

ПРИЙМА С. В.,кандидат юридичних наук,
асистент кафедри теорії держави
і права*(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)*

УДК 340.132.6

**ПРИНЦИП ЗАКОННОСТІ ЯК ОДИН З ОСНОВНИХ ПРИНЦИПІВ
ІНТЕРПРЕТАЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

У статті здійснена загальнотеоретична характеристика принципу законності правотлумачення як складного юридичного явища, задля реалізації вимог якого інтерпретатори повинні керуватися у своїй діяльності правовими актами, діяти в межах своєї компетенції та приймати акти тлумачення, що не суперечать приписам чинного законодавства. У цьому контексті розглянуто зв'язок принципу законності з англійською доктриною *ultra vires*, відповідно до якої суб'єктові забороняється виходити за межі своїх повноважень. Також висунута й обґрунтована думка, що принцип законності не слід отождествлювати з принципом верховенства права, оскільки законність зосереджується лише на формальному аспекті останнього – відповідності дій законові.

Ключові слова: *принципи тлумачення права, законність, доктрина ultra vires, межі інтерпретаційної діяльності, принцип верховенства права.*

В статье осуществлена общетеоретическая характеристика принципа законности правотолкования как сложного юридического явления, для реализации требований которого интерпретаторы должны руководствоваться в своей деятельности правовыми актами, действовать в пределах своей компетенции и принимать акты толкования, которые не противоречат предписаниям действующего законодательства. В этом контексте рассмотрена связь принципа законности с английской доктриной *ultra vires*, согласно которой субъекту запрещается выходить за пределы своих полномочий. Также выдвинута и обоснована идея, что принцип законности не следует отождествлять с принципом верховенства права, поскольку законность сосредотачивается только на формальном аспекте последнего – соответствии действий закону.

Ключевые слова: *принципы толкования права, законность, доктрина ultra vires, пределы интерпретационной деятельности, принцип верховенства права.*

In the article general theoretic characteristic of a principle of legality of interpretation of law as complex legal phenomenon for which implementation of requirements interpreters have to go by legal acts in their activity, work within their competence and pass interpretation acts which don't contradict active legislation precepts is carried out. In this context coherence of the principle of legality with the English doctrine of *ultra vires*, according to which the subject is forbidden to abuse his authorities is considered. The idea that the principle of legality shouldn't be identified with the principle of the rule of law, because legality concentrates only on formal aspect of the last – compliance of actions to the law, is brought forward and proved also.

Key words: *principles of interpretation of law, legality, doctrine of ultra vires, bounds of interpretative activity, principle of the rule of law.*



Вступ. Італійська громадськість обурена рішенням касаційного суду, яким відносно 60-річного соціального працівника та його 11-річної підопічної визнані законними [1]. Незважаючи на гучність новини, не станемо розбирати моральну чи процесуально-правову сторони цієї справи. Звернемо увагу лише на той термін, який змусить громадськість врешті-решт змиритися з цією незвичною життєвою ситуацією. Це термін – «законний» або інакше – такий, що відповідає, не суперечить приписам позитивного права, тобто права, санкціонованого та формально визначеного державою. Тут слід згадати, що однією з властивостей права є забезпеченість його ефективною дією державою [2, с. 93], яка не притаманна іншим соціальним регуляторам, крім релігії в клерикальних державах. Інакше кажучи, визнання соціальних явищ чи процесів законними пов'язане з тим, що вони мають пройти процедуру легалізації (узаконолення), владним суб'єктом якої є держава в особі її органів різних гілок. На цій підставі в правознавстві виникло вчення про законність як одну з необхідних вимог до життя суспільства як у публічній, так і в приватній сферах.

Постановка завдання. Мета дослідження – аналіз загальнотеоретичних положень принципу законності права та принципу інтерпретації права. При цьому уявляється необхідним розглянути основні вимоги до суб'єктів для реалізації останнього, а також юридичні акти, в яких ці вимоги закріплюються. Крім того, враховуючи багатоаспектність принципу законності, є потреба визначити зв'язки між ним і принципом верховенства права.

