

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В СИСТЕМІ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

THE RULE OF LAW IN THE SYSTEM OF THE PRINCIPLES OF THE ADMINISTRATIVE COURT OF UKRAINE

Капля О.М.,

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
доцент кафедри управління безпекою,
правоохоронної та антикорупційної діяльності
Міжрегіональної академії управління персоналом*

У науковій статті зроблено спробу проаналізувати принцип верховенства права з точки зору його дії в системі принципів адміністративного судочинства України. Визначено проблемні аспекти розуміння цього поняття, та окреслено напрями реформування адміністративного судового процесу.

Ключові слова: верховенство права, законність, суд, адміністративне судочинство, принципи, незалежність.

В научной статье сделана попытка проанализировать принцип верховенства права с точки зрения его действия в системе принципов административного судопроизводства Украины. Определены проблемные аспекты понимания этого явления, и намечены направления реформирования административно-процессуальной деятельности государства.

Ключевые слова: верховенство права, законность, суд, административное судопроизводство, принципы, независимость.

The article attempts to analyze the rule of law principle from the point of view of its action in the system of principles of administrative legal proceedings of Ukraine. The problematic aspects of understanding this concept and the directions of reforming the administrative judicial process are outlined.

Key words: rule of law, legality, court, administrative justice, principles, independence.

Постановка проблеми. Основами цивілізованого суспільства є соціальна справедливість, обмеженість посягань на людську гідність, рівні права усіх громадян, недоторканість приватної власності та рівні можливості отримувати прибуток. Все це та багато інших питань у розвинених країнах охороняється законом, який є фундаментом будь-яких взаємовідносин, незалежно від рівня соціального статусу, політичних чи ідеологічних нахилів. Тому прийнято вважати верховенство права ключовим принципом у світовому судочинстві. Та, незважаючи на інтеграцію нашої країни до світового співтовариства, залишається багато невирішених питань, що ставлять під загрозу цей принцип.

Світова практика вказує на те, що верховенство права стає практично головним показником демократичного розвитку сучасних держав. Це відбувається завдяки тому, що громадськість щорічно оцінює індекс верховенства права в різних країнах світу. Цей індекс включає такі показники, як обмеження влади держави, відсутність корупції, порядок і безпека, відкритість уряду та громадянське правосуддя. Відповідно, і в нашій країні цей процес вже розпочато.

Стан опрацювання. Верховенство права як визначальна категорія привертає увагу науковців різних галузей процесуального права. У цій сфері відзначаємо праці М. Козюбри, Ж. Зіллера, Ю. Шемшученка О. Петришина, Л. Белкіна.

Аналіз точок зору науковців, які досліджували це питання, свідчить, що немає єдиної думки щодо

змісту і характеристики поняття «верховенство права» в адміністративному судочинстві України.

Метою статті є аналіз принципу верховенства права з точки зору його дії в системі принципів адміністративного судочинства України, визначення проблемних аспектів розуміння цього поняття та окреслення напрямів реформування адміністративно-процесуальної діяльності держави.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на значний рівень корупції, неможливість створювати реальний вплив на бюрократичну систему влади, свавілля чиновників, безкарність злочинців, що обіймають ключові посади в нашій державі, доцільно звернутися до Конституції України, де ст. 5 вказує на те, що джерелом влади в Україні є народ і цей факт є приводом для створення передумов народної політики, спрямованої на відновлення соціальної справедливості, в основі якої лежить принцип верховенства права.

Розглянувши рекомендації Ради Європи № R (2002) 2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 р., які полягають в наданні пропозицій забезпечити доступ до офіційних документів адміністративних органів широкому загалу громадян, можна сподіватися на те, що потреба українців в дотриманні принципу верховенства права сприйнята належним чином [1].

Вперше принцип верховенства права був запропонований англійським вченим А. Дайсі. Цей факт був офіційно зафіксований на публічному обговоренні з проблем конституційного права [2, с. 5]. Науковець представив власну концепцію розуміння

цього принципу, яка структура якої включала три основних положення:

- панування права, яке передбачало можливість притягнення до відповідальності лише у разі прямого порушення закону. При цьому здійснення судочинства передбачалось тільки у суді загальної юрисдикції;

- верховенства права – рівності перед законом всіх громадян без винятку;

- панування духу законності, що передбачало формування Конституції на основі принципу верховенства права.

