

Катерина Ізбаш,

кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник відділу організації наукової роботи Одеського державного університету внутрішніх справ
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1855-1383>

Юрій Коломієць,

старший викладач кафедри тактико-спеціальної, вогневої та фізичної підготовки Одеського державного університету внутрішніх справ
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8355-2358>

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ЯК ПРОВІДНИЙ ПРИНЦИП АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Проаналізовано сутність і зміст принципу верховенства права як провідного принципу адміністративного судочинства. Досліджено значення поняття «верховенство права» на підставі положень енциклопедичної літератури, де акцент зроблено на пануванні права в державі, пріоритеті прав людини. Проаналізовано наукові позиції щодо розуміння принципу верховенства права в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: адміністративне судочинство, верховенство права, принципи, доктрина, права людини.

Избаш Е.С., Коломиец Ю.Н.

Верховенство права как ведущий принцип административного судопроизводства

В статье проанализированы сущность и содержание принципа верховенства права как ведущего принципа административного судопроизводства. Исследовано значение понятия «верховенство права» на основании положений энциклопедической литературы, где акцент сделан на господстве права в государстве, приоритете прав человека. Проанализированы научные позиции относительно понимания принципа верховенства права в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: административное судопроизводство, верховенство права, принципы, доктрина, права человека.

Izbash K.S., Kolomiets Y.M.

The rule of law as a leading principle of administrative judiciary

The article analyzes the essence and content of the principle of the rule of law as the leading principle of administrative proceedings. The normative consolidation of the principle of the rule of law in Ukraine testifies to the harmonization of the national legal system with the European legal doctrine. Attention is drawn to the etymology of the rule of law, it's and noted the lack of clear, accurate and single scientific expression and the existence of a unanimous doctrinal position to clarify its essence. The meaning of the concept of «rule of law» is studied on the basis of the provisions of encyclopedic literature, where it's ed emphasis is on the rule of law in the state, and the priority of human rights. The scientific positions on understanding the principle of the rule of law in administrative proceedings are analyzed.

It is noted that the comprehensive implementation of the rule of law in practice is ensured in numerous court sentences made by domestic administrative courts in view of the provisions and case law of the European Court of Human Rights. It is proved that for administrative proceedings the main element of the principle of the rule of law is the responsibility of the state to carry out its activities, identify ways of further development in accordance with the priority of human rights and freedoms and provide guarantees for their implementation. It is established that the activity of state institutions should be subordinated to the needs of realization and protection of human rights.

It is argued that in modern conditions the main functions of the administrative court should be law enforcement and human rights, and its main tasks are to ensure the realization of rights, freedoms and legitimate interests of a person and a citizen, protection and restoration of violated rights.

It is substantiated that a person, his rights and interests become the main objects of protection, and the task

of the administrative court is to protect human and civil rights in case of violation by executive authorities, local governments, their officials and officials.

It is determined that the principle of the rule of law is a set of principles, provisions, ideas and requirements based on the natural rights of the individual and his autonomy in relation to the state. The implementation of these requirements should be reflected in the activities of all branches of government, including the judiciary.

Keywords: *administrative proceedings, rule of law, principles, doctrine, rights and freedoms, interests, guarantees, man, administrative court, state.*

Постановка проблеми. З проголошенням незалежності нашої держави та прийняттям Конституції України принцип верховенства права активно і всебічно утверджувався у нашій країні та закономірно був конституційно закріплений як одне з основних її надбань і напрямів подальшого розвитку. Громадянам України гарантується право на звернення до суду для захисту їхніх конституційних прав і свобод відповідно до ст. 8 Конституції України [1]. Нормативне закріплення принципу верховенства права в Україні свідчить про гармонізацію національної правової системи із європейською правовою доктриною.

Цей принцип також реалізовано в розділі II Конституції України, а саме ст. 55 «Права і свободи людини і громадянина захищаються судом» передбачає, що громадянам гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Громадяни України мають право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна [1].

