

10. Дика Ю.В. Адміністративно-правові засади регулювання обмежень прав громадян на екологічну інформацію : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 193 с.
11. Грушкевич Т.В. Інформаційно-правове забезпечення конституційних екологічних прав : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2012. 214 с.
12. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
13. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № № 40-44. Ст. 356.

УДК 342.9

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ЯК КЛЮЧОВА ЗАСАДА ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

Ситников Олександр Федотович,
здобувач
(Науково-дослідний інститут
публічного права, м. Київ, Україна)

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених і норм чинного законодавства України досліджено сутність і зміст принципу верховенства права як ключової засади звернення до адміністративного суду. Констатовано, що проблемність формулювання чіткого поняття «верховенство права» зумовлена тим, що цей принцип пов'язаний із феноменом права, який має багатоаспектний характер і цілий ряд наукових підходів до його тлумачення, що суттєво різняться. Панування права в житті суспільства забезпечує створення демократичних державних структур, воно гарантує верховенство конституції як найвищого за юридичною силою нормативно-правового акта, а також правових законів, підвищення їх якості, здійснення принципу поділу влади і т.ін. Конституція, яка завжди має правовий характер, таким чином визначає межі втручання державної влади у сферу саморегуляції громадянського суспільства, котре набуває субсидіарного (додаткового) характеру і не може зашкодити інститутам і механізмам саморегуляції. Зроблено висновок, що у розрізі звернення до адміністративного суду принцип верховенства права виражається: для приватної особи у тому, що її право на захист своїх прав, свобод і законних інтересів від протиправних рішень, дій, бездіяльності органів публічної влади непорушне, тобто ні міркування доцільності, ні авторитет влади, ні рівень того чи іншого органу влади не можуть бути підставами обмеження можливостей особи відстоювати справедливість і свободу, які, на її думку, були порушені внаслідок протиправної поведінки суб'єкта – носія владних повноважень; для адміністративного суду – у його обов'язку забезпечити належне реагування на звернення приватної особи, тобто забезпечити ефективний захист її порушених прав, свобод і законних інтересів шляхом здійснення своєчасного й об'єктивного, неупередженого та справедливого вирішення спору.

Ключові слова: принцип, верховенство права, звернення, адміністративний суд, адміністративне судочинство.

PRINCIPLE OF THE RULE OF LAW AS THE KEY PRINCIPLE OF APPEAL TO THE ADMINISTRATIVE COURT

Sytnykov Oleksandr Fedotovych,
Degree Seeking Applicant
(Research Institute of Public Law,
Kyiv, Ukraine)

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, the essence and content of the rule of law principle as the key principle of appeal to an administrative court are researched. It is stated that the problem of formulation of the clear concept of "rule of law" is due to the fact that this principle is directly related to the phenomenon of law, which has a multidimensional character and a number of scientific approaches to its interpretation, which differ significantly. It has been found out that the rule of law in the life of a society ensures the creation of democratic state structures, it guarantees the supremacy of the constitution as the highest legal force of a legal act, as well as legal laws, enhancement of their quality, implementation of the principle of separation of powers, etc. The constitution, which is always of a legal nature, thus defines the limits of the interference of state power in the sphere of self-regulation of civil society, which acquires a subsidiary (additional) character and can not impair institutes and mechanisms of self-regulation. It is concluded that in the context of appeal to the administrative court the principle of the rule of law is expressed: for a private person, that his right to protect his rights, freedoms and legitimate interests from unlawful decisions, actions, inaction of bodies of public authority is immutable, that is, no reasoning of expediency, neither the authority of the authorities nor the level of one or another authority cannot be the grounds for limiting the individual's ability to uphold justice and freedom that, in her opinion, was violated as a result of the unlawful conduct of the controlling entity their powers; for an administrative court – in his duty to ensure an adequate response to an appeal by a private person, that is, to ensure effective protection of his violated rights, freedoms and legitimate interests by means of a timely and objective, impartial and equitable resolution of the dispute.

