

УДК 343.95

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.63.40>

ДОСВІД ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ЯК ПРИНЦИПУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ В МЕЖАХ ЗАХІДНОЇ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ

Позігун І.О.,

*аспірант кафедри адміністративної діяльності поліції
Одеського державного університету внутрішніх справ*

Позігун І.О., Досвід імплементації верховенства права як принципу адміністративного процесу в межах західної правової культури

Актуальність статті обумовлюється необхідністю імплементації в національну систему права, зокрема, в адміністративний процес вимог верховенства права. Як фактори, що обумовлюють необхідність звернення саме до досвіду західної правової культури, вказуються наступні: концепція rule of law є надбанням саме європейської культури; українська правова доктрина і до сьогодні багато у чому не відійшла від доктрини принципу законності.

Відзначається, що для вітчизняної правничої науки проблематика верховенства права є відносно новою, що і визначає стан її пізнання. На початку формування національної системи права, переклади праць зарубіжних авторів щодо верховенства права переважно спотворено інтерпретували явище правовладдя як верховенство закону.

Акцентується увага, що реалізованість rule of law, його втілення у регулюванні соціальних відносин свідчить про те, що відносини між людьми, а також відносини між людиною та органами державної влади ґрунтуються на вимогах правових норм; що усі суб'єкти соціальних відносин керуються правом, а не силою. Вказується, що для вітчизняної правничої діяльності імплементація верховенства права (у тому числі в адміністративний процес) має здійснюватися через забезпечення прав людини (та відповідно, прав суб'єктів адміністративного процесу).

Обґрунтовується, що важливим є аспект досвіду імплементації принципу верховенства права європейськими державами, що пов'язаний з реалізацією висловлених намірів. Висвітлюється зв'язок права і моралі у контексті формування soft law.

На основі аналізу практики Європейського суду з прав людини виокремлюються наступні право положення у контексті предмету пізнання: імплементація принципу верховенства права в межах західних держав обумовлює потребу наявності ефективного контролю громадськості за діяльністю органів виконавчої влади щодо обмеження людських прав і основоположних свобод; імплементація принципу верховенства права в межах західних держав обумовлює потребу гармонізації правопорядку в часі та юридичну визначеність правових актів.

Резюмується, що проголосивши принцип верховенства права як складову національної системи права, її підґрунтя, важливим для органів публічної влади є вивчення та запозичення досвіду у першу чергу європейських держав з імплементації вимог цієї основоположної засади у практику державного будівництва.

Ключові слова: адміністративний процес, верховенство права, доступ до суду, Європейський суд з прав людини, людські права.

Pozigun I.O., The rule of law as a principle of administrative process implementation experience within the framework of western legal culture

The relevance of the article is stipulated by the necessity to implement the rule of law requirements into the national legal system, in particular, in the administrative process. The following factors are indicated as factors that necessitate recourse to the experience of Western legal culture: the concept of the rule of law is the achievement of European culture; Ukrainian legal doctrine to this day has not largely departed from the doctrine of the principle of legality.

It is noted that for the domestic legal science the issue of the rule of law is relatively new, which determines the state of its knowledge. At the beginning of the formation of the national system of law, translations of papers by foreign authors on the rule of law mostly distorted the interpretation of the phenomenon of the rule of law as the rule of the law.

Emphasis is placed on the fact that the implementation of the rule of law, its implementation in the regulation of social relations indicates that the relationships between people, as well as the relationship between a person and

public authorities are based on the requirements of legal norms; that all subjects of social relations are governed by law, not by force. It is indicated that for the domestic legal activity the implementation of the rule of law (including into the administrative process) should be carried out by way of the human rights provision (and, accordingly, the rights of the subjects of the administrative process).

It is substantiated that the aspect of the rule of law principle implementation experience by European states, which is connected with the realization of the stated intentions, is crucial. The connection between law and morality in the context of soft law formation is highlighted.

Based on the European Court of Human Rights practice analysis, the following legal provisions are identified in the context of the subject matter: the implementation of the rule of law within Western states necessitates effective public control over the activities of executive bodies as to restricting human rights and fundamental freedoms; the implementation of the rule of law principle within Western states necessitates the harmonization of the law and order over time and the legal certainty of legal acts.

