МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

ДОРОВСЬКИЙ ВАСИЛЬ ОЛЕКСІЙОВИЧ

_____
(власноручний підпис студента)

Допускається до захисту:
завідувач кафедри теорії та історії держави і права та адміністративного права,
к.ю.н., доцент
_____А.Є. Краковська
«____» _____ 2020 р.

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Спеціальність 081 Право

Магістерська робота

Керівник:
Мартинюк О.В., доцент кафедри
теорії та історії держави і права
та адміністративного права,
к.ю.н., доцент

Оцінка: _____ / ____ / _____
(бали/за шкалою ЄКТS/за національною шкалою)
Голова ЕК: _____
(підпис)

Вінниця – 2020

ЗАТВЕРДЖЕНО:
Керівник: Мартинюк О.В.
к.ю.н., доцент кафедри
теорії та історії держави і права
та адміністративного права
«___» _____ 2020 р.

МАГІСТЕРСЬКЕ ЗАВДАННЯ
студента 2 курсу СО «Магістр» групи «А»,
заочного відділення спеціальності «Право»
Доровського Василя Олексійовича

1. Тема роботи: Реалізація принципу верховенства права в адміністративному праві.

2. Строк надання студентом роботи керівнику: 20 листопада 2020 р.

3. Вихідні дані до роботи: нормативно-правові акти України та зарубіжних країн, наукова література, практика застосування законодавства щодо реалізації принципу верховенства права в адміністративному праві.

4. Робота виконується на базі: Відділу «Могилів-Подільське бюро правової допомоги» Томашпільського місцевого центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги смт. Томашпіль, Вінницької області.

5. Результати дослідження: визначити поняття та ознаки верховенства права; розкрити основні віхи процесу становлення й розвитку принципу верховенства права; узагальнити юридичну природу верховенства права як принципу адміністративного права; з'ясувати складові елементи верховенства права як комплексного принципу адміністративного права; розкрити особливості верховенства права як необхідної передумови для реалізації прав, свобод та законних інтересів осіб; проаналізувати вітчизняний досвід в європейському контексті реалізації верховенства права.

6. Область застосування результатів роботи: наукова діяльність.

Тема магістерської роботи зареєстрована № 04/08 «09» січня 2020 р.

Ст. лаборант кафедри_____ (підпис)

УЗГОДЖЕНО:
«____» _____ 2020 р.

Зав. кафедри
теорії та історії держави і права
та адміністративного права,
к.ю.н., доцент А.Є. Краковська

АНОТАЦІЯ

Доровський В. О. Реалізація принципу верховенства права в адміністративному праві. Магістерська робота. 081 Право. Кафедра теорії та історії держави і права та адміністративного права юридичного факультету, Донецький національний університет імені Василя Стуса Міністерства освіти і науки України, Вінниця, 2020. 102 с.

У роботі визначено поняття та ознаки верховенства права, розкрито основні етапи процесу становлення й розвитку принципу верховенства права; узагальнено юридичну природу верховенства права як принципу адміністративного права. Автором з'ясовано складові елементи верховенства права як комплексного принципу адміністративного права; розкрито особливості верховенства права як необхідної передумови для реалізації прав, свобод та законних інтересів осіб, а також проаналізовано вітчизняний досвід в європейському контексті реалізації верховенства права.

Ключові слова: право, принцип права, верховенство права, права і свободи, адміністративне право.

Бібліографія: 79 найм.

SUMMARY

Dorovskyi V.O. Implementation of the Rule of Law in Administrative Law. Master thesis. 081 Law. Department of Theory and History of State and Law and Administrative Law, Faculty of Law, Vasyl Stus' Donetsk National University of the Ministry of Education and Science of Ukraine, Vinnitsa, 2020. 102 p.

The concept and features of the rule of law are defined in the work, the main stages of the process of formation and development of the principle of the rule of law are revealed; the legal nature of the rule of law as a principle of administrative law is generalized. The author clarifies the constituent elements of the rule of law as a complex principle of administrative law; The peculiarities of the rule of law as a necessary precondition for the realization of the rights, freedoms and legitimate interests of citizens are revealed, as well as the domestic experience in the European context of the rule of law is analyzed.

Keywords: law, principle of law, the rule of law, rights and freedoms, administrative law.

Bibliography: 79 items.

ЗМІСТ

ВСТУП……..5

РОЗДІЛ 1. ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ЯК ФУНДАМЕНТАЛЬНИЙ ПРИНЦИП СУЧАСНОЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

1.1 Становлення й розвиток принципу верховенства права …..…….9

1.2. Поняття та ознаки принципу верховенства права ……..22

РОЗДІЛ 2. ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ЯК ПРОВІДНИЙ ПРИНЦИП АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

2.1 Юридична природа та елементи верховенства права як принципу адміністративного права ……..……34

2.2 Верховенство права як необхідна передумова реалізації прав, свобод та законних інтересів осіб …….……..55

ВИСНОВКИ……..…….74

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ПОСИЛАНЬ ……...81

ДОДАТКИ……....88

ВСТУП

Обґрунтування актуальності теми. Україна є державою, де діє принцип верховенства права, що закріплено у ст. 8 Конституції, який є фундаментальною базою у формуванні конституційного ладу держави. Його значення для правової держави визначальне, адже право – це прояв вищої справедливості і реалізація його в соціумі передусім вказує на важливість прав і свобод людини.

Процес формування правової держави є складним та послідовним, він зумовлений проведенням політичних, правових, економічних та соціальних реформ. Але цього недостатньо, адже правова держава означає верховенство права у соціумі, правовій реальності, в усіх сферах життєдіяльності людини, де цей принцип лежить в основі функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, які мають реалізовувати розумні та справедливі рішення. Ступінь впровадження верховенства права в державі в цілому, і галузі адміністративного права зокрема, впливає на рівень забезпечення справедливого правосуддя, прийняття справедливих законів та правильного їх застосування.

Запровадження державою стійких сприятливих умов для необхідного впровадження верховенства закону та права в у різних сферах суспільного життя, впровадження на різних рівнях гарантій забезпечення та механізму охорони у разі недотримання цього принципу є її переважаючими напрямками.

Водночас, в Україні існують суттєві проблеми щодо верховенства права, які мають наслідком хиткість державної влади, збільшення рівня корумпованості різних сфер, відсутність якісного правосуддя, чесного та справедливого судочинства, мають наслідком порушення основних прав і свобод особи. Таким чином дослідження питань, пов’язаних з реалізацією принципу верховенства права в адміністративному праві набуває особливої актуальності.

Верховенству права базовій основі справедливості та розумності приділяється значна увага на доктринальному рівні вченими, зокрема, можна виокремити праці К. Г. Волинки, В. В. Галунько, С. П. Головатого, Р. Ф. Гринюка, М. І. Козюбри, А. М. Колодія, Р. С. Мельника, Р. О. Падалки, О. В. Петришина, В. Ф. Погорілка, П. М. Рабіновича, В. В. Сухоноса, О. Фрадинського, Т. Шуліченко та інших.

Однак, незважаючи на велику кількість публікацій, існує необхідність у подальшому дослідженні реалізації принципу верховенства права в адміністративному праві.

Метою магістерської роботи є визначення теоретичних аспектів реалізації принципу верховенства права в адміністративному праві.

До досягнення поставленої мети дослідження необхідно вирішити такі основні **завдання**:

– визначити поняття та ознаки верховенства права;

– розкрити основні віхи процесу становлення й розвитку принципу верховенства права;

– узагальнити юридичну природу верховенства права як принципу адміністративного права;

– з’ясувати складові елементи верховенства права як комплексного принципу адміністративного права;

– розкрити особливості верховенства права як необхідної передумови для реалізації прав, свобод та законних інтересів осіб;

– проаналізувати вітчизняний досвід в європейському контексті реалізації верховенства права.

Об’єктом магістерської роботи є суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації верховенства права як принципу адміністративного права.

Предмет дослідження – реалізація принципу верховенства права в адміністративному праві.

Методи дослідження. Теоретичним і методологічним базисом дослідження є роботи, передусім, вітчизняних вчених у галузі теорії права, конституційного та адміністративного права.

У магістерській роботі використані такі методи: діалектичний метод, системно-структурний метод, порівняльно-правовий та формально-юридичний методи, а також історико-правовий метод.

Результати дослідження (положення, що виносяться на захист):

визначено поняття та ознаки верховенства права;

розкрито основні віхи процесу становлення й розвитку принципу верховенства права;

узагальнено юридичну природу верховенства права як принципу адміністративного права;

з'ясовано складові елементи верховенства права як комплексного принципу адміністративного права;

розкрито особливості верховенства права як необхідної передумови для реалізації прав, свобод та законних інтересів осіб;

проаналізовано вітчизняний досвід в європейському контексті реалізації верховенства права.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів. Ключовим наслідком дослідження магістерської роботи є комплексна характеристика процесу реалізації верховенства права як принципу сучасного адміністративного права. Окремі позиції та висновки, що знаходяться в роботі, можуть бути основою для подальших академічних пошуків і наукових досліджень.

Апробація результатів дослідження представлена у вигляді опублікованих тез доповідей:

Доровський В. О. Щодо поняття принципу верховенства права. *Сучасні проблеми законодавства, практики його застосування та юридичної науки*. Випуск XXVII: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної інтернет-

конференції здобувачів вищої освіти і молодих учених «Весняні юридичні читання – 2020». 30 квітня 2020 р., Вінниця: ДонНУ імені Василя Стуса, 2020. С. 30-32.

Доровський В. О. Становлення принципу верховенства права в англійській правовій доктрині. *Сучасні проблеми законодавства, практики його застосування та юридичної науки*. Випуск XXVIII: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції здобувачів вищої освіти і молодих учених «Осінні юридичні читання – 2020». 27 листопада 2020 р., Вінниця: ДонНУ імені Василя Стуса, 2020. С. 49-51.

Структура магістерської роботи обумовлена її метою та завданнями і включає вступ, два розділи (які разом містять 4 підрозділи), висновки, перелік використаних посилань та додатки.

РОЗДІЛ 1
ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ЯК ФУНДАМЕНТАЛЬНИЙ ПРИНЦИП СУЧАСНОЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

1.1 Становлення й розвиток доктрини верховенства права

На сучасному етапі розвитку цивілізації верховенство права є однією з найважливіших демократичних цінностей. Цей принцип давно є ключовою складовою міжнародно-правових актів, особливо тих, що регулюють права і свободи людини та особи. Все більш часто верховенство права як ідея закріплюється у національних конституціях і законах, цим принципом постійно користуються міжнародні та національні суди.

Не оминула значної підтримки верховенства права і наша держава. Без вказівок на цей принцип не обходяться програми діяльності більшості політичних партій, поняття «верховенство права» широко використовується в нормативній практиці, в рішеннях КСУ. Верховенство права є чи не найактуальнішим об’єктом наукового пошуку; до його проблем звертаються не лише вчені юристи, а й політологи, історики, соціологи, представники інших сфер суспільного життя [20, с. 359].

З формуванням України як правової, демократичної, суверенної держави ключовим і фундаментальним принципом реалізації прав та свобод людини і особи є положення верховенства права, який закріплений у статті 8 Конституції України, де сказано, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права [33]. Далі, в тій же статті Основного Закону, констатується, що Конституція має вищу юридичну силу в державі, а її норми є нормами прямої дії. Тобто, може скластися враження, що Конституція України пов’язує верховенство права виключно із вищою силою норм самої Конституції щодо всіх інших правових норм, які діють в суспільстві. Насправді ж закріплення даного принципу показує бажання нашої держави формувати свою систему права на основі ідей,

що визнаються важливими для будь-якого громадського суспільства вже протягом тривалого часу.

За твердженням Р. О. Падалки для з'ясування сутності принципу верховенства права, становлення якого відбувалося протягом багатьох століть, необхідно звернутися до першопричин виникнення самого права [41, с. 10].

У правовій теорії та юридичній науці положення щодо генезису права є одним з дискусійних. Дослідження права та його змісту неможливе без пошуку підстав та передумов, що викликали його буття. чинники, що обумовили виникнення держави, багато в чому схожі чинникам, що призвели до виникнення права. Коли при дослідження процесів появи держави основна увага спрямована узагальненню розвитку організаційних структур, що існували в первісному ладі, то при вивченні генезису права основна увага зосереджується на його впорядкуванні [10, с. 88].

З розкладом родового ладу загострюються соціальні конфлікти, втрачається єдність членів суспільства, а існуючі мононорми перестають забезпечувати порядок та стабільність. На переконання більшості дослідників певна частина найбільш значущих соціальних норм первіснообщинного ладу потребувала спеціального захисту. Формування права відбувалося у результаті ускладнення суспільних відносин, що постійно повторювалися. Воно стало визнаватися і захищатися державою.

Поява закону багато в чому обумовлена тими ж причинами, що й генезис держави. В умовах розвитку соціальних зв'язків суспільні норми первісного ладу стали неспроможними регулювати забезпечені зв'язки, обов'язкові для всієї народної діяльності. Формування і ускладнення політичного життя, розшарування суспільства на протилежні соціальні верстви (касти, стани, класи) з нерівним майновим і соціальним положенням посилювали численні суперечності й конфлікти. Розвиток особистості призводить до перетворення людини на самостійного індивіда із власними особистими потребами та інтересами. Водночас, для якомога більшого задоволення власних потреб та

інтересів людина вимушена свідомо обмежувати свою діяльність, нехтуючи на користь громади частиною своєї свободи. Внаслідок цього всі члени суспільних відносин наділялися новими за змістом взаємними правами і обов'язками, які спочатку мали казуально-особистий характер. З часом, у міру повторюваності типових життєвих ситуацій, що виникали, і контролю за їх розвитком з боку владних структур, вони набували нормативного значення і визнавалися загальнообов'язковими [73, с. 169-170].

Отже, маємо підстави стверджувати, що виникнення права було пов'язано з, по-перше, якісним ускладненням виробництва, політичного та духовного життя суспільства; по-друге, виділенням індивіда як учасника суспільних зв'язків із своїми претензіями на автономність існування (суспільну свободу); по-третє, виникненням держави, якій потрібен новий законодавчий соціальний регулятор, що міг врегулювати такі цілі, як забезпечення функціонування соціуму як цілісної системи вищого ладу, підтримувати в ньому належний лад, а також закріпити та забезпечити особисту свободу автономної людини.

Здійснити вказані цілі було не під силу законам первіснообщинного суспільства, тобто нормам-звичаям. Цю функцію узяло спеціальне право, що формувалося, визначальною рисою якого став метод примусу [65, с. 212].

Фахівці у галузі теорії права і держави вказують, що виникнення права – тривалий історичний процес. Основними етапами його формування були такі: визнання індивідуальних, фактичних, повторюваних відносин як норм, санкціонування державою звичаїв; запровадження законів судовими інстанціями; встановлення законів державною владою у вигляді формальних документів.

Тобто можемо сказати, що процес розвитку і становлення права пов'язаний із зміною суспільних та виникненням економічних відносин, появою антагоністичних верств населення і необхідністю гарантування та забезпечення прав і свобод менш захищеного класу суспільства.

Нині поняття «право» досить широко вивчається і розглядається ще й у філософсько-правовому значенні. Так, у працях М. І. Козюбри, С. І. Максимова, І. П. Малинової, Л. В. Петрової, П. М. Рабіновича та інших науковців зустрічаємо спроби дати максимально об'єктивне визначення права у філософсько-правовому значені [54, с. 338].

Філософсько-історичний підхід до пізнання права має великі перспективи, тому що він торкається різних проявів людської історії та охоплює різні сторони буття (пізнання) права, а саме: екзистенційний, феноменологічний, онтологічний тощо. Отже, існування такого підходу дозволяє нам чітко зрозуміти, що зазначені аспекти права повинні розглядатися в їх динаміці та в контексті історичного розвитку, тому що саме на історичних етапах розвитку права ми можемо з'ясувати його суперечливу природу [41, с. 13].

Отже, право є складним, структурованим та динамічним явищем, яке постійно розвивається та удосконалюється; явище, що пройшло певні етапи історичного розвитку та становлення. Право – не просто абстрактна категорія, комплекс норм, що регулюють суспільні відносини, але й складова частина самого суспільства, в межах якого воно діє та функціонує. Право та суспільство – взаємозалежні та невід'ємні поняття, так як за допомогою суспільства розкриваються основні цінності права, а право надає значення цьому суспільству, наділяє суспільні відносини правовим змістом та властивостями, які ґрунтуються не тільки на нормах моралі, а й на нормах права, і становлять основу людського буття.

Для того, щоб здійснити дослідження першопричин виникнення принципу верховенства права, його сутності та змісту, актуальності проблеми реалізації принципу на практиці, впровадження його в життя українського суспільства, необхідно дати визначення понять «принцип» та «верховенство».

У загальнотеоретичному розумінні, принцип – це сукупність основоположних, базових ідей, думок, поглядів, на яких ґрунтуються певні

суспільні відносин, а верховенство – це панування чогось, те, що стоїть вище. Тобто, співставляючи такі три самостійні категорії як «принцип», «верховенство» і «право», Р. О. Падалка зауважує, що принцип верховенства права – це панування права в суспільстві, в державі [41, с. 19].

Принцип верховенства права (англ. the rule of law), що має давні витоки, сучасна правова наука розуміє передусім як панування права у життєдіяльності осібського суспільства і правової держави.