Результати дослідження. Принцип законності є одним з найважливіших принципів юридичної діяльності, у тому числі й правотлумачної. Свого найбільшого розповсюдження та визнання він набув у радянські часи в умовах специфічного радянського праворозуміння. Принцип законності, насамперед, був покликаний забезпечити суворе та невідхильне підкорення поведінки суб'єктів суспільних відносин вимогам законодавчих актів.

Але ця керівна засада не ігнорувалася в інші історичні періоди та не ігнорується сьогодні. Наприклад, принцип законності відомий ще римському праву, про що свідчать численні максими: «Законність – основа держави» (*Legalitas regnorum fundamentum*), «Ми можемо робити (тільки) те, що можемо робити законно» (*Id (tantum) possumus quod de jure possumus*), «Закон суворий, але це закон» (*Dura lex, sed lex*). Російські дореволюційні правознавці також приділяли увагу законності. Так, Ф.В. Тарановський відмічав, що керівним принципом тлумачення має бути начало легальності, або законності, тобто узгодженість з чинним правом [3, с. 254]. Г.Ф. Шершеневич доводив пріоритет законності над справедливістю [4, с. 282-290].

У радянські часи основні зусилля були спрямовані на дослідження проблеми законності як принципу правозастосовної діяльності. Наприклад, П.О. Недбайло визначав законність як точне й неухильне застосування, дотримання та виконання правових норм, що забезпечує правильне їх здійснення [5, с. 178]. П.М. Рабінович характеризував цей принцип як режим відповідності суспільних відносин законам і підзаконним актам держави, як режим, атмосферу взаємодії людини і держави [6, с. 45]. С.С. Алексєєв ідеєю законності називав сформовану в правосвідомості ідею про доцільність і необхідність такої реальної правомірної поведінки всіх учасників суспільних відносин, при якій не лишилося б місця свавілля, фактично досягалася б усезагальність права, дійсна реалізація суб'єктивних прав [7, с. 154].

Сучасні дослідники теж активно досліджують принцип законності. Так, В.М. Карташов вважає, що в найзагальнішому сенсі цей принцип становить собою вимогу суворого дотримання (застосування та ін.) законів і підзаконних актів. У кожній галузі права, сфері суспільного життя та юридичній практиці законність має відповідний, специфічний набір імперативів [8, с. 231]. Згідно з точкою зору М.І. Абдулаєва, цей принцип в правозастосуванні означає дію органів державної влади, посадових осіб виключно в



межах повноважень, наданих їм законодавством, а також суворе й точне додержання встановленої процедури при прийнятті юридичних рішень [9, с. 271].

Зазвичай законність розглядають у кількох вимірах: по-перше, як принцип здійснення державою владних повноважень; по-друге, як принцип поведінки фізичних осіб у сфері права, що розкривається через імператив зіставляти власні вчинки з вимогами норм законодавства (тобто має забезпечуватися реальна можливість здійснення суб'єктом права наданих йому суб'єктивних прав за умови неухильного виконання покладених на нього обов'язків); по-третє, як принцип побудови системи нормативних актів, згідно з яким закони і підзаконні акти мають відповідати конституції держави; по-четверте, як режим соціально-політичного життя [10, с. 498], про який йдеться, наприклад, у ст. 1 Конституції Фінляндії 1999 р. («Конституція повинна... сприяти законності в суспільстві»).

Необхідно відзначити, що принцип законності знайшов своє відображення в багатьох юридичних документах. Так, у Конституції України міститься ряд положень, що характеризують його сутність: по-перше, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19); по-друге, органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (ст. 6); по-третє, кожен громадянин зобов'язаний неухильно додержуватись Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. 68).

Принцип законності закріплений також і в інших нормативних актах вітчизняного законодавства (наприклад, у ст. 9 КАС України, ст. 3 Закону України «Про державну службу», ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін.).