It is summarized that having proclaimed the principle of the rule of law as a component of the national legal system, its foundation, it is crucial for public authorities to study and borrow the experience of European states in implementing the requirements of this fundamental principle in state building.

Key words: administrative process, rule of law, access to court, European Court of Human Rights, human rights.

Постановка проблеми. Нині в Україні продовжується реформування державно-правової сфери. У чинне законодавство протягом останніх десяти років внесено зміни у контексті. Зокрема, імплементації принципу верховенства права. Верховенство права було закріплено як принцип діяльності як окремих державних органів (наприклад, Національної поліції), так і правових процесів (адміністративного процесу, кримінального процесу та ін.). Хоча сам принцип верховенства права було закріплено у ст. 8 Конституції України ще у 1996 році, однак, і до сьогодні ця засаднича ідея залишається багато у чому нереалізованою. Що обумовлюється багато у чому усталеною традицією превалювання принципу законності у дискурсі, закладеному ще в межах радянської юриспруденції, що передбачає «чітке і неухильне» слідування тексту прескриптивного тексту (який і донині існує в російській державі. Так, наприклад, р. Белоусова, висвітлюючи управління в контексті змін до законодавства, зазначає, що «управління системою освіти базується на принципах законності (неухильне виконання законів та інших нормативно-правових актів усіма органами держави, посадовими та іншими особами)...» [1]).

Верховенство права закріплене у низці міжнародних договорів як важлива складова цінностей сучасного демократичного суспільства. Саме тому окреслене питання є для України доволі важливим, зважаючи на задекларований напрям на євроінтеграцію. Більш того, варто згадати, що спроба екс-Президента України наприкінці 2013 року відійти від вказаного курсу стала чинником Революції Гідності, яка призвела до повалення антидемократичного режиму та засвідчила прагнення українського суспільства до реалізації верховенства права. Відтак, для України проблематика імплементації верховенства права, запозичення передового досвіду європейських держав щодо імплементації досліджуваної засадничої ідеї, однієї з важливих цінностей сучасного суспільства є доволі актуальною та потребує системного і комплексного висвітлення.

Стан опрацювання проблеми. Для вітчизняної правничої науки проблематика верховенства права є відносно новою, що і визначає стан її дослідженості. Як ми відзначили тривалий час (багато у чому і до нині) у вітчизняному правовому дискурсі верховенство права сприймається через принцип законності. Що обумовлює існування таких понять як «верховенство закону», «верховенство правового закону», які за умов правовладдя можуть сприйматися лише як оксюмори.

Використання вказаних термінів водночас є свідченням певного спотворення ідеї rule of law. Так, наприклад, О. Куракін та М. Романов дійшли висновку, що «саме через принцип верховенства закону, право має практичну реалізацію, у вигляді писаних нормативно-правових актів» [2, с. 36]. З таким висновком важко погодитись, виходячи з соціологічного розуміння права (в межах якого, як вказує назва статті й відбувається дослідження) та класичного розуміння rule of law. Якщо право реалізується через закон, до про яке правовладдя може йти мова? До цього слід додати, що крім законодавства право має й інші форми, наприклад, звичай, правова доктрина (наголосимо, що у багатьох рішеннях Європейський суд з прав людини, аналізуючи відповідність втручання такому критерію як «відповідно до закону» аналізує праці вчених). До того ж, якщо закон не відповідає верховенству права, то він не набуває якості «правності». Одразу зауважимо, що ми не заперечуємо, що законність є складовою верховенства права, однак, інтерпретація законності в цьому аспекті не співпадає з її розумінням радянською юриспруденцією).

Зміст доктрини верховенства права у її класичному та сучасному розуміннях висвітлюють такі вітчизняні вчені як С. Головатий (згадаємо відому в Україні працю з однойменною назвою, у якій вчений комплексно

сно висвітлив становлення верховенства права як доктрини [3]), М. Козюбра (необхідність переосмислення змісту і сутності поняття «принципи права» та неможливості зведення верховенства права до верховенства закону [4-5]), А. Кучук (розмежування права та закону, доцільність сприйняття законності як елементу верховенства права, необхідність аналізу практики Європейського суду з прав людини для розуміння змісту *rule of law* [6, с. 46, 113-114, 125, 150]).

