



СООТНОШЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА И ЗАКОННОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Е. ЧЕРНЕТЧЕНКО,

аспирант Национального университета государственной налоговой службы Украины

SUMMARY

The article examines the relationship between the principles of the rule of law and legality in the administrative activities of the public administration. Are introduced proposals on the improvement of their interaction for the purpose of an increase in the effectiveness of their realization in the administrative activity of the organs of public administration. The key directions of the activity of the organs of the public administration, in which must organically be combined the principles of the command of right and legality, are isolated. Among such directions they are noted, in particular: the association of principles in the construction "right is legality"; the examination of the authorities of the officials of the organs of public administration as "the right of responsibility"; establishment and the realization of the authorities exceptionally on the basis of law and so on. It is indicated about the need of adopting the Administrative- procedural code of the Ukraine.

Key words: the principle of the legality, the principle of the rule of law, administration, bodies of public administration, human rights and liberties, powers.

* * *

В статье рассматриваются вопросы соотношения принципов верховенства права и законности в административной деятельности органов публичной администрации. Вносятся предложения по усовершенствованию их взаимодействия с целью повышения эффективности их реализации в административной деятельности органов публичной администрации. Выделены ключевые направления деятельности органов публичной администрации, в которых должны органично сочетаться принципы верховенства права и законности. Среди таких направлений отмечены, в частности: объединение принципов в конструкцию «правозаконность»; рассмотрение полномочий должностных лиц органов публичной администрации как «правообязанности»; установление и реализация полномочий исключительно на основании закона и так далее. Указана необходимость принятия Административно-процедурного кодекса Украины.

Ключевые слова: принцип законности, принцип верховенства права, административная деятельность, органы публичной администрации, права и свободы человека, полномочия.

Постановка проблемы. Одной из актуальных и, пожалуй, самых сложных проблем современной административно-правовой науки и государственного управления является практическая реализация принципов законности и верховенства права в административной деятельности органов публичной администрации. Несмотря на конституционное закрепление данных принципов, вопросы их содержания и соотношения остаются открытыми.

О. А. Кузнецова отмечает, что принципам законности и верховенства права «повезло» по количеству и качеству посвященной им научной литературы, однако не «повезло» в части исследований их практической реализации в административной деятельности органов публичной администрации, в том числе не изучен правоприменительный эффект данных принципов, не выявлены правила их применения в административной деятельности органов публичной администрации [1, с. 9-10]. Отсутствие в правовой науке единой юридической терминологии неизбежно отразилось на понимании проблемы соотношения принципов законности и верховенства права. Кроме того, проблематика исследования применения принципа верховенства права и его соотношения с принципом законности в административной деятельности органов публичной администрации состоит в том, что большинство современных отечественных исследований данных вопросов посвящены применению вышеуказанных принципов в деятельности суда, в том числе и административного [2; 3].

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы: в настоящее время практически отсутствуют теоретические исследования, посвященные анализу соотношения принципов верховенства права и законности в адми-

нистративной деятельности органов публичной администрации.

Состояние исследования. Научный анализ, проводимый учёными, посвящён преимущественно проблемам верховенства права как ключевого принципа деятельности органов

государственной власти. Следует называть работы С. Головатого, В. Кампо, С. Шемшученко, М. Цвика и др. Также научный поиск был направлен на проблему содержания принципа законности и его реализацию в деятельности органов исполнительной власти. В этой области следует назвать работы В. Аверьянова, О. Андрийко, Ю. Битяка, И. Голосниченко, А. Селиванова и др. Работы перечисленных и других ученых являются фундаментальной основой для исследования рассматриваемых вопросов.

Целью и задачей данной статьи является выявление смысловой нагрузки термина «принцип верховенства права» применительно к административной деятельности органов публичной администрации и его соотношение с принципом законности. Новизна работы заключается в том, что в ней обоснованы ключевые направления деятельности органов публичной администрации, в которых должны органично сочетаться принципы верховенства права и законности.

Изложение основного материала. Несмотря на конституционное закрепление действия в Украине принципа верховенства права (статья 8) [4], его



нормативное определение содержится в Кодексе административного судопроизводства Украины, согласно статье 8 которого человек, его права и свободы признаются наивысшими ценностями и определяют содержание и направление деятельности государства [5]. Конституционный суд Украины определил верховенство права как господство права в обществе [6]. Однако более понятные и практически осуществимые рекомендации по воплощению принципа верховенства права в административную деятельность органов публичной администрации изложены в предписаниях директората Совета Европы по правовым вопросам и состоят в том, что: 1) каждое лицо – физическое или юридическое – является субъектом права; 2) каждое лицо должно иметь возможность знать свои права и обязанности в соответствии с законом; 3) соблюдение закона каждым лицом возможно только при условии осуществления контроля судьями, которые являются независимыми в осуществлении своих функций и решения которых являются обязательными для исполнения [7].

