы регионального и местного самоуправления, их должностных лиц

во всех сферах нормотворческой, правоохранительной и правоприменительной деятельности [1, с. 51]. В юридической литературе содержание принципа верховенства права связывают, прежде всего, с требованием обеспечения приоритета прав человека, о чем пойдет ниже более подробно. Вместе с тем, анализ практики применения административными судами принципа верховенства права дает возможность выявить отдельные проблемы в его применении. Одной из основных проблем применения судами этого принципа

является, прежде всего, нечеткое и неоднозначное понимание его содержания судьями. Как следствие это вызывает в значительной степени позитивистский подход в решении ими административных дел. Более того, имеют место случаи, когда судьи при решении процессуальных вопросов пренебрегают такими основными требованиями, как справедливость, нравственность и т.п., следуя лишь по формальным соблюдением требований закона. Обозначенные явления обусловили необходимость определения основных положений содержания принципа верховенства права в административном судопроизводстве и освещение возможных путей правильного применения этого принципа на практике.

На сегодняшний день можно утверждать, что в отношении идей верховенства права взгляды выражали как отечественные, так и зарубежные ученые, такие, как В. М. Баранов, Б. Таманага [2], С. Головатый [3], В.Б. Аверьянов [4, с. 31]. и т.д. Вместе с тем, учитывая специфику данной работы, при исследовании эволюции принципа верховенства права представляется целесообразным исходить в первую очередь из исследования М. И. Козюбры, который удачно систематизировал взгляды указанных выше и других ученых по этому вопросу [5, с. 151 – 155].

Целью исследования является определение путей применения принципа верховенства права в ходе отправления правосудия по административным делам. С этой целью необходимым представляется исследование содержания данного принципа в правовой доктрине, практики его текущего применения, а также его соотношения с принципом законности.

В современной юридической литературе существует несколько определений верховенства права, но кратчайшим, и вместе с тем наиболее емким по содержанию представляется определение, приведенное П. М. Рабиновичем в Большом юридическом энциклопедическом словаре: «верховенство права – это господство социально-естественного права в жизнедеятельности граждан». Действие в Украине принципа верховенства права означает подчинение государства социально-естественным, основополагающим правам человека, признание приоритета их перед другими социальными нормами (нормами государственных законов, морали, обычаев и т.п.) в случае несоответствия последних таким правам [6, с. 74].

Более расширенное, но похожее по смыслу толкование данного понятия приводит В. Б. Аверьянов. Он указывает на как минимум две составляющие доктринального толкования этого принципа. Эти составляющие раскрываются через следующие требования: а) подчинения деятельности всех без исключения государственных институтов потребностям реализации и защиты прав человека; б) приоритетности этих прав перед всеми другими ценностями демократического, социального, правового государства [4, с. 31].

Привлекает к себе внимание определения верховенства права, приведенное Конституционным Судом Украины в решении от 2 ноября 2004 года № 15-рп/2004 (далее – решение Конституционного Суда Украины № 15-рп/2004) [7]. В соответствии с абз. 2-4 чп. 4.1 п. 4 указанного решения, под верховенством права необходимо понимать «господства права в обществе. Верховенство права требует от государства его воплощение в правотворческую и правоприменительную деятельность, в частности в законы, которые по своему содержанию должны быть проникнуты, прежде всего, идеями социальной справедливости, свободы, равенства и т.д. Одним из проявлений верховенства права является то, что право не ограничивается только законодательством как одной из его форм, а включает и другие социальные регуляторы, в частности, нормы морали, традиции, обычаи и т.п., которые легитимированы обществом и обусловлены исторически достигнутым культурным уровнем общества. Все эти элементы права объединяются качеством, которое соответствует идеологии справедливости, идеи права, которая в значительной степени получила отражение в Конституции Украины. Такое понимание права не дает оснований для его отождествления с законом, который иногда может быть и несправедливым, в том числе ограничивать свободу и равенство лица. Справедливость – одна из основных принципов права, является решающей в определении его как регулятора общественных отношений, одним из общечеловеческих измерений права. Обычно справедливость рассматривают как свойство права, выраженную, в частности, в равном юридическом масштабе поведения и в пропорциональности юридической ответственности совершенному правонарушению. В сфере реализации права справедливость проявляется, в частности, в равенстве всех перед законом, в со-

ответствии преступления и наказания, целях законодателя и средствах, которые избираются для их достижения".

Как указывается в п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда Украины от 01.11.1996 г. № 9 «О применении Конституции Украины при осуществлении правосудия» [8], «согласно ст. 8 Конституции в Украине признается и действует принцип верховенства права. Конституционные права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют цели и содержание законов и других нормативно-правовых актов, содержание и направленность деятельности органов законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления и обеспечиваются защитой правосудия. Исходя из этого принципа и гарантирования Конституцией судебной защиты конституционных прав и свобод, судебная деятельность должна быть направлена на защиту этих прав и свобод от любых посягательств путем обеспечения своевременного и качественного рассмотрения конкретных дел. При этом следует иметь в виду, что согласно ст. 22 Конституции закрепленные в ней права и свободы человека и гражданина не являются исчерпывающими».