Однак, відзначимо, що проблематика верховенства права як принципу адміністративного процесу у компаративному аспекті не знайшла комплексного висвітлення в межах вітчизняної правничої науки.

Мета статті: висвітлити окремі аспекти позитивного досвіду імплементації верховенства права як принципу організації та діяльності органів публічної влади в межах західної правової традиції.

Виклад основного матеріалу. На початку висвітлення окремих аспектів позитивного досвіду реалізації принципу верховенства права окремими європейськими державами, слід відзначити ті фактори, що обумовлюють необхідність звернення саме до досвіду країн Європи. Першим фактором є те, що концепція *rule of law* є надбанням саме європейської культури. Другим фактором є те, що українська правова доктрина і до сьогодні багато у чому не відійшла від положень, сформованих ще у межах радянської системи права, для якої не існувало верховенства права. На початку формування власної системи права, після здобуття незалежності у 1991 році, якщо і перекладались праці зарубіжних авторів, які досліджували верховенство права, то ці переклади переважно спотворено інтерпретували явище правовладдя як верховенство закону, на чому ми уже наголошували вище.

Саме тому важливим є вивчення досвіду тих держав, у межах яких сформувалась доктрина верховенства права та які мають достатній досвід його реалізації. Особливо зважаючи на той факт, що саме у цих держав рівень імplementованості верховенства права є найвищим. Так, відповідно до світового індексу верховенства права. Серед країн, які входять в першу двадцятку, є наступні: Данія, Норвегія, Фінляндія, Швеція, Німеччина, Нідерланди, Естонія, Великобританія, Бельгія, Чехія, Іспанія та Франція [7].

Зарубіжні дослідники М. Летурнер і р. Драго, висвітлюючи тематику реалізації вимог верховенства права у суспільні відносини у Франції, відзначають, що реалізованість *rule of law*, його втілення у регулюванні соціальних відносин свідчить про те, що відносини між людьми, а також відносини між людиною та органами державної влади ґрунтуються на вимогах правових норм; що усі суб'єкти соціальних відносин керуються правом, а не силою. При цьому, більш важливим є те, що саме публічна влада підпорядковується праву, діє відповідно до права, держава визнає і забезпечує людські права, які й визначають спрямованість її діяльності, а самі права є невід'ємними і природними [8, с. 147].

Наведене цілком підтверджується такими даними як індекс демократії в державах світу, статистикою звернень до Європейського суду з прав людини, які майже повністю повторюють дані індексу верховенства права, що цілком природно, зважаючи на неможливість існування верховенства права поза межами реалізації людських прав, визнання як цінності людини, а народу носієм суверенітету та джерелом влади. І навпаки, демократія у сучасному суспільстві навряд чи може належним чином функціонувати без реалізованості у такому соціумі верховенства права. Наголосимо, що М. Летурнер і р. Драго дійшли подібних висновків, відзначаючи: «Гарантія прав особистості тісно пов'язана з гарантією верховенства права, більш точніше це лише інший аспект того ж принципу» [8, с. 147].

Вказане дозволяє зробити важливий висновок для вітчизняної правничої діяльності: для імплементації верховенства права (у тому числі в адміністративний процес) необхідно зосередити увагу на забезпеченні прав людини (та відповідно, прав суб'єктів адміністративного процесу).

Другий важливий аспект досвіду імплементації принципу верховенства права європейськими державами пов'язаний з реалізацією висловлених намірів. Для органів державної влади, політиків дії з імплементації верховенства права не обмежуються закріпленням цього принципу у законодавстві, а включають і фактичну реалізацію вимог, обумовлених верховенством права. У цьому контексті варто відзначити, що в межах західної правової культури виникло явище, що отримало назву *soft law*, яким позначаються свого роду наміри суб'єктів міжнародного права діяти відповідним чином. І якщо в українському правовому дискурсі дискутується питання про «статус» цього права, то європейська правова традиція сприймає його як вказівку до дій, не зважаючи на те, що таке право не забезпечується примусовою силою. У цьому простежується зв'язок права та моралі: обіцянка має бути виконана, так само як і *pacta sunt servanda*. Відзначимо, що такий підхід не був властивий радянській юриспруденції, для якої важливою була пряма вказівка в законодавстві на відповідну поведінку (у контексті «чіткого і неухильного» слідування букві закону, навіть всупереч людським правам).