Таким образом, принцип верховенства права в административной деятельности органов публичной администрации следует определить как основной принцип такой деятельности, который состоит в: 1) ориентации административной деятельности органов публичной администрации на осуществление прав и свобод человека и гражданина, увеличении части предоставляемых административных услуг, предоставляемых населению, иными словами, данные органы должны работать для гражданина, а не против него; 2) постоянном и неукоснительном осуществлении и защите прав и свобод человека в процессе реализации предоставленных органам публичной администрации полномочий.

Принцип законности определялся нами ранее как основополагающий принцип административной деятельности органов публичной администрации, который состоит в строгом и неукоснительном соблюдении и исполнении органами публичной администрации, их должностными и служебными лицами легитимных норм права с целью реализации правового статуса, установленного легитимным законом [8].

Именно поиск оптимального соотношения необходимостей, с одной стороны, реализовывать и защищать права и свободы физических и юридических лиц, а с другой – неукоснительно исполнять закон и является одной из главных проблем в повышении эффективности административной деятельности органов публичной администрации.

Проблема соотношения принципов верховенства права и законности не нова. Так, еще в XVII столетии Т. Гобб писал, что необходимо отличать *Jus* и *Lex*, поскольку право заключается в свободе совершать или не совершать что-либо, в то время как закон определяет и обязывает к совершению либо отказу от совершения определенных действий. Таким образом, закон и право отличаются между собой как обязанность и свобода. Между *jus* и *lex* существует такая же разница, как между обязанностью и свободой [9, с. 98-99]. Такой же точки зрения придерживался и немецкий философ Л. Фейербах, который первым толковал сущность права как объективного многоаспектного явления, которое является намного сложнее и динамичнее, чем любая из его форм, в том числе и юридических. Закон закрепляет только то, что является правом, и, в соответствии с правом, только превращает право одного в обязанность для другого [10, с. 476].

На похожих аспектах соотношения данных принципов акцентируют внимание и современники. Так, С. П. Головатый подчеркивает, что неразграничение права и закона ведет к неразграничению верховенства права и верховенства закона, а, точнее, принципа законности, потому что принципа верховенства закона в украинском праве нет [11, с. 209]. Верховенство закона трактуют как специфическое свойство закона в Украине, которое состоит в высшей юридической силе закона по отношению ко всем остальным нормативно-правовым актам и источникам юридического, то есть установленного государством («позитивного») права [12, с. 456]. А Л. Н. Горбунова считает, что идея верховенства закона является фундаментальной составляющей принципа законности, краеугольным камнем существования правового государства, деятельности его органов [13, с. 176]. Соответственно, приходим

к мысли, что верховенство закона является, скорее, требованием реализации принципа законности, чем самостоятельным принципом административной деятельности органов публичной администрации.

Относительно соотношения принципов законности и верховенства права, то высказываются мысли о производном характере принципа законности по отношению к принципу верховенства права и, соответственно, о непротиворечии принципа законности принципу верховенства права [14, с. 84].

В административно-правовой науке существует мнение, что соотношение принципов законности и верховенства права проявляется в следующем:

- во-первых, физические лица, которые не имеют властного статуса или статуса субъекта хозяйствования, могут пользоваться в административно-правовых отношениях принципом верховенства права, в соответствии с которым могут выходить за границы разрешений формально действующего законодательства. Главное, чтобы при этом не нарушались запретительные нормы права и права и свободы других физических и юридических лиц;

- во-вторых, публичная администрация должна четко действовать в границах законодательства Украины. Другими словами, строго придерживаться принципа законности, у них нет права выхода за границы формально установленной компетенции, за исключением непосредственной и неотложной защиты жизни и здоровья человека [14, с. 85].

Требования законности согласно принципу верховенства права распространяются на деятельность органов публичной администрации и их должностных лиц, а не на всех субъектов права, в том числе граждан и их объединений, как это принято считать в отечественном правоведении. Таким распылением субъектов законности нивелируется опасность нарушения закона со стороны должностных лиц органов публичной администрации в сравнении с нарушениями граждан (нарушения закона последними охватывается понятием правопорядка) [15, с. 35].

Также правозаконность в административной деятельности органов публичной администрации проявляется

в том, что никакой акт управления не может подменять своим регулированием закон, а любое действие или полномочие государственного органа должно иметь свое основание именно в законе, то есть соответствовать принципу «то, что прямо не разрешено законом, – запрещено». Данное правило отображено в статье 19 Конституции Украины [15, с. 36]. К сожалению, в данное время значительная часть полномочий органов публичной администрации закреплена именно в подзаконных (например, Указах Президента Украины), а не законодательных актах.