Один з аспектів принципу законності, а саме обов'язок суб'єкта не перевищувати свою компетенцію, можна знайти також у практиці Європейського Суду з прав людини. Так, у справі «Фіндлей проти Сполученого Королівства» (1997) зазначено, що межі компетенції Суду обумовлюються рішенням Комісії про прийнятність, він не вправі розглядати нові й самостійні скарги, які не ставилися перед Комісією.

Таким чином, принцип законності тісно пов'язаний з англійською доктриною *ultra vires*, суть якої полягає в тому, що жоден орган публічної влади не може вчиняти дії, які виходять за межі його повноважень. Рішення та дії, вчинені поза цими межами, визнаються нечинними. Наприклад, відповідно до ст. 15 Конституції Нідерландів, ніхто не може бути позбавлений волі інакше, ніж за рішенням суду, тобто будь-який орган будь-якої гілки влади має діяти в межах цієї конституційної норми й, очевидно, має нести відповідальність у разі її недодержання за перевищення посадових чи службових повноважень.

Доктрина *ultra vires* може розглядатись у вузькому та широкому сенсі. У вузькому сенсі оцінка дій органу чи посадової особи зводиться до перевірки наявності достатніх повноважень для прийняття певного рішення (вчинення певної дії) та дотримання норми процесуального права. У широкому сенсі доктрина *ultra vires* застосовується для перевірки способу реалізації державним органом чи особою наданих повноважень, встановлюючи обмеження щодо змісту рішення або дії, які формально знаходяться в межах визначеної компетенції, вимагаючи дотримання вимог справедливої процедури, застосування наданих повноважень для досягнення належних цілей та здійснення діяльності з дотриманням принципу розумності. Останній – широкий – зміст доктрини *ultra vires* фактично означає її відношення до принципів природного права, і становить собою спосіб захисту від дій, які, незважаючи на їх формальну законність, є несправедливими за своєю суттю [11, с. 90-91].

Наведемо приклад перевищення державним органом своїх повноважень, а отже, порушення доктрини *ultra vires*. Відповідно до п. 4 ст. 92 Конституції України, виключно законами України визначається порядок застосування мов, тобто державні органи,



крім Верховної Ради України, позбавляються права регламентувати мовні питання. На підтвердження цього Конституційний Суд України ухвалив Рішення у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про загальноосвітній навчальний заклад» від 02.02.2010 р. № 4-рп/2010, в абз. 2 п. 46 якого зазначається, що в робочий час у державному і комунальному загальноосвітньому навчальному закладі педагогічні працівники зобов'язані постійно застосовувати українську мову, а у державному і комунальному загальноосвітньому навчальному закладі з навчанням мовою національних меншин поряд з українською мовою – також мову, якою здійснюється навчально-виховний процес в цьому закладі. Аналіз цієї норми свідчить про те, що в ній Кабінетом Міністрів визначено порядок застосування мов педагогічними працівниками загальноосвітніх навчальних закладів, тоді як за Конституцією України цей порядок визначається виключно законами України. Таким чином, доповнюючи пункт 46 Положення абзацом другим, Уряд вийшов за межі своїх повноважень, передбачених Конституцією та законами України. На цій підставі Суд визнав внесені зміни неконституційними.

В останні роки збільшилася кількість досліджень дії принципу законності у сфері інтерпретації норм права. Так, Г.М. Надежин наголошує, що принцип законності відіграє ключову роль при здійсненні тлумачення права. У процесі пізнавальної та роз'яснювальної діяльності цей принцип поєднує багато інших принципів, що використовуються інтерпретатором. Через це законність є немов би внутрішньоорганізаційною загальною вимогою тлумачення, що корегує практичне здійснення інших принципів [12, с. 39-40]. Д.А. Гаврилов зазначає, що принцип законності включає вимогу орієнтації тлумачення на суворе і неухильне виконання самого закону, неприпустимості довільного викривлення інтерпретатором його дійсного змісту [13, с. 135]. Отже, відповідно до цього принципу тлумачення має здійснюватися згідно з буквою та духом закону [14, с. 67]. Інакше кажучи, принцип законності встановлює кордони, в межах яких має проводитись інтерпретаційна діяльність. Здійснюючи тлумачення, інтерпретатор повинен дотримуватись законів і підзаконних актів, не порушувати встановлених ними норм.

