

УДК 342.9

Принцип законности в административном судопроизводстве: теоретико-правовой аспект

Колюка Николай Николаевич

Кандидат юридических наук,
Крымский юридический институт (филиал),
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации,
295011, Российская Федерация, Симферополь, ул. Гоголя, 9;
e-mail: kyuif.agprf@mail.ru

Аннотация

В статье рассматривается теоретико-правовой аспект принципа законности в административном судопроизводстве. Осуществлен анализ научной, учебно-методической, справочной литературы, норм действующего законодательства относительно определения содержания данного принципа в административном судопроизводстве. На основе проведенного анализа установлено отсутствие единого подхода к пониманию понятия «законность», что в определенной степени может усложнить правоприменительную практику. Аргументируется вывод о том, что сущность принципа законности в административном судопроизводстве заключается в следующем: во-первых, это один из базовых принципов осуществления административного судопроизводства; во-вторых, его применение способствует строгому и неуклонному исполнению законов; в-третьих, при вынесении решения по делу следует руководствоваться исключительно законом; в-четвертых, в случае отсутствия необходимых норм он позволяет применять аналогию права или аналогию закона с учетом научно обоснованных требований.

Для цитирования в научных исследованиях

Колюка Н.Н. Принцип законности в административном судопроизводстве: теоретико-правовой аспект // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 10А. С. 91-98.

Ключевые слова

Деятельность, законность, административное судопроизводство, законодательство, правоприменительная практика.

Введение

Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) обусловило постановку ряда вопросов как теоретического, так и практического характера. К одним из таких можно отнести содержание принципов его осуществления, исследование которых помогает понять основные положения и идеи, лежащие в процессуальной деятельности.

В КАС РФ четко закреплена система принципов осуществления административного судопроизводства, а именно: независимость судей, равенство всех перед законом и судом, законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел, осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок, гласность и открытость судебного разбирательства, непосредственность судебного разбирательства, состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда. В тоже время, с учетом особенностей данного вида судопроизводства, некоторые принципы имеют специфическое содержательное наполнение и особенности реализации. Например, это касается принципа законности.

Переходя к предмету исследования, отметим, что в настоящее время в Российской Федерации вопросы, связанные с обеспечением законности, занимают одно из ключевых мест, о чем свидетельствует постоянное внимание Главы государства В.В. Путина. В ежегодных посланиях Федеральному Собранию и ежегодных пресс-конференциях указывается, что соблюдение законности является необходимостью для государства, а также для «имиджа» органов власти и должностных лиц. Кроме того, «законность» остается фундаментальным юридическим понятием современной науки и практики, что и обуславливает многообразие научных подходов к ее определению.

Отметим, что в КАС РФ принцип законности закрепляется одновременно со справедливостью, тем самым «создав» препятствие для раскрытия содержания данных принципов отдельно. Вместе с тем использование различных методов научного исследования, в частности сравнительно-правового, системно-структурного, формально-юридического методов, метода контент-анализа, делает возможным выделить положения, которые относятся к содержанию принципа законности и принципа справедливости. Итак, по нашему мнению, к принципу законности при рассмотрении и разрешении судами административных дел относятся: соблюдение положений, предусмотренных законодательством об административном судопроизводстве; точное и соответствующее обстоятельствам административного дела правильное толкование и применение законов и иных нормативных правовых актов (далее – НПА), в том числе регулирующих отношения, связанные с осуществлением государственных и иных публичных полномочий.

Следовательно, к справедливости относится получение гражданами и организациями судебной защиты путем восстановления их нарушенных прав и свобод.

Анализ научных подходов к понятию «законность»

Переходя к анализу содержания принципа законности в административном судопроизводстве, следует отметить, что ключевой категорией данного принципа является понятие «законность». Анализируя научные позиции относительно толкования понятия

законности, отметим, что в справочной литературе данное понятие определено, во-первых, как неуклонное исполнение законов и соответствующих им иных НПА государственными органами, должностными лицами, гражданами и общественными организациями [Бабий, 1984, 110; Популярный юридический энциклопедический словарь, 2001, 257-258; Тихомирова, Тихомиров, 1997, 201], во-вторых, как состояние, при котором жизнь общества охраняется законом [Ожегов, Шведова, 2007, 210].