Важные положения, которые могут быть использованы при применении принципа верховенства права, приведены в учебнике по общей теории государства и права, подготовленном в 2009 году под редакцией Г. В. Цвика, О. В. Петришин. В этом документе отмечается, что принцип верховенства права предусматривает необходимость выхода за пределы принципа законности. Вместе с тем, принцип верховенства права не подменяет собой принцип законности, не отменяет его, а лишь усугубляет его содержание от требований чисто формального соблюдения норм в направлении поиска собственно правового содержания права. Условием «правовости» законов предусматриваются в первую очередь не «справедливость», или «общая воля народа», или «правовой идеал», а прежде всего соответствие закона правам человека, которые признаются высшим критерием правового содержания закона [9, с. 519-520].

Таким образом, оказывается, что слово «верховенство» в названии «верховенство права» не следует понимать как абсолютное верховенство права над законом, в том смысле, что, например, нормы морали должны применяться преиму-

щественно перед законодательными нормами – когда они вследствие несовершенства законодательства или по другим причинам не нашли отражения в законе. Значение принципа верховенства права проявляется, прежде всего, в том, что определенные идеи, которые составляют его содержание на конкретном этапе общественного развития, должны быть закреплены в законодательстве. Другая ситуация могла бы быть опасной непредсказуемыми последствиями.

Как иллюстрацию этого вывода можно привести пример относительно соотношения принципов верховенства права и законности на примере норм Конституции Украины и КАС Украины.

Верховенство права является принципом, а следовательно должно быть закреплено в законе. Относительно административного судопроизводства можно видеть такое закрепление непосредственно в ст. 8 КАС Украины, особенно ярко – ч. 1 этой статьи. В этой норме указано, что суд должен руководствоваться принципом верховенства права, прежде всего следующим его положением: человек, его права и свободы являются высшими ценностями и определяют содержание и направленность деятельности государства. Положения о необходимости для суда руководствоваться принципом верховенства права закреплены также в ч. 1 ст. 8 Конституции Украины, где указано, что в Украине признается и действует принцип верховенства права. Вместе с тем, соблюдение приоритета прав человека является не единственным требованием принципа верховенства права. Так, в решении Конституционного Суда Украины № 15-рп/2004 выделяется такая важная составляющая принципа верховенства права, как справедливость. Кроме того, говорится о существовании дополнительных составляющих права, таких, как мораль, обычаи и т.д. С другой стороны, согласно ч. 2 ст. 19 Конституции Украины, ст. 1, ч. 1 ст. 5, ч. 1 ст. 9 КАС Украины, суд должен действовать лишь на основании, в пределах полномочий и в способ, предусмотренные Конституцией и законами Украины. Таким образом, представляется, что суд не должен ни при формировании решения по делу, ни в ходе отправления правосудия применять конкретные нормы морали, или обычаи, или требования справедливости и т.п., если эти общественные явления не опосредованы законодательством.

Таким образом, можно сделать окончательный вывод, что в то время, как принцип законности имеет важное значение в равной степени как насчет правотворчества и правоприменения, принцип верховенства права имеет значение в первую очередь для правотворчества, а точнее – для нормотворчества. В правоприменительной же (прежде всего, с точки зрения административного судопроизводства) сфере его основное значение сводится, как представляется, до требования понимания правоприменителем, в данном случае – судом, сущности тех ценностей и положений верховенства права, которые закреплены в законодательстве и правильного применения их при решении конкретных дел. Как отмечает В. А. Кройтор, принципы позволяют суду обеспечить правильное понимание процессуального законодательства и применять его в соответствии с действительным содержанием. Ими суд руководствуется при толковании норм права [10, с. 48-51]. Эта мысль была высказана в отношении принципов гражданского процессуального права. Вместе с тем, представляется, что она актуальна также и для административного судопроизводства. Верховенство права, согласно ст. 8 КАС Украины, является принципу административного судопроизводства. Следовательно, данное утверждение справедливо и для него.

Таким образом, с позиции верховенства права суд при применении конкретного нормативного акта или нормы должен не только соблюдать формальные требования при принятии этого акта (его принятия уполномоченным органом, с соблюдением процедуры, предусмотренной законодательством и т.д.), но и обращать внимание на содержание норм права, изложенные в таком акте, и понимать их с учетом основных составляющих принципа верховенства права, закрепленных в законодательстве.

