

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Козинець І.Г.,

*старший викладач кафедри трудового права, адміністративного права та процесу
Національний університет «Чернігівська політехніка»
ORCID <http://orcid.org/0000-0001-5970-1395>;*

Мишаста К.Б.,

*здобувачка вищої освіти гр. КЮ-183 3 курсу юридичного факультету
Національний університет «Чернігівська політехніка»*

Козинець І.Г., Мишаста К.Б. Принцип верховенства права в адміністративному судочинстві

У статті проаналізовано один із ключових принципів адміністративного судочинства - верховенство права. Інакше кажучи стаття присвячена узагальненому дослідженню законодавства та наукових джерел щодо визначення змісту принципу верховенства права як універсальної засади адміністративного судочинства. Визначена його роль в адміністративному процесі. Зазначено, що цей принцип знаходить своє відображення та закріплення не тільки в положеннях Кодексу адміністративного судочинства України, а й в інших нормативно правових актах. Проаналізовані різні думки вчених щодо розуміння принципу верховенства права. На підставі різноманітних підходів та виокремлення різних аспектів розуміння змісту принципу верховенства права у науковій літературі, висловлення позицій щодо неможливості досконалого визначення його змісту, доведено комплексність і складність його сутності. Відповідно до принципу верховенства права найголовнішим регулюючим фактором суспільних відносин, у тому числі і адміністративних процесуальних, є право та втілені у чинному законодавстві його норми.

У роботі розглянуті елементи верховенства права, які визначаються обов'язковими відповідно до положень Доповіді Європейської комісії «За демократію через право». Разом з тим принцип верховенства права не вичерпується лише цими вимогами та характеристиками, оскільки вони постійно розвиваються і доповнюються, змінюються також і умови їх дотримання.

На підставі аналізу позицій вчених щодо змісту верховенства права зроблено висновок, що принцип верховенства права є універсальною та невід'ємною засадою адміністративного судочинства. На думку авторів, принцип верховенства права в адміністративному судочинстві передбачає здійснення правосуддя із дотриманням конституційних прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, з метою їх захисту від протиправного порушення та виключно у відповідності із вимогами Конституції та інших законів України. У разі застосування адміністративним судом положень законодавчих чи інших нормативно-правових актів, які несправедливо обмежують або порушують права, свободи та законні інтереси особи, або у разі тлумачення їх у такий спосіб, рішення, винесене по такій справі, повинно визнаватися недійсним.

Ключові слова: адміністративні суди, адміністративне судочинство, адміністративний процес, захист прав і свобод, верховенство права, право, закон.

Kozynets I.G., Mishasta K.B. Principle of the rule of law in administrative judiciary

One of the key principles of administrative justice - the rule of law, is analyzed in this article. In other words, the article is devoted to a generalized study of legislation and scientific sources to identify the meaning of the principle of the rule of law as a universal principle of administrative justice. It's role in the administrative process is outlined. It was noted that this principle is reflected and consolidated not only in the provisions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, but also in other regulations. The different opinions of scientists on the understanding of the principle of the rule of law are analyzed. On the basis of various approaches and identification of different aspects of understanding of the principle of the rule of law in the scientific literature, voicing positions on the impossibility of a thorough definition of its essence, the complexity and complexity of its essence. In accordance with the principle of the rule of law, the law and its norms incorporated in the current legislation are the main regulating factor of social relations, including administrative and procedural ones. The work examines the elements of the rule of law, which are

defined as mandatory in accordance with the provisions of the European Commission's Doha «For Democracy through Law». At the same time, the principle of the rule of law is not exhausted only by these requirements and characteristics, as they are constantly evolving and complementing, and the conditions for their observance are also changing.

Based on the analysis of the positions of scholars on the content of the rule of law, it was concluded that the principle of the rule of law is a universal and integral principle of administrative proceedings. According to the authors, the principle of the rule of law in administrative proceedings provides for the administration of justice with respect for constitutional rights, freedoms and legitimate interests of man and citizen, in order to protect them from wrongful violation and only in accordance with the Constitution and other laws of Ukraine. If the administrative court applies the provisions of legislative or other regulations that unfairly restrict or violate the rights, freedoms and legitimate interests of the person, or if they are interpreted in this way, the decision rendered in such a case must be declared invalid.

Key words: administrative courts, administrative justice, administrative process, protection of rights and freedoms, rule of law, law.

Постановка проблеми. Судова реформа у 2017 році суттєво оновила норми Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Зміни торкнулися багатьох інститутів адміністративного судочинства, в тому числі основоположних засад, на яких ґрунтується судовий процес, тобто принципів здійснення адміністративного судочинства. Однак, навіть в цьому випадку важко говорити про повну досконалість норм адміністративного процесу.