Термін «верховенство права» вперше вжив у 1656 році англійський публіцист та ідеолог нового стану буржуазії Д. Ґарінгтон (1611-1677) [19, с. 31]. А от перше доктринальне тлумачення цей принцип отримав у роботі відомого англійського вченого-конституціоналіста кінця XIX ст. – початку XX ст. Альберта Венна Дайсі «Вступ до науки конституційного права» [78, с. 102]. Він вказував, що для отримання найкращого ефекту від реалізації ідеї верховенства права потрібно розрізняти три схожі за своїм змістом концепції:

1) домінування права: особа може бути притягуватись до відповідальності в випадку безпосереднього порушення права, у встановленому законом порядку та в судових інстанціях;

2) верховенство права: кожна особа, безвідносно до посади і статусу в соціумі, рівна перед законом;

3) домінування духу законності: відповідність суті основного закону ідеї верховенства права на основі загальних принципів (право на особисту свободу, на публічні збори), які є наслідком судочинства, що визначають права осіб у деяких справах, розглянутих у суді [55, с. 35].

А. Дайсі, досліджуючи це питання, виходив з природи англійського загального права, основою якого протягом усієї англійської історії слугував принцип «верховенства розуму» [68, с. 64].

Доктрину А. Дайсі вибудовано на трьох основних ідеях:

1) право бореться з авторитарною владою. Лише у випадку порушення певною людиною норми суд призначає їй санкцію у належному порядку. Уряди

не мають мати значних дискреційних можливостей, які обов'язково мають бути значно обмеженими;

2) кожна особа повинна бути рівною перед нормами незалежно від посади і соціального положення;

3) основним джерелом закону є не приписи конституції, а природні права особи. Кожна особа в соціумі повинна мати права та свободи, які дозволяють їй здійснювати все, що вона хоче. Якщо її права обмежено чи порушено, вона має право на звернення до суду.

Подібні висновки робить і С. П. Головатий у трьохтомній монографії «Верховенство права». Вчений наголошує, що акцентуючи увагу на головному в теоретичній спадщині Алберта Дайсі, зокрема – до викладеного в її рамках змісту верховенства права як основоположного принципу англійської конституції, слід відновити в пам'яті ті його три значення, які англійський класик, власне, й заклав первісно як його ключові складові елементи. Отже, мова йде про верховенство права як:

а) заперечення деспотичної влади;

б) рівність перед правом;

в) конституційне право, що є наслідком прав особи, а не їхнім джерелом.

Надалі С. П. Головатий зазначає, що дозволимо собі певний ризик стверджувати: навіть зважаючи на, здавалось би, такі вагомі чинники, як істотна історична відстань між появою концепції верховенства права в Англії та потребами її практичного застосування вже як юридичного принципу в сучасній Україні, а також на суттєві відмінності в політичній і особливо у правничій культурі англійського і українського суспільств, ми не вбачаємо особливих перешкод для того, щоб первісно визначену Албертом Дайсі структуру верховенства права не можна було застосувати при визначенні конкретного юридичного змісту принципу верховенства права як основоположного принципу українського конституційного права.

Навіть попри те що сама доктрина Алберта Дайсі кінця XIX століття в наші часи декому може видатись «несучасною» або такою, що втратила, так би мовити, свою первісну «чистоту» (бо, особливо після Другої світової війни, з одного боку – зазнала активного творчого розвитку як концептуальна основа англійської конституції, а з іншого – вийшовши за межі англосаксонської системи права, стала універсальною доктриною сучасного європейського правопорядку, поширившись і на континентальну систему права), її осердям і надалі не змінно виступають зазначені три класичні складові елементи [8, с. 633].

Класична теорія англійського загального права була викладена англійським теоретиком природного права У. Блекстоуном ще у XVIII ст., який вважав, що саме ідея верховенства логосу і є найкращою характеристикою принципу верховенства права. Ця ідея поширилась та була сприйнята дещо пізніше (на початку XX ст.) і у країнах романо-германської правової системи: Німеччині, Австрії, Франції [68, с. 65].

Таким чином, категорія «верховенство права» має багато різноманітних тлумачень, кожне з яких відіграє важливу роль у науково-прикладних дослідженнях і саме воно є основним конституційним принципом, на якому базується всі суспільні зв’язки і за допомогою якого втілюються права і свободи людини і громадянина.

Ідея верховенства права розглядалася ще вченими у добу Античності та Середньовіччя. Однак значне місце посідають політико-правові праці Т. Гоббса, Г. Гроція, І. Канта, Дж. Локка, Ш. Л. Монтеск’є, Б. Спінози тощо. Теорія «верховенства права» означала потребу підпорядкування «позитивного» (прийнятого державою) права «непозитивному», тобто встановленому вищими силами, а пізніше, після пояснення Ж.-Ж. Руссо доктрини народного суверенітету, – соціумом. В реальності ж дія ідеї верховенства права означає, що держава та її структури мають визнати примат прав людини і підпорядкувати останнім свої функції [40, с. 6].

Кожне явище має свої передумови виникнення та певні історичні витоки. Воно проходило притаманні йому етапи зародження, становлення та розвитку. Не є винятком, за словами Р. О. Падалки, і принцип верховенства права [41, с. 23]. Остаточне формування поняття «верховенство права» припадає на XIX століття, але для того, щоб знайти першопричини і передумови появи цього явища, доречно звернутися до юридично-державницького досвіду попередніх епох.

У добу Античності у працях давньогрецького філософа Платона (427-347 рр. до н.е.), особливо у роботі «Держава», зазначені принципи і правила, якими має керуватися досконала, на думку філософа, держава. Провідними ідеями такої держави повинні бути ідеї Добра і Справедливості. Її виникнення Платон пов'язував з потребою окремих людей об'єднувати власні сили з ціллю полегшення спільного співбуття. Подібне спільному він і називав «державою» [34, с. 116]. Держава може бути щасливою, «якщо лише вона вірно побудована», а вірно сформованій державі властиві чотири доброчесності: мудрість, логічність, чесність і справедливість. Аналізуючи «ідеальну державу», філософ часто вживає поняття «норма». Платон розуміє поняття «закон» не в сучасному значенні його як нормативно-правового акта законодавчого органу держави, а скоріше в значенні суспільного ладу. Так, С. П. Головатий вказує, що «коли Платон вказував, що для «побудови держави» необхідні «вірне навчання і виховання», які «сприяють вияву в особистості добрих природних схильностей»; що «вже перші забави… дітей не повинні порушувати закону», то тут скоріше мався на увазі певний «лад», який має панувати у державі» [16, с. 19].

Учення Платона щодо права і держави розвинув інший великий філософ античності – Аристотель. Так, С. П. Головатий наводить його міркування про людину як істоту чесну, обдаровану розумом, розсудливу, здатну сприймати поняття добра та зла, справедливості й несправедливості, про державу та її устрій (тиранію, олігархію, демократію, яку не можна визначати надто

спрощено), вимоги до осіб, що здійснюють владу (досконалі моральні чесноти), панування закону (під яким він розумів встановлення порядку на засадах справедливості, а не як акт законодавця), про справедливість і право, які слугують загальній користі [14, с. 82].

Продовжувачем античної традиції щодо зародження ідеї верховенства права вважають давньоримського юриста, мислителя і державного діяча Марка Тулія Цицерона. У праці «Про державу» він називає три форми державного устрою: царська влада, влада оптиматів і демократія. Показовим є його висновок про владу оптиматів: «Така держава, яка повністю перебуває в руках кліки, не може по справедливості називатися державою» [14, с. 93]. Критикуючи кожен із цих видів державного устрою, Цицерон пропонував створювати четвертий вид державного ладу за рахунок поєднання попередніх трьох. У зв'язку з цим доречною є його цитата, яку наводить автор: «Якщо в державі нема рівномірного розподілу прав, обов'язків і повноважень із тим, щоб достатньо влади було у магістратів, достатньо впливу в ради найперших людей і достатньо свободи в народу, то цей державний лад не може зберегтись незмінним». Головний висновок Цицерона – всім керує божественний розум (як тотожні поняття – розумна природа, закон). І «їхнє правління полягає в тому, щоб чинити добро та запобігати злу» [14, с. 98].

Критерієм справедливості людських законів у Цицерона виступає їх спів падіння із природою. «Дійсний закон – це розумне положення, що відповідає природі, поширюється на кожного», – стверджував видатний мислитель. Вічний закон був логосом, який походить із натури (спонукаючи до порядних справ і відвертаючи від порушення), був розумом, який починає бути законом не тільки відтоді, коли зафіксований, а вже тоді, коли з'явився. З'явився він одночасно з божественною ідеєю. Отже, закон є установою, що відрізняє справедливе від несправедливого і виражене у кореляції з даньою першоосновою усього сутнього – природою, за якою узгоджуються людські закони.

Справедливість, за Цицероном, є категорією, яка являє собою основу не лише нормативного акту, а й права: «…де відсутня справедливості, не може бути і закону. Бо те, що є правом, традиційно є і справедливістю. Що ж не відноситься до справедливого, і законом бути не може. Тому що не можна іменувати правом несправедливі норми осіб». Крім того, філософ стверджує, що справедливість є основою функціонування держави: «… де нема чесної справедливості, там не може бути і закону, якщо навіть таке рішення прийме зібрання людей …». Потім, у зв'язку з вказаним, коли держава є окремою справою народу і народ не дотримується закону: «… де нема права, там відсутня і справедливості», робиться категоричний висновок: «… де нема справедливості, там відсутня і держави. Справедливість, у свою чергу, є доброчесністю, що віддає кожному своє» [75, с. 86-94].

Відтак такі явища як «справедливість», «верховенство права» і «держава» тісно і нерозривно пов'язані між собою, витікають один з одного, так як справедливість, будучи морально-етичним поняттям, містить в собі уявлення про сутність людини і її невід'ємні права, вимоги відповідності між практичною роллю різних індивідів (соціальних груп) в житті суспільства та їх соціальним становищем, між їхніми правами і обов'язками, між працею і заохоченням, злочином і покаранням. Справедливість є тим базисним елементом, який покладений в основу права, так як норми моралі і норми права мають такий зв'язок, який неможливо розірвати. Мораль передує виникненню права і є початком його виникнення і розвитку. Тому без справедливості не може існувати право, а без права – справедливість, так як принцип верховенства права є вищим проявом справедливості. В свою чергу, держава, яка є вищою формою організації суспільства, являє собою останню ланку в цьому ланцюжку, оскільки фактично принцип верховенства права не може бути реалізований без державних органів, їх певних способів організації і діяльності та взаємодії з іншими суб'єктами [41, с. 23-24].

Черговий етап розвитку ідеї верховенства права вчені пов'язують з іменем відомого англійського філософа і юриста Джона Локка. За визначенням С. П. Головатого, його теоретична спадщина (робота «Два трактати про врядування») – це не лише відгук на події Славетної революції в Англії 1688 року чи наслідок творчої дискусії, а і як питання природи суспільства і політики, права особи та моральні імперативи, що покладаються на владу [14, с. 216].

Послідовником ідей Дж. Локка щодо принципу верховенства права вважають представників просвітницького руху, серед яких відомий французький мислитель Ж.-Ж. Руссо. Він вніс корективи в ліберальну думку епохи Просвітництва, опублікувавши, зокрема, працю «Про суспільний договір або принципи політичного права» [14, с. 361]. За Руссо принцип політичного права є принципом права, а суб'єктивне право людини, є її природним правом і тому будь-яка державна влада має бути підпорядкована природному праву людини, а держава – верховенству такого права.

Якщо звертатися до вітчизняної політико-правової традиції, то елементи сучасного принципу верховенства права можна віднайти у правовій спадщині України-Русі. Так, прийняття християнства відіграло роль потужного каталізатора у процесі розвитку суспільства. З цього приводу О. А. Братко-Кутинський зазначав, що положення християнства, змінюючи душі людей, майже не змінювали світогляду суспільства. Християнське віровчення мав багато спільного з язичницьким. Після прийняття християнства життя старої релігії лише набрало нових форм. Але головний ефект християнства полягав у піднесенні цивілізаційного рівня Київської Русі, особливо її центру – Києва. Таким чином, через офіційне прийняття християнства з великокняжої Київської стала Русь Українська, що ввійшла у світ як повноцінна велика нація зі своєю релігією, свідомістю, державою, законами, мораллю та культурою [22, с. 73]. Відтак філософія права у Київській Русі ґрунтувалася на духовно-моральному началі, на народній духовній культурі та глибинній філософії, а право

ототожнювалося з правдою і справедливістю. Про це свідчать такі давньоруські джерела, як «Руська Правда», «Повчання» Володимира Мономаха, «Послання» митрополита Никифорова, «Слово про Закон і Благодать» митрополита Іларіона та інші.

Ще донедавна у вітчизняній правовій науці домінував «радянський» аналог принципу верховенства права – принцип верховенства закону. За твердженнями сучасних дослідників у радянській науці термін «верховенство або панування права» вживався переважно в критичному контексті [41, с. 26]. Певний відхід від негативного ставлення до верховенства права був запропонований Л. С. Явичем, який був переконаний, що верховенство права визначається характером кореляції між правовими та виробничими стосунками, право є специфічним соціальним явищем, що обумовлений історичним, категоричним правом людини та громадянина на свободу, чесність, справедливість, недоторканність, а також верховенство права підкоряє державу соціуму [77, с. 12].

Таким чином, на кінцевому етапі існування СРСР починає стрімко розвиватися позитивне ставлення до верховенства права, втілення в нього великих надій на те, що саме основні права людини і громадянина стануть пріоритетними над інтересами держави, тобто людина стоятиме в центрі всіх суспільних процесів. Серед вітчизняних вчених на початку 1990-х років збереглись суто позитивістські підходи до проблеми верховенства права. Після прийняття 1996 року Конституції України концепція верховенства права у вітчизняній літературі починає орієнтуватись на світові досягнення в цій сфері. Так, П. М. Рабинович під верховенством права трактує домінуючу роль права у відносинах між різними учасниками суспільного життя, у життєдіяльності державних і недержавних утворень, суспільних спільнот, груп, об’єднань, усіх суспільства. Отже, верховенство права може бути визначене як примат у суспільстві передусім прав людини [57, с. 12].

Сучасні зарубіжні дослідники, за твердженням А. А. Пухтецької, відводять традиційно значну увагу вивченню суті ідеї верховенства права у національних правових сім'ях. Встановлення ідеї верховенства права на рівні конституцій багатьох сучасних держав засвідчує фундаментальне (засадниче) роль теорії та принципу верховенства права для розвитку демократичних принципів державного життя. Як зазначає сучасний науковець Ж. Зіллер, що отримав славу в Україні своїми адміністративно- та конституційно-правовими дискурсами у сфері євроінтеграції та конвергенції, «теорії правової держави, законності та домінування права розвивалися у різних державах, проте, не будучи тотожними разом передбачають підкорення адміністративному закону, а отже, судам». У цьому, як відмічає згаданий дослідник, полягає суть адміністративного права в усіх державах Західної Європи. [56, с. 66].

У XX ст. ідея верховенства права має широке міжнародно-правове поширення. Вимоги щодо його встановлення та реалізації були закріплені у багатьох міжнародних актах провідних організацій (наприклад, ООН) та європейських регіональних структур (ЄС, РЄ та ін.). З урахуванням вказаного набули поширення євроінтеграційний та глобалізаційний контексти тлумачення концепції та ідеї верховенства права, а в ЄС було запроваджено принцип верховенства права ЄС.

Принцип верховенства права зараз вже завершується рамками національної правової сім'ї. Адже його суть, поряд із традиційним тлумаченням змісту та ролі конституційного положення про верховенства, зазнав певних перетворень, що проявилися у використанні фундаментального змісту даної поняття провідними європейськими регіональними структурами в контексті євроінтеграційних явищ та процесів та заснування новітніх форм взаємодії (союзів, правових просторів).

Так, європейські регіональні структури: ЄС, РЄ – нормативно запровадили ідею верховенства права як засадничий, основоположний по

відношенню до правових сімей як власне цих структур, так і правових систем країн-членів зазначених регіонів [56, с. 66].

Таким чином, принцип верховенства права є пріоритетним у правовій державі; він пройшов складні етапи історичного розвитку – від Античності до сьогодення; цей принцип почав активно застосовуватися в нашій країні саме після проголошення незалежності, закономірно отримавши конституційне закріплення як один з основних напрямів її подальшого розвитку; зміст даного принципу полягає у співвідношенні права та держави, підпорядкованості держави і її інститутів праву; принципу верховенства права притаманний транснаціональний характер, який передбачає його панування не тільки в рамках національної правової системи, але й на європейському рівні.

1.2 Поняття та ознаки принципу верховенства права

Не дивлячись на здобуття верховенством закону характеру глобального цінності та однієї з ключових демократичних ідей, його поняття, на думку багатьох вчених, до цього часу залишається спірним.

Відсутня одностайна думка у його розумінні також в нашій державі, – вказує М. І. Козюбра. Незважаючи на те, що останнім часом думки у підходах щодо пояснення верховенства права у вітчизняній науці дещо обмежився (щонайменше тотожність його з типовим для нашої теорії і практики ідеєю верховенства закону чи з верховенством всіх нормативно-правових актів, як це було в 90-х роках 20 століття, нині майже не видно), загальної згоди щодо його тлумачення не досягнуто. Не допомогло цьому навіть спроби пояснити ідею верховенства права КСУ [27].