В связи с этим возникает вопрос применения дискреционных полномочий в административной деятельности органов публичной администрации. Так, основоположник концепции верховенства права А. Дайси отмечал, что там, где есть дискреция, есть простор для произвола, дискреционные полномочия со стороны власти непременно означают отсутствие юридической свободы для ее поданных [16, с. 515, 522, 527].

В то же время Д. Бахрах считает недопустимым лишение органов исполнительной власти дискреционных полномочий, жестко регламентировать их деятельность юридическими предписаниями. Он считает, что в рамках закона должностные лица должны иметь возможность выбора оптимальных вариантов поведения с целью обеспечения эффективности их деятельности. Также ученый говорит о целесообразности использования полномочий публичной администрацией и органичном объединении целесообразности и законности [17, с. 741]. Такой подход является оправданным, однако с некоторыми замечаниями. Как указывалось в одном из решений Европейского суда по правам человека, закон может предусматривать дискреционные полномочия при условии, что такие полномочия и способ их осуществления указаны с достаточной ясностью, для того, чтобы с учетом правомерности цели этих мероприятий обеспечить индивиду адекватную защиту от произвольного вмешательства властей [18, с. 553].

Ограничение дискреционных полномочий означает, что любой орган исполнительной власти не только не может сам определить свои собствен-

ные полномочия, но и устанавливать их для подчиненных ему органов и их должностных лиц [19, с. 145]. Полностью соглашаясь с данным тезисом, добавим, что и порядок реализации таких полномочий в том случае, если они реализуются в отношениях с физическими или юридическими лицами, не должен определяться органом публичной администрации. Отношения же внутри системы органов публичной администрации или конкретного органа исполнительной власти вполне могут быть урегулированы ведомственными нормативными актами.

Поддерживая эту точку зрения, следует отметить, что данное требование должно касаться и установления порядка реализации таких полномочий на уровне ведомственных нормативных актов, особенно когда такой порядок затрагивает права, свободы, интересы или обязанности физических и юридических лиц. Должностным лицам публичной администрации должно быть запрещено ссылаться на ведомственные нормативные акты при принятии решений касательно физических и юридических лиц.

Правозаконность в системе публичной администрации также связана с требованием наличия развитых процедур в деятельности ее органов и должностных лиц, прежде всего, в отношениях с гражданами. В отличие от большинства европейских стран, где существуют специальные кодифицированные акты, посвященные детальной регламентации таких процедур, в Украине они остаются едва ли не наименее урегулированной частью административного законодательства. [17, с. 168]. Однако, принятие Административно-процедурного кодекса, который должен стать ключевым для урегулирования деятельности органов публичной администрации и их должностных лиц, в том числе и в отношениях с гражданами, в очередной раз откладывается [15, с. 38].

Поддерживая такое предложение, отметим, что именно на уровне закона (в данном случае Административно-процедурного кодекса Украины) должны закрепляться: сроки рассмотрения индивидуально-конкретного дела, основания оставления дела без рассмотрения, основания для отказа в принятии позитивного решения по обра-

щению гражданина, виды и основания ответственности гражданина, и процедуры привлечения к ней. Так, несмотря на существование в Украине Налогового кодекса, также действует Постановление Национального банка Украины (далее – НБУ) от 15.12.2004 № 637 «Об утверждении Положения о ведении кассовых операций в национальной валюте Украины» (далее – Постановление), которым устанавливаются, не только права и обязанности юридических и физических лиц, а также вопросы, которые являются предметом проверки контролирующих органов [21]. То есть данное Постановление содержит обязательные для исполнения нормы права для органов публичной администрации, однако ни Конституцией Украины, ни Законом Украины «О Национальном банке Украины» от 20.05.1999 № 679-XIV такие полномочия НБУ не предусматриваются. Ответственность в виде финансовых санкций предусмотрена Указом Президента Украины «О применении штрафных санкций за нарушения норм регулирования оборота наличности» 12 июня 1995 года № 436/95 [22]. Однако ни процедуры, ни процессуальные документы, необходимые для привлечения к такой ответственности, этим Указом не установлены. Кроме того, согласно Конституции Украины, а именно статьи 106, которая определяет полномочия Президента Украины, установление юридической ответственности не относится к его компетенции. Все это негативно отражается как на состоянии законности, так и на реализации принципа верховенства права в административной деятельности публичной администрации, поскольку ее органы обязаны исполнять нелегитимные правовые акты.