Принцип верховенства права є основоположним стрижнем всієї системи адміністративного судочинства України. Верховенство права як принцип і характеристика правової держави є однією з найбільш актуальних і дискусійних тем у вітчизняному правознавстві. Її актуальність пов'язана не лише з прагненням до європеїзації системи права. Верховенство права, враховуючи давню правову традицію, виступає свого роду стандартом взаємовідносин держави та особистості, суспільства в цілому.

Стан опрацювання проблематики. Слід відзначити, що верховенство права, як і інші принципи, був предметом дослідження вітчизняних правників, у тому числі й у сфері адміністративного права. Підґрунтям для написання статі стали праці таких науковців як П.О. Баранчик, Ю.П. Битяка, О.І. Корчинського, О.А. Мілієнко, Ж. М. Мельник-Томенко, П. М. Рабіновича, А.В. Руденка, Н. Б. Писаренко, А.А. Пухтецької та інші.

Незважаючи на існуючу значну кількість наукових праць, що стосуються розкриття окремих аспектів принципу верховенства права в адміністративному судочинстві, представниками вітчизняної науки адміністративного права, не зменшує актуальності подальших досліджень цього принципу. Зазначені обставини і обумовили мету нашого дослідження.

Мета статті. В зв'язку з цим вважаємо за доцільне з'ясувати сутність та особливості принципу верховенства права в адміністративному судочинстві України.

Виклад основного матеріалу. Якщо взяти слово «принцип», то воно походить від латинського principium - начало, первоначало, основа. Принцип – це керівна, фундаментальна ідея, основне правило поведінки, центральне поняття, основа системи, у нашому випадку системи принципів адміністративного судочинства і системи знань про них. Принципи – це складне соціальне і правове явище, корені якого виходять ще з часів античності. Вперше слово «принцип» зустрічається у знаменитому трактаті з етики Арістотеля «Нікомахова етика», а також у роботі «Метафізика». Цей мислитель розумів під принципами основні початки природи. Комбінуючи їх попарно він наділяв ними «первинну матерію», яка є суб'єктом всіх змін, початком усіх речей. Крім того, принципи розглядаються як основні засади, теоретичні положення, на яких базується вся структура наукового знання. В зв'язку з чим надзвичайно загальні і важливі закони нерідко називають науковими принципами, що відображені у формі гіпотез, теорій, концепцій тощо [1, с.128].

Аналізуючи систему принципів адміністративного судочинства слід підкреслити, що відповідно до ч.3 ст. 2 КАС України система принципів правосуддя в адміністративних судах має наступний вигляд [2]: верховенство права; рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; обов'язковість судового рішення; забезпечення права на апеляційний перегляд справи; забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом; розумність строків розгляду справи судом; неприпустимість зловживання процесуальними правами; відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення.

Закріплена законодавцем система принципів адміністративного судочинства передбачає, що кожен принцип має самостійне значення і разом вони складають цілісний комплекс, що передбачає їх єдність та взаємообумовленість. У даному випадку помилково виділяти який-небудь один принцип, з-поміж інших прин-

ципів адміністративного судочинства як первинний, тим більше розглядати та реалізовувати їх у порядку пріоритетності.

Вказана система принципів являє собою єдине та нерозривне ціле. Кожний системостворюючий елемент (принцип) може проявлятися і діяти завдяки наявності іншого взаємопов'язаного з ним принципу. І навпаки, виключення із системи хоча б одного принципу, по суті, буде означати руйнацію створеної системи.

Отже, під системою принципів адміністративного судочинства необхідно розуміти закріплену нормами КАС України цілісність та єдність її взаємопов'язаних елементів – принципів, які регламентують певне коло адміністративно-процесуальних правовідносин, що виникають під час відправлення правосуддя у адміністративних справах.

Одним з найважливіших принципів в адміністративному судочинстві є принцип верховенства права. Цей принцип знаходить своє вираження в ст. 8 Конституції України і означає пріоритет прав та свобод людини, справедливості і гуманізму у діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування. Конституція України не має визначення поняття «верховенство права», а лише зазначає, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ч. 1 ст. 8 Конституції України), хоча даний принцип має не лише ідеологічне, а й практичне значення. Відповідно до ч.1 статті 129 Конституції України суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права [3].