Не будемо вдаватись до аналізу різних думок і бачень, що стосуються поняття верховенства закону, наголосимо лише на тому, що значна складність і багатоманітність цього терміну, як і самого закону, робить хибною будь-яку спробу дати якесь загальне визначення ідеї верховенства права, що буде на всі випадки життя.

Це утверджується не тільки класичною правовою теорією, про що вказувалось вище, а й юридичною практикою, зокрема практикою ЄСПЛ, який неодноразово вказував на необхідності змістовної інтерпретації поняття верховенства права, прив'язаної до обставин, уникаючи такого його тлумачення, яке можна було б розповсюдити на всі життєві випадки.

Звісно це не означає, що єдиних бачень про зміст верховенства права неможливо досягти. Як говорить сучасний науковий досвід, найбільш корисним для його розуміння є розуміння верховенства права «як певної сукупності щільно переплетених між собою ідей, які разом творять основу теорії конституціоналізму, а тому є необхідним для будь-якого…демократичного суспільства» [4, с. 10].

Через структурні частини верховенства права розкривається його сутність у міжнародно-правових актах, зокрема у Резолюції асамблеї Ради Європи «Про принцип верховенства права», Рішенні Гельсінської Ради «Подальше зміцнення верховенства права у зоні ОБСЄ», Рішенні Комітету сприяння розвитку ОЕСР «Рівний доступ до правосуддя», у вказаному Звіті щодо ідеї верховенства права Венеціанської комісії та наукових робіт. Ці складові верховенства права є доволі різними за своїм джерелом, природою, роллю для характеристики важливих ознак верховенства права та його прикладних моментів тощо. Деякі автори налічують більше сотні таких структур [20, с. 360-361].

На даному етапі утвердження демократичних цінностей в Україні характеризується глибокими перетвореннями в різних сферах суспільного життя. Це стосується покращення взаємовідносин державних інституцій з громадянським суспільством, що здійснюється за допомогою ідей правової держави, ключове місце серед яких відведено ідеї верховенства закону. Ідея верховенства права є індикатором існування ефективної системи управління будь-якої держави. Він спрямований на забезпечення та втілення прав, свобод та законних інтересів людини. Зазначений принцип визначається як

фундаментальний оскільки він зосереджений на встановленні демократичних основ як у межах всієї правової системи, так і окремих її структур [6, с. 72].

Закріплення і забезпечення в Україні на конституційному рівні принципу верховенства права привернуло увагу вітчизняних та зарубіжних дослідників до проблеми визначення його сутності та змісту. Зокрема дане питання висвітлюється у дослідженнях Д. О. Вовка, В. М. Гайворонського, Р. Ф. Гринюка, А. П. Зайця, Є. В. Назаренко, О. Ф. Скакун, В. М. Співака та інших науковців. Також дану проблему відобразили у наукових працях і такі відомі вчені: В. Ф. Погорілко, І. П. Голосніченко, А. М. Колодій [25], Л. С. Мамут, К. Г. Волинка, П. М. Рабінович, В. В. Сухонос, В.В. Копєйчиков [18].

В умовах розбудови громадянського суспільства та правової держави цінність категорії прав людини є програмно-визначальною для усього подальшого суспільного розвитку. За словами Т. О. Чепульченко, гострота проблеми особливо очевидна з огляду на тяжке тоталітарне минуле нашої країни та відсутність власної державності упродовж кількох століть її історії [76, с. 50]. У зв’язку з цим актуальним і необхідним є аналіз поняття «принцип верховенства права» та здійснення тлумачення його змісту.

Для формування демократичної і суверенної держави важливим є законодавче регулювання принципу верховенства права, який стане основою розвитку в суспільстві вищої рівності, соціальної справедливості. Оскільки саме цей принцип відіграє основну роль в процесі розвитку правової держави, де верховенство права займає важливе місце серед інших засад, так як він пронизує усі зв’язки суспільного життя і має братися за основу у діяльності органами влади [41, с. 43].

Одним із підходів, який застосовується до тлумачення змісту принципу верховенства права, є матеріально-правовий, який фундується на етичних уявленнях про належну правову сім’ю та визначає стан втілення верховенства права тим, наскільки ця система відповідає таким поглядам. При цьому виділяються три основні позиції, що становлять основу такого положення:

захист від свавілля та війни; надання змоги суспільству планувати свою діяльність із розумною впевненістю, що вони здатні зрозуміти наслідки різних дій, наприклад, дій органів державної адміністрації; гарантії від окремих видів дискреційного свавілля державних осіб [41, с. 43].

На основі цього підходу розкривається вся сутність принципу верховенства права, ставлення окремого індивіда до нього та впевненість у засобах його реалізації. Не все те, що декларується законом, втілюється на практиці і це найбільша проблема нашої сучасної держави. Тому на основі матеріально-правового підходу верховенство права втілює в себе певні моральні ідеї про існування правової держави та гарантування їх дотримання під час виконання посадовими особами та державними органами своїх повноважень. Мета громадянського суспільства полягає у потребі робити все необхідне для максимально забезпечення дії принципу верховенства права та неупередженого його застосування у всіх сферах суспільної діяльності.

А от щодо функціонального підходу до визначення верховенства права, то він схожий до матеріального, але увага в ньому концентрується на тому, наскільки вдало право та правова система в цілому виконують завдання захисту інтересів особи. Зокрема, чи унеможливлюють реалізацію рішень державними органами на власний розсуд і забезпечують їх передбачення [51, с. 20-21]. В даному випадку, оскільки верховенство закону є основоположним принципом захисту основних прав особи, значна увага приділяється функціональним його особливостям. А саме, чи ефективно він реалізується в житті, чи на достатньому рівні держава виконує поставлені завдання щодо забезпечення та реалізації інтересів особи.

Таким чином, різні підходи мають право на своє існування, так як кожен із них по-своєму розкриває зміст принципу верховенства права, показує нам різні його аспекти та дає можливість з’ясувати найважливіші властивості та ознаки, які в сукупності і формують в нашій свідомості поняття «принцип верховенства права».

Сучасні дослідження доводять, що ідея верховенства права для вітчизняного законодавства не новий, але проблема його тлумачення полягає у різноаспектності розуміння даного поняття [41, с. 44]. Так, теоретично принцип верховенства права можна тлумачити у кількох аспектах – широкому і вузькому. В широкому тлумаченні – як принцип належної організації державної влади в соціумі, як верховенство закону над державою. За таких умов верховенство права майже тотожне з засадами правової держави. У вузькому тлумаченні – як кореляція права й закону в регулюванні суспільних стосунків, їх місця в забезпеченні порядку, тобто як верховенство права над законом [42, с. 18-19].

Основний закон вказує нам саме на такий підхід і закріплює визнання та реалізацію верховенства, а також роз'яснює його суть:

а) як найвищу юридичну силу основного закону та відповідність йому законів та інших актів;

б) як пряму дію норм Конституції та гарантування права на звернення.

Отже, Основний закон, проголошуючи нашу державу демократичною, соціальною, суверенною, виключає широке тлумачення верховенства, але орієнтує нас на тлумачення цього принципу у вузькому розумінні, тобто поняття «право» у співвідношенні з поняттям «закон», вважається вищим за своєю дією, тобто визнається його пріоритет над верховенством закону.

Отже, ідея верховенства права є основним принципом, який визначає певні вимоги до всіх соціальних інститутів для забезпечення базових, невідчужуваних та невід'ємних основних прав і свобод людини.

Вітчизняні вчені-правознавці виділяють різні погляди щодо змісту принципу верховенства права. Передусім, принцип верховенства права значить, що державне право, яке створюється суспільством, має ґрунтуватися на природному праві, що обмежує державну владу і є свого роду фільтром позитивного права. Самостійного значення принцип верховенства права набуває тоді, коли розрізняють закон і право. При цьому робиться узагальнення

про те, що поза доктриною природного права цей принцип не може діяти [43, с. 64].

На наш погляд, принцип верховенства права, передусім, має втілювати в собі справедливість, гуманність та добро, тобто він має бути універсальним та базовим принципом, який є найважливішим засобом забезпечення та реалізації усіх громадянських прав.

Сучасні підходи до визначення принципу верховенства відрізняються.

Так, П. М. Рабінович зазначає, що принцип верховенства права не однаковий з принципу верховенства закону, відмінність між ними пов'язана з різністю у розуміння права і закону. Панування норми означає насамперед верховенство правового закону, оскільки не кожний закон є відповідним. Відповідність змісту закону праву є важливим індикатором правової держави [51, с. 341-342].

Під принципом верховенства права варто розуміти офіційне закріплення того факту, що право може бути і поза нормативно-правовими актами у вигляді рівного і розумного масштабу свободи, який отримує прояв саме у принципах правосвідомості, що є загальним та таким, що використовується для регулювання суспільних відносин [25, с. 175]. У такий спосіб акцентується увага на тому, що держава залежна від права, тобто право обмежує державу.

Верховенство права – це такий базовий принцип держави, без якого неможливе здійснення прав і свобод людини, а також гарантій, що надаються їй з боку влади [66, с. 139].

Відомий український вчений-правознавець М. І. Козюбра зазначає, що у європейській доктрині принцип верховенства права також ототожнюється здебільшого з верховенством базових прав і свобод особи, а його зміст безпосередньо пов'язаний з такими поняттями як справедливість, рівність, гуманізм [39, с. 112]. Подібне твердження підтримує і С. П. Головатий, який вказує, що принцип верховенства права має ідею природного закону, тобто ідею, яка з'явилась на визнанні такого факту: людина як істота природна

з’являється на світ з певними правами і свободами, яких їй ніхто не дає і ніхто не має права в неї відібрати [15, с. 85-86]. Отже, права і свободи людини є природними, невід’ємними, основоположними та фундаментальними.

П. М. Рабінович також розкриває верховенство права за допомогою кореляції права відносно правами людини. Він наголошує, що права людини є базовими в суспільстві, вони проявляються в таких ознаках державного і суспільних відносин: закріпленні в конституційних та інших нормах основних прав людини (закони, які не відповідають правам та свободам людини, не є правовими законами); домінуванні в суспільному бутті таких норм, які виражають волю більшості чи всього суспільства, що відображають при цьому загальні цінності та ідеали, передусім права і свободи людини; врегулюванні відносин між людиною і державою на основі ідеї: «особі дозволено робити все, що прямо не заборонене законом» [57, с. 12]. Таким чином, верховенство права виражається у непорушних правах особи.

Верховенство права існує у двох способах. Верховенство права – це верховенство права особи над обов’язком держави реалізовувати всі права і свободи людини. У першому способі, який можна назвати конституційним, ідеться про обов’язок держави своїми діями створювати основи для реалізації прав людини. Верховенство права – це верховенство природних прав особи над правами держави, правами суспільних груп, правами соціуму. У другому способі ідеться про особливий статус природних прав людини [37, с. 16-17].

При визначенні змісту принципу верховенства права, Р. О. Падалка наводить твердження професорів конституційного і адміністративного права Великої Британії Е. Бредлі та К. Евінга. За його словами, у сучасних умовах під верховенством права у цій країні розуміють три різні ідеї:

1) верховенство права означає відданість суспільства праву та порядку замість анархії, нестабільності, воєнного стану. Тобто верховенство права в даному випадку є філософською категорією, яка відображає погляди на суспільство, яке шанує та визнає пріоритет основних демократичних цінностей;

2) верховенство права є правовою доктриною надзвичайного значення, згідно з якою дії уряду (виконавчої влади) мають бути вчинені відповідно до права (як статутного, так і загального). Посадові особи держави повинні уповноважуватися правом на вчинення певних дій. У іншому випадку, тобто коли ці дії виходять за межі їх компетенції (ultra vires), вони проголошуються судами не чинними. У разі спору щодо права, останнє слово належатиме незалежним судам, які у своїх рішеннях визначають ті правові норми, які мають бути застосованими. Право також має бути чітким та зрозумілим для суб´єктів правовідносин. В зазначеному твердженні, як ми бачимо, недотримання норм права тягне за собою тяжкі наслідки, а верховенство права виступає як еталон поведінки всіх учасників суспільних відносин;

3) верховенство права є політичною доктриною, згідно з якою право виступає засобом для досягнення не будь-яких цілей, проголошених державою, а тільки легітимних, які можуть бути виправдані у вільному демократичному суспільстві. Тобто верховенство права являє собою своєрідний взірець, еталон, відповідно до якого право використовується в якості інструменту для здійснення мети, яка була поставлена на початку, але не будь-якої, а тієї, що уособлює в собі справедливі та законні бажання [41, с. 48-49].

Враховуючи різноманітні погляди вчених щодо тлумачення поняття верховенства закону, під ним слід розуміти основоположний принцип правової держави, який ґрунтується на базових принципах правової теорії та практики і визначає причини забезпечення та реалізації основних прав і свобод людини і громадянина, їх правове місце у суспільному розвитку держави.

Якщо звертатися до вітчизняної нормативно-правової бази, слід зазначити, що принцип верховенства права має легальне закріплення. Так, у рішенні КСУ від 02.11.2004 р. вказано, що верховенство права – це панування права в різних формах у суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його реалізації у правотворчу діяльність, зокрема в норми, які за своїм сутністю мають бути проникнені, передусім, ідеями соціальної справедливості, свободи,

рівності тощо [31]. Таким чином, по-перше, КСУ при вирішенні порушеного у поданні положення базується на тому, що верховенство права має впроваджуватись у правотворчу та правозастосовну діяльність держави, також у норми, які за своїм змістом мають бути прозорими та пронизані ідеями справедливості і рівності. Право не обмежується лише рамками законодавства, воно містить в собі і норми етики, і традиції, і звичаї, а також повністю засноване на справедливості. Тотожність права і закону є хибним, тому що закон, який порушує права та обмежує свободу і рівність людини, визнається несправедливим, а отже, таким, що не відповідає положенням про право.

Так само про принцип верховенства права йдеться у ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України [24], ст. 5 Господарського кодексу України [17] та інших нормативно-правових актах. Але у квазаних актах, як і в КУ, відсутнє тлумачення ідеї верховенства права.

Сучасний стан нормативного регулювання принципу верховенства права в чинному законодавстві вирізняється недостатньою конкретизацією його суті, тобто в деяких актах йдеться здебільшого про верховенство закону, а не про верховенство права; верховенство права тлумачиться з позиції публічного управління. Відтак, за твердженням Р. О. Падалки, буде доречним закріпити поняття верховенства права не лише в правових позиціях КСУ, але й на нормативному рівні. Враховуючи різноманітність поняття «принцип верховенства права», існує необхідність вказати його основні сутнісні характеристики [41, с. 50-51].

Щодо ознак принципу верховенства права, то необхідно звернути увагу на їх класифікацію, запропоновану Б. А. Футей. До них відносить, по-перше, верховенство права значить, що кожен людина підкоряються закону. Жодна людина, незалежно від положення, не може бути понад законом. Особливо важливо, щоб джерелом права був соціум. По-друге, концепція справедливості полягає у прийнятті судових рішень, які не лише будуть відповідні нормам держави, а й нормам права, і засновані на принциповій важливості

процесуального закону. По-третє, важливість забезпечення особистих прав: свободи слова, свободи віросповідання, рівності перед законом [72, с. 195].

Окремо слід звернути увагу на таку характеристику, як поділ державної влади на три гілки: законодавчу, виконавчу і судову, які реалізують функції на основі принципу стримувань і противаг. Тільки в такому випадку можна досягти верховенства права, якщо кожна «влада» буде діяти в своїх межах.

Суддя ЄСПЛ Л. Г. Лукаїдес розкриває сутність принципу верховенства права, користаючись при цьому на практику суду. У даний час принцип верховенства права має як мінімум 5 самостійних цінностей: 1) функціонування держави, яка зв'язана з правовими вимогами; 2) дотримання принципу рівності людей перед законом; 3) установлення законності та порядку в соціумі; 4) наявність ефективного правосуддя; 5) захист прав людини. Водночас підкреслюється, що всі ці цінності включені в концепцію верховенства права «у відповідь на різні потреби» [36, с. 28].

Тобто домінування права в суспільстві та державі, на переконання Р. О. Падалки, є важливим аспектом в здійсненні захисту прав людини. Право наділяє нас впевненістю щодо гарного майбутнього, регулює рівність всіх людей перед законом незалежно від соціального положення, расової приналежності, віросповідання, релігійних уподобань, сімейного статусу, статі тощо. Також воно ставить певні цілі на шляху досягнення зазначеної мети, а саме існування ефективного правосуддя, яке працюватиме на благо людей і буде основним способом захисту їх інтересів, а не жахаючим органом державного примусу [41, с. 52].