Певну схожість із тлумаченнями правових концепцій Дайсі являла модель принципу верховенства права Ф. Гаєка, яка не обмежувалась технічними процедурами прийняття і застосування законів. У структуру поняття «верховенство права» інтегрувалась ціла правова парадигма загального права (тобто неписаного права) [3, с. 315].

Важливість цього принципу вказує на його беззаперечність, проте єдиного підходу до розуміння та трактування в сучасній науковій літературі не існує. Такої ж думки дотримується професор М. Козюбра, який наголошує: «Сутність і зміст цього принципу залишаються для більшості юристів, не кажучи вже про пересічних громадян, утаємниченими» [4; 5]. Стурбованість дослідника стосовно неоднозначності розуміння принципу верховенства права викликана його пошуками знайти можливості виокремити його серед інших правових принципів, таких, наприклад, як принцип законності, була марною. У результаті кропіткої аналітичної роботи було знайдено безліч підходів до тлумачення верховенства права, від ототожнення цього принципу з традиційним для колишнього радянського правознавства принципом верховенства закону (англійське словосполучення *rule of law*, як відомо, іноді не зовсім коректно перекладають як «верховенство закону») до розуміння принципу верховенства права як виключно верховенства справедливості і розуму. У багатьох висновках професор дійшов до того, що верховенство права набуває самостійного значення лише тоді, коли присутнє теоретичне і практичне розділення права і закону.

Відомий євро-інтегратор Ж. Зіллер також зазначив: «Концепції правової держави, законності та верховенства права розвивалися в різних країнах, проте, не будучи ідентичними, принцип законності та принцип верховенства права разом передбачають підкорення праву, а отже, судовому контролю» [6, с. 23–25].

Враховуючи гостроту відповідної ідеї, залежності принципу верховенства права від інших правових принципів, варто зазначити, що деякі вчені вважають законність та верховенство права невід'ємними складовими елементами, інші представляють власні концепції стосовно виділення їх в окремі категорії, проте думка Ж. Зіллера стосовно неідентичності знайшла своє підтвердження серед усієї наукової спільноти.

Академік Ю. Шемшученко вважає поняття «право» досить обширим, на відміну від закон-

ності, що представляє ряд уточнень [7, с. 34]. Таким чином, він визначає право як віртуальну категорію, яка представлена сукупністю абстрактних регулятивних норм, що зафіксовані у законодавстві. Крім того, дослідник наголошує на тому, що суд як суб'єкт права не приймає рішення, посиляючись на саме право, оскільки первинними залишаються посилання на конкретні закони. З цього можна отримати висновок, що принцип верховенства права може бути реалізований на основі принципу законності, оскільки в законі прописано конкретні правила поведінки усіх учасників процесу судочинства.

На заході принцип верховенства права ототожнюється здебільшого з верховенством фундаментальних прав людини. Він закріплений у преамбулі Європейської конвенції з прав людини [8]. Європейська наукова спільнота приділяє значну увагу рівності перед законом усіх громадян. Відповідна рівність встановлена саме завдяки принципу верховенства права.

У 2011 р. Венеціанська комісія оприлюднила у своїй доповіді ключові тези стосовно принципу верховенства права, в якій зазначено, що цей принцип є основною складовою частиною демократичного суспільства, а особи, які приймають важливі державні рішення, мають шанувати цей принцип [9, с. 114].