Водночас у нашій державі наявні проблеми щодо реалізації принципу верховенства права, як наслідок – збільшення рівня корумпованості різних сфер, відсутність якісного правосуддя, чесного та справедливого судочинства, порушення прав та свобод людини. Тому дослідження питань, пов'язаних з реалізацією принципу верховенства права в адміністративному судочинстві, набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Верховенству права як одному з виявів справедливості та розумності приділяють велику увагу на доктринальному рівні науковці, серед яких можемо виокремити праці: В. Б. Авер'янова, Н. В. Александрової, Ю. П. Битяка, С. В. Ківалова, М. В. Ковалів, Т. О. Коломієць, Р. О. Куйбіда, О. І. Миколенко, О. П. Рябченко, В. В. Тильчика, В. П. Тимошука та ін. Серед авторів останніх наукових праць, які розглядали окремі аспекти цієї проблематики, необхідно зазначити таких науковців: О. М. Капля, О. В. Когут, М. М. Лученко, Ж. М. Мельник-Томенко, А. А. Пухтецька, А. А. Шарая.

Метою статті є дослідження принципу верховенства права в системі принципів адміністративного судочинства України та визначення його проблемних аспектів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Принцип верховенства права має особливе значення в адміністративному судочинстві. Як принцип судочинства він визначає спрямованість судочинства на досягнення справедливості. Справедливим має бути як судовий процес, так і його результат. Це насамперед пов'язано з тим, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, пов'язані зі встановленням законності нормативно-правових актів та інших рішень, які приймає суб'єкт владних повноважень.

Для проведення повноцінного дослідження у цьому напрямку насамперед слід звернутися до визначення поняття «верховенство права». Принцип верховенства права (англ. «the rule of law») належить до загальних принципів права. Ця правова засада походить із природно-правової школи права. Термін «the rule of law» використовували ще у XVII ст., але ґрунтовна розробка цієї концепції відбулася у XIX ст. і була пов'язана з іменем професора Оксфордського університету Альберта Венн Дайсі (англ. Albert Venn Dicey). У праці «Introduction to the Study of the Law of the Constitution» (1885 рік) він наводить аспекти концепції ідеї застосування верховенства права: панування права, верховенства права, панування духу законності [4, с. 157; 5, с. 361].

Науковці звертають увагу на те, що «важливо враховувати, що принцип верховенства права будь-яким чином не ототожнюється з більш відомим принципом «верховенства закону», який в ідеології юридичного позитивізму означає пріоритетність законів перед іншими формами правового регулювання суспільних відносин [8, с. 341; 10, с. 134].

Також не підтримує ідею ототожнення принципу верховенства права із принципом законності А. А. Пухтецька, зазначаючи, що хоча «обидва принципи передбачають обов'язок держави виражати в законах право та підкорятися цим законам», однак таке ототожнення не може відповідати сучасним уявленням про принцип законності та принцип верховенства права, адже «останній натепер визнається фундаментальним

принципом правової системи ЄС (поряд з принципами демократії, свободи, рівності), а принцип законності розглядається як один з основних конституційно-правових принципів (національний рівень)» [13 с. 82].

В сучасних умовах розвитку суспільних відносин найбільш системно зміст верховенства права окреслено у Звіті Венеційської комісії щодо верховенства права та зазначено його складові частини: 1) законність, яка передбачає, зокрема, прозорість, підзвітність і демократичний порядок ухвалення законів; 2) юридична визначеність; 3) заборона свавілля; 4) доступ до правосуддя; 5) дотримання прав людини; 6) недискримінація і рівність перед законом.

Зміст принципу верховенства права все ще не конкретизовано як на рівні матеріального, так і на рівні процесуального законодавства України. Його комплексне впровадження на практиці забезпечується в численних судових рішеннях, які приймають вітчизняні адміністративні суди з огляду на положення та судову практику Європейського суду з прав людини.