У означеному контексті не можна не згадати тезу Е. Юргенса, що відображена у Звіті Комітету з правових питань та людських прав «Принцип верховенства права» 2007 р., про те, що *rule of law* є основоположним

принципом для об'єднаної Європи. Він, а також принципи людських прав і демократії є визначальними для діяльності Раді Європи загалом та Європейського суду з прав людини, зокрема. Безпосередню вказівку на досліджуваний принцип можна знайти у різних актах Європейського союзу, практиці Європейського суду, у копенгагенських критеріях 1993 року щодо приєднання до Європейського Союзу [9].

Варто також наголосити на положеннях вказаного звіту, які підтверджують наведені нами вище положення щодо інтерпретації змісту верховенства права на пострадянському просторі. Так, у означеному документі відзначається, що парламентська асамблея звертає увагу на той факт, що в деяких недавніх демократіях у Східній Європі основні тенденції правового мислення зумовлюють розуміння верховенства права як «верховенства об'єктивного права», російською «верховенства закону» та «Etat de droit» як «держави, заснованій на принципі верховенства законів» (письмових правил), французькою «prééminence des lois» (тобто не «du droit»). Це викликає велике занепокоєння, оскільки в деяких із цих країн певні традиції тоталітарної держави, всупереч верховенству права, все ще присутні як в теорії, так і на практиці. Таке формалістичне тлумачення термінів верховенства права та поняття «Etat de droit» (як і Rechtsstaat) суперечить суті обох принципів верховенства права / *prééminence du droit*. Безумовно, у цих випадках спостерігається недоречна відсутність послідовності та чіткості при перекладі на юридичні терміни, що використовуються в державах-членах [9].

В аспекті предмету нашого дослідження слід наголосити на такій складовій верховенства права як доступ до суду та його реалізації у Франції. У цій державі існує чітке відмежування адміністративного судового процесу, що розглядається як складова судової гілки влади, від інших видів адміністративного процесу, що переважно мають відношення до виконавчої гілки влади. За законодавством Франції будь-яка фізична особа може звертатися до адміністративного суду. При цьому така особа має бути дієздатною. Дієздатність людини визначається, як і в Україні, нормами цивільного законодавства. Тому, наприклад, неповнолітні або недієздатні особи (зокрема, через стан психічного здоров'я) не в змозі звернутися до адміністративного суду. Водночас, навіть недієздатні особи мають право на звернення до суду щодо перевищення влади у справах основоположного принципу права *habeas corpus* [10]. Відтак, доцільно акцентувати увагу на рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Наталія Михайленко проти України» (*Nataliya Mikhaylenko v. Ukraine*), у якому саме розглядалось порушення права на доступ до суду через відмову українських судів розглянути звернення недієздатної особи щодо своєї дієздатності [11].

Звернутись до суду за захистом своїх прав можуть і юридичні особи та окремі асоціації, зокрема, щодо перевищення влади та прийняття рішень, що завдають шкоди громадським інтересам [10].

Контент-аналіз усталеної практики Європейського суду з прав людини дозволяє виокремити декілька напрямів в аспекті досліджуваного нами питання.

Загалом, аналіз практики Європейського суду з прав людини щодо діяльності органів виконавчої влади та верховенства права дозволяє виокремити наступні тематичні правоположення.

1. Імплементация принципу верховенства права в межах західних держав обумовлює потребу наявності ефективного контролю громадськості за діяльністю органів виконавчої влади щодо обмеження людських прав і основоположних свобод. «Втручання органів виконавчої влади у права людини повинне підлягати ефективному контролю, який, як правило, повинен забезпечуватися судовою владою, принаймні, в крайньому випадку, судовий контроль, який пропонує найкращі гарантії незалежності, неупередженості та належної процедури» [12] – зазначив Європейський суд з прав людини.