Key words: principle, rule of law, appeal, administrative court, administrative justice.

Постановка проблеми. Основним Законом України гарантовано, що кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань [1]. Одним із таких способів є можливість звернення до суду. Водночас для того, щоб звернутися до судових органів, особа повинна подати заяву встановленого зразка з дотриманням всіх необхідних процедур. Окрім вказаного, подача заява повинна базуватися на певних засадах, ключових ідеях, які в науковій літературі прийнято називати принципами. Принципи звернення до адміністративного суду – зумовлені об'єктивно існуючими закономірностями і потребами суспільного життя, науково обґрунтовані, прямо чи опосередковано закріплені на нормативно-правовому рівні відправні ідеї, на яких ґрунтується інститут звернення до адміністративного суду. Ці ідеї виражені (об'єктивовані) у вигляді відповідних імперативних нормативних положень, що характеризують сутність і призначення вказаного інституту. Принципи зазначеного звернення, їх коло та зміст дозволяють судити про пануючі у державі та суспільстві світоглядні переконання та пріоритети, з урахуванням яких організовані та функціонують інструменти (засоби) захисту особами своїх прав, свобод і законних інтересів у публічно-правових відносинах. Варто відзначити, що у наукових колах немає єдиного підходу до класифікації принципів, у т.ч. у сфері адміністративного судочинства, однак більшість науковців сходяться на

думці, що ключовою засадою у будь-якій сфері суспільних відносин, у т.ч. і в контексті визначеної проблематики, є принцип верховенства права.

Стан дослідження. Принцип верховенства права неодноразово розглядався у ході дослідження різних проблематик, зокрема, йому приділяли увагу Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.Б. Авер'янов, О.М. Пасенюк, М.Г. Кобилянський, В.К. Демченко, В.М. Скавронюк, А.В. Руденко, О.В. Кузьменко, М.І. Цуркан, І.М. Компанієць, А.О. Неугодніков, К.О. Клименко та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, принцип верховенства права є малодослідженим саме в контексті проблеми звернення до адміністративного суду.

Саме тому **мета статті** – розглянути принцип верховенства права як ключову засаду звернення до адміністративного суду.

Виклад основного матеріалу. Верховенство права («the rule of law») є доктриною загального англосаксонського права, й одним із перших її обґрунтував професор Оксфордського університету Альберт Вен Дайсі (Albert Venn Dicey) «Introduction to the Study of the Law of the Constitution» (1885) [2]. Словосполучення «rule of law» має 3 значення: 1) відсутність в уряді свавільних повноважень карати громадян або вчиняти дії, спрямовані проти життя та власності; 2) підкорення будь-якої людини, незалежно від її статусу, загальному закону та судам загальної юрисдикції; 3) панування духу законності, під яким розуміється особлива властивість англійських інститутів, а саме те, що захист прав індивідів походить не із загальних, абстрактних конституційних принципів, а встановлюються судами у розгляді конкретних справ [3]. К.Ю. Валігура, розмірковуючи про принцип верховенства права, зазначає, що одним із найбільш конкретних (серед багатьох декларативних) визначень зазначеного терміна є розгорнута дефініція, яку надав Футей Богдан А., суддя Федерального Суду Претензій США, радник робочої групи з розробки проекту Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 р. У своїй статті «Конституційна реформа і верховенство права» він пише про те, що є багато ознак верховенства права, серед яких найважливішими є такі. Верховенство права означає, що кожен громадянин (як приватна особа, так і державний службовець) підкоряється закону. Жодна особа, незалежно від статусу, не може бути понад законом. Особливо важливо, щоб джерелом права був народ України. Концепція справедливості полягає у винесенні судових рішень і базується на принциповій важливості процесуального права. Президент США Авраам Лінкольн у своїй промові у 1861 р. перед Конгресом Сполучених Штатів щодо заснування Федерального Суду Претензій Сполучених Штатів наголосив, що уряд має такий самий обов'язок гарантувати справедливе правосуддя супроти себе на користь своїх громадян, як і забезпечувати правосуддя між приватними особами. Важливе 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. Якщо саме суд не забезпечуватиме права людини, особливо меншин і найменш захищених груп, то норми Конституції залишатимуться тільки декларацією на папері. Політична система повинна базуватися на розподілі влади з відповідною системою стримувань і противаг. Така система вимагає незалежності судової гілки влади. Як ринкова економіка не може існувати без приватної власності, так само не можна досягти верховенства права, якщо немає незалежної судової влади [4, с. 7-8; 5].

