

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ**THE RULE OF LAW IN ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE**

Гуцова О.С., студентка II курсу
міжнародно-правового факультету

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Оскільки принципи права є одними з найголовніших ідей, за допомогою яких можна визначити деякі аспекти функціонування та розвитку окремої галузі права, то необхідною умовою у вивченні адміністративного права є розуміння окремих принципів цієї галузі права. У статті здійснено аналіз принципу верховенства права (the rule of law) в адміністративному праві України, досліджено теоретичні розробки щодо вказаного принципу та визначено особливості цієї концепції.

Аналіз праці Альберта Венн Дайсі "Introduction to the Study of the Law of the Constitution" дав змогу виявити основні доктринальні положення верховенства права та зрозуміти його з точки зору представника сім'ї загального права. Адміністративне право, яке є характерним для романо-германської правової сім'ї, формувалося на зовсім інших, відмінних від англійських правових засадах. Тому Дайсі вказував, що воно суперечить принципу верховенства права. У подальшому вказаний принцип виявився дієвим і в романо-германській правовій сім'ї. Для того, щоб зрозуміти зміст і сутність цього принципу на сучасному етапі розвитку суспільства, було проаналізовано доповідь Європейської комісії «За демократію через право». Було виявлено обов'язкові елементи принципу верховенства права, які пропонує європейська спільнота.

В Україні як у правовій державі на конституційному рівні закріплено принцип верховенства права, тому для розкриття цього принципу було розглянуто окремі статті Конституції та деяких інших законів України, що стосуються діяльності публічної адміністрації. На основі отриманих відомостей зроблено висновок, що в Україні, як і в багатьох інших демократичних державах, принцип верховенства права є однією із найважливіших засад функціонування та розвитку права, гарантією стабільного розвитку правової держави.

Ключові слова: верховенство права, публічна адміністрація, принципи, доктрина.

Since the principles of law are some of the most fundamental ideas that can be used to determine some aspects of the functioning and development of a particular branch of law, the prerequisite for studying the administrative law is understanding some principles of it. The article analyzes the principle of the rule of law in the administrative law of Ukraine. Theoretical developments on this principle are investigated and the features of this concept are determined.

Analysis of Albert Venn Dicey's work Introduction to the Study of the Law of the Constitution made it possible to identify the main doctrinal items of the rule of law and understand it from the point of view of a representative of the common law family. Administrative law, which is specific to the Romano-Germanic law family, was formed on completely different legal principles, different from the English ones. Dicey pointed out that it was contrary to the rule of law. But in the future, this principle turned out to be effective in the Romano-Germanic law family. Therefore, in order to understand the content and essence of this principle at the present stage of development of society, Rule of Law Checklist by European Commission for Democracy through Law was analyzed.

The necessary, binding elements of the rule of law proposed by the European community were identified. In Ukraine, as a state governed by the rule of law, the principle of the rule of law is enshrined at the constitutional level. So some articles of the Constitution of Ukraine and other laws of Ukraine, concerning the activities of public administration, were analyzed to study out the principle in Ukrainian legal system. All the information made it possible to say that the principle of the rule of law is one of the most important foundations for the functioning and development of law in Ukraine, which is a guarantee of the stable development of the rule of law state.

Key words: the rule of law, public administration, principles, doctrine.

Постановка проблеми. Останніми роками законодавство різних галузей права України зазнало змін. Особливо це стосується нормативної бази діяльності публічної адміністрації. З переходом до людиноцентристського підходу до розуміння предмету адміністративного права змінилися й основні засади функціонування публічної адміністрації. Суть терміну «публічне адміністрування», який раніше замінювався словосполученням «державне управління», набула публічно-сервісного характеру, через що засади діяльності публічної адміністрації набули неабиякого значення. Тому необхідним є дослідження сутності та змісту принципів адміністративного права України, зокрема принципу верховенства права, розуміння яких дає можливість сформулювати комплексне уявлення про напрями розвитку зазначеної галузі права.

Огляд останніх досліджень. Питання, пов'язані з принципом верховенства права в адміністративному праві, були предметом досліджень відомих вчених Ю.П. Битяка, В.Б. Авер'янова, Т.О. Коломоець.

Мета статті – з'ясувати зміст і значення принципу верховенства права в адміністративному праві України.

Виклад основного матеріалу. В будь-якій сфері людської діяльності особливе місце посідають принципи – основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки [1, с. 110]. Принципи права – керівні засади (ідеї), які

визначають зміст і спрямованість правового регулювання суспільних відносин [1, с. 128].

У загальній частині адміністративного права України здебільшого виділяють дві групи принципів цієї галузі права. До першої відносять принципи законності, верховенства права, дотримання прав, свобод та законних інтересів як фізичних, так і юридичних осіб, об'єктивності та неупередженості, рівності перед законом. Їх можна назвати загальними принципами, адже вони є основними для більшості видів суспільних відносин. До другої групи принципів належать спеціальні, які є найбільш характерними для сфери публічного адміністрування. Для прикладу можна назвати принципи належного урядування.