Такий же висновок міститься і у рішенні у справі «Сільвер та інші проти Сполученого Королівства» (*Silver Silver and Others v. the United Kingdom*): важливим є дотримання верховенства права, що є підґрунтям Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та який передбачає, що втручання органів державної влади у царину людських прав повинне підлягати ефективному контролю [13].

Означене право – право на доступ до суду – як і верховенство права загалом обумовлює обмеженість і самого суду правом. Саме тому судді, приймаючи рішення, мають належним чином їх аргументувати, що і є фактором їх легітимності. Така аргументація сприяє і заявнику скористатись правом на апеляцію. Завдання Суду полягає в тому, щоб визначити, чи призвів прийнятий у цьому відношенні метод до результатів, сумісних з Конвенцією» [14].

2. Імплементация принципу верховенства права в межах західних держав обумовлює потребу гармонізації правопорядку в часі та юридичну визначеність правових актів. У цьому контексті варто відзначити рішення Європейського суду з прав людини у справі «К.-Н. В. проти Німеччини» (*K.-H. W. v. Germany*), у якому Суд не визнав порушення державою положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, відзначивши, що «правомірно, щоб держава, яка керується верховенством права, розпочала кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочини при колишньому режимі; аналогічно, суди такої держави,

замінивши ті, що існували раніше, не можуть бути піддані критиці за застосування та тлумачення законодавчих положень, що діють на момент часу, з огляду на принципи управління [15].

Висновки. Таким чином, проголосивши принцип верховенства права як складову національної системи права, її підґрунтя, важливим для органів публічної влади є вивчення та запозичення досвіду у першу чергу європейських держав з імплементації вимог цієї основоположної засади у практику державного будівництва. Важливими аспектами такої імплементації є чітке і адекватне розуміння сутності та змісту принципу верховенства права, втілення у дійсність задекларованих положень, урахування важливості створення ефективного контролю громадськості за діяльністю органів виконавчої влади щодо обмеження людських прав і основоположних свобод, а також забезпечуючи юридичну визначеність правових актів і гармонізацію правопорядку в часі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Белоусова Р. Ю. Управление ДОО в условиях нового законодательства. 2017. URL https://kartaslov.ru/книги/Р_Ю_Белоусова_Управление_ДОО_в_условиях_нового_законодательства/3#p47
2. Куракін О.М., Романов М.Ю. Співвідношення верховенства права та закону в розрізі соціологічної концепції праворозуміння. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 2. Т.1 С. 33-36.
3. Головатий С.П. Верховенство права: монографія. У 3-х кн. Київ: Видавництво «Фенікс», 2006. с. 1747
4. Козюбра М.І. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України*. 2017. № 11. С. 142-164.
5. Козюбра М.І. *Принципи верховенства права і правової держави: єдність основних вимог*. URL: <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/6972>.
6. Кучук А.М. Теоретичні основи правового поліцентризму: монограф. / Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. 312 с.
7. World Justice Project (2020). Rule of Law Index 2020. URL <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020>.
8. Letourneur M., Drago R. The Rule of Law as Understood in France *The American Journal of Comparative Law*. Vol. 7, No. 2 (Spring, 1958), pp. 147-177. DOI: 10.2307/837562 с. 147
9. The principle of the Rule of Law. Report Committee on Legal Affairs and Human Rights. Rapporteur: Mr Erik Jurgens, Netherlands, Socialist Group. 6 July 2007. URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11593&lang=en>
10. Administrative Justice in Europe. Report for France. URL: [www.aca-europe.eu > france_en](http://www.aca-europe.eu/france_en)
11. European Court of Human Rights (2013). Case of Nataliya Mikhaylenko v. Ukraine. Application no. 49069/11. URL <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119975>
12. European Court of Human Rights (1978). Case of Klass and Others v. Germany. Application no. 5029/71. URL <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57510>
13. European Court of Human Rights (1983). Case of Silver and Others v. the United Kingdom. Application no. 5947/72; 6205/73; 7052/75; 7061/75; 7107/75; 7113/75; 7136/75. URL <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57577>
14. European Court of Human Rights (1992). Case of Hadjianastassiou v. Greece. Application no. 12945/87. URL <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57779>
15. European Court of Human Rights (2001). Case of K.-H. W. v. Germany. Application no. 37201/97. URL <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-59352>