У зарубіжній правовій доктрині, наприклад, англійський фахівець конституційного та адміністративного права Г. Вейд виокремлює п'ять різних, але взаємопов'язаних ознак принципу верховенства права. По-перше, принцип верховенства права означає, що всі дії держави мають бути вчинені згідно з правом у тому сенсі, що на всі дії стосовно прав та свобод індивідів виконавча влада уповноважується правом. По-друге, діяльність виконавчої влади

здійснюється згідно з тими нормами та принципами, які обмежують її дискреційну владу та унеможливлюють зловживання нею. По-третє, всі спори стосовно законності актів адміністративних органів вирішуються судами, які є незалежними від виконавчої влади. По-четверте, закон єдиний для держави та особи у тому сенсі, що уряду, якщо це спеціально не обумовлено, не можуть належати привілеї та виняткові повноваження щодо відмови застосовувати деякі положення закону. По-п'яте, поза сферою державної адміністрації верховенство права означає, що ніхто не може бути покараний за злочини, які не визначені законом; те саме стосується адміністративних правопорушень [79, с. 25].

Таким чином, вчені розглядають верховенство права як панування права в суспільстві, де державна влада здійснюється в межах закону, а суд, який є незалежним від інших органів державної влади, приймає законні і справедливі рішення, де пріоритет надається правам та інтересам особи; як прояв справедливості, гуманізму та добра; як явище, яке породжує демократію та стає основною передумовою створення правової держави.

Поняття «верховенство права» має багато різних інтерпретацій, кожна з яких відіграє важливу роль у дослідженні даного поняття, так як саме «верховенство права» є базисним конституційним принципом, на якому ґрунтуються всі суспільні відносини і за допомогою якого реалізуються права і свободи людини і громадянина, а отже, множинність концепцій дає нам можливість розуміння цього важливого поняття в різних його аспектах, а також застосовування в практичній діяльності, в усіх її проявах.

Верховенство права визначено як панування права в суспільстві, де державна влада здійснюється в межах закону, а суд, який є незалежним від інших органів державної влади, приймає законні і справедливі рішення, де пріоритет надається правам та інтересам особи; як прояв справедливості, гуманізму та добра; як явище, яке породжує демократію та стає основною передумовою створення правової держави.

Принцип верховенства права визначено як основоположний принцип правової держави, який ґрунтується на провідних ідеях юридичної теорії та практики і визначає підстави забезпечення та реалізації основних прав і свобод осіб, їх правове положення в суспільному розвитку держави.

РОЗДІЛ 2 ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ЯК ПРОВІДНИЙ ПРИНЦИП АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

2.1 Юридична природа та елементи верховенства права як принципу адміністративного права

Сучасні підходи до розуміння верховенства прав характеризуються багатоаспектністю і динамізмом верховенства права, а також неможливістю у зв'язку з цим його універсального, придатного на всі випадки життя, визначення.

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

а) трактування верховенства права як системи щільно переплетених принципів – найбільш продуктивний підхід до його розуміння;

б) багатоманітність принципів – складових верховенства права – загальних, галузевих, міжгалузевих тощо;

в) загальна характеристика основних принципів – складових верховенства права у сфері правосуддя – розподіл влади і не втручання кожної у діяльність інших, незалежність судді, доступу до правосуддя законності, передбачуваності (foreseeability), пропорційності, правової певності, пріоритету захисту прав людини та ін. [8, с. 19].

Найбільш повно та чітко суть принципу верховенства права на сьогодні викладено у доповіді «Верховенство права», схваленій Європейською комісією «За демократію через право», яка була заслухана 25–26 березня 2011 р. Автори доповіді опрацювали існуючі у Європі підходи до розуміння суті верховенства права, вивчили підходи до застосування цього принципу Європейським судом з прав людини, Організацією Об'єднаних Націй, Радою Європи тощо та сформулювали загальновизнану концепцію верховенства права. Положення

зазначеної концепції мають братися до уваги й застосовуватися також і в Україні [9].

За визначенням В. Галунька, принципи є провідною категорією в адміністративному праві всіх континентальних європейських країн. У принципах зміст права розкривається поглиблено, у них безпосередньо виявляється сутність права, його основи, закономірності суспільного життя, тенденції та потреби. У теорії права під принципами права розуміють найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють утвердженню та захисту суспільних цінностей, визначають характер права і напрямки його подальшого розвитку [12].

Принципи адміністративного права становлять собою певне поєднання норм, ідей та теорій, які покладаються в основу адміністративного права. Принципи адміністративного права не є константою, вони розвиваються одночасно з розвитком адміністративного права. Хоча іноді принципи адміністративного права можуть випереджати розвиток адміністративного права [38, с. 65].

Принципи адміністративного права займають щодо норм адміністративного права панівне становище. Вони є свого роду меганормами, на підставі яких мають розвиватися «звичайні» норми адміністративного права. Так, у ст. 8 Конституції України наголошується, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Зазначений принцип можна віднести як до загальноправових принципів, так і до числа принципів адміністративного права. Проте реальне застосування зазначеного принципу в сфері адміністративно-правових відносин досі відбувається на недостатньому рівні. Подекуди це може пов’язуватися також з тим, що законодавець не завжди закріплює цей принцип в юридичних актах. Так, наприклад, у Законі України від 16 червня 2011 р. «Про особливості управління об’єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» слово «принцип» взагалі відсутнє [38, с. 66].

Нині питання визначення принципів адміністративного права знаходиться на першій стадії свого вирішення, оскільки у минулі часи воно практично не досліджувалося. Це пов'язувалося, зокрема, з тим, що принципи адміністративного права були замінені принципами державного управління, адже головне завдання радянського адміністративного права полягало у врегулюванні управлінської діяльності відповідних органів державної влади.

Принципи адміністративного права лише починають торувати собі шлях серед інститутів адміністративного права, у зв'язку з чим вони, на жаль, далеко не завжди аналізуються на сторінках навчальної літератури, що викликає у студентів, а подекуди і практиків відчуття того, що принципи є нічим іншим, як непотрібною теоретичною конструкцією, хоча насправді вони відіграють надзвичайно важливу роль.

Характерними рисами принципів адміністративного права є такі, що формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина й нормального функціонування громадянського суспільства та держави; визначають найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють їх утвердженню та захисту суб'єктами публічної адміністрації, визначають характер адміністративного права і напрямки його подальшого розвитку; установлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організовується діяльність суб'єктів адміністративного права. Також принципи адміністративно права характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб'єктів адміністративного права.

Отже, за твердженням В. Галунька, принципи адміністративного права – це найбільш загальні та стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення права, свобод і законних інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства і держави [12].

Принципи є провідною категорією в адміністративному праві всіх континентальних європейських країн [7, с. 138]. У принципах зміст права розкривається повністю, у них природно виявляється сутність права, його основи, закономірності суспільного життя, тенденції та потреби.

Отже, під принципами адміністративного права слід розуміти основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів адміністративного права, забезпечуються права та свободи людини і громадянина, нормальне функціонування громадського суспільства та держави.

Серед принципів сучасного адміністративного права можна виділити загальні та спеціальні галузеві.

Загальні принципи мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права. Вони виявляються і деталізуються в галузевих принципах адміністративного права, які в свою чергу поділяються на основні принципи та принципи формування й функціонування його окремих інститутів (наприклад, принципи державної служби, принципи адміністративної відповідальності, принципи адміністративної процедури тощо).

Загальні принципи українського адміністративного права закріплені в Конституції України, конкретизуються і розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах. До них належать:

1) принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина;

2) принцип верховенства права та правового закону;

3) принцип рівності однорідних суб'єктів адміністративного права перед законом;

4) принцип демократизму;

5) принцип взаємної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації і об'єктів публічного управління;

6) принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між суб'єктами публічної адміністрації та об'єктами публічного управління.

Вчені у галузі адміністративного права вказують, що першим принципом адміністративного права є принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина [11, с. 16]. Це обґрунтовуються такими чинниками: по-перше, з погляду теорії природного права право – справедливе та людяне. Основним його завданням однозначно визнається забезпечення природних прав і свобод людини та громадянина – життя і здоров'я, честі, гідності, безпеки, права на опір насиллю тощо. По-друге, виходячи з цього, будь-який адміністративно-правовий акт лише тоді може буде вважатися правовим, якщо він відповідає природному праву та узгоджується з ним. По-третє, основними глобальними напрямками діяльності суб'єктів публічної адміністрації є пріоритет забезпечення охорони прав і свобод людини. Позитивістське праворозуміння недоцільно використовувати для формування принципів адміністративного права, адже ця теорія за адміністративно-правовою нормою не бачить Людину як вищу цінність.

Отже, на основі філософії природного права доречно формувати принципи адміністративного права, а позитивістське праворозуміння є незамінним для вироблення методів та форм забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Сучасні вчені наголошують, що дотримання верховенства права і дотримання прав людини не завжди є синонімами. Однак великою мірою обидві концепції збігаються, а ряд інших прав, закріплених у таких документах, як Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, також безпосередньо стосуються верховенства права.

Правами, що найбільш очевидно пов'язані з верховенством права, є такі:

1) право на доступ до правосуддя;
2) право на законного і компетентного суддю;
3) право на викладення своєї позиції;
4) неприпустимість подвійного покарання за одне і те саме діяння;
5) право на ефективні засоби юридичного захисту в будь-якому спорі;

6) презумпція невинуватості – будь-яка особа вважається невинуватою в учиненні злочину доти, доки її вину не доведено;

7) право на справедливий суд.

Принцип верховенства права є конституційним згідно ст. 8 Конституції України, але в ній не розкрито його розуміння. На слушну думку вчених, у силу домінування в країнах європейського континентального права позитивізму принцип верховенства права мав здебільшого вираз верховенства закону [1, с. 15]. Це було довгий час притаманно вітчизняному адміністративному праву. Проте прийняття Конституції України та Кодексу адміністративного судочинства України змінило такий стан речей. Так, В останньому проголошується, що суд у вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави; суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини [23].

Таким чином, принцип верховенства права як провідний принцип адміністративного права характеризується такими рисами:

1) найвищою цінністю визнається Людина, її права і свободи, усі інші цінності, зокрема держава і закон, є вторинними;

2) законодавство і право не тотожні, нормативно-правовий акт, який порушує права і свободи людини, є неправовим і не підлягає виконанню, його виконання є караним;

3) законодавство, яке відповідає теорії природного права, підлягає беззаперечному виконанню, його невиконання є караним;

4) принцип верховенства права визначає зміст і спрямованість діяльності держави, зокрема суддів та суб’єктів публічної адміністрації.

Отже, принцип верховенства права в адміністративному праві означає, що органи публічної виконавчої влади визначають право як найвищу цінність, що забезпечує права і свободи людини та громадянина.

Провідним принципом адміністративного права Р. М. Мельник називає принцип верховенства права. З практичної точки зору цей принцип означає підпорядкування діяльності усіх публічних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини, утвердження їх пріоритету перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави [38, с. 67-68].

Принцип верховенства права нині дістав закріплення як на рівні міжнародних актів, так і у національному законодавстві, зокрема у преамбулі Статуту Ради Європи, що наголошує на «відданості» держав-членів «духовним та моральним цінностям, що є спільною спадщиною їхніх народів та справжнім джерелом свободи особи, політичної свободи і верховенства права – принципів, що становлять підвалини кожної справжньої демократії» [67]; преамбулі Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, в якій зазначається, що «уряди європейських країн … є однодумцями і мають спільну спадщину політичних традицій, ідеалів, свободи та верховенства права» [26]; ч. 1 ст. 8 Конституції України (в Україні визнається і діє принцип верховенства права) [33]; ч. 1 ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України (суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави) [24]; ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права) [53]; ч. 1 ст. 3 Закону України «Про державну службу» (принципами державної служби є верховенство права) тощо [52].

З наведених положень можна зробити висновок, що принцип верховенства права є універсальною вимогою, насамперед до держави, що у зв’язку з цим має братися до уваги її представниками як під час правотворчої, так і під час правозастосовної діяльності. Інакше кажучи, формування норм адміністративного права, а також їх застосування має здійснюватися за обов’язкового дотримання принципу верховенства права. Говорячи про

принцип верховенства права та намагаючись з'ясувати його суть і призначення, можна погодитися із С. Головатим у тому, що цей процес буде мати шанси на успіх лише тоді, коли, по-перше, буде здійснена відмова від суто позитивістського погляду на право та, по-друге, будуть належним чином опрацьовані зарубіжні видання, присвячені цій проблематиці, оскільки за відсутності національних традицій правовладдя та нерозробленості відповідної теорії процес пізнання принципу верховенства права приречений на провал [13, с. 182].

Завдання забезпечити узгоджений характер усієї юридичної системи в умовах співіснування суперечливих норм покладається насамперед на судову владу та суб'єктів публічної адміністрації в процесі здійснення виконавчої діяльності.

Особлива роль у системі інституційного забезпечення верховенства права, за словами В. Галунька, відведена адміністративному судочинству. Принцип верховенства права є первинним системотвірним принципом адміністративного судочинства [12].

Він полягає в тому, що в разі застосування адміністративним судом положень нормативно-правових актів, які обмежують або порушують права, свободи та законні інтереси особи, або в разі тлумачення їх у такий спосіб рішення, винесене в такій справі, має визнаватися недійсним.

Зміст принципу верховенства права в адміністративному судочинстві включає такі елементи:

1) можливість звернутися до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів безпосередньо на підставі Конституції України;

2) забезпечення розгляду й вирішення публічно-правового спору в адміністративному суді за відсутності законодавства, що регулює спірні відносини, його неповноти, неясності чи суперечливості;

3) застосування в діяльності адміністративного суду судової практики Європейського суду з прав людини.

У своїй сукупності ці елементи створюють підґрунтя для реалізації загальнолюдських цінностей, зокрема справедливості в публічно-правових відносинах.

Адміністративні суди мають перевіряти адміністративні акти, дії або бездіяльність органів влади та її посадових осіб на відповідність Конституції й законам України.

Повага до прав людини та забезпечення доступу до правосуддя є двома обов'язковими умовами для реалізації принципу верховенства права й розвитку інституційних механізмів його забезпечення, особливо слід відзначити в цьому роль адміністративного судочинства. Запровадження в Україні системи адміністративного судочинства є одним із найбільш значущих кроків на шляху утвердження верховенства права в нашій державі. Значний позитивний внесок у цьому процесі належить законодавчому забезпеченню утвердження верховенства права в Кодексі адміністративного судочинства, в якому виписано структурні одиниці принципу верховенства права (статті 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 235, 237) [24].

Механізмом забезпечення дієвості верховенства права у вітчизняній правовій системі є конституційний принцип, відповідно до якого норми Конституції є нормами прямої дії, звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. З цього випливає, що нормами прямої дії в Конституції є лише ті норми, що стосуються прав і свобод людини і громадянина [33].

Отже, звернення до суду безпосередньо на підставі конституційних норм прямої дії гарантовано лише для захисту прав і свобод людини і громадянина, а не для їх обмеження.

Принцип верховенства права в адміністративному праві також реалізується через принцип законності. Принцип законності в сучасному праві є похідним від принципу верховенства права і не має йому суперечити. Ідея

верховенства закону – фундаментальна складова принципу законності, підґрунтя існування правової держави, діяльності її органів. Це означає таке:

1) суб'єкти публічної адміністрації зобов'язані при здійсненні будь-яких дій суворо дотримуватися законодавства України, діяти виключно відповідно до формули правового регулювання «заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом», що знайшло своє відображення у ст. 6 Конституції України: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» та ст. 19: «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» [33];

2) забезпечення дотримання законодавства всіма невладними фізичними та юридичними особами, при цьому фізичні особи, які не мають спеціального публічного статусу, мають право діяти відповідно до першої формули правового регулювання «дозволене все, крім того, що прямо заборонено в законі», що є закріпленим зокрема у ст. 23 Конституції України: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості» [33];

3) суворе дотримання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних процедур і правил юридичної техніки;

4) прийняття органами виконавчої влади та місцевого самоврядування всіх дозволених законодавством засобів щодо забезпечення попередження та припинення протиправних посягань на права, свободи та законні публічні інтереси фізичних і юридичних осіб, невідворотності притягнення винних у скоєнні правопорушення до юридичної відповідальності та відновлення порушених прав і свобод.

Здійснюючи порівняльний аналіз принципів «верховенства права» і «законності», можна дійти таких висновків:

1) фізичні особи, які не мають владного чи спеціального статусу, можуть користуватись в адміністративно-правових відносинах принципом верховенства права, відповідно до якого мають право виходити за межі дозволів чинного законодавства. Головне, щоб при цьому не порушувалися заборонні норми права та права й свободи інших фізичних та юридичних осіб;

2) суб'єкти публічної адміністрації мають чітко діяти в межах законодавства України – іншими словами, суворо дотримуватись принципу «законності» без права виходу за межі формально встановленої компетенції, за винятком безпосереднього та невідкладного захисту життя й здоров'я людини.

Власне визначення законності як один із елементів принципу верховенства права в адміністративному праві надають Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко. Так, під законністю слід розуміти дотримання публічною адміністрацією у процесі її функціонування принципів права, положень міжнародних та національних юридичних актів, а також звичаїв, судового права [38, с. 69].

Інакше кажучи, законність не зводиться лише до непорушення вимог законів (актів, прийнятих парламентом). Її необхідно розглядати у контексті усіх писаних та неписаних форм адміністративного права.

Маючи підпорядкований характер, – зазначають французькі вчені, – підзаконний акт у свою чергу є також джерелом законності. Це пов'язано з таким. По-перше, серед підзаконних актів існує ієрархія, яка відповідає службовій (адміністративній) ієрархії. Постанова уряду має пріоритет у дотриманні законності порівняно з постановами, наприклад, міністрів, префектів або мерів. По-друге, підзаконні акти мають пріоритет перед індивідуальними актами, які видаються тим самим органом. Цей принцип бере свій початок у римському праві – автор підзаконного акта сам зв'язаний необхідністю його дотримання доти, доки акт не буде змінено чи скасовано.