На думку П.М. Рабіновича верховенство права не обмежується виключно межами правової дійсності і може розглядатися ще в одному розрізі – як соціально-природний феномен, оскільки, як зазначає вчений, «верховенство права – це, по-перше, не стільки верховенство, так би мовити, статичних, «природних» прав людини, скільки їх реалізація, узгоджена з такими ж правами інших індивідів, людських спільнот, об'єднань й усього суспільства, а по-друге, реалізація не тільки таких прав, а й «природних» обов'язків [4, с. 20]. Крім того, П.М. Рабінович розкриває зміст верховенства права як правового принципу через порівняльну характеристику його тлумачення Європейським Судом із прав людини (далі – ЄСПЛ) та Конституційним Судом України [5, с. 40-41].

Конституційний Суд України зазначає, що «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 з 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, звичаї 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» [6]. Характеризуючи зазначений принцип Конституційний Суд України розглядає право не як нормативний акт чи систему нормативних актів, а як втілення справедливості, що є протилежним безправності і свавіллю. Тому потрібно погодитися з думкою П.М. Рабіновича, що Конституційний Суд України тлумачить поняття «верховенство права» як категорію справедливості [7]. Принцип верховенства права застосовується також у практиці ЄСПЛ та роз'яснюється у змісті його рішень. Відповідно до розуміння ЄСПЛ верховенство права є концепцією, властивою усім статтям Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція). Суд наголошує, що право на справедливий судовий розгляд, гарантоване статтею 6 Конвенції, повинно тлумачитися у світлі преамбули Конвенції, яка проголошує верховенство права як елемент спільної спадщини держав-учасниць [8].

А.А. Пухтецька тлумачить принцип верховенства права як правовий принцип, який характеризується сукупністю обов'язкових критеріїв (вимог), що покликані, перш за все, забезпечувати пріоритет прав і свобод, законних інтересів людини і громадянина у суспільстві, в т.ч. у взаємостосунках з органами публічної адміністрації усіх рівнів [9, с. 5], а О.І. Корчинський – як сукупність засад, положень, ідей – вимог, що ґрунтуються на природних правах особи та її автономії щодо держави. Втілення цих вимог, як зауважує вчений, має знаходити вияв у діяльності всіх гілок влади [10, с. 105].

Для з'ясування змісту принципу верховенства права, доцільно звернутись до положень Доповіді Європейської комісії «За демократію через право», яка була схвалена Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). Венеціанська комісія наголошує, що, попри розбіжності в поглядах на принцип верховенства права, існує консенсус щодо стрижневих елементів поняття «верховенство права», а самі елементи є не лише формальними, а й субстантивними (матеріальними). Такими стрижневими елементами є: 1) законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права; 2) юридична визначеність; 3) заборона свавілля; 4) доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; 5) дотримання прав людини; 6) заборона дискримінації та рівність перед законом [11].

У 2016 році Венеційська комісія підкреслила, що верховенство права фокусується на обмеженні влади та незалежному контролі за діяльністю державних органів, а одним із найважливіших елементів контексту, у якому здійснюється принцип верховенства права, є правова система у цілому. Укладачі доповіді висунули вимоги до владних суб'єктів через встановлення обов'язкових елементів верховенства права та формулювання питань для оцінки його (верховенства права) дотримання [12].

Принцип верховенства права є універсальним як для кримінального, цивільного, адміністративного та господарського судочинства. Його визначна роль для адміністративного процесу, у тому числі, знаходить своє відображення та закріплення в положеннях КАС України.

У ст. 6 КАС України містять чотири частини, які охоплюють такі правила [2]:

«1. 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.

2. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

3. Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

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

На думку О.А. Мілієнко, уявлення про верховенство права, відображене у КАС України, не відбиває всіх аспектів верховенства права як такого, але воно дає змогу узагальнено розуміти спрямованість адміністративного судочинства, а також є своєрідним орієнтиром для створення системи критеріїв оцінки правомірності діяльності суб'єктів владних повноважень. На переконання вченої, очевидним є те, що верховенство права охоплює багато вихідних положень, які законодавство України не включає до його змісту. Отже, верховенство права є основоположним принципом, який, як вважає О.А. Мілієнко, включає в себе кілька інших принципів адміністративного судочинства [13, с. 20–21].

Аналізуючи ст.6 КАС України Н. Б. Писаренко, звертає увагу, що законодавець в тексті назвав два з шести елементів верховенства права – доступ до правосуддя (ч.ч. 3 та 4) і дотримання прав людини (ч. 1). Також Н. Б. Писаренко зазначає, що інші елементи верховенства права «розкидані» по різних статтях КАС України, зокрема, частина їх міститься у ч. 3 ст. 2 серед засад адміністративного судочинства, а ширше тлумачення подане у статтях 7-11, 13-15 КАС України [14, с.141].