Нетрудно заметить, что в аспекте правильного понимания и применения норм законодательства принцип верховенства права применяется в тесной взаимосвязи с принципом законности. Представляется, что самостоятельное значение принципа верховенства права для правоприменения в административном судопроизводстве лучше всего проявляется в следующем: 1) он вводит в административное процессуальное законодательство новые ценности, что обуславливает необходимость соответствующего толкования норм законодательства в случае их

неоднозначности; 2) в случае неурегулированности определенных процессуальных вопросов нормами административного процессуального законодательства и наличии оснований для применения судебного усмотрения суд должен руководствоваться закрепленными в ст. 7 КАС Украины принципам административного судопроизводства, среди которых первое место занимает принцип верховенства права, а именно – те законодательно закрепленные ценности, которые составляют его содержание. Вместе с тем, представляется, что применяя ценности верховенства права, судья должен ссылаться на нормы права, где они прямо или косвенно отражены. Таким образом, в данном случае, значение принципа верховенства права заключается, прежде всего, во введении к административного законодательства новых ценностей и урегулировании применения судебного усмотрения.

Относительно применения административным судом основных принципов принципа верховенства права представляется целесообразным обратить внимание также на следующее. Согласно ч. 7 ст. 9 КАС Украины, в случае отсутствия закона, регулирующего соответствующие правоотношения, суд применяет закон, регулирующий сходные отношения (аналогия закона), а при отсутствии такого закона суд исходит из конституционных принципов и общих принципов права (аналогия права). Как уже отмечалось ранее, требования принципа верховенства права отражают основные принципы самого права. Поэтому иногда в юридической литературе встречаются утверждения, что применение аналогии права относится к принципу верховенства права [11, с. 161]. Или даже может сложиться впечатление, что применение аналогии права и основных принципов принципа верховенства права является по сути одним и тем же явлением. В юридической литературе устоявшимся есть мнение, что применение процессуальных норм по аналогии не допускается, поскольку суд как государственный орган в соответствии со ст. 19 Конституции обязан действовать только на основании, в пределах полномочий и в способ, предусмотренные Конституцией и законами Украины [12]. Как следствие изложенного, можно прийти к выводу о невозможности применения принципа верховенства права у административном судопроизводстве в целом. Во избежание подобных противоречий законодательству выводов

важным представляется умение четко разграничить применение принципа верховенства права и аналогии права.

Первое отличие заключается в том, что согласно ч. 1 ст. 8 КАС Украины, суд при разрешении дела руководствуется принципом верховенства права. То есть обязанность применять принцип верховенства права прямо прописывается в законе, в отличие от аналогии права. Право на суда на применение аналогии права, прописанное в ч. 7 ст. 9 КАС Украины, относится только к материальным правоотношениям, и не касается процессуальных, что вытекает из формулировки данной нормы.

Во-вторых, в аспекте правоприменения при решении дел содержание принципа верховенства права ограничивается, как было указано выше, принципами, указанными в нормативных актах. Такими являются, прежде всего, принципы, указанные в ст. 8 КАС Украины. Предметом же применения аналогии права есть, как отмечается в юридической литературе, общие принципы и общий смысл законодательства, принципы права [9, с. 417]. Представляется, что для возможности применения принципа верховенства права при решении дел он должен иметь конкретное содержание для правоприменителя. В противном случае существовала бы высокая вероятность принятия разных решений в похожих ситуациях,

а также не исключалась бы возможность существования неконтролируемого судебного усмотрения. Как видим, категории «требования верховенства права» (в аспекте правоприменения) и «общие принципы и общий смысл законодательства, принципы права» существенно отличаются между собой по объему. Поэтому отождествлять применения требований принципа верховенства права и применения аналогии права нельзя.

Следовательно, исходя из изложенного, принцип верховенства права подлежит применению административными судами путем:

1) толкования и применения норм процессуального закона с учетом основных ценностей, которые составляют содержание принципа верховенства права;

2) осознание указанных основных принципов и применение их в процессуальных ситуациях, когда необходимо применение судебного усмотрения;

3) осознание указанных основных принципов и применение их в процессуальных ситуациях, прямое законодательное регулирование которых отсутствует, и нет также указаний относительно наличия в судьи полномочий на применение судебного усмотрения. В данном случае применения принципа верховенства права является похожим не применение аналогии права явлением, но далеко не тождественным.