Автор має право змінити або скасувати акт, але доти, доки це не зроблено, він кожного разу має застосовуватися на індивідуальному рівні. На цьому будується принцип вищості нормативних актів над індивідуальними; орган влади не може встановлювати індивідуальні винятки з загальних правил [7, с. 180].

Вимога законності поширюється як на фізичних, так і на юридичних осіб. Щодо посадових осіб вона означає, що останні можуть діяти лише тоді, коли вони на це уповноважені, та лише у визначених межах.

Частиною 2 ст. 19 Конституції України передбачено, що 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. У такому разі вислів «законами України» необхідно розуміти у широкому сенсі, тобто як систему усіх існуючих юридичних актів. У іншому разі це означало б, що посадові і службові особи можуть порушувати вимоги щодо власної компетенції, сформульовані, скажімо, у підзаконних юридичних актах, наприклад у постановах Кабінету Міністрів України.

Законність передбачає також, що особа не може зазнати покарання, якщо вона не порушила раніше ухвалених приписів права, що вже набули чинності.

Принцип рівності однорідних суб'єктів адміністративного права перед законом виявляється в тому, що не може бути жодних привілеїв чи обмежень за ознаками раси, політичних, релігійних переконань, соціального походження та іншими ознаками. Усі особи мають рівні права й обов'язки у сфері адміністративно-правових відносин: право на державну службу, на освіту, обов'язок відповідати за адміністративні правопорушення.

Цей принцип має забезпечувати однакові «стартові» умови кожному громадянину для самореалізації в суспільстві.

Але при цьому слід пам'ятати, що право передусім установлює формальну рівність серед однорідних суб'єктів. Наприклад, не існує

формальної правової рівності між народним депутатом України і пересічним громадянином у сфері правотворчості, між викладачем і студентом у сфері начального процесу тощо. Відповідно, щоб з погляду адміністративного права говорити про рівність осіб перед законом, треба визначитися з їх адміністративно-правовим статусом. Тим самим адміністративне право встановлює формальну рівність однорідних суб'єктів адміністративного права (наприклад, усіх здобувачів вищої освіти).

Заборона дискримінації означає, що закони стримують дискримінацію окремих фізичних осіб чи групи осіб. Будь-який необґрунтований неоднаковий підхід законом заборонений, і всі особи мають гарантоване право на рівний та ефективний захист від дискримінації за будь-якою ознакою – раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних та інших переконань, національного чи соціального походження, власності, народження чи іншого статусу.

Рівність перед законом означає, що усі особи підпорядковані однаковим законам, і жодна особа чи група осіб не мають особливих юридичних привілеїв. Зазначена вимога стосується як допуску приватних осіб до певних благ чи ресурсів (наприклад, рівність суб'єктів господарювання, які беруть участь у тендері, що проводиться суб'єктом публічної адміністрації), так і юридичної відповідальності (усі особи відповідають за вчинені ними правопорушення на однакових умовах).

Принцип рівності перед законом стосується також і суб'єктів публічної адміністрації, які, як і приватні особи, мають підпорядковуватися праву та закону, нести усі передбачені ними обов'язки та дотримуватися встановлених обмежень. Принцип рівності перед законом або принцип юридичної рівності унеможливлює реалізацію ідеї звільнення посадових чи службових осіб від обов'язку підкорятися закону, який поширюється на інших приватних осіб, чи відповідальності перед судом. Названий принцип встановлює «загальне підпорядкування» законові.

Виняток з дії принципу рівності перед законом може мати місце лише щодо осіб, які знаходяться під юрисдикцією іншої держави, наприклад дипломатів, а також осіб, які мають юридичний імунітет (народні депутати України, судді тощо) або є неосудними.

Принцип рівності перед законом сприяє формуванню України як держави рівних можливостей.

Відповідно до положень Конституції України особи мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Принцип рівності всіх осіб перед законом – конституційна гарантія правового статусу особи, що поширюється, зокрема, на призначення кримінального покарання. Притягнення особи, яка вчинила злочин, до кримінальної відповідальності не лише означає рівність усіх осіб перед законом, а й передбачає встановлення в законі єдиних засад застосування такої відповідальності [31].

Принцип демократизму виявляється в можливості осіб як безпосередньо, так і через своїх представників, різні організації брати участь у формуванні правової політики, в управлінні справами держави.

Демократизм виявляється в розширенні повноважень органів місцевого самоврядування. Його можна вважати формою забезпечення прав і свобод осіб і одночасно методом управління й пошуку компромісу, поєднання свободи та порядку в дотриманні прав і свобод осіб.

Принцип взаємної відповідальності суб’єктів публічної адміністрації та об’єктів публічного управління означає, що держава й невладні особи пов’язані взаємокореспондувальними правами й обов’язками. Порушення однією зі сторін своїх адміністративно-правових обов’язків тягне за собою юридичну відповідальність. Так, держава зобов’язана відшкодувати людині завдану матеріальну та моральну шкоду (ст. 56 Конституції України) [33].

Принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між суб’єктами публічної адміністрації та об’єктами публічного управління – це «дух» законів і всієї системи адміністративного законодавства, яким мають бути пройняті

норми адміністративного права, що закріплюють відносини між суспільством, суб'єктами публічної адміністрації та невладними особами. Він виявляється передусім у вимозі чемного ставлення представників держави до людської гідності. Цей світоглядний принцип можна вважати своєрідним «двигуном» всієї складної системи взаємозв'язків органів виконавчої влади й особи, який «рухає» суспільство до досягнення найвищого рівня розвитку.

В адміністративному праві він наповнюється цілком конкретним змістом, коли справа стосується певної особи. Йдеться, наприклад, про ситуації, пов'язані з розподілом благ або обов'язків, коли уповноважений орган чи посадова особа керується критеріями, визнаними законодавцем справедливими. Для особи цей принцип визначатиметься тим, чи поводяться з нею правильно, тобто відповідно до авторитетних стандартів, оскільки саме таке поводження задовольняє почуття справедливості [2, с. 80-84].

Принцип юридичної визначеності вимагає, щоб будь-які юридичні акти, прийняті публічною адміністрацією, були передбачуваними. Передбачуваність означає, що юридичний акт має бути, за можливості, проголошеним наперед – до його застосування, та має бути передбачуваним щодо його наслідків. Він має бути сформульований з достатньою мірою чіткості (бути легко доступним), щоб особа мала можливість спрямовувати свою поведінку. Тобто кожен суб'єкт, який підпадає під дію юридичних актів, має чітко розуміти наслідки, які матиме для нього їх застосування. Особливого значення це правило набуває у сфері обмеження основоположних прав людини і громадянина.

Конституційний Суд України у Рішенні від 29 червня 2010 р. № 17-рп/2010 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» зазначив, що одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці

допускається лише за умови забезпечення передбачуваності застосування норм права, встановлених такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права має ґрунтуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки [32].

Європейський суд з прав людини в рішенні у справі «Новік проти України» від 18 грудня 2008 р. (заява № 48068/06) наголосив, що коли йдеться про позбавлення свободи, надзвичайно важливою умовою є забезпечення загального принципу юридичної визначеності. Вимога «якості закону» у розумінні п. 1 ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод означає, що коли національний закон передбачає можливість позбавлення свободи, такий закон має бути достатньою мірою доступним, чітко сформульованим і передбачуваним у своєму застосуванні – для того, щоб унеможливити будь-який ризик свавілля [26].

Юридична визначеність, таким чином, вносить елементи чіткості та зрозумілості у сферу функціонування суб'єктів публічної адміністрації, підвищує рівень довіри населення до влади. Приватні особи завдяки названому принципу стають більш впевненими у своїх вчинках та правах під час спілкування з представниками публічної влади.

Сучасні вчені у галузі адміністративного права вказують, що чимала кількість вітчизняних юридичних актів визнана національними та європейськими судовими інстанціями повністю або частково такими, що не відповідають принципу верховенства права, оскільки їх норми були позбавлені юридичної визначеності. Так, наприклад, Конституційний Суд України своїм Рішенням від 11 жовтня 2011 р. № 10-рп/2011 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання)

визнав неконституційним, зокрема, положення ч. 5 ст. 263 КУпАП, відповідно до якої строк адміністративного затримання особи, яка була в стані сп'яніння, обчислювався з часу її витвереження [29].

На думку суду, таке формулювання закону («з часу її витвереження») є незрозумілим, що призводить до невизначеності у встановленні загального часу тримання такої особи у відповідних органах, що також може бути підставою для певних зловживань.

Юридична визначеність означає також, що держава загалом зобов'язана дотримуватися взятих на себе певних зобов'язань (наприклад, не зменшувати рівень матеріальної допомоги, встановлений особам, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС), виконувати покладені на неї певні функції чи взяті нею перед людьми певні обіцянки [38, с. 70-71].

Суттєвою загрозою для прав, свобод та законних інтересів приватних осіб може бути свавілля суб'єктів публічної адміністрації. Свавілля є категорією, тісно пов'язаною з терміном «дискреційні повноваження» або «повноваження на підставі розсуду». У цьому випадку йдеться про те, що свавілля може виявлятися насамперед там, де суб'єкти публічної адміністрації мають можливість діяти на власний розсуд, тобто обирати один з кількох варіантів своєї поведінки (рішень). Дискреційні повноваження, хоча і є необхідними для здійснення всього діапазону публічних функцій, проте вони не мають здійснюватися у свавільний спосіб. Їх здійснення у такий спосіб дає можливість ухвалювати суттєво несправедливі, необґрунтовані, нерозумні чи деспотичні рішення, що є несумісним із поняттям верховенства права.

У цьому контексті закон, яким надаються дискреційні повноваження певному суб'єкту публічної адміністрації, повинен вказати чітко і зрозуміло на обсяг такої дискреції та на спосіб її здійснення, аби особа мала змогу відповідним чином захистити себе від свавільних дій влади.

Так, суб'єкти публічної адміністрації, приймаючи адміністративні акти або вчиняючи певні дії, у разі якщо закон надає їм можливість обирати один з

кількох варіантів дій (рішень), мають діяти безсторонньо, неупереджено, пропорційно та ефективно і у будь-якому випадку – у межах власної компетенції, визначеної у нормативному порядку.

Невід'ємним елементом принципу верховенства права є доступ до незалежного та безстороннього суду. Це пов'язано з тим, що саме суд покликаний захищати та охороняти права, свободи та законні інтереси приватних осіб від порушень суб'єктів публічної адміністрації. Інакше кажучи, без суду не може бути і права.

Доступ до незалежного та безстороннього суду в Україні встановлюється ст. 55 Конституції України, в якій зазначено, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Для оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації в Україні утворені адміністративні суди.

Юрисдикція адміністративних судів відповідно до ч. 2 ст. 17 КАС України поширюється на публічно-правові спори, зокрема:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом публічної адміністрації щодо оскарження його рішень (нормативних актів чи юридичних актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

2) спори з приводу прийняття осіб на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спори між суб'єктами публічної адміністрації з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

5) спори за зверненням суб'єкта публічної адміністрації у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Реалізація принципу доступу до незалежного та безстороннього суду вимагає, щоб слухання було справедливим і відкритим та щоб таке слухання і прийняття рішення у справі здійснювалося упродовж розумного строку.

Аналіз рішень Європейського суду з прав людини, прийнятих за заявами осіб України, засвідчує, що значна кількість справ стосується порушення національними судами вимог щодо розумного строку вирішення справ. При цьому, як правило, особи скаржаться на тривалість розгляду, яка перевищує 5, 7, а то й 10 років [38, с. 73].

Так, у справі «Лещенко і Толюпа проти України» розгляд цивільного позову про відшкодування шкоди розпочався в листопаді 1993 р. і закінчився винесенням ухвали Верховним Судом України 4 грудня 2003 р. Загальна тривалість провадження у справі становила понад 10 років і один місяць.

У справі «Павлюлинець проти України» тривалість розгляду скарги заявника на рішення Управління соціального захисту на момент винесення Євросудом рішення щодо суті справи становила близько 5 років і 2 місяців, і розгляд справи не був завершений.

Критерії оцінювання розумності строку розгляду справи є спільними для всіх категорій справ (цивільних, господарських, адміністративних чи кримінальних). Це – складність справи, поведінка заявника та поведінка органів державної влади (насамперед суду).

Європейський суд з прав людини поширює вимогу щодо розумності строків не тільки на розгляд справи в суді, а й на виконання судового рішення. Перевищення розумних строків розгляду справ становить порушення прав, гарантованих п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [35].

Поняття «незалежний суд» охоплює два основні аспекти: 1) незалежність від виконавчої влади і 2) незалежність від учасників процесу (сторін). При оцінці незалежності до уваги необхідно взяти такі міркування.

При визначенні того, чи може орган вважатись незалежним, слід розглянути спосіб призначення членів суду, тривалість їх перебування на посаді, існування гарантій проти тиску на них ззовні й питання про те, чи є дії органу проявом незалежності. Незалежність суду означає відсутність будь-якого впливу або тиску на суд.

Відповідно до Рекомендації № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів», ухваленої Комітетом міністрів Ради Європи на 518-му засіданні заступників міністрів 13 жовтня 1994 р., незалежність суддів передбачає, що рішення суддів не має переглядатися інакше, як через визначену законом процедуру апеляцій; строк перебування суддів на посаді та оплата їхньої праці забезпечується законом; жодний інший орган, крім власне суду, не може приймати рішення щодо компетенції суду, яка визначається законом, тощо [59].

У Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухваленій Комітетом міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 р. на 1098-му засіданні заступників міністрів, зазначено, що незалежність суддів гарантується незалежністю судової влади загалом. Це є основним принципом верховенства права; судді зобов'язані мати достатні повноваження та змогу їх здійснювати для виконання своїх обов'язків, підтримання юрисдикції та гідності суду. Незалежність суддів та судової влади мають гарантуватися Конституцією або закріплюватися на найвищому правовому рівні держав-членів. На законодавчому рівні мають встановлюватися більш конкретні норми; рішення суддів не можуть переглядатися поза межами апеляційних процедур, передбачених у законодавстві, тощо[58].

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 1 грудня 2004 р. № 19-рп/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 126 Конституції України та частини другої статті 13 Закону України «Про статус суддів» (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу) зазначив, що

незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу. Вона є конституційним принципом організації та функціонування судів, а також професійної діяльності суддів, які при здійсненні правосуддя підкоряються лише закону. Незалежність суддів забезпечується насамперед особливим порядком їх обрання або призначення на посаду та звільнення з посади; забороною будь-якого впливу на суддів; захистом їх професійних інтересів; особливим порядком притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; забезпеченням державою особистої безпеки суддів та їхніх сімей; гарантуванням фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів, їх правового і соціального захисту; забороною суддям належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, займатися за сумісництвом певними видами діяльності; притягненням до юридичної відповідальності винних осіб за неповагу до суддів і суду; суддівським самоврядуванням [28].

Щодо безсторонності суду існують дві вимоги: по-перше, суд має бути суб'єктивно вільний від упередження чи заінтересованості в результаті справи, по-друге, він також має бути безстороннім з об'єктивної точки зору, тобто мати достатньо гарантій для унеможливлення будь-якого обґрунтованого сумніву стосовно його безсторонності. Щоб задовольнити цим вимогам, суд повинен відповідати суб'єктивному і об'єктивному тесту. Існування безсторонності має визначатись за суб'єктивним тестом, тобто на підставі особистого переконання окремого судді в цій справі, і також за об'єктивним тестом, тобто встановленням, чи має суддя гарантії, достатні для унеможливлення будь-якого законного сумніву стосовно безсторонності [64].

Слушними у контексті значення неупередженого судового розгляду є слова Томаса Гоббса, який у своїй праці «Левіафан» писав: «… якщо комусь довірено розсудити двох людей, закон природи вимагає від нього, щоб він ставився до них неупереджено. Адже без цього спори між людьми не можна

розв’язати інакше, ніж шляхом війни. Отже той, хто виявляє упередженість у своєму судженні, своїми діями обмежує людей від звернення до суддів та арбітрів, а відтак (з огляду на порушення фундаментального закону природи) – спричиняє війну» [5, с. 260].

Таким чином, принцип верховенства права в адміністративному праві є складною конструкцією, яка містить ряд обов’язкових елементів, зокрема: законність; юридичну визначеність; заборону свавілля; доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами; дотримання прав людини; заборону дискримінації та рівність перед законом. Недотримання хоча б одного з названих елементів публічною адміністрацією означатиме порушення нею принципу верховенства права.

2.2 Верховенство права як необхідна передумова реалізації прав, свобод та законних інтересів осіб

Зміни тенденцій та визначальних підходів європейської судової практики у сфері застосування верховенства права та його складових, передусім практики Європейського Суду з прав людини (ЄСПЛ) означають ситуативність змістовної інтерпретації поняття верховенства права в практиці ЄСПЛ, а також намагання визначити критерії основних складових – вимог верховенства права та можливості їх застосування у вітчизняній судовій практиці [8, с. 19].