Отже, в результаті опрацювання наукової літератури можна виділити ключові напрями розуміння принципу верховенства права:

- принцип верховенства права є окремим принципом, що застосовується в адміністративному судочинстві;

- його часто пов'язують із принципом законності, проте думки стосовно реалізації верховенства права на основі принципу законності, спонукають до подальшого дослідження проблеми їх розмежування;

- вітчизняна та західна культура сприйняття верховенства права дещо відрізняється. На заході його пов'язують із дотриманням права і свобод людини та демократичними принципами, в пострадянському середовищі є прецеденти його трактування як верховенства закону, що було закладено у конституції СРСР;

- існують прихильники концепції повної автономії принципу верховенства права, що, на відміну від інших концепцій, які являють поєднання принципу верховенства права та принципу законності, дає можливість відокремити верховенство права як першочерговість закону, а законності – як ступеня дотриманості закону.

Неоднозначність трактувань принципу верховенства права серед наукової спільноти та його відношення до принципу законності спонукають на більш глибоке дослідження у межах адміністративного судового процесу. Крім того, з огляду на низку досліджень, категорія «верховенство права» є дуже широкою.

Дослідивши моделі принципу верховенства права, які пропонує нам законодавець, варто виділити ряд особливостей, зокрема, серед значної кіль-

кості статей у Конституції України можна виділити чимало посилань на принцип законності: наприклад, ст. 19 визначено, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи мають діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Основним Законом та законами України. Це також загострює проблематику поєднання принципу верховенства права з принципом законності.

Відповідно до Конституції України, судочинство здійснюється на основі Конституції України і законів України, в результаті забезпечуючи верховенство права. Тому виникає питання: чи принцип верховенства права є основним принципом під час здійснення судочинства, або все ж таки законність складає основу судочинства? Відповідь на це питання ми спробували знайти у рішенні Конституційного Суду (далі КСУ) № 15-рп/2004 від 02.11.2004 р., де КСУ визначив: *«Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичай тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.*

Таке розуміння права не дає підстав для його отождошення із законом, який іноді може бути й несправедливим, зокрема обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню.

У сфері реалізації права справедливість проявляється, зокрема, у рівності всіх перед законом, відповідності злочину і покарання, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення» [10]. Таким чином, КСУ виокремив принцип верховенства права як принцип панування права у суспільстві і розвіяв пострадянську модель розуміння цього принципу як верховенство закону.

Враховуючи вищезазначене, варто наголосити, що в адміністративному судочинстві усі процедури мають бути побудовані так, щоб не можна було не дотриматися цього принципу.

Законодавець визначив норму дотримання принципу верховенства права в процесі здійснення адміністративного судочинства в ст. 8 КАС України, де зазначено такі вимоги:

– суд під час вирішення 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;

– звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується;

– забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини.

У ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Але нині в Україні чіткого дотримання як посадовими особами, так і судами принципу верховенства права не спостерігається. До проблем його реалізації в Україні можна віднести питання незалежності суду, питання корупції та неналежного узгодження вітчизняного законодавства з міжнародними нормами. Але проблема залишається не тільки в площині дотримання верховенства права або дотримання правових норм взагалі. Суди загальної юрисдикції не бажають вступати в протиріччя із законодавчою владою та фактично не звертаються до доктрини верховенства права, а залишаються в полоні верховенства закону, навіть якщо він суперечить принципам соціальної справедливості. З цього приводу дослідник О. Петришин висловився у своїй статті: *«Можна дискутувати з того приводу, чи чітко ми закріпили принцип верховенства права у законі, чи не зовсім чітко, але доти, поки судді не почнуть його застосовувати на практиці, відповіді на це питання не буде»* [11].

Разом із тим, попри всі негаразди, в законодавстві існують запобіжники порушень принципу верховенства права. До таких варто віднести: можливість судового оскарження рішень посадових осіб органів влади, що зачіпають права і свободи громадян, гарантовані Конституцією України; судовий контроль над діяльністю органів досудового розслідування; громадський контроль тощо. В Україні судовий контроль здійснюється системою судів.