Литература

- 1 Конституция Украины. Научно-практический комментарий / [глава редкол.: Таций В. Я. [и др.]; Нац.акад.прав.наук Украины. – Х.: Право, 2011. –1128 с.
- 2 Таманага Б. Верховенство права. История. Политика. Теория / Браян Таманага. – К.: Изд. дом «Киево-Могилян. акад.», 2007. – 208 с.
- 3 Головатый С. П. Верховенство права: в 3 кн. / Головатый С. П. – К., 2006.
- 4 Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у 2 кн. / [голов. ред. кол.: Шемшученка Ю. С. [та ін.]. – Кн. 2: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / [ред. В. Б. Аверьянов]. – К.: Конус-Ю, 2008. – 314 с.
- 5 Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. – Х.: Право, 2008. Т. 1: Методологічні та історико-тематичні проблеми формування та розвитку правової системи України / [ред. М. В. Цвик, О. В. Петришин]. – Х.: Право, 2008. – 728 с.
- 6 Большой энциклопедический юридический словарь / [ред. Ю. С. Шемшученко]. – К.: Юридична думка, 2012. – 1020 с.
- 7 В деле по конституционному представлению Верховного Суда Украины относительно соответствия Конституции Украины (конституционности) положений статьи 69 Уголовного кодекса Украины (дело о назначении судом более мягкого наказания): решение Конституционного Суда Украины от 02.11.2004 г. № 15-рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45 (26.11.2004). – Ст. 2975

8 О применении Конституции Украины при осуществлении правосудия: Постановление Пленума Верховного Суда Украины от 01.11.1996 г. № 9. – Режим доступа: система информационно-правового обеспечения «Лига-Закон» по состоянию на 08.10.2012 г.

9 Общая теория государства и права: учеб. / [М. В. Цвик [а др.]; [ред. М. В. Цвик, А. В. Петришин]. – Харьков: Право, 2009. – 584 с.

10 Гражданский процесс: учеб. пособ / [ред. В. А. Кройтор]. – Х.: Вид-во Харк. нац. ун-та внутр. дел, 2008. – 360 с.

11 Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у 2 кн. / [голов. редкол.: Шемшученка Ю. С. [та ін.]. – Кн. 1: Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії / [ред. Н. М. Оніщенко]. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2008. – 344с

12 Научно-практический комментарий ст. 4 Хозяйственного процессуального кодекса Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа к док.: система информационно-правового обеспечения «Лига-Закон» по состоянию на 16.01.2013 р.

References

1 The Constitution Of Ukraine. Scientific-practical commentary / [head of the editorial Board.: Consultations In. I. [etc.]; The national Academy of legal Sciences Of Ukraine. – Kh.: Right, 2011. -1128 with.

2 Tamanaga Would. The rule of law. History. Policy. Theory. / Brian Tamanaga. – K.: Ed. house «Kyiv-Mogiljan. Acad.», 2007. – 208 p.

3 Holovaty With. P. The rule of law: V 3 kN. / Holovaty With. P. – K., 2006.

4 The principle of the rule of law: problems of theory and practice: in 2 kN. / [chief editorial Board.: Shemshuchenko Yu. With. [et al.]. - KN. 2: the Principle of the rule of law in the activities of the state and administrative law / [ed. In. B. Averjanov]. – K.: Cone-th, 2008. – 314.

5 The legal system of Ukraine: history, current status and prospects: in 5 tons. – Kh.: Law, 2008. T. 1: Methodological, historical and thematic problems of formation and development of the legal system of Ukraine / [ed. M. In. Zwick, Of. In.Petrichin]. – Kh.: Law, 2008. – 728.

6 Great encyclopedic law dictionary / [ed. Yu. With. Shemshuchenko]. – K.: Legal thought, 2012. – 1020 with.

7 In the case upon the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine concerning conformity with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of article 69 of the The criminal code of Ukraine (case on the appointment of a court of a more lenient punishment): the decision of the constitutional Court of Ukraine from 02.11.2004 g. no. 15-RP/2004 // the Official Herald of Ukraine. – 2004. – № 45 (26.11.2004). – Article. 2975

8 For the application of the Constitution of Ukraine in the administration of justice: a Decree of the Plenum of the Supreme Court of Ukraine from 01.11.1996 g. № 9. – Mode of access: system information-legal support «Liga-Zakon» as at 08.10.2012 g.

9 The General theory of state and law: . / [M. In. Zwick [etc.]; [ed. M. In. Zwick, And. In. Petrichin]. – Kharkov: Right, 2009. – 584 with.

10 Civil procedure: Ucheb. posobie / [ed. In. A. Кройтор]. – Kh.: View-in Харк. national University of the internal Affairs, 2008. – 360.

11 The principle of the rule of law: problems of theory and practice: in 2 kN. / [chief editorial Board.: Shemshuchenko Yu. With. [et al.]. – KN. 1: Rule of law as the principle of legal system: problems of theory / [ed. Mr.. M. Onishchenko]. – To. : Publishing house «Legal thought», 2008. – 344с

12 Scientific and practical commentary to the article. 4 of the Economic procedural code of Ukraine [Electronic resource]. – Mode of access to the Doc.: system information-legal support «Liga-Zakon» as at 16.01.2013 g.