Вступаючи до родини Ради Європи восени 1995 року українська влада зобов’язалася дотримуватись основних принципів Статут Ради Європи й забезпечити на своїй території :

1) дію принципу верховенства права,

2) повагу до прав людини

3) багатопартійну систему,

4) вільну пресу,

5) вільні вибори, а також

6) незалежне судочинство.

Принцип «Верховенство права», закріплений у преамбулі Статуту Ради Європи (як принцип, що поряд із двома іншими – принципом свободи особи і принципом політичної свободи – лежить в основі справжньої демократії) та у статті 3 Статуту (як принцип, визнання якого є обов'язком кожної держави, що стає членом Ради Європи), своє подальше закріплення в офіційних документах цієї організації дістало, зокрема, в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ), укладеній у Римі 4 листопада 1950 року [26].

ЄКПЛ, як відомо, стала інструментом, за допомогою якого на регіональному рівні було запроваджено положення Загальної Декларації ООН 1948 р. Із преамбули Конвенції можна дізнатися, що саме «спільна спадщина політичних традицій, ідеалів», до якої належить також «свобода і верховенство права», спонукали уряди низки країн Європи вдатися до «перших відповідних кроків на колективне забезпечення певних прав, викладених у Загальній Декларації». З іншого ж боку, в преамбулі Загальної Декларації ООН 1948 р., як відомо, йдеться про те, що «права людини мають бути захищені верховенством права [by the rule of law]».

Права людини разом з демократією та верховенством права належать до основоположних цінностей сучасних цивілізованих націй і становлять основу їх соціальної та політичної організації. Сучасна концепція прав людини, втілена в Загальній декларації прав людини (ООН, 1948 р.), виходить із того, що визнання гідності, яка властива всім членам людської сім'ї, і рівних та невід'ємних прав людини є основою свободи, справедливості та загального миру. Утвердження прав людини й основоположних свобод є основним завданням сучасних держав, які проголосили людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю та взяли на себе зобов'язання запровадити ефективні засоби її убезпечення від свавілля публічної влади та, певною мірою, посягань з боку інших осіб.

Сутність прав людини як основних правових можливостей, необхідних для існування і розвитку особи, що визнаються фундаментальними,

універсальними, природними, невід'ємними та рівними для кожного (кожної) і мають гарантуватись державою в обсязі міжнародних стандартів, виявляється в їхніх основних характеристиках, які дають можливість сформувати цілісне уявлення про права людини як засадничу цінність сучасного суспільства та як юридичну категорію, забезпечену судовим захистом.

Кращому розумінню прав людини сприяє виокремлення їх різновидів:

1. За ступенем визначеності можливої поведінки та характером державного забезпечення розрізняють права людини та свободи людини.

2. За особистісною та загально-соціальною значимістю серед прав людини виділяють основоположні (фундаментальні) права.

3. Залежно від сфери суспільних відносин та спрямованості на задоволення потреб особи права людини поділяються на особисті (громадянські), політичні, соціальні, економічні, культурні права.

4. За критерієм належності до громадянства країни можна розрізняти права людини і права громадянина.

5. Залежно від механізму реалізації свободи особи та характеру зобов'язань держави щодо її забезпечення розрізняють негативні та позитивні права людини.

6. За колом та особливостями їх носіїв права людини поділяються на загальні та спеціальні права (права окремих груп).

Права людини можуть залишатися декларативними та втрачати свою соціальну цінність за відсутності доступних і ефективних засобів гарантування їх реалізації. Отже, основним завданням міжнародного та національного права в галузі прав людини, а також міжнародної та державної політики виступає формування механізму забезпечення та захисту прав людини, який включає систему гарантій прав і свобод.

Під гарантіями (від фр. garantie – забезпечення, запорука) прав людини розуміється система загальних (політичних, соціально-економічних, духовних тощо) і спеціальних юридичних засобів та інститутів, спрямованих на сприяння

реалізації прав людини, а також забезпечення їх всебічної охорони та захисту від порушень.

Гарантування прав людини, їх захист та охорона належить до засадничих повноважень органів державної влади, передусім парламенту, президента, уряду, правоохоронних органів.

Так, відповідно до ст. 102 Конституції України Президент України є гарантом прав і свобод людини і громадянина [33].

Рішення цих інституцій виступають позасудовими гарантіями прав людини. Надзвичайно важливе місце посідають судові гарантії, які мають забезпечити рівний доступ кожного до правосуддя та неупередженого незалежного вирішення їх справ судом, в тому числі здійснюючи судовий контроль за законністю адміністративних актів. Найбільш повно стандарти доступності та ефективності правосуддя викладені у практиці Європейського суду з прав людини за ст. 6 Європейської конвенції «Право на справедливий суд», що, як відомо, є джерелом права України та підлягає застосуванню в межах національної судової системи. Міжнародно-правові гарантії прав людини включають різні засоби та інститути, які входять до універсального та регіональних механізмів захисту прав людини [8, с. 22].

Загальні тенденції застосування принципу верховенства права та його складових у рішеннях судів України [8, с. 32]:

а) кількісне зростання посилань на верховенство права та його складові;

б) переважаюча обмеженість впливу верховенства права та його складових на ухвалювані судові рішення (їх резолютивну частину);

в) наявність окремих проявів тенденції до посилення судової аргументації з позицій верховенства права.

Позитивні зрушення та типові недоліки застосування принципу визначеності як складової верховенства права розкриваються через:

а) зростання кількості справ, в яких простежується намагання використати принцип визначеності та дати його інтерпретацію стосовно конкретної, розглядуваної судом ситуації;

б) використання принципу визначеності переважно в мотивувальних частинах рішення;

в) недостатність впливу принципу визначеності на резолютивну частину рішення.

Позитивні зрушення та типові недоліки застосування принципу пропорційності як складової верховенства права розкриваються через:

а) зростання кількості справ, в яких простежується намагання використати принцип пропорційності та дати його інтерпретацію стосовно конкретної, розглядуваної судом ситуації;

б) переважне нехтування вимогами принципу пропорційності адміністративними судами при розгляді справ про конституційне право осіб на мирні зібрання;

в) обмеженість використання вимог принципу пропорційності для конкретної аргументації судових рішень.

Позитивні зрушення та типові недоліки застосування принципу правової певності та захисту довіри як складової верховенства права розкриваються через:

а) суперечливість судової практики при застосуванні принципу правової певності та захисту довіри (незворотності законів та інших нормативно-правових актів у часі);

б) відсутність однакового розуміння цього принципу суддями;

в) необхідність вдосконалення формулювання вказаного принципу у Конституції України з врахуванням європейського теоретичного і практичного досвіду.

Характерні приклади застосування інших складових верховенства права:

а) серед інших складових верховенства права найчастіше використовуються принципи законності, рівності осіб перед законом і судом.

б) при застосуванні принципу законності перевага здебільшого надається формальній законності без оцінки закону на предмет його відповідності вимогам верховенства права.

Поглиблення знань правової доктрини в підвищенні ефективності застосування суддями складових – вимог верховенства права:

Роль судів апеляційної та касаційної інстанції в підвищенні ефективності застосування суддями складових – вимог верховенства права розкриваються через:

а) необхідність підвищення ролі судів касаційної інстанції у забезпеченні єдності судової практики в контексті вимог верховенства права;

б) процесуальні та позапроцесуальні засоби забезпечення єдності судової практики.

Рішення Конституційного Суду України та підвищення ефективності застосування суддями складових – вимог верховенства права розкриваються через важливість рішень Конституційного Суду України для поглиблення розуміння верховенства права та його складових в умовах сучасних українських реалій; а також неоднозначність природи правової доктрини Конституційного Суду України через суперечливість підходів.

Як зазналося вище у магістерській роботі, конституційна норма щодо верховенства права (ч. 1 ст. 8) міститься в розділі І, після преамбули, що відкриває текст Конституції [33].

Так, О. М. Пасенюк вказує, що стаття 8 «Верховенство права» Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) фактично поєднує норми ч. 1 ст. 8 і ст. 3 Конституції України про те, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави» [3, с. 25].

Отже, принцип верховенства права знаходить своє місце серед найбільш загальних конституційних засад. Непорушність конституційного устрою, захищеність відповідних правовідносин і їх фундаментальне значення для визначення основ суспільного правопорядку роблять конституційні засади не лише найбільш стабільним елементом правового регулювання, а й обов'язковим об'єктом вивчення і осмислення їх практичного значення і функцій. Тому і держава чи не в першу чергу має визнавати його існування і гарантувати, що не допускатиме його порушень, а якщо такі вже мали місце, – оперативно їх усувати.

Але було б наївно сподіватися, що держава одразу добровільно відмовиться від практики волюнтаристсько-бюрократичного управління й перейде на рейки верховенства права та гуманізму. Конституційні декларації стануть реальністю тільки тоді, коли суспільство загалом і кожен громадянин зокрема своєю активною поведінкою «підштовхуватимуть» державу до цього. Основний Закон дає в розпорядження осіб усі необхідні засоби: починаючи з права на вільні вибори і закінчуючи правом на звернення до відповідних міжнародних судових установ. Найбільш дієвим серед них, на нашу думку, є право на звернення до адміністративного суду. Щорічно розглядаючи сотні тисяч позовів у справах «громадянин проти держави», адміністративні суди мають виняткову можливість коригувати державну управлінську практику. Адміністративне судочинство нерідко характеризують як практичну конкретизацію конституційних прав і свобод. З часу появи конституцій як форми гарантій дотримання правового статусу членів суспільства з'явилася потреба у захисті гарантованих ними прав. Відповідно історичний шлях, який був пройдений конституціоналізмом, багатьма своїми рисами та інститутами тісно пов'язаний з адміністративною юстицією. І гарантії політичних, передусім виборчих прав, і захист прав на свободу підприємництва, і, зрештою, суттєве звуження влади поліцейської держави – заслуга і здобуток значною мірою адміністративної юстиції. Тому ці інститути тісно пов'язані, а

світоглядні парадигми обох значною мірою тотожні – насамперед це автономія волі, відповідальність за власний вибір і визнання рівності усіх членів суспільства у своїй гідності й правах [3, с. 25-26].

Конституційні права і свободи – традиційна частина права, добре відома з радянських часів. Проте їх судовий захист – сфера, що лише нещодавно отримала визнання як самостійний правовий інститут. Вивчення історії дає підстави для висновку про те, що формування способів захисту прав і свобод відбувалося паралельно з формуванням засад державності.

Потреби зміцнення економіки, підвищення рівня життя вимагають розкриття потенціалу кожної суспільної одиниці й забезпечення вільної її життєдіяльності як передумови задоволення власних потреб і інтересів кожного. Інструментарій адміністративного судочинства має сучасні форми і методи розкриття і врівноваження усієї суперечливої картини взаємодії особи і суспільства.

Одним з основних завдань адміністративного судочинства на сучасному етапі розвитку української держави є захист прав та свобод фізичних і юридичних осіб від порушень з боку публічної адміністрації. На перший погляд, це завдання безпосередньо не стосується політичних процесів. Адже одним із принципів діяльності переважної більшості органів виконавчої влади є їх аполітичність, тобто усунення від процесів прийняття політичних рішень. Відповідно, може складатися враження, що адміністративні спори за участю цих органів істотного політичного значення не мають.

Проте, за визначенням О. М. Пасенюка, це враження є хибним. По-перше, до адміністративних справ належать справи про оскарження актів вищих органів влади, оскарження рішень та дій учасників виборчих і референдумних процесів. Очевидно, ці справи за своїм змістом не можуть не бути політичними. По-друге, особливістю вітчизняної адміністративної практики є високий ступінь її політизації, тобто притаманним є протиправне втручання політичної

влади в адміністративні процеси. Тому адміністративні спори, що виникають з приводу таких процесів, також мають політичний підтекст [3, с.26].

Важливо, щоб судді адміністративних судів при вирішенні усіх згаданих спорів залишалися неупередженими та політично незаангажованими. В іншому разі відповідний судовий процес не тільки не вирішить політико-правовий конфлікт, а й навпаки – загострить його.

Крім згаданих двох обставин існує ще одна, що дозволяє говорити про адміністративне судочинство як про важливий політичний чинник. Нею є об'єкт судового захисту, а саме права та свободи особи у сфері публічних правовідносин. Більшість із цих прав закріплені у Конституції України [33]. У такий спосіб наголошується на їх високій політичній значущості; їх безперешкодна реалізація вважається фундаментом суспільної стабільності. Тому, надаючи захист цим правам, адміністративна юстиція є своєрідним гарантом конституційного устрою.

Слід зазначити, що зростання кількості публічних функцій та зміни у механізмі їх реалізації вищими органами держави дають підстави окремим зарубіжним науковцям стверджувати, що поділ влади на сьогодні становить більшою мірою політичну концепцію, аніж правовий принцип. Якщо у державах із багатовіковою правовою культурою це явище загрози для демократії не становить, то в умовах правового нігілізму України відхід від принципу поділу влади здатен зруйнувати не тільки демократію, а й державу загалом. Головним захистом від цих дезінтеграційних процесів, на нашу думку, має стати основний борець із правовим безкультур'ям і невіглаством – неупереджений та незалежний суд.

Таким чином, незважаючи на принципово неполітичну природу своєї діяльності, суд в сучасній Україні став важливим політичним чинником; причому не тільки у справах за позовами до вищих органів влади, а й у інших справах, що через постійне зростання їх кількості свідчать про катастрофічне падіння довіри осіб до інших гілок влади. Суди, передусім адміністративні,

перетворилися на своєрідні «громовідводи» громадського невдоволення, спричиненого системними правопорушеннями з боку влади, затягуванням із проведенням реформ в основних сферах державного управління.

Діяльність адміністративного судочинства – лакмусовий папірець, особливий показник рівня відносин, а отже – глибини взаємної довіри у суспільстві і, зокрема, довіри до держави як його системоутворюючого елемента. Не буде великим перебільшенням стверджувати, що власне фактом свого існування в країні розвинена адміністративна юстиція засвідчує особливий рівень демократичності і водночас високої правосвідомості суспільства, держави, усіх носіїв політичної влади.

Новаторський характер такої концепції в українському праві стикається з інертністю політичних сил у суспільстві, не готових до судового контролю за правомірністю власної діяльності. Резонансні випадки блокування судового розгляду, висування вимог до працівників судів поза судовим процесом, погрози ліквідацією судів та звільненням суддів з посад – це, щонайменше, неповага до суду, виклик не тільки державній владі, а й суспільству загалом.

Основний Закон України визначив лише загальний вигляд судової системи України, залишивши численні концептуальні питання правосуддя за межами безпосереднього конституційного регулювання. З огляду на ст. 92 Конституції України ці питання опинилися у сфері політичного розсуду законодавця. Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що визначення внутрішньої організації і порядку діяльності судових органів, компетенції та кількості судових інстанцій, складу суду при відправленні правосуддя тощо належить до дискреційних повноважень Верховної Ради України.

За словами О. М. Пасенюка, розсуд Верховної Ради України не можна вважати безмежним. Парламент зв’язаний рештою положень Конституції України, переважно тими, що визначають засади взаємовідносин особи та держави, а також завданнями та функціями судочинства, у яких ці засади

втілюються. Серед цих засад – насамперед обов'язок держави усією своєю діяльністю утверджувати права особи, у тому числі право на судовий захист (ст. 3 Конституції України). Виконання згаданого обов'язку дістає вияв у відповідних процесуальних функціях, що безпосередньо зумовлюють побудову системи судів. У державознавстві є загальновизнаним, що саме функції зумовлюють організаційну структуру державного апарату. На нерозривний зв'язок побудови системи судів зі стадіями судочинства та формами провадження вказував в одному зі своїх рішень і КСУ [3, с. 27-28].

Створення чіткої структурованої системи судів вважається однією з найбільш дієвих гарантій утвердження права на судовий захист та відновлення порушених прав особи (п. 3.2 мотивувальної частини Рішення КСУ від 9 вересня 2010 р. № 19-рп/2010). Як і інші гарантії права на судовий захист, вона не може бути обмежена; посягання на неї одночасно опосередковано означає посягання власне на саме це право. Такий підхід було використано КСУ при розгляді справи щодо неконституційності обмеження такої гарантії права на судовий захист, як належне фінансування судів (п. 2 мотивувальної частини Рішення від 24 червня 1999 р. № 6-рп/99); такий самий підхід має застосовуватися й при оцінці різних випадків реорганізації судової системи.

Перебудова систем судів нерідко поєднана з перерозподілом між ними процесуальних функцій. Важливо, щоб такий перерозподіл не порушував реалізацію якоїсь із функцій. В одному зі своїх рішень КСУ зазначив, що звуження такої процесуальної функції, як забезпечення позову, безпосередньо має наслідком звуження конституційного права на судовий захист.

Пасенюк О. М. наголошує, що під час реорганізації системи судів державі необхідно бути обережною, щоб не допустити обмеження права на судовий захист ані опосередковано (коли процесуальні функції залишаються незмінними), ані безпосередньо (коли організаційні зміни поєднуються із процесуальними). Щоб виконати це завдання, крім власне базових організаційних принципів територіальності та спеціалізації необхідно

враховувати ще й загальні вимоги щодо судового процесу, зокрема ефективності (п. 3.2 мотивувальної частини Рішення КСУ від 9 вересня 2010 р. № 19-рп/2010), своєчасності (п. 3.2 мотивувальної частини Рішення КСУ від 30 червня 2009 р. № 16-рп/2009), справедливості (п. 8 мотивувальної частини Рішення КСУ від 30 січня 2003 р. № 3-рп/2003) [3, с. 28].