Як найбільш змістовний підхід до визначення істотних елементів верховенства права, Венеціанська комісія використовує підхід, запропонований Т. Бінгемом, котрий наголошував, що всі особи та владні інститути в рамках держави – публічні чи приватні – повинні підкорятися публічно створеним законам, які набувають чинності

(загалом) наперед і на основі яких публічно здійснюється правосуддя, вони також повинні мати змогу користуватися благами цих законів. Це коротке розуміння, застосовне як до публічних, так і до приватних осіб, набуває свого розширеного варіанту завдяки восьми «інгредієнтам» верховенства права, що включає: 1) доступність закону (в тому значенні, що закон має бути зрозумілим, чітким і передбачуваним); 2) питання юридичних прав мають бути вирішені нормами права, а не на основі дискреції; 3) рівність перед законом; 4) влада має здійснюватися у правомірний, справедливий і розумний спосіб; 5) права людини мають бути захищені; 6) мають бути забезпечені засоби для розв'язання спорів без надмірних матеріальних витрат чи надмірної тривалості; 7) суд має бути справедливим; 8) дотримання державою як її міжнародно-правових обов'язків, так і тих, що зумовлені національним правом [6, с. 176]. Консолідуючи різні підходи, Комісія віднесла до обов'язкових елементів поняття «верховенство права»: законність, включаючи прозорий, підзвітний і демократичний процес введення в дію приписів права; юридичну визначеність; заборону свавілля; доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; дотримання прав людини; заборону дискримінації та рівність перед законом [6, с. 177].

Увагу науково-теоретичному опрацюванню принципу верховенства права приділяли та продовжують приділяти українські дослідники. Зокрема, значний внесок у розробку цієї проблематики зробив М.І. Козюбра, акцентуючи на надзвичайній складності та багатогранності поняття «верховенства права» та наголошуючи на тому, що фактично безперспективною є будь-яка спроба дати якесь універсальне визначення принципу верховенства права, придатне на всі випадки життя. У понятті верховенства права переплітаються правові й політичні, культурні й етичні мотиви, внутрішньодержавні та міжнародні, національні, цивілізаційні та загальнолюдські аспекти, наукова істина та цінності добра і справедливості, досягнення правової теорії та практичний юридичний досвід, правові ідеї та здоровий глузд. Усе це робить цю категорію динамічною, що не дозволяє втиснути її в межі будь-якої юридичної дефініції [7]. Науковець виходить із того, що сутнісний зміст означеного принципу повинен виводитися через тлумачення його складників, якими є система тісно взаємопов'язаних між собою більш дрібних і конкретних ідей і принципів, котрі у своїй єдності становлять стрижень верховенства права. Правник цілком справедливо акцентує увагу на тому, що визначення кола та змісту ключових складників верховенства права дозволить більш конкретизовано та чітко інтерпретувати його поняття, уникаючи безпідставного розширення тлумачення цієї категорії [7]. До означених складників верховенства права М.І. Козюбра відніс такі засади, як: 1. Природні, невід'ємні та невідчужувані права і свободи людини набувають вирішального значення у відносинах між нею і державною владою. 2. Принцип розподілу влади. 3. Обмеження дискреційних повноважень. 4. Верховенство Конституції. 5. Принцип визначеності. 6. Принцип пропорційності. 7. Принцип правової безпеки та захисту довіри. 8. Незалежність суду і суддів [8]. М.В. Цвік, аналізуючи принцип верховенства (панування) права, зазначає, що право щодо держави є первинним. Цей принцип вимагає, щоб як мета діяльності держави, так і сама ця діяльність визначалися правовими рішеннями законодавців. Його реалізація забезпечує незалежність державного апарату від зміни правлячих політичних сил, а також відносну безперервність розвитку держави в умовах постійних змін, що відбуваються в житті суспільства і навіть стають передумовою таких змін. За допомогою права відбувається відтворення соціальної системи, оскільки в ньому конкретизується правова державність. Право утворює ту ланку, завдяки якій досягається узгодження і взаємодія між правовою і соціальною державністю, між