Для адміністративного судочинства головним елементом принципу верховенства права є обов'язок держави здійснювати свою діяльність, визначити шляхи подальшого розвитку відповідно до пріоритетності прав і свобод людини і забезпечити гарантії їхньої реалізації. Діяльність державних інституцій має підпорядковуватися потребам реалізації й захисту прав людини. Тому в сучасних умовах основними функціями адміністративного суду мають бути правозабезпечувальна та правозахисна, а основними його завданнями – забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, захист й поновлення порушених прав.

Для реалізації цих завдань відповідно до КАС України адміністративний суд у процесі вирішення справ керується принципом верховенства права. Людина, її права та інтереси є головними об'єктами захисту, а завдання адміністративного суду – захищати права людини і громадянина у випадку їхнього порушення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами. Адже охорона інтересів людини і громадянина – важливий чинник стабільності громадянського суспільства, належного функціонування державного апарату й держави загалом.

У ст. 6 КАС України надано визначення змісту принципу верховенства права: суд у процесі вирішення справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема людина, її права та свободи, визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави [2]. Таке визначення повністю відповідає ст. 3 Конституції України, яка визначає права людини першочерговими і вищими щодо інтересів держави. Однак зазначене не розкриває усіх граней верховенства права, а дає лише найбільш загальне розуміння спрямованості адміністративного судочинства та критерій для судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Принцип верховенства права є сукупністю засад, положень, ідей – вимог, що ґрунтуються на природних правах особи та її автономії відносно держави. Втілення цих вимог має бути відображене у діяльності всіх гілок влади, в тому числі судової.

У доктринальних правових джерелах представники правничої наукової спільноти у своїх докладах зусиль, аби точно визначити зміст принципу верховенства права. На думку Ж. М. Мельник-Томенко, принцип верховенства права як універсальна засада адміністративного судочинства – це вихідна, фундаментальна основа адміністративного процесу, відповідно до якої адміністративний суд під час вирішення справи виходить із того, що право «вище» за закон, а адміністративно-процесуальні відносини загалом будуються за формулою: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [9, с. 88].

Зокрема, на думку В. Б. Авер'янова, який, характеризуючи принцип верховенства права і підтверджуючи його змістову складність, зазначав, що «у понятті верховенства права переплітаються наукова істина і цінності добра та справедливості, правові ідеали і практичний юридичний досвід, правові ідеї та правові почуття, досягнення науки та здоровий глузд» [12, с. 2184].

Варто погодитись із думкою А. А. Пухтецької, яка вважає, що зміст запроваджуваного сучасного розуміння принципу верховенства права охоплює «основоположні вимоги щодо життєдіяльності держави і громадянського суспільства в усіх сферах життєдіяльності та становить (формує, визначає) у такий спосіб власну правову підсистему, засновану на фундаментальних демократичних цінностях, спрямованих на захист прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина» [13, с. 84].

Враховуючи майже тридцятилітній досвід розбудови в Україні правової держави, можна виокремити такі основні складові верховенства права з урахуванням нових доктринальних напрацювань:

– по-перше, трактування верховенства як системи щільно переплетених принципів – найбільш продуктивний підхід до його розуміння;

– по-друге, багатоманітність принципів – складових верховенства права – загальних, галузевих, міжгалузевих тощо;

– по-третє, загальна характеристика основних принципів – складових верховенства права у сфері правосуддя – розділ влади і невтручання кожної у діяльність інших, незалежність судді, доступ до правосуддя, законність, передбачуваність, пропорційність, правова певність, пріоритетність захисту прав людини та громадянина [6, с. 34].

Однак найбільш різнобічне тлумачення принципу верховенства права надається у рішеннях Європейського суду з прав людини, який діє на основі європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. У преамбулі цієї Конвенції верховенство права визначається як принцип, що об'єднує країни-учасниці Ради Європи. У своїх рішеннях Суд неодноразово звертається до зазначеного у преамбулі Конвенції принципу і, вважаючи його одним із основоположних принципів функціонування країн-учасниць, надає йому тлумачення у процесі вирішення справ.

Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод є частиною національного законодавства. Законом «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» Україна визнала обов'язковою юрисдикцією Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції.