Рассматривая научные подходы к «законности» в литературе, необходимо указать на отсутствии однозначности мнений ученых по данному вопросу. Профессор А.В. Мелехин определяет «законность» как точное и неуклонное соблюдение и исполнение законов и подзаконных актов государственными органами, должностными лицами, органами местного самоуправления, гражданами и их объединениями [Мелехин, 2016, 177]. Особую концепцию предложил С.С. Алексеев, который законность рассматривает в трех взаимосвязанных ипостасях: как аспект права, выражающий его общеобязательность; как идею, формирующуюся в правосознании общества и его членов; как особый режим общественно-политической жизни [Алексеев, 1995, 266-267]. Е.А. Пушкарев справедливо указывает на то, что в правовом государстве законность начинается с самих законов, которые должны соответствовать принципам гуманизма, справедливости, народовластия и, наконец, общепризнанным (естественным) правам человека. Только строгое исполнение истинно демократических законов позволяет говорить о законности, отвечающей интересам гражданского общества и правового государства [Пушкарев, 2003, 16-17]. В.С. Нерсесянц также указывает на взаимосвязь правового закона и законности и отмечает: «Когда речь идет о верховенстве закона и господстве принципа законности в правовом государстве, то имеется в виду, конечно, не всякий закон и не всякая законность, а именно правовой закон и правовая законность» [Нерсесянц, 1999, 530].

Перечисленные научные позиции являются достаточно дискуссионными, так как ученые указывают на необходимость точного и неуклонного соблюдения лишь правового (демократического) закона, который признается таковым. Недостатком названных мнений являются, во-первых, отсутствие понятия «правовой (демократический) закон», во-вторых, отсутствие четких критериев, в соответствии с которыми закон можно было бы определить как правовой или демократический, и, в-третьих, отсутствие четкого круга субъектов, которые уполномочены определять соответствие закона данным критериям.

Также в научной литературе существует и иной подход, сторонники которого указывают на то, что законность ограничивается сферой деятельности государственных органов и обращена к должностным лицам государственного аппарата. От состояния законности в сфере деятельности должностных лиц зависят состояние прав и свобод граждан и их законопослушность [Краснов, 2005, www]. Необходимо согласиться с мнением профессора В.В. Клочкова, который считал, что законность – это совокупность требований, предъявляемых обществом и государством к праву и законодательной деятельности (эффективность, справедливость, целесообразность), соответствие этим требованиям деятельности государственных органов, организаций, общественных объединений, должностных лиц и поведения граждан, а также применение санкции к правонарушителю, поскольку такое применение, как реагирование на правонарушение, является обязанностью соответствующих государственных органов и должностных лиц, возлагаемой на них законом. Реагирование на нарушение (расследование, выявление виновных и обстоятельств правонарушения) и применение к правонарушителю предусмотренных законом мер воздействия – это исполнение закона, отсутствие таких действий – нарушение закона. В свою очередь, исполнение законов

включает в себя: а) совершение действий, предписанных законом; б) воздержание от действий, запрещаемых законом; в) принятие уполномоченными на то законом органами и должностными лицами решений, обязательных для других органов и лиц и влекущих юридически значимые последствия [Клочков, 2012, 115-120].

Таким образом, проведенное исследование демонстрирует, что понятие «законность» можно отнести к одному из самых дискуссионных в юридической науке. На сегодняшний день учеными не выработано единого научного подхода к данному понятию, которое бы включало в себя все содержательные аспекты.

Содержание принципа законности в административном судопроизводстве

Следует согласиться с научной позицией академика О.Ф. Скакун, согласно которой принцип законности характеризуется внутренней и внешней составляющими. В соответствии с указанной позицией внутренняя составляющая заключается в качественном построении норм НПА, наличии научно обоснованных и соответствующих праву законов. В то же время внешняя составляющая законности характеризуется обязательностью выполнения норм законов и подзаконных правовых актов всеми субъектами правоотношений [Скакун, 2005, 447].