Выводы. Резюмируя вышеизложенное, приходим к таким выводам. Принципы верховенства права и законности взаимосвязаны и взаимообусловлены, в связи с чем должны органично сочетаться в административной деятельности органов публичной администрации, что проявляется в: 1) объединении данных принципов в конструкцию «правозаконность» и рассмотрение их только в неразрывной связи; 2) рассмотрении полномочий должностных лиц органов публичной администрации как «правообязанно-



сти», то есть обязанности реализовывать предоставленные законом полномочия, а также установление ответственности за неисполнение; 3) реализации в правоприменительной деятельности должностных лиц органов публичной администрации принципа: «то, что прямо не разрешено законом – запрещено», а физических и юридических лиц – «разрешено все, что прямо не запрещено законом»; 4) полномочия органов публичной администрации, особенно юрисдикционные, должны устанавливаться на уровне закона, а не подзаконных нормативных актов; 5) органы публичной администрации не могут сами определить свои собственные полномочия, устанавливать их для подчиненных им органов и их должностных; 6) порядок реализации полномочий органов публичной администрации, в том случае если они реализуются в отношениях с физическими или юридическими лицами, не должен определяться органом публичной администрации. Отношения же внутри системы органов публичной администрации или конкретного органа исполнительной власти вполне могут быть урегулированы ведомственными нормативными актами; 7) должностным лицам публичной администрации должно быть запрещено ссылаться на ведомственные нормативные акты при принятии решений касательно физических и юридических лиц. Большинство из вышеизложенных проблем можно решить принятием Административно-процедурного кодекса Украины.

Список использованной литературы:

- Кузнецова О. А. Нормы-принципы российского гражданского права / О. А. Кузнецова. – М. : Статут, 2006. – 302 с. С. 9–10.
- Кампо В. Судова доктрина верховенства права: український досвід в європейському контексті / В. Кампо // Юридичний журнал. – 2008. – № 12. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3100>.
- Рибченко А. О. Співвідношення принципів верховенства права і законності у адміністративному судочинстві / А. О. Рибченко // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Науковий збірник. Серія: Право та державне управління. – 2012. – 3(7). – С. 126–129.
- Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/content/constitution.html>.
- Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/2747-15.
- Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) : рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 [Електронний ресурс]. Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.
- Administration and You. Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons : [Handbook] / Council of Europe, Directorate of Legal Affairs. – Strasbourg, 1996 [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://www.csr.ru/_upload/editor_files/file0025.pdf.
- Соломаха О. М. Сутність принципу законності як засадничого принципу адміністративної діяльності органів державної податкової служби України [Електронний ресурс] / О. М. Соломаха // Права управління. – 2012. – № 2. – Режим доступу : nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2012_2/69solom.pdf.
- Гобсс Т. Лефіафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Сочинения: В 2 т. – М., 1991. – Т. 2. – 702 с.
- Фейербах Л. Право и государство // Сочинения в 2 т. – М., 1995. – Т. 1. – 675 с.
- Головатий С. П. Верховенство права, або ж правовладдя: вкотре про доктринальні манівці вітчизняної науки / С. П. Головатий // Право України. – 2012. – № 2. – С. 206–219.
- Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 1: А – Г. 672 с.: іл.
- Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія / Лідія Миколаївна Горбунова. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 340 с.
- Административне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / [В. В. Галунько, В. І. Олефір [та ін.]; за заг. ред. В. В. Галунька. – Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – 378 с.
- Козюбра М. І. Верховенство права і Україна / М. І. Козюбра // Право України – 2012 р. – № 1–2. – С. 30–63.
- Дайсі А. Вступ до вчення про право Конституції. Анатомія лібералізму. Політико-правові вчення та верховенство права / А. Дайсі. – К., 2008. – 730 с.
- Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2011. – 864 с.
- Европейский суд по правам человека. Избранные решения. – М., 2000. – Т. 1. – 750 с.
- Рижков Г. Принцип правової держави в Основному Законі і судова практика Федерального конституційного суду / Г. Рижков // Німецький фонд міжнародного наукового співробітництва, 2005. – 345 с.
- Авер'янов В. Б. Принцип верховенства – визначальна засада нової доктрини адміністративного права // Вибрані наукові праці : [Наукове видання] / Упорядники: Андрійко О. Ф. (керівник колективу), Нагребельний В. П., Кисіль Л. Є., Педько Ю. С., Дерещ В. А., Пухтецька А. А., Кірмач А. В., Люлька Л. В. За заг. ред.: Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.
- Про затвердження Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні : Постанова Національного банку України від 15 грудня 2004 № 637 [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436/95>.
- Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки : Указ Президента України від 12 червня 1995 року № 436/95. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436/95>.