Інстанційність як принцип організації судової системи у Конституції України не згадується. Проте він, ймовірно, випливає із принципу верховенства права, а саме із такої вимоги, як необхідність обмеження владної сваволі. Так, принцип поділу влади передбачає, що одним із основних засобів контролю за сваволею з боку публічної адміністрації є суд. Водночас інколи й власне суд стає жертвою «вірусу» сваволі. Тому потрібен контроль за судом. З огляду на незалежність суду такий контроль може здійснювати знову ж таки суд, проте із дотриманням усіх вимог справедливості (неупереджено, на засадах змагальності тощо).

Щодо кількості судових інстанцій, які мали б забезпечувати такий контроль, то це питання варто вирішувати з огляду на принципи правової держави. Цих інстанцій має бути стільки, щоб переконати сторони у правосудності судового рішення і, зрештою, сформувати у них довіру до держави, що, як відомо, є важливим елементом правової держави.

У Конституції України безпосередньо згадуються принаймні дві стадії інстанційного контролю: апеляційного перегляду та касаційного перегляду. При цьому Основний Закон прямо не вказує, яка з цих стадій якою із судових ланок виконується. Деяку ясність у це питання внесли рішення КСУ від 1 грудня 2003 р. № 20-рп/2003 та від 11 березня 2010 р. № 8-рп/2010, в яких було розтлумачено, що апеляційний перегляд покладається на апеляційні суди, а касаційний – на вищі спеціалізовані суди.

Закріплення тієї чи іншої процесуальної стадії за судовою ланкою відповідного рівня є гарантією того, що процес буде виконуватися належно. Рівень кваліфікації суддів такої судової ланки забезпечуватиме достатній

ступінь її інституційної спроможності, а отже – ефективність судового захисту. Таким чином, «перекидання» певної стадії до судових ланок нижчого рівня звужуватиме згадану гарантію і через це опосередковано може призвести до зниження ефективності судового захисту.

Чинна система судів України є досить простою порівняно з судовими системами інших країн. У багатьох країнах судові системи є асиметричними, із численними спеціалізованими судами як на рівні першої, так і на рівні апеляційної інстанцій. Наявність численних спеціалізованих судів, особливо на рівні першої інстанції зумовлено процесом перетворення «квазісудових» органів на повноцінні суди. Так, О. М. Пасенюк зазначає, що в Україні цей процес породив господарські суди, і не можна виключати, що через кілька десятків років якийсь із існуючих на сьогодні «квазісудових» органів на зразок Апеляційної палати при Державній службі інтелектуальної власності чи Комісії з апеляцій при Державній службі технічного регулювання не перетвориться на повноцінний суд першої інстанції. А те, що статус таких органів буде посилюватися, сумнівів не викликає, оскільки серед науковців, політиків та практиків зростає переконаність у потребі розвивати досудові процедури оскарження адміністративних актів. Необхідно визнати, що існуюча система судів та їх функцій не є ідеальною. Вже зараз зрозуміло, що певні норми Закону потребували змін. Також слід вітати рішення законодавця повернути Верховному Суду право приймати нове рішення, якщо це видається необхідним після перегляду судового рішення суду касаційної інстанції. Такий підхід дозволяє скоротити тривалість судового процесу, а отже – зменшити ризик судової тяганини [3, с. 30].

Принцип верховенства права передбачає обмеження сваволі публічної адміністрації та існування контролю за тим, як публічна адміністрація дотримується цих меж. Жоден владний акт, що стосується прав і свобод особи, не може вилучатися з-під судового контролю. Новітній історії України, на жаль, відомі випадки, коли держава намагалася вивести деякі свої рішення з-під

судового контролю (наприклад, протоколи дільничних виборчих комісій із підрахунку голосів на виборчій дільниці). Конституційний Судом України подібним спробам надана належна правова оцінка [30].

Право особи на розгляд публічно-правового спору у спеціалізованому суді гарантується на рівні Конституції України. Законодавець не може довільно вилучати певні публічні спори з адміністративної юрисдикції й передавати їх до іншого виду судової юрисдикції. Це конституційне правило було підтверджено Рішенням КСУ від 9 вересня 2010 р. № 19-рп/2010 у справі щодо підвідомчості соціальних спорів. Принцип спеціалізації є гарантією конституційного права особи на судовий захист. Приватне право за загальним правилом не може бути безпосереднім об'єктом захисту з боку адміністративних судів. Виняток становить право на відшкодування збитків, заподіяних протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень (ч. 21 ст. 12 КАС України) [24]. Для того, щоб дістати захист від протиправних рішень, дій чи бездіяльності органу влади, особа має довести, що на нього покладається певний публічно-правовий обов'язок, і цей обов'язок має бути виконаний саме стосовно цієї особи.

Разом із тим адміністративний суд не може відмовити у відкритті провадження лише на тій підставі, що позивач просить про захист саме приватного права, тобто права, закріпленого у приватноправових нормах. Більшість із цих прав одержали загальне визнання з боку держави у розділі II Конституції України. У такий спосіб особі надано публічно-правові гарантії реалізації її приватноправового статусу. У зв'язку із цим фактично будь-яке приватне право перебуває під охороною відповідних норм Конституції України, що у разі відсутності спеціального закону можуть бути використані у ролі «захисної норми».

Крім того, будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, що, на думку приватної особи, стосуються її прав, мають відповідати вимогам, закріпленим у ч. 3 ст. 2 КАС України: пропорційність,

своєчасність, добросовісність тощо. Більшість із цих вимог фактично є універсальними «захисними нормами», що дозволяють з'ясувати наявність (чи відсутність) публічно-правового обов'язку, у тому числі у випадках відсутності спеціального публічно-правового регулювання відносин між адміністрацією та особою. А деякі зі згаданих вимог такі обов'язки містять безпосередньо: п. 8 ч. 3 ст. 2 КАС України – обов'язок утриматися від дій, що можуть непропорційно погіршити становище особи; п. 10 ч. 3 ст. 2 Кодексу – обов'язок надати особі можливість взяти участь у процесі прийняття рішення [24].

Конституція України задекларувала початок переходу вітчизняної правової системи до якісно нового стану – стану верховенства права. Хоча цей принцип безпосередньо закріплений у Конституції, його зміст для більшості вітчизняних юристів-практиків і надалі залишається неясним. Кодекс адміністративного судочинства України був одним із перших законів, у якому держава зобов'язалася застосовувати його у щоденній діяльності – в адміністративному судочинстві. Адміністративні суди із врахуванням правових позицій Конституційного Суду України стали по суті першопрохідцями у розкритті змісту верховенства права в умовах вітчизняної правової системи. Виконання нього завдання полегшує такий, так би мовити, «методологічний інструмент», як судова практика Європейського суду з прав людини, в якій принцип верховенства права дістав досить докладного відображення. Практика ЄСПЛ є джерелом права й обов'язкова до застосування, у тому числі судами під час вирішення адміністративних спорів. Вимоги Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і, відповідно, правові позиції Суду в аспекті адміністративного судочинства умовно можна поділити на: 1) вимоги, що стосуються правил судового процесу; 2) вимоги, що стосуються матеріально-правових питань, що становлять юридичну основу спорів.

Традиційно до змісту принципу верховенства права включають справедливість, а її відсутність у правових нормах дає підстави ставити під сумнів легітимність відповідних норм. У юридичній науці мають місце

твердження про те, що справедливість сама по собі не може бути регулятором суспільних відносин, оскільки не містить конкретних правових цінностей, придатних для застосування у певній ситуації. На думку лорда Ллойда, у сучасному суспільстві суть справедливості полягає у рівному ставленні до усіх осіб згідно із класифікацією, що встановлена чинними правилами [21, с. 135]. При цьому автор зауважує, що вона не дає жодних вказівок стосовно того, як слід класифікувати людей, як до них ставитись. Тому справедливість, на його думку, є досить абстрактною, формальною категорією, яка вимагає залучення також і інших принципів для врегулювання певної ситуації. Із наведених міркувань випливає, що формальна справедливість найповніше реалізується у правосудді, з чим, очевидно, варто погодитись. Також слід визнати і те, що як при вирішенні спору по суті, так і при вирішенні процесуальних питань суд має дати свій висновок, ґрунтуючись на цілком конкретному матеріальному чи процесуальному правилі.

Вчення про правову державу містить дві вимоги, яких має дотримуватися суд при обранні правової цінності, що підлягає захисту в певній спірній ситуації. Ними є співмірність судових рішень та заборона надмірності [74, с. 145–147].

Суд має дослідити, на які цінності може чинити вплив певне рішення, з одного боку, позитивно, а на які, з іншого, – негативно. Значущість цілей та інтересів (потреб) кожної зі сторін спору випливає із власне правового порядку; наприклад, потреба у продуктах харчування має перевагу над задоволенням культурних потреб. Разом із «бажаністю» та «небажаністю» певного варіанта розв’язання адміністративного спору суд має брати до уваги ймовірність впливу судового рішення на фактичну можливість реалізувати відповідні потреби, що суперечать одна одній.

Заборона надмірності у свою чергу означає, що інтереси певної особи можуть бути обмежені, якщо потреба у безпосередньому втручанні переважає шкоду, яка заподіюватиметься цим інтересам. При цьому обмеження має

здійснюватися тією мірою, яка найменше шкодить інтересам особи. У вітчизняному законодавстві ця вимога закріплена у вигляді принципу пропорційності. Пункт 8 ч. 3 ст. 2 КАС України передбачає, що суб'єкт владних повноважень при прийнятті свого рішення має дотримуватися необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення [24]. Таким чином, жодні загальносуспільні інтереси, ніяке «загальне благо» не можуть виправдати надмірне обмеження прав та свобод особи.

Результати аналізу практики адміністративного судочинства засвідчують, що серед вимог першої групи суди особливо активно застосовують такі:

– недопустимість вчинення державою будь-яких правових чи практичних перешкод, що можуть завадити зверненню особи до суду [62] (при вирішенні питання про поновлення строку на апеляційне оскарження у випадку, коли копія судового рішення суду першої інстанції була надана особі із значним запізненням [69]); обов'язок суду вмотивовувати своє рішення [60] (обов'язок суду викласти мотиви застосування постанови Кабінету Міністрів України й незастосування норм Конституції України [71]); допустимість встановлення обмежень щодо права на звернення до суду, зокрема шляхом запровадження строків для звернення до суду за захистом порушених прав [63] (під час застосування наслідків подання позовної заяви із пропущенням строків звернення до суду [50]); принцип правової певності (обов'язковість судових рішень вищих судів, Верховного Суду України в частині застосування певної норми права, для тих суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначену норму права [70]);

– обмеження у доступі до суду допускаються лише у випадках, коли вони мають законну мету і є пропорційними законній меті, якої необхідно досягти (за відсутності обставин, що за законом обмежують можливість ознайомитися із матеріалами судової справи, суд повинен забезпечити таке ознайомлення [48]).

Щодо вимог другої групи, то у практиці адміністративного судочинства трапляються приклади застосування таких вимог:

– відсутність коштів у державному бюджеті не є підставою для невиконання державою її майнових зобов'язань перед особою (зобов'язання виплатити особі щомісячну державну соціальну допомогу, передбачену Законом України «Про соціальний захист дітей війни» [44]);

– щодо обґрунтованості заяви особи про надання статусу біженця, якщо заявник зробив реальну спробу обґрунтувати свою заяву, усі важливі факти, що були в його розпорядженні, були надані, і було надано задовільне пояснення стосовно будь-якої відсутності інших важливих фактів; твердження заявника є зрозумілими та правдоподібними і не суперечать конкретній та загальній інформації за його справою; заявник подав свою заяву про міжнародний захист якомога раніше; заявник не може довести відсутність поважної причини для подання такої заяви; встановлено, що в цілому заявник заслуговує на довіру (див. рішення Європейського суду з прав людини, що посилаються на Директиву Європарламенту та Ради ЄС стосовно стандартів для кваліфікації осіб третіх країн чи осіб без громадянства як бенефіціарів міжнародного захисту і стосовно єдиного статусу для біженців або для осіб, що мають право на додатковий захист, і стосовно змісту захисту, що надається) (під час вирішення справ про скасування рішень органів міграційної служби про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця [47]);

– адміністрація пенітенціарної установи може визначити загальний порядок листування ув'язнених, який водночас не повинен обмежувати право особи на повагу до її приватного та сімейного життя, зокрема права на листування (під час вирішення справи про визнання протиправними положення наказу від 14 березня 2007 р. № 39 про внесення змін до п. 43 Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань, затверджених наказом

Державного департаменту з питань виконання покарань від 25 грудня 2003 р. № 275 [46]);

– щодо права особи мирно володіти своїм майном, у тому числі майновими правами (належними до виплати коштами) (під час вирішення справ за позовами до органів Пенсійного фонду України про стягнення недоплаченої щомісячної державної соціальної допомоги дітям війни [49]);

– щодо недопустимості відмови зареєструвати зміни і доповнення до статуту релігійної організації, якщо така відмова ґрунтується на неналежних та недостатніх підставах, що, відповідно, порушує право особи на свободу совісті та релігії [61] (під час вирішення справ за позовами до місцевих державних адміністрацій про скасування розпоряджень голів державної адміністрації про реєстрацію статуту певної релігійної громади [45]).

Таким чином, адміністративна юстиція, по-перше, є важливим чинником стабільності політичної системи України; по-друге, утвердження у законодавстві та практиці принципу «жодного владного акту – поза межами судового контролю» є дієвим запобіжником від узурпації влади; по-третє, законодавцю необхідно утриматися від унесення змін до процесуального законодавства (зокрема, зміни юрисдикційної належності певної категорії справ, правил оскарження судових рішень), якщо такі зміни звужують ефективність адміністративного судочинства, а відтак – послаблюють судовий контроль за публічною адміністрацією; по-четверте, безпосереднє застосування норм Конституції України у відповідних випадках є необхідною умовою належного захисту прав приватних осіб від порушень з боку суб’єктів владних повноважень; по-п’яте, лише повне та безумовне врахування адміністративними судами практики Європейського суду з прав людини може стати свідченням дійсної зв’язаності нашої держави правом.

ВИСНОВКИ

Відповідно до поставлених у магістерській роботі завдань можемо зробити такі висновки.

1. Поняття «верховенство права» має багато різних інтерпретацій, кожна з яких відіграє важливу роль у дослідженні розглядуваного поняття, оскільки саме «верховенство права» є базисним конституційним принципом, на якому ґрунтуються всі суспільні відносини і за допомогою якого реалізуються права і свободи людини і громадянина, а отже, множинність концепцій дає можливість розуміння цього важливого поняття в різних його аспектах, а також застосовування в практичній діяльності, в усіх її проявах.

Верховенство права – це панування права в суспільстві, де державна влада здійснюється в межах закону, а суд, який є незалежним від інших органів державної влади, приймає законні і справедливі рішення, де пріоритет надається правам та інтересам особи; як прояв справедливості, гуманізму та добра; як явище, яке породжує демократію та стає основною передумовою створення правової держави. Принцип верховенства права також можна визначити як основоположний принцип правової держави, який ґрунтується на провідних ідеях юридичної теорії та практики і визначає підстави забезпечення та реалізації основних прав і свобод осіб, їх правове положення в суспільному розвитку держави.

Основними ознаками принципу верховенства права є такі. По-перше, верховенство права означає, що кожен громадянин (як приватна особа, так і державний службовець) підкоряються закону. Жодна особа, незалежно від статусу, не може бути понад законом. По-друге, концепція справедливості полягає у винесенні судових рішень, які не тільки будуть відповідати нормам закону, а й нормам права, і базуватися на принциповій важливості процесуального права. По-третє, важливість забезпечення особистих свобод і прав: свободи слова, права збиратися мирно, свободи преси, свободи віросповідання, рівності перед законом, права на оскарження в суді, права на

правову допомогу і незалежний суд. Окремо можна виділити таку ознаку, як розподіл державної влади на самостійні незалежні три гілки: законодавчу, виконавчу і судову, які здійснюють функції на основі принципу стримувань і противаг. Тільки тоді можна досягти верховенства права, якщо кожна «влада» буде діяти в межах своїх повноважень та в державі буде неупереджений, справедливий суд.

2. Можна виокремити такі основні етапи зародження та розвитку верховенства права: античні часи (зародження ідеї верховенства права, проблеми «ідеальної держави», «панування закону» досліджували такі видатні мислителі, як Платон, Аристотель, Цицерон та інші); період абсолютизму (існувала ідея підлеглості влади людини певному зовнішньому обмеженню); доба Просвітництва (основні діячі – Дж. Локк, Ж.Ж. Руссо, Ш. Л. Монтеск'є, які досліджуючи питання «природного стану», «походження держави», «суспільного договору», «народного суверенітету» у поєднанні з працями послідовників учення про природнє право та природні права, авторами яких були, наприклад, Гуго Ґроцій та Томас Пейн, заклали основи теорії політичного лібералізму та класичної доктрини верховенства права); кінець XIX – початок XX ст. – розвиток класичної школи права (класичну концепцію верховенства права сформулював Альберт Дайсі, який визначив такі її складові: заперечення свавільної влади; рівність всіх перед законом; конституційне право є результатом загального права країни); XX – початок XXI ст. – поширення доктрини верховенства права на правові системи багатьох європейських країн і сприйняття її міжнародним правом, а також поширення сучасних поглядів на розуміння сутності верховенства права, співвідношення його з верховенством закону.