соціальною державою і ринковою економікою [9, с. 153]. Правник підкреслює, що панування права в житті суспільства забезпечує створення демократичних державних структур, воно гарантує верховенство конституції як найвищого за юридичною силою нормативно-правового акта, а також правових законів, підвищення їх якості, здійснення принципу поділу влади і т. ін. Конституція, яка завжди має правовий характер, таким чином визначає межі втручання державної влади у сферу саморегуляції громадянського суспільства, яке набуває субсидіарного (додаткового) характеру і не може зашкодити інститутам і механізмам саморегуляції. Загалом верховенство права означає, що не тільки громадяни, але й передусім сама держава, її органи та державні службовці повинні діяти виключно в межах права. За допомогою права і через правові закони правова держава самообмежує себе. У правовій державі повинні управляти не окремі особи, а правовий закон. У ній не припустиме адміністративне свавілля, а тому доти, доки держава не буде реально обмежена правом, правовим законом, вона не може вважатися правовою. Пов'язаність усіх суб'єктів правовідносин правом протистоїть будь-яким формам свавілля, анархії, правопорушень [9, с. 153-154].

О.М. Пасенюк, розмірковуючи про верховенство права як принцип адміністративного судочинства, пише, що правильне застосування означеного принципу залежить від рівня правової підготовки, правової свідомості, правової культури кожного судді адміністративних судів, система яких тільки формується. 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 із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в т.ч. на виконання делегованих повноважень [10, с. 160-161]. Щодо безпосереднього визначення верховенства права, то О.М. Пасенюк у своїх роздумах керується тими формулюваннями, що пропонуються Венеціанською комісією, а також закріплені у національному законодавстві. В Україні словосполучення «верховенство права» вперше було офіційно застосовано у 1995 р. в Конституційному Договорі між Верховною Радою України та Президентом України, у ст. 1 якого було зазначено, що «в Україні діє принцип верховенства права» [11]. Запровадження принципу верховенства права в адміністративному судочинстві сприймається, насамперед, як утвердження пріоритету Конституції України як основного закону держави в системі законів і нормативно-правових актів. В Основному Законі України закріплено, що в нашій державі визнається і діє принцип верховенства права. Як сутнісна ознака цього принципу наводиться найвища юридична сила Конституції України, норми якої є нормами прямої дії. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України та повинні відповідати їй [1]. Слід також відзначити Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02 листопада 2004 р. № 15-рп/2004, у якому зазначається, що згідно з ч. 1 ст. 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті 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, звичаї тощо, 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 відображена в Конституції України [12]. У чинному Кодексі адміністративного судочинства України також закріплений принцип верховенства права, який, згідно зі ст. 6 цього Закону, полягає у тому, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. У Кодексі закріплено, що Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини [13].