Применительно к административному судопроизводству составляющими принципа законности являются, во-первых, положения ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, в которой провозглашено, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. В соответствии с ч. 1 ст. 120 судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону. Таким образом, законность как общая конституционная основа судопроизводства возлагает на суд обязанность решать судебный спор, в частности административный, на основании закона с учетом его целей и в установленном им порядке.

Во-вторых, принцип законности обеспечивается путем соблюдения нормативно закрепленных правил судопроизводства, которые находят свое выражение в нормативно закрепленном порядке осуществления административного судопроизводства.

В-третьих, суд при рассмотрении административного дела должен руководствоваться нормами Конституции РФ, международными договорами, ФКЗ, ФЗ, актами Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, законодательством субъектов РФ и др. В то же время, применяя законодательство при разрешении спорных общественных отношений и принятия решения по ним, суду необходимо учитывать четкую иерархию НПА. Согласно ст. 15 основного закона, Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на территории всего государства. Законы и иные НПА не должны противоречить ей. Вместе с тем высшая юридическая сила основного закона при рассмотрении административных дел находит свое проявление в следующих признаках: а) обязательность Конституции для всех субъектов административного судопроизводства; б) бесспорность, несомненность, «неприкосновенность» Конституции, т. е. иные НПА не должны противоречить Конституции, а в случае противоречия они должны считаться недействительными, суд при принятии решения руководствуется именно Конституцией [Кашанина, Кашанин, 2000, 109]. Наряду с этим, ч. 4 ст. 15 КАС РФ определяет правило, что если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные НПА, имеющим равную или меньшую юридическую силу по сравнению с НПА, которым выражено согласие на обязательность

данного международного договора, то при разрешении административного дела применяются правила международного договора. Таким образом, суд в своей деятельности при решении дел должен правильно применять нормы материального права к конкретным правоотношениям, а также осуществление административного судопроизводства невозможно без соблюдения процессуальных норм.

В-четвертых, у суда имеется право обратиться в Конституционный суд РФ. Если при разрешении административного дела суд придет к выводу о несоответствии закона, примененного или подлежащего применению в рассматриваемом административном деле, Конституции РФ, он обращается в Конституционный суд РФ с запросом о проверке конституционности этого закона. В этом случае производство по административному делу приостанавливается.

Не менее важной составляющей принципа законности в административном судопроизводстве является нормативное закрепление процессуальных действий суда в случае отсутствия закона, регулирующего спорные правоотношения. Подобная ситуация может возникнуть в случае наличия правового пробела. Анализ научной литературы и правоприменительной практики показывает, что причинами этого могут быть: а) невозможность предусмотреть в содержании закона появление новых общественных отношений (на момент принятия закона не существовало общественных отношений, которые «нуждаются» в правовом регулировании), а также многообразия уже существующих общественных отношений; б) ошибки, допущенные при разработке НПА (неправильное использование юридической техники; нарушение законов формальной логики, что приводит к появлениям логических ошибок, в частности «подмены понятия»; создание противоречий между действующими НПА).

Итак, в ситуации отсутствия необходимых норм права, регулирующих спорные отношения (пробелы в законе), КАС РФ предоставляет суду право применять:

– «аналогию права» (суд при рассмотрении административного дела и отсутствии норм права, регулирующих спорные отношения, может разрешить административное дело исходя из общих начал и смысла законодательства, т. е. разрешение спора и принятие по нему решения осуществляются на основе принципов права, общих начал и смысла законодательства);

– «аналогию закона» (судья при рассмотрении административного дела и отсутствии правового регулирования спорных правоотношений может использовать нормы, регулирующие сходные отношения).