Наведені характеристики принципу законності дають нам змогу встановити його загальні вимоги. Зокрема, задля реалізації цих вимог у сфері тлумачення суб'єкти повинні:

1) керуватися в своїй діяльності законами і заснованими на них підзаконними актами. Ця вимога закріплена, зокрема, в ч. 1 ст. 4 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Вона, поза всяким сумнівом, розповсюджується і на випадки, коли урядовець інтерпретує певну норму відповідно до своїх службових обов'язків. Також у Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судові рішення у цивільній справі» зазначається, що рішення визнається законним тоді, коли суд, виконавши всі вимоги цивільного судочинства відповідно до статті 2 ЦПК, вирішив справу згідно з нормами матеріального права, що підлягають застосуванню до даних правовідносин відповідно до статті 8 ЦПК, а також правильно витлумачив ці норми;

2) діяти в межах своєї компетенції. Наприклад, орган конституційної юрисдикції має право інтерпретувати лише норми Конституції та законів і не уповноважений тлумачити норми підзаконних актів. Водночас Конституційний Суд не повинен виходити за межі конституційного подання чи звернення, як це було, наприклад, у справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 141 Конституції України від 04.06.2009 р. № 13-рп/2009, де Суд не лише інтерпретував ці положення, але й визнав неконституційним положення ст. 2 Закону України «Про порядок обчислення скликань представницьких органів місцевого самоврядування (рад)», хоча суб'єкт конституційного подання звертався лише з питанням тлумачення зазначених норм Конституції;



3) приймати акти тлумачення права, які не повинні суперечити Конституції, законам та інтерпретованим нормативно-правовим актам [15, с. 104], тобто інтерпретатор має отримувати такі правотлумачні висновки, які б удосконалювали систему чинного законодавства та полегшували реалізацію її приписів.

Слід відзначити, що вимогами законності необхідно керуватися при будь-якому тлумаченні. Проте не всі вони застосовні до неофіційної інтерпретації, адже при цьому виді тлумачення інтерпретатор лише діє відповідно до вимог закону та не приймає акти тлумачення, а отже, не в праві вимагати дотримання власних інтерпретаційних висновків від інших.

В юридичній літературі можна зустріти думку, відповідно до якої принцип законності є реліктом нормативістсько-соціалістичного праворозуміння, та в умовах проголошеного в Україні принципу верховенства права саме верховенство права має прийти на зміну законності [16, с. 32]. Однак з цією ідеєю погодитися важко. Справа в тому, що принцип верховенства права є збірним образом, становить собою похідну від усіх загальних засад права, ціннісний їх сплав; він є фундаментом, на якому базуються більш специфічні та детальні правила і принципи [17, с. 148, 177]. Наприклад, у ч. 1 ст. 8 КАС України зазначається, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями, визначають зміст і спрямованість діяльності держави (неважко помітити подібність цього положення до центральної ідеї принципу гуманізму).

На нашу думку, принцип законності не слід ототожнювати з принципом верховенства права. Уявляється, що перший є вужчим за своїм значенням. Для підтвердження цього положення наведемо запропоновану Б. Таманагою теорію, відповідно до якої верховенство права слід розглядати через дві основні концепції – формальну та матеріальну (змістовну). Основна відмінність між ними полягає в тому, що формальний погляд зосереджується на належних джерелах і формі законності, тоді як матеріальний включає також вимоги до змісту закону. У свою чергу, кожна з цих концепцій має певні зрізи визначення верховенства права [18, с. 106-131]. Отже, крім певних імперативів законності (діяти в межах своєї компетенції, суворо й неухильно керуватися в своїй діяльності Конституцією та законами України) принцип верховенства права нерідко містить ще й якісну характеристику закону, його доступність, певну передбачуваність наслідків від його реалізації, ефективність юридичних способів здійснення і захисту інтересів суб'єктів права. Зокрема, принцип верховенства права зосереджується на питанні, яким має бути право, для того, щоб стримувати державу і забезпечувати свободу [17, с. 159].