Саме тому в КАС зазначено, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини та розкриває зміст принципу верховенства права через формулювання вимог, які виводяться з цього принципу.

Принцип верховенства права поширює свою дію на всі гілки державної влади – законодавчу, виконавчу та судову. Важливими є, зокрема, такі питання: як може застосовуватися принцип верховенства права в адміністративному судочинстві та як діяти суду в разі порушення вимоги про якість закону? Положення ч. 4 ст. 8 КАС забороняє відмову в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини [2]. Це положення гарантує право доступу до суду навіть у разі відсутності нормативних підстав для захисту порушених права, свободи чи інтересу. Тож суд повинен подолати прогалину, застосувавши аналогію закону чи права, або усунути неясність чи колізію, витлумачивши положення закону, щоб це забезпечувало права та свободи. Тому адміністративно-процесуальна діяльність має стимулювати усіх учасників процесу до відповідального здійснення своїх прав та обов'язків.

Підсумовуючи зазначимо, що у науковій та навчальній літературі немає єдності щодо визначення сутності і змісту принципу верховенства права, проте в наявності велика кількість підходів до з'ясування його справжнього ресурсу. З огляду на відсутність єдиної доктринальної позиції та однозначного нормативного визначення принципу верховенства права, варто в його змісті основоположним вважати превалювання прав та законних інтересів людини і громадянина у правовідносинах із суб'єктами публічної адміністрації. Також варто підтримати позицію більшості вчених-адміністративістів щодо визнання принципу верховенства права базовим, фундаментальним, засадничим, превалюючим (як у системі принципів адміністративного права, так і в системі принципів адміністративно-процедурного права) [7, с. 11].

Тому з метою забезпечення в Україні верховенства права необхідно створити правову культуру дотримання законодавства на всіх рівнях, а принцип верховенства права варто розглядати як правовий принцип у рамках міжнародних та європейських інтеграційних процесів, який охоплює критерії, що виокремлюються дотриманням прав і свобод та законних інтересів громадян [3, с. 213].

Висновки. Врахування аспектів значення принципу верховенства права надасть можливість здійснити подальшу демократизацію правової системи України, реформування системи законодавства України, прийняття законів, які відповідають міжнародним стандартам у сфері демократії, прав людини та правосуддя, вдосконалення взаємовідносин з органами державної влади з метою забезпечення дотримання прав та свобод людини і громадянина.

Список використаних джерел

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення 09.09.2021).
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липн. 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення 09.09.2021).

3. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / за заг. ред. проф. О. П. Рябченко. Вид. 2-ге, перероб. і доп. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2014. 304 с.
4. Адміністративне судочинство : підручник / за ред. Т. О. Коломоєць. Київ : Істина, 2009. 256 с.
5. Адміністративне судочинство України : підручник / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 672 с.
6. Доровський В. О. Реалізація принципу права в адміністративному праві : маг. робота. Вінниця : Донецький національний університет імені Василя Стуса, 2020. 87 с.
7. Капля О. М. Верховенство права в системі принципів адміністративного судочинства України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер. : Право.* 2017. Вип. 45. Т. 2. С. 10–13.
8. Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 596 с.
9. Мельник-Томенко Ж. М. Принцип верховенства права як універсальна засада адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2019. № 6. С. 84–89.
10. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. / за ред. Александрової Н. В., Куйбіди Р. О. Вид. 2-ге, перероб. і доп. Київ : КНТ, 2009. 248 с.
11. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. / Рябченко О. П. та ін. Суми : Вид-во Мак-Ден, 2008. 200 с.
12. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення та захисту : монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Наукова думка, 2007. 586 с.
13. Пухтецька А. Співвідношення змісту принципу верховенства права і принципу законності: доктринальний аспект. *Принципи верховенства права і законності: проблеми реалізації в правотворенні та правозастосуванні : збірн. матер. круглого столу молодих учених, 18 травня 2010 р., м. Київ / Відп. ред. В. П. Горбатенко.* Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. С. 81–85.