Безусловно, применение указанных институтов свидетельствует об неординарности ситуации и, следовательно, возникшего административного спора. В то же время применение указанных институтов в современных условиях должно осуществляться с соблюдением следующих научно обоснованных условий применения:

– должно быть в наличии мотивированное обоснование необходимости принятия решения по делу с использованием института «анalogии закона» или «анalogии права», т. е. отсутствие (неполнота) правового регулирования спорных общественных отношений нормами права;

– сходства (анalogии) у спорных общественных отношений и общественных отношений, предусмотренных имеющейся нормой, должны быть в существенных, юридически равнозначных признаках. Кроме того, данные общественные отношения не должны иметь несущественные расхождения в деталях;

– спорные общественные отношения, к которым применяется институт «анalogии закона» или «анalogии права», должны быть урегулированы хотя бы в общей форме, а в случае

отсутствия правового регулирования принятое по делу решение не должно противоречить действию принципов права, общих начал законодательства [Скакун, 2005, 435-436].

Таким образом, судебное решение будет отвечать требованиям законности, если оно вынесено: а) в соответствии с нормами материального права; б) в соответствии с нормами международного права; в) в соответствии с позициями Конституционного суда РФ; г) при соблюдении норм процессуального права; д) в соответствии с правовыми позициями ВС РФ, выраженными в постановлениях Пленума и Президиума [Ярков и др., 2015, www].

Заключение

Делая вывод, необходимо отметить, что сущность принципа законности в административном судопроизводстве заключается в следующем: во-первых, это один из базовых принципов осуществления административного судопроизводства; во-вторых, суд в своей деятельности при решении дел должен правильно применять нормы материального права к конкретным правоотношениям, а также осуществление правосудия невозможно без соблюдения норм административного судопроизводства (т. е. вся деятельность суда подчинена действующему законодательству и осуществляется в определенном процессуальном порядке); в-третьих, при вынесении решения по делу суд руководствуется исключительно Конституцией и федеральным законодательством; в-четвертых, в случае отсутствия необходимых норм, регулирующих спорные отношения, суд может применять аналогию права или аналогию закона с учетом научно обоснованных требований.

Библиография

1. Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. 320 с.
2. Бабий Б.М. (ред.) Юридический словарь. Киев: Советская Энциклопедия, 1984. 886 с.
3. Кашанина Т.В., Кашанин А.В. Основы российского права. М.: Норма, 2000. 800 с.
4. Клочков В.В. Актуальные проблемы теории законности и прокурорского надзора. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2012. 262 с.
5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.02.2015: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25.02.2015. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/
6. Краснов И.А. К вопросу о категории законности: в советском и постсоветском праве // Вестник ТИСБИ. 2005. № 1. URL: http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1219105#_ftnref1
7. Майборода В.А. Принцип справедливости в административном судопроизводстве // Административное право и процесс. 2016. № 3. С. 11-15.
8. Мелехин А.В. (ред.) Административное право Российской Федерации. М.: ЮСТИЦИЯ, 2016. 490 с.
9. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства. М.: Норма-инфра, 1999. 552 с.
10. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: АЗЪ, 2007. 940 с.
11. Популярный юридический энциклопедический словарь. М.: Большая Российская энциклопедия, 2001. 800 с.
12. Пушкарев Е.А. Законность и ее гарантии в системе обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2003. 208 с.
13. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс). Харьков: Эспада, 2005. 840 с.
14. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М.: Юринформцентр, 1997. 526 с.
15. Ярков В.В. и др. Административное судопроизводство. М., 2015. URL: <http://www.be5.biz/pravo/a001/index.html>

The principle of legality in administrative procedure: a theoretical legal aspect

Nikolai N. Kolyuka

PhD in Law,
Crimean Law Institute (branch),
Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation,
295011, 9 Gogolya st., Simferopol, Russian Federation;
e-mail: kyuif.agprf@mail.ru

Abstract

The article deals with the theoretical legal aspect of the principle of legality in administrative procedure. It analyses scientific, educational and methodical, reference literature, as well as the norms of the effective legislation regarding the determination of the content of this principle in administrative procedure. The author of the article points out that there are several approaches to understanding the concept "legality", which may contribute to complicating the existing law enforcement practices. The essence of the principle of legality in administrative procedure consists in the following: the principle of legality is one of the basic principles of administrative procedure; when deciding cases (including administrative ones), the court in its activities must correctly apply the norms of the effective substantive law in order to settle specific legal relations and the administration of justice is impossible without the observance of the norms of administrative procedure (i. e. all the activities of the court are governed by the effective legislation); while deciding the case, the court must be guided solely by the Constitution of the Russian Federation and the effective federal laws; when no norms of the effective legislation govern disputable relations, the court can reason by analogy, taking into account scientifically grounded requirements.