3. Принципи адміністративного права становлять собою певне поєднання норм, ідей та теорій, які покладаються в основу адміністративного права. Принципи адміністративного права не є константою, вони розвиваються одночасно з розвитком адміністративного права. Принципи адміністративного

права займають щодо норм адміністративного права панівне становище. Вони є свого роду меганормами, на підставі яких мають розвиватися «звичайні» норми адміністративного права. Так, у ст. 8 Конституції України наголошується, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Зазначений принцип можна віднести як до загальноправових принципів, так і до числа принципів адміністративного права.

Принцип верховенства права як провідний принцип адміністративного права характеризується такими рисами: найвищою цінністю визнається Людина, її права і свободи, усі інші цінності, зокрема держава і закон, є вторинними; законодавство і право не тотожні, нормативно-правовий акт, який порушує права і свободи людини, є неправовим і не підлягає виконанню, його виконання є караним; законодавство, яке відповідає теорії природного права, підлягає беззаперечному виконанню, його невиконання є караним; принцип верховенства права визначає зміст і спрямованість діяльності держави, зокрема суддів та суб'єктів публічної адміністрації. Принцип верховенства права в адміністративному праві означає, що органи публічної виконавчої влади визначають право як найвищу цінність, що забезпечує права і свободи людини та громадянина**.**

4. Принцип верховенства права в адміністративному праві є складною конструкцією, яка містить ряд обов'язкових елементів, зокрема: законність; юридичну визначеність; заборону свавілля; доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами; дотримання прав людини; заборону дискримінації та рівність перед законом. Недотримання хоча б одного з названих елементів публічною адміністрацією означатиме порушення нею принципу верховенства права.

Принцип верховенства права в адміністративному праві реалізується через принцип законності. Під законністю слід розуміти дотримання публічною адміністрацією у процесі її функціонування принципів права, положень

міжнародних та національних юридичних актів, а також звичаїв, судового права.

Принцип рівності однорідних суб'єктів адміністративного права перед законом виявляється в тому, що не може бути жодних привілеїв чи обмежень за ознаками раси, політичних, релігійних переконань, соціального походження та іншими ознаками.

Заборона дискримінації означає, що закони стримують дискримінацію окремих фізичних осіб чи групи осіб. Будь-який необґрунтований неоднаковий підхід законом заборонений, і всі особи мають гарантоване право на рівний та ефективний захист від дискримінації за будь-якою ознакою – раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних та інших переконань, національного чи соціального походження, власності, народження чи іншого статусу.

Принцип демократизму виявляється в можливості осіб як безпосередньо, так і через своїх представників, різні організації брати участь у формуванні правової політики, в управлінні справами держави.

Принцип взаємної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та об'єктів публічного управління означає, що держава й невладні особи пов'язані взаємними правами й обов'язками. Порушення однією зі сторін своїх адміністративно-правових обов'язків тягне за собою юридичну відповідальність.

Принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між суб'єктами публічної адміністрації та об'єктами публічного управління – це «дух» законів і всієї системи адміністративного законодавства, яким мають бути пройняті норми адміністративного права, що закріплюють відносини між суспільством, суб'єктами публічної адміністрації та невладними особами. Він виявляється передусім у вимозі шанобливого ставлення представників держави до людської гідності. В адміністративному праві він наповнюється цілком конкретним змістом, коли справа стосується певної особи. Йдеться, наприклад, про ситуації, пов'язані з розподілом благ або обов'язків, коли уповноважений орган

чи посадова особа керується критеріями, визнаними законодавцем справедливими. Для особи цей принцип визначатиметься тим, чи поводяться з нею правильно, тобто відповідно до авторитетних стандартів, оскільки саме таке поводження задовольняє почуття справедливості.

Принцип юридичної визначеності вимагає, щоб будь-які юридичні акти, прийняті публічною адміністрацією, були передбачуваними. Передбачуваність означає, що юридичний акт має бути, за можливості, проголошеним наперед – до його застосування, та має бути передбачуваним щодо його наслідків. Він має бути сформульований з достатньою мірою чіткості (бути легко доступним), щоб особа мала можливість спрямовувати свою поведінку. Тобто кожен суб'єкт, який підпадає під дію юридичних актів, має чітко розуміти наслідки, які матиме для нього їх застосування. Особливого значення це правило набуває у сфері обмеження основоположних прав людини і громадянина.

Реалізація принципу доступу до незалежного та безстороннього суду вимагає, щоб слухання було справедливим і відкритим та щоб таке слухання і прийняття рішення у справі здійснювалося упродовж розумного строку.

5. У магістерській роботі дійшли висновку, що Конституція України задекларувала початок переходу вітчизняної правової системи до якісно нового стану – стану верховенства права. Хоча цей принцип безпосередньо закріплений у Конституції, його зміст для більшості вітчизняних юристів-практиків і надалі залишається неясним.

Кодекс адміністративного судочинства України був одним із перших законів, у якому держава зобов'язалася застосовувати його у щоденній діяльності – в адміністративному судочинстві. Адміністративні суди із врахуванням правових позицій Конституційного Суду України стали першопрохідцями у розкритті змісту верховенства права в умовах вітчизняної правової системи.

Зміст принципу верховенства права в адміністративному судочинстві включає такі елементи, як можливість звернутися до адміністративного суду за

захистом прав, свобод та інтересів безпосередньо на підставі Конституції України; забезпечення розгляду й вирішення публічно-правового спору в адміністративному суді за відсутності законодавства, що регулює спірні відносини, його неповноти, неясності чи суперечливості; застосування в діяльності адміністративного суду судової практики Європейського суду з прав людини.

6. Принцип верховенства права має нормативне закріплення не тільки на національному, а й європейському рівні, адже європейські організації визнали принцип верховенства права засадничим як у своїх правових системах, так і правових системах держав-членів. В основі правопорядку ЄС лежать такі фундаментальні принципи як «демократії, поваги до прав людини, верховенства права», які знайшли своє відображення у Договорі про Європейський Союз. Але саме принцип верховенства права є ключовим у співвідношенні норм права європейських країн-членів ЄС.

Для України практика Європейського суду з прав людини є важливою правовою підставою для надання своїх вимог та заперечень. Особа, готуючи позовну заяву до Європейського суду з прав людини, має право посилатися і на норми Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, і на рішення Європейського суду з прав людини. Так само вона має право діяти і під час судового розгляду та прийняття рішення національним судом. Це є позитивним моментом у сприянні впровадженню принципу верховенства права у діяльність органів судової влади в Україні.

Забезпечення верховенства права полягає у створенні державою, надійних сприятливих умов для належного впровадження принципу верховенства права в усі суспільні відносини, закріплення на законодавчому рівні гарантій його забезпечення та механізму захисту у разі порушення досліджуваного принципу.

Таким чином, основними напрямками забезпечення верховенства права в Україні мають бути:

1) здійснення належного нормативного закріплення поняття «верховенство права» для забезпечення однакового його розуміння та застосування не тільки на конституційному рівні, але й у законодавстві інших галузей;

2) забезпечення конституційної законності, яку можна розглядати як основоположний принцип діяльності усіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та окремих осіб, який полягає у неухильному дотриманні ними норм Конституції України;

3) забезпечення доступу до правосуддя, забезпечення справедливого вирішення справи неупередженим та незалежним судом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ПОСИЛАНЬ

1. Адміністративне право : [навчальний посібник] / [Забарний Г. Г., Калюжний Р. А., Терещук О. В., Шкарупа В. К.]. К. : Вид-во. Паливода А. В., 2001. 220 с.
2. Адміністративне право України : Академічний курс : [підручник] : [у 2 т.] / [Авер'янов В. Б., Битяк Ю. П., Зуй В. В. та ін.] ; голова ред. кол. В. Б. Авер'янов. К. : Юридична думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 624 с.
3. Адміністративне судочинство України: теорія та практика: монографія / кол. авт.; за заг. ред. О. М. Нечитайла. К.: ВАІТЕ, 2015. 288 с.
4. Аллан Т. Р. С. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права. К., 2008. С. 10.
5. Антологія лібералізму: політико-правничі вчення та верховенство права / Упоряд.: С. Головатий, М. Козюбра, О. Сироїд; відп. ред. С. Головатий, наук. ред. С. Головатий, О. Сироїд, О. Волкова, А. Черевко; вст. сл. С. Головатий. К.: Книги для бізнесу, 2008. 992 с.
6. Бобровник С. В. Зміст і значення інституту верховенства права в умовах трансформації суспільства. *Правова держава*. 2008. Вип.19. С. 69 – 73.
7. Брэбан Г. Французское административное право / Под ред. С. В. Боботова. М. : Прогрес, 1988. 448 с.
8. Верховенство права та права людини у світлі Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. К.: Національна школа суддів України, 2016. 860 с. URL: https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2018/05/curriculum_rule_of_law_cd.pdf
9. Верховенство права. Доповідь, схвалена венеційською комісією На 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). Переклад С. Головатого. *Право України*. 2011. № 10. С. 168-184.
10. Волинка К. Г. Теорія держави і права: навч. посібник. К.: МАУП, 2003. 240 с.

11. Галунько В. В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні : автореф. дис. … доктора юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Галунько. К., 2009. С. 16.
12. Галунько В. В. Принципи адміністративного права. URL: http://sipl.com.ua/?p=6628
13. Головатий С. Верховенство право (правовладдя): як його тлумачить Венеційська комісія. *Право України*. 2011. № 10. С. 154–184.
14. Головатий С. П. Верховенство права: у 3-х кн. / С. П. Головатий. Кн. 1: Від ідеї – до доктрини. К.: Фенікс, 2006. 624 с.
15. Головатий С. П. Верховенство права: юридичний принцип, який в Україні офіційно визнано та який має діяти. *Українське право*. 2006. № 1. С. 85 – 90.
16. Головатий С. П. Концептуальні витоки ідеї «верховенства права» у філософській спадщині античних мислителів. *Українське право*. 2003. № 1. С. 17-47.
17. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18-22. Ст. 144.
18. Гринюк Р. Ф. Ідея правової держави: теоретико-правова модель і практична реалізація. К.: Концерн «видавничий дім «Ін Юре», 2004. 388 с.
19. Губарев К. С. Деякі історичні передумови виникнення принципу верховенства права. *Юридичний журнал*. 2006. № 9. С. 31 – 39.
20. Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М. І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. 392 с.
21. Идея права / пер. с англ. М. А. Юмашева. М.: ЮГОНА, 2002. 416 с.
22. Канигін Ю. М. Українська мрія. К.: Лексикон, 1996. 152 с.
23. Кодекс адміністративного судочинства України : [наук.-практ. комент.] / [І. О. Армаш, О. М. Бандурка, А. В. Басов та ін.] ; за ред. А. Т. Комзюка. К. : Прецедент ; Істина, 2009. С. 97-103.
24. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text

25. Колодій А. М. Принципи права України: монографія. К.: Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
26. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
27. Конституційний Суд України. Рішення, висновки. К., 2005. 314 с.
28. Конституційний Суд України: Рішення від 1 грудня 2004 р. № 19-рп/2004. Офіційний вісник України. 2004. № 49. Ст. 3220.
29. Конституційний Суд України: Рішення від 11 жовтня 2011 р. № 10-рп/2011. Офіційний вісник України. 2011. № 84. Ст. 3089.
30. Конституційний Суд України: Рішення від 19 жовтня 2009 р. № 26-рп/2009. *Офіційний вісник України*. 2009. № 82. Ст. 2793.
31. Конституційний Суд України: Рішення від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004. Офіційний вісник України. 2004. № 45. Ст. 2975.
32. Конституційний Суд України: Рішення від 29 червня 2010 р. № 17-рп/2010. Офіційний вісник України. 2010. № 52. Ст. 1746.
33. Конституція України Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996 р., № 30. ст. 141.
34. Лейст О. Э. История политических и правовых учений: хрестоматия. М.: Городец, 2000. 528 с.
35. Лист Верховного Суду України від 25 січня 2006 р. № 1-5/45. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v5_45700-06
36. Лукаидес Л. Г. Принцип верховенства права и права человека: с особым учетом прецедентной практики Европейского суда по правам человека. *Права человека. Практика Европейского суда по правам человека*. 2006. № 4. С. 25 – 34.
37. Малишев Б. В. Принцип верховенства права (теоретико-правовий аспект). *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 8. С. 14-20.
38. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.

39. Музика І. В. Принцип верховенства права: сучасний погляд на проблему крізь призму кантівського праворозуміння. *Проблеми філософії і права*. 2008-2009. Т. VI-VII. С. 112 – 116.
40. Оніщук М. В. Верховенство Конституції України як засадничий принцип правової держави. *Віче*. 2010. № 18. С. 6 – 7.
41. Падалка Р. О. Верховенство права як основоположний принцип права: дис… канд. юрид. наук.: спец. 12.00.01. К.: Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова, 2017. 195 с.
42. Петришин О. В. Верховенство права в системі дії права. *Проблеми законності*. 2009. № 100. С. 18 – 19.
43. Портнов А. В. Зміст принципу верховенства права та його реалізація в діяльності Конституційного Суду України. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 2 (7). С. 64 – 67.
44. Постанова Армянського міського суду Автономної Республіки Крим від 24 січня 2010 р. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/7535970
45. Постанова Вищого адміністративного суду України від 10 червня 2009 р. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3859899
46. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 2 жовтня 2008 р. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/9625200
47. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 7 грудня 2007 р. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/1349180
48. Постанова окружного суду м. Києва від 5 лютого 2009 р. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/6422214
49. Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 18 жовтня 2009 р. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/8744415
50. Постанова Якимівського районного суду Запорізької області від 20 серпня 2009 р. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/5570938

51. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у 2-х кн. / [за заг. ред. Ю. С. Шемшученка]. Кн. 2: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. К.: Конус-Ю, 2008. 314 с.
52. Про державну службу: Закон України від 10.12.2016 р., № 889-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text
53. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р., № 794-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text
54. Проценко І. П. Право як феномен культури: філософсько-історичний аналіз. *Проблеми філософії права*. 2005. Т. 3. № 1-2. С. 338-350.
55. Пухтецька А. А. Принцип верховенства права: сучасні європейські доктрини як орієнтир для реформування національного законодавства. *Вісник національної академії наук України*. 2010. № 3. С. 33-43.
56. Пухтецька А. А. Формування вимог принципу верховенства права західною правовою традицією. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. № 3. С. 64-72.
57. Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). Х.: Право, 1997. 154 с.
58. Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухваленій Комітетом міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 р. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a38
59. Рекомендації № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів», ухваленої Комітетом міністрів Ради Європи на 518-му засіданні заступників міністрів 13 жовтня 1994 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_323
60. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Проніна проти України». URL: http://www.minjust.gov.ua/19618
61. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Свято-Михайлівська Парафія проти України». URL: http://www.minjust.gov.ua/19612
62. Рішення Європейського суду з прав людини у справі Delcourt v. Belgium. URL: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/searcli.aspx?i;=001-57467;

Рішення Європейського суду з прав людини у справі Bellet v. France URL: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57952

63. Рішення Європейського суду з прав людини у справі Stubbing and Others v. the United Kingdom. URL: http://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/1996/44.html
64. Рум'янцева В. В. Поняття «безсторонній і незалежний суд» в сенсі § 1 статті 6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини. URL: http://www.minjust.gov.ua/0/1955
65. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник: пер. з рос. / О. Ф. Скакун. Х.: Консул, 2001. 656 с.
66. Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики: до 10-річчя незалежності України: монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. 600 с.
67. Статут Ради Європи від 05.05.1949 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text
68. Ткаченко О. Принцип верховенства права в регулюванні еколого-правових відносин: поняття та значення. *Право України*. 2003. № 4. С. 63 – 68.
69. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 16 листопада 2010 р. URL: http://www.reyestr.court.gov.na/Review/12529323
70. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 25 квітня 2007 р. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/916880
71. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 3 липня 2008 р. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/2905411
72. Футей Б. А. Конституційна реформа і верховенство права. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 2 (7). С. 195-198.
73. Цвік М. В. Загальна теорія держави і права / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришин. Х.: Право, 2002. 432 с.
74. Циппеліус Р. Філософія права: підруч. К.: Тандем, 2000. 300 с.

75. Цицерон Марк Тулій. Про державу. Про закони. Про природу богів: хрестоматія до курсу «Принцип верховенства права та проблеми його реалізації. К., 2005. 367 с.
76. Чепульченко Т. О. Принцип верховенства права як відображення ґенези прав людини в сучасній правовій державі. *Часопис Київського університету права*. 2008. № 3. С. 48-53.
77. Явич Л. С. Господство права (к концепции правового государства в СССР). *Правоведение*. 1990. № 5. С. 11-20.
78. Dicey A. Introduction to the Study of the Law of the Constitution / A. Dicey. Indianapolis: Liberty Classics. UNITED KINGDOM, 1982. 435 p.
79. Wade H. Administrative law / H. Wade. Oxford, 1984. P. 25