References

1. *Konstytutsija Ukrainy: Zakon Ukrainy [Constitution of Ukraine: Law of Ukraine]* 28.06.1996 no. 254k/96-VR. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-VR> [in Ukrainian].
2. *Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [Code of Administrative Justice of Ukraine]* 06.07.2005 no. 2747-IV. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> [in Ukrainian].
3. Ryabchenko, O.P., (Eds.). (2014). *Administratyvne sudochynstvo [Administrative proceedings]*. Kharkiv: VN Karazin KhNU [in Ukrainian].
4. Kolomojecz, T.O. (Eds.). (2009). *Administratyvne sudochynstvo [Administrative proceedings]*. Kyiv: The Truth [in Ukrainian].
5. Pasenyuk, O.M., Panchenko, O.N., Averyanov, V.B., Bazov, V.P., Gonchar, L.Ya., Golovenko, O.D., at al. (2009). *Administratyvne sudochynstvo Ukrainy: pidruchnyk [Administrative proceedings of Ukraine: textbook]*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
6. Dorovskyj, V.O. (2020). *Realizaciya pryncypu prava v administratyvnomu pravi [Implementation of the principle of law in administrative law]*. Vinnytsia: Vasyl Stus Donetsk National University [in Ukrainian].
7. Kaplya, O. M. (2017). *Verhovenstvo prava v systemi pryncypiv administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [The rule of law in the system of principles of administrative justice of Ukraine]*. *Naukovyj visnyk Uzhgorodskogo nacionalnogo universytetu. Ser. Pravo – Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. Ser. Right, 45 (2), 10-43* [in Ukrainian].
8. Kovaliv, M.V., Gavrylciv, M.T., Staxura, I.B. (2014). *Administratyvne sudochynstvo [Administrative proceedings]*. Lviv: Lviv Department of Internal Affairs [in Ukrainian].
9. Melnyk-Tomenko, Zh. M. (2019). *Pryncyp verhovenstva prava yak universalna zasada administratyvnoho sudochynstva [The principle of the rule of law as a universal principle of administrative justice]*. *Aktualni problemy vitchyznyanoi yurysprudenciyi – Actual problems of domestic jurisprudence, 6, 84-89* [in Ukrainian].
10. Aleksandrova, N.V., Kujbida, R.O. (Eds.) (2009). *Osnovy administratyvnoho sudochynstva v Ukraini [Fundamentals of administrative proceedings in Ukraine]*. Kyiv: CST [in Ukrainian].
11. Ryabchenko, O.P., Butenko, V.I., Yasynok, M.M., Lichman, L.G. & Pogribnyj, D.V. (2008). *Osnovy administratyvnoho sudochynstva v Ukraini [Fundamentals of administrative proceedings in Ukraine]*. Sumy: McDeng Publishing House [in Ukrainian].

12. Averyanov, V.B., Boyarynceva, M.A. Kresina, I.A., Lukyanecz, D.M., & Bytyak, Yu.P. (2007). *Prava gromadyan u sferi vykonavchoyi vlady: administratyvno-pravove zabezpechennya realizaciyi ta zaxystu [Citizens rights in the sphere of executive power: administrative and legal support of implementation and protection]*. V.B. Averyanov (Eds.), Kyiv: Scientific thought [in Ukrainian].
13. Pukhtetska, A. (2010). Spivvidnoshennia zmistu pryncypu verhovenstva prava i pryncypu zakonnosti: doktrynalnyi aspekt [The relationship between the content of the principle of the rule of law and the principle of legality: the doctrinal aspect]. *Pryntsypy verkhovenstva prava i zakonnosti: problemy realizatsii v pravotvorenni ta pravozastosuvanni : zbirn. mater. kruhloho stolu molodykh uchenykh, 18 travnia 2010 r., Kyiv / Vidp. red. V.P. Horbatenko*. Kyiv: Institute of State and Law. V.M. Koretsky NAS of Ukraine, 81-85 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.09.2021.