For citation

Kolyuka N.N. (2017) Printsip zakonnosti v administrativnom sudoproizvodstve: teoretiko-pravovoi aspekt [The principle of legality in administrative procedure: a theoretical legal aspect]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7(10A), pp. 91-98.

Keywords

Activities, legality, administrative procedure, legislation, law enforcement practice.

References

1. Alekseev S.S. (1995) *Teoriya prava* [Theory of law]. Moscow.
2. Babii B.M. (ed.) (1984) *Yuridicheskii slovar'* [Law dictionary]. Kyiv: Sovetskaya Entsiklopediya Publ.
3. Kashanina T.V., Kashanin A.V. (2000) *Osnovy rossiiskogo prava* [The fundamentals of Russian law]. Moscow: Norma Publ.
4. Klochkov V.V. (2012) *Aktual'nye problemy teorii zakonnosti i prokurorskogo nadzora* [Topical problems of the theory of legality and public prosecutors' supervision]. Moscow: Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation.
5. *Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 08.03.2015 № 21-FZ:*

-
- prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.02.2015: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 25.02.2015* [Code of administrative procedure of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 21-FZ of March 8, 2015]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/ [Accessed 21/08/17].
6. Krasnov I.A. (2005) K voprosu o kategorii zakonnosti: v sovetskom i postsovetskom prave [On the category of legality: in Soviet and post-Soviet law]. *Vestnik TISBI* [Bulletin of the TISBI], 1. Available at: http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1219105#_ftnref1 [Accessed 21/08/17].
 7. Maiboroda V.A. (2016) Printsip spravedlivosti v administrativnom sudoproizvodstve [The principle of justice in administrative procedure]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and procedure], 3, pp. 11-15.
 8. Melekhin A.V. (ed.) (2016) *Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Administrative law in the Russian Federation]. Moscow: YuSTITsIYA Publ.
 9. Nersesyants V.S. (1999) *Obshchaya teoriya prava i gosudarstva* [General theory of law and state]. Moscow: Norma-infra Publ.
 10. Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu. (2007) *Tolkovyi slovar' russkogo yazyka* [Explanatory dictionary of the Russian language]. Moscow: AZ"" Publ.
 11. *Populyarnyi yuridicheskii entsiklopedicheskii slovar'* [The popular encyclopedia of law] (2001). Moscow: Bol'shaya Rossiiskaya entsiklopediya Publ.
 12. Pushkarev E.A. (2003) *Zakonnost' i ee garantii v sisteme obespecheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v deyatel'nosti organov vnutrennikh del (teoretiko-pravovoi aspekt)*. Doct. Diss. [Legality and its guarantees in the system for ensuring the rights and freedoms of man and of the citizen in the activities of internal affairs bodies (a theoretical legal aspect). Doct. Diss.] Rostov-on-Don.
 13. Skakun O.F. (2005) *Teoriya gosudarstva i prava (entsiklopedicheskii kurs)* [Theory of state and law (an encyclopaedic course)]. Kharkiv: Espada Publ.
 14. Tikhomirova L.V., Tikhomirov M.Yu. (1997) *Yuridicheskaya entsiklopediya* [Legal encyclopedia]. Moscow: Yurinformtsentr Publ.
 15. Yarkov V.V. et al. (2015) *Administrativnoe sudoproizvodstvo* [Administrative procedure]. Moscow. Available at: <http://www.be5.biz/pravo/a001/index.html> [Accessed 21/08/17].
-