Принцип верховенства права (англ. "the rule of law") належить до загальних принципів права. Ця правова засада походить із природно-правової школи права. Термін "the rule of law" почав використовуватися ще у XVII ст., але ґрунтовна розробка цієї концепції відбулася у XIX ст. і була пов'язана з іменем професора Оксфордського університету Альберта Венн Дайсі (англ. Albert Venn Dicey). У праці "Introduction to the Study of the Law of the Constitution" (1885 рік) він наводить три аспекти принципу верховенства права:

1. Під цим терміном ми насамперед виражаємо ту думку, що ніхто не може бути покараний і поплатитися особисто чи своїм майном інакше, як за певне порушення закону, доказане звичайним законним способом перед зви-

чайними судами країни [2, с. 188]. У ньому автор вказує на захист людини від свавілля державної влади.

2. Немає нікого, хто був би вище закону. Кожний, яке не було б його звання чи положення, підкоряється звичайним законам держави і підпадає під юрисдикцію звичайних судів [2, с. 193]. У цьому випадку йдеться про рівність усіх перед законом.

3. Можна сказати, що Конституція заснована на верховенстві права, тому що її загальні принципи (право особистої свободи, право публічних зібрань) є результатом судових рішень, у яких визначаються права приватних осіб в певних випадках, що надаються для вирішення судові; тоді як за деякими зарубіжними конституціями забезпечення прав приватних осіб (яким би воно не було) залежить від загальних принципів конституції [2, с. 195–196].

Права й свободи людини не є наслідком прийняття нормативно-правового акта, вони існували ще до зовнішнього офіційного закріплення норм права, тому сама конституція є наслідком прав людини. Дайсі вказує, що англійська конституція не була створена в один момент і не є результатом законодавчої діяльності. Вона виникла на основі тих змагань, які велися в судах за права окремих осіб.

У вказаній вище праці Дайсі пише, що в багатьох континентальних країнах, особливо у Франції, існує система адміністративного права – відома французам як *droit administrative*, яка спирається на ідеї, що не відповідають нормам права, особливо верховенству права [2, с. 328–329]. *Droit administrative* (звід правил, які визначають відносини адміністрації чи адміністративної влади до приватних осіб (громадян) має в основі два головних принципи:

1. Привілейований статус держави. Органи державного управління та їх посадові особи мають низку особливих прав і привілеїв, яких немає у звичайних громадян.

2. Розподіл влади – невтручання жодної з гілок влади у справи іншої (система стримування й противаг).

На думку Дайсі, який був представником системи загального права (*common law*), тогочасне адміністративне право Франції не відповідає принципу верховенства права. Причинами цього можна вважати й те, що права органів державного управління відрізняються від прав пересічних громадян; наявна дискреція у державних службовців; суди загальної юрисдикції не мають права розглядати справи, що стосуються держави; питання щодо правомірності дій державних службовців розглядають спеціальні адміністративні суди (має протиріччя з таким аспектом верховенства права як рівність усіх перед законом).

Що ж стосується принципу верховенства права в сучасних умовах розвитку суспільних відносин, то потрібно згадати про Доповідь № 512/2009 Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) від 25-26 березня 2011 року. В цьому документі наведено перелік обов'язкових елементів поняття «верховенство права»:

1. Законність (*supremacy of the law*). Ця вимога означає, що усі

суб'єкти права повинні дотримуватися законодавства (приписів норм права). Для суб'єктів публічної адміністрації діє принцип «заборонено все, крім того, що прямо передбачено законом». Законність також передбачає, що жодна особа не може зазнати покарання, якщо вона не порушила раніше ухвалених приписів права, які вже набули чинності, та що за порушення закону має наставати відповідальність [3, с. 178].

2. Юридична визначеність (*legal certainty*). Держава повинна зробити текст закону легкодоступним. Вона також зобов'язана дотримуватися законів, які запровадила, і застосовувати їх у передбачуваний спосіб і з логічною послідовністю. Передбачуваність означає, що закон має бути, за можливості, проголошений наперед – до його застосування, має бути передбачуваним щодо його наслід-

ків: він має бути сформульований із достатньою мірою чіткості, щоб особа мала можливість скерувати свою поведінку [3, с. 178].

Норми права мають бути справедливими, чіткими й точними, щоб суб'єкти правовідносин могли передбачити для себе всі можливі наслідки їх застосування. Не повинно бути й зворотньої дії закону. Обсяг дискреції має бути чітко визначений законом для попередження зловживання владними повноваженнями.

3. Заборона свавілля (*prohibition of arbitrariness*). Суб'єкти публічної адміністрації повинні діяти неупереджено та тільки на основі законодавчих актів.

4. Доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами. Кожному має гарантуватися право на оскарження дій чи бездіяльності влади в судовому порядку. Судівництву належить бути незалежним і безстороннім (неупередженим). Незалежність означає, що судівництво є вільним від зовнішнього тиску і не контролюється іншими гілками влади, особливо виконавчою. Ця вимога є невід'ємною частиною основного демократичного принципу поділу влади. Судді не повинні зазнавати політичного впливу чи маніпуляцій.

Безсторонність означає, що судівництво навіть за зовнішніми ознаками не видається упередженим щодо результату справи [3, с. 180]. Слухання мають бути справедливими та здійснюватися протягом розумного строку. Судові рішення мають завжди ефективно виконуватися. До того ж необхідна наявність безоплатної правової допомоги.

5. Дотримання прав людини. Правами, пов'язаними з верховенством права, є такі: 1) право на доступ до правосуддя; 2) право на законного і компетентного суддю; 3) право на виклад своєї позиції (*the right to be heard*); 4) неприпустимість подвійної загрози (*ne bis in idem*) (ст. 4 Протоколу 7 до ЄКПЛ); 5) юридичний принцип, згідно з яким заходи, які накладають обтяження, не можуть мати зворотної сили; 6) право на ефективні засоби юридичного захисту в будь-якому спорі (ст. 13 ЄКПЛ); 7) презумпція невинуватості – будь-яка особа вважається невинуватою у скоєнні злочину, доки її вина не доведено; 8) право на справедливий суд. Більшість із цих прав (а також принцип незалежності та безсторонності судівництва) вмонтовано у ст. 6 ЄКПЛ [3, с. 181]. Цей перелік не є вичерпним, основними ж є особисті права і свободи людини.

6. Заборона дискримінації та рівність перед законом. Заборона дискримінації означає, що закони стримують дискримінацію окремих фізичних осіб чи груп осіб. Будь-який необґрунтований неоднаковий підхід за законом заборонений, і всі особи мають гарантований рівний та ефективний захист від дискримінації за будь-якою ознакою. Рівність перед законом означає, що кожна фізична особа є підпорядкованою тим самим законам, і жодна фізична особа чи група осіб не мають особливих юридичних привілеїв [3, с. 181–182].

У Україні принцип верховенства права є конституційним, адже він закріплений у ст. 8 Конституції України, згідно якого в Україні визнається і діє принцип верховенства права [4]. Відповідно до таких складників зазначеного принципу як законність і заборона свавілля у ст. 19 Конституції України вказується, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [4].

У ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» зазначається, що діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості [5]. Відповідно до ст. 4 Закону України

«Про державну службу» державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів: 1) верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст і спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави; 2) законності – обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [6].

У ст. 6 Закону України «Про Національну поліцію» вказано, що поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Принцип верховенства права застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини [7].

Доступ до незалежного та безстороннього суду закріплено у ст. 55 Конституції України, де вказано, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [4]. Відповідно до ст. 126 Конституції України незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України. Вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється [4]. Згідно зі ст. 129 Конституції України суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним і керується верховенством права. Основними засадами судочинства є: 1) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 7) розумні строки розгляду справи судом; 9) обов'язковість судового рішення [4].

Що стосується адміністративного судочинства, то відповідно до п. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ) основними засадами (принципами) адміністративного судочинства є: 1) верховенство права; 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 3) розумність строків розгляду справи судом [8]. Згідно зі ст. 8 КАСУ не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників судового процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [8]. Тобто, це аспект заборони дискримінації та рівності перед законом. У ст. 16 КАСУ закріплено положення про безоплатну правову допомогу, що також є вимогою до верховенства права. Ці засади є складниками принципу верховенства права.

Висновки. Здійснивши аналіз теоретичних розробок щодо змісту та сутності принципу верховенства права та розглянувши зовнішнє вираження цього принципу в нормативно-правових актах України, можна зробити висновок, що принцип верховенства права розкриває напрями розвитку усіх галузей права України, в тому числі й адміністративного права. Це дає змогу визначити й основні завдання та принципи діяльності публічної адміністрації в Україні, закріплені у спеціальних законах. Тобто, в Україні існує сильна законодавча база функціонування принципу верховенства права, яка має бути повністю виконана на практиці, а сам принцип повинен стати тим орієнтиром дотримання прав людини, що має на меті загальний добробут людства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Юридична енциклопедія: у 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2003. Т. 5.
2. Dicey A.V. An Introduction to the Study of the Law of the Constitution. 10th ed., 1959/with introduction by E.C.S. Wade. London and Basingstoke : the Macmillan Press Ltd, 1979 (Reprinted). 535 p.
3. Верховенство права. Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні. *Право України*. 2011. № 10. С. 168–184. URL: https://www.venice.coe.int/files/articles/Holovathy_RoL.pdf.
4. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 26.10.2020).
5. Закон України «Про Кабінет Міністрів України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 26.10.2020).
6. Закон України «Про державну службу». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 26.10.2020).
7. Закон України «Про Національну поліцію». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 26.10.2020).
8. Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 26.10.2020).