30 вересня 2016 р. набув чинності Закон «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII [12] та Закон «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII [13], які передбачають зміни не лише у судовій системі, це стосується прокуратури та адвокатури. Зокрема, підвищуються вимоги до обіймання посади судді, запроваджується інститут конституційної скарги, встановлюється обов'язкове досудове врегулювання спорів тощо. Закон № 1402-VIII містить низку реформацийних положень, що дають можливість наблизити

вітчизняну систему судочинства до міжнародних стандартів, зміцнивши позиції принципу верховенства права. Так, відповідно, до п. 6 ч. 2 ст. цього Закону Верховний Суд забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій. Також закон має врегулювати адвокатські монополії. Хоча є й критики деяких положень відповідного закону. Правозахисник Л. Белкін вважає, що майже не змінилися підстави дисциплінарної відповідальності судді, зазначені у ч. 1 ст. 106, порівняно з попередньою редакцією цього закону (ч. 1 ст. 92 ЗУ № 2453-VI) [14].

Україна прийняла на себе зобов'язання забезпечити «кожній людині, що перебуває під її юрисдикцією, права і свободи», визначені в Європейській конвенції з прав людини і тим самим визнала повноваження Європейського суду з прав людини забезпечувати дотримання цього зобов'язання й право своїх громадян звертатися до суду зі скаргами у разі, якщо держава порушує стосовно них положення конвенції.

Висновки. Можна зазначити, що, попри достатню кількість запобіжників порушення принципу верховенства права, як показує практика, існує необхід-

ність реформування адміністративного судочинства з метою доведення його до європейських стандартів. Основним напрямом реформування судового адміністративного процесу є забезпечення контролю над владою з метою реалізації інтересів громадян, тому запобіжники порушення принципу верховенства права становлять неабиякий інтерес для суспільства зокрема і для держави загалом.

Намагання побудувати ефективну систему запобігання порушення принципу верховенства права мають бути спрямовані на створення стану захищеності людини в її відносинах із державою. Адміністративно-процесуальна діяльність має стимулювати усіх учасників процесу до відповідального здійснення своїх прав та обов'язків. Тому з метою забезпечення в Україні верховенства права треба створити правову культуру дотримання законодавства на всіх рівнях, а принцип верховенства права варто розглядати як правовий принцип у рамках міжнародних та європейських інтеграційних процесів, який включає низку критеріїв, що виокремлюються дотриманням прав і свобод та законних інтересів громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Рекомендації Ради Європи № R (2002) 2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 року): [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a33.
2. Dicey A. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. – Indianapolis: Liberty Classics, 1982. – P. 102, 114.
3. Frederic S. Burin, The Theory of the Rule of Law and the Structure of the Constitutional State' (1966) 15 Am. Ul. Rev. 313, at pp. 315–17.
4. Козюбра М.. Праворозуміння: поняття, типи та рівні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.info-pressa.com/article-317.html>.
5. Інтерв'ю з М. Козюброю // Верховенство права. Законодавчий бюлетень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.irex.kiev.ua/media.
6. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС / Ж. Зіллер; пер. з франц. В. Ховхун. – К.: «Основи», 1996. – 420 с.
7. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: Монографія / У двох книгах / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка; [ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін.] / Книга перша: Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії / Відп. ред. Н.М. Оніщенко. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2008. – 344 с.
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (Зі змінами та доповненнями, внесеними Протоколом № 11 від 11 травня 1994 р., Протоколом № 14 від 13 травня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_004.
9. Європейська комісія за демократію через право [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.venice.coe.int/webforms/events>.
10. Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/2010 від 28.04.2010 р. у справі за конституційним зверненням громадянина Суботи Артема Анатолійовича щодо офіційного тлумачення положень пункту 2 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України (справа про забезпечення апеляційного оскарження ухвал суду). Окрема думка судді Кампа В.М.
11. Петришин О. Верховенство права як принцип дії права [текст] / О. Петришин // Українське право. – 2006. – С. 49–57.
12. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.
13. Про судоустрій і статус суддів : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
14. Белкін Л. Закон «Про судоустрій і статус суддів» 2016. Навіщо це затівалося? // Л. Белкін // Всеукраїнське щотижневне професійне юридичне видання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jur-gazeta.com/publications/practice/insh/zakon-pro-sudoustruy-i-status-suddiv-2016-navishcho-ce-zativalosya.html>.