На думку, А.В. Руденка для адміністративного судочинства головним елементом принципу верховенства права є обов'язок держави здійснювати свою діяльність, визначати шляхи подальшого розвитку відповідно до пріоритетності прав та свобод людини і забезпечити гарантії їх реалізації. Діяльність державних інституцій має підпорядковуватися потребам реалізації й захисту прав людини. Тому в сучасних умовах, на думку дослідника, основними функціями адміністративного суду мають стати правозабезпечувальна та правозахисна, а основними його завданнями – забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, захисту й поновленню порушених прав. Саме тому, як слушно наголошує А.В. Руденко із посиланнями на праці Ю.П. Битяка та Н.Б. Писаренко, для реалізації цього завдання відповідно до КАС України адміністративний суд, вирішуючи справи, керується принципом верховенства права. Людина, її права та інтереси стають головними об'єктами захисту у процесі відправлення адміністративного судочинства, а завданням адміністративного суду стає захист прав людини і громадянина в разі їх порушення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами. П.О. Баранчик стверджує, що стосовно адміністративного судочинства принцип верховенства права означає, що суди не мають застосовувати положення правового акта, в т.ч. закону, якщо його застосування суперечить конституційним принципам права або порушуватиме права та свободи людини і громадянина [15, с. 87].

Його правильне застосування залежить від рівня правової підготовки, правової свідомості, правової культури кожного судді адміністративних судів. Застосування принципу верховенства права під час здійснення адміністративного судочинства дозволить забезпечити належний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Аналіз КАС України показує, що принцип верховенства права є певною сукупністю керівних правил та вимог до адміністративного судочинства. Ці правила та вимоги сформульовані Європейським Судом із прав людини серед яких принцип доступності правосуддя, законність, правова визначеність, заборона чинити свавілля, дотримання прав людини, недискримінації та рівності перед законом і судом тощо. Як слушно зазначає Ж. М. Мельник-Томенко, принцип верховенства права не вичерпується лише названими вимогами та

характеристиками, оскільки Європейський Суд з прав людини під час вирішення конкретних справ (у тому числі і тих, стороною яких є Україна) систематично збагачує його значення новими перманентними рисами та умовами дотримання [15, с. 88].

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що принцип верховенства права як універсальна засада адміністративного судочинства – це вихідна, фундаментальна основа адміністративного процесу, відповідно до якої адміністративний суд під час вирішення справи виходить із того, що право «вище» за закон, а адміністративно процесуальні відносини загалом будуються за формулою: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. На нашу думку, принцип верховенства права в адміністративному судочинстві передбачає здійснення правосуддя із дотриманням конституційних прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, з метою їх захисту від протиправного порушення та виключно у відповідності із вимогами Конституції та інших законів України. У разі застосування адміністративним судом положень законодавчих чи інших нормативно-правових актів, які несправедливо обмежують або порушують права, свободи та законні інтереси особи, або у разі тлумачення їх у такий спосіб, рішення, винесене по такій справі, повинно визнаватися недійсним.

Список використаних джерел:

1. Губерський Л. Філософія: навч. посібник. 5. вид., стер. Київ: Вікар, 2005. 516 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 21.04.2021).
3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 21.04.2021).
4. Рабінович П. Верховенство права як соціально-природний феномен (контури ідеалу). *Право України*. 2010. № 3. С. 19–23.
5. Рабінович П. Верховенство права в інтерпретації Страсбурзького суду та Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2006. № 1. С. 37–46.
6. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 № 15-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text> (дата звернення: 21.04.2021).
7. Рабінович П. Верховенство права в інтерпретації Конституційного Суду. *Юриспруденція on-line*. URL: <http://www.lawyer.org.ua/?d=668&i=&w=r> (дата звернення: 21.04.2021).
8. Конвенція прав людини та основоположних свобод від 04.10.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 21.04.2021).
9. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 16 с.
10. Корчинський О.І. Правові засади організації адміністративного судочинства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2018. 185 с.
11. Верховенство права: доповідь / Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія). 2011. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-ukr) (дата звернення: 21.04.2021).
12. Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права / Европейская комиссия за демократію через право (Венецианская комиссия). 2016. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-rus) (дата звернення: 21.04.2021).
13. Мілієнко О.А. Принципи гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України: теорія, досвід реалізації та адаптації до європейських стандартів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 254 с.
14. Писаренко Н. Б. Верховенство права в адміністративному судочинстві: від доктринальної ідеї до практичної імплементації. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2018. Т. 25. №1. С. 134–145.
15. Мельник-Томенко Ж. М. Принцип верховенства права як універсальна засада адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 6. С. 84–89.