Водночас законність зосереджена на формальному аспекті – відповідності дій законам. Саме це положення й визначає належність принципу законності до основних засад інтерпретаційної діяльності. Принцип законності стосується діяльності в сфері права, тоді як принцип верховенства права характеризує стан всієї правової системи.

Висновки. Таким чином, слід відзначити, що принцип законності правотлумачення є тією засадою, що не дозволяє суб'єктові інтерпретаційної діяльності відхилитися у своїй діяльності від правового курсу, а завжди діяти згідно з приписами чинного законодавства.

У зв'язку з цим принцип законності тлумачення права можна визначити як складне юридичне явище, задля реалізації вимог якого інтерпретатори повинні керуватися у своїй діяльності правовими актами, діяти в межах своєї компетенції та приймати акти тлумачення, що не суперечать приписам чинного законодавства.

Список використаних джерел:

1. В Італії суд визнав стосунки 60-річного чоловіка та 11-річної дівчинки любов'ю [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravotoday.in.ua/ua/press-centre/news/news-10161>.



2. Петришин О.В. Ознаки права / О.В. Петришин, С.П. Погребняк // Теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / [О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін. ; за ред. О.В. Петришина]. – Х. : Право, 2014. – С. 91–94.
3. Тарановский Ф.В. Энциклопедия права / Ф.В. Тарановский. – 3-е изд. – СПб. : Изд-во «Лань», 2001. – 560 с.
4. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права : учебное пособие в 2-х томах / Г.Ф. Шершеневич. – М. : Изд-во «Юридический колледж МГУ», 1995. – Т. 2. – Вып. 2, 3, 4. – 362 с.
5. Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм / П.Е. Недбайло. – М. : Госюриздат, 1960. – 511 с.
6. Рабинович П.М. Проблемы теории законности развитого социализма / П.М. Рабинович. – Львов : Вища школа, 1979. – 204 с.
7. Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. / С.С. Алексеев. – Свердловск : Свердловский юридический институт, 1973. – Т. 2. – 402 с.
8. Карташов В.Н. Принципы права / В.Н. Карташов // Теория государства и права : учебник / [Под ред. В.К. Бабаева]. – М. : Юрист, 1999. – С. 222–234.
9. Абдулаев М.И. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений / М.И. Абдулаев. – М. : Финансовый контроль, 2004. – 410 с.
10. Шемшученко Ю.С. Законність / Ю.С. Шемшученко, С.В. Бобровник // Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Видавництво «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 1999. – Т. 2 : Д-Й. – С. 498–499.
11. Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні / С. Шевчук. – К. : Реферат, 2007. – 640 с.
12. Надежин Г.Н. Доктринальное толкование норм права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Георгий Николаевич Надежин. – Нижний Новгород, 2005. – 218 с.
13. Гаврилов Д.А. Правоприменительное толкование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Дмитрий Анатольевич Гаврилов. – Волгоград, 2000. – 235 с.
14. Дворников Н.Л. Системное толкование норм права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Николай Леонидович Дворников. – Нижний Новгород, 2007. – 189 с.
15. Бараташвили Д.Т. Принципы официального юридического толкования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Давид Теймуразович Бараташвили. – Ярославль, 2005. – 181 с.
16. Крестовська Н. Забезпечення якнайкращих інтересів дитини як принцип тлумачення норм ювенального права / Н. Крестовська // Актуальні проблеми тлумачення і застосування юридичних норм : збірник статей учасників міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті професора П.О. Недбайла. 28-29 березня 2008 р. – Львів : Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2008. – С. 32–33.
17. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія / С.П. Погребняк. – Х. : Право, 2008. – 240 с.
18. Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія / Б. Таманага ; пер з англ. А. Іщенко. – К. : Вид. дім «Киево-Могилянська академія», 2007. – 208 с.