Отже, враховуючи вищевикладені наукові позиції, можемо дійти висновку про те, що верховенство права є одним із найбільш складних, універсальних та об'ємних принципів права. Проблемність формулювання його чіткого поняття також зумовлена тим, що цей принцип пов'язаний із феноменом права, який має багатоаспектний характер і цілий ряд наукових підходів до його тлумачення, що суттєво різняться. Тим не менш, пояснити сутнісний зміст верховенства права можна такими моментами:

а) верховенство права є найвищою соціальною цінністю, що уособлює уявлення цивілізації, суспільства про соціальну справедливість, свободу та рівність;

б) верховенство права є однією з ключових підвалин, на яких організовані та функціонують взаємовідносини між суспільством, людиною, громадянином, з одного боку, та державою – з іншого. Змістовна складова частина і реалізація означеного принципу для громадянина або особи й органу владних повноважень, у т.ч. суду, різняться за своєю направленістю, а саме:

– для людини і громадянина верховенство права полягає у тому, що їх права та свободи, закріплені у Конституції, є непорушними, і посягання на них дозволяє особі їх захищати у встановленій формі та порядку, зокрема шляхом звернення до суду. Тобто для людини і громадянина верховенство права є необхідною гарантією їх нормального існування у державі та суспільстві;

– у свою чергу, для суб'єктів владних повноважень, зокрема суду, верховенство права – це основна вимога щодо пріоритетів, ідейного спрямування їх діяльності. У цьому сенсі правий М.І. Козюбра, котрий вважає, що принцип верховенства права в нашій країні поширюється не на всіх суб'єктів права (маються на увазі громадяни та їх об'єднання), а лише на діяльність адміністративних органів і їх посадових осіб [7]. Науковець зазначає, що принцип верховенства права лежить в основі конституційного ладу будь-якої сучасної цивілізованої держави, незалежно від того, прямо зафіксований він у конституції (як в Україні), чи впливає з її положень опосередковано. І це цілком закономірно. Адже верховенство права – одна з найвищих демократичних цінностей, здатна убезпечити людей від волюнтаризму держави та інших публічних і громадських інститутів, забезпечити стабільність і динамізм в умовах глобалізованого світу, гарантувати безпеку громадян перед новими викликами, з якими нині зустрічається людство – тероризмом, економічною кризою тощо. Світовий досвід переконливо доводить, що відмова від принципу верховенства права або ж намагання обмежити його дію, виходячи з вузькокорпоративних інтересів (владних, фінансових, бізнесових тощо), неминуче призводить до вкрай негативних, навіть катастрофічних наслідків – безправ'я людей, соціального хаосу, розпаду держави [7].

Висновок. Таким чином, у розрізі звернення до адміністративного суду принцип верховенства права виражається:

– для приватної особи – у тому, що її право на захист своїх прав, свобод і законних інтересів від протиправних рішень, дій, бездіяльності органів публічної влади непорушне, тобто ні міркування доцільності, ні авторитет влади, ні рівень того чи іншого органу влади не можуть бути підставами для обмеження можливостей особи

відстоювати справедливість і свободу, які, на її думку, були порушені внаслідок протиправної поведінки суб'єкта – носія владних повноважень;

– для адміністративного суду – у його обов'язку забезпечити належне реагування на звернення приватної особи, тобто забезпечити ефективний захист її порушених прав, свобод і законних інтересів шляхом здійснення своєчасного й об'єктивного, неупередженого та справедливого вирішення спору.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Єресько Л. Верховенство права як результат судової практики: погляди А. Дайсі. *Юридична Україна*. 2016. № 11-12. С. 68-81. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2016_11-12_12.
3. Леони Б. Свобода и закон. Москва : Изд-во ИРИСЭН, 2008. 308 с.
4. Футей Б.А. Конституційна реформа і верховенство права. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 2 (7). С. 194-198.
5. Валігура К.Ю. Верховенство права як принцип сучасного правопорядку. *Сучасні виклики українського права у контексті європейської інтеграції*. 2016. № 3. С. 6-10.
6. Доповіді Європейської комісії «За демократію через право» («Венеціанська комісія») від 04 квітня 2011 р. № 512/2009. *Право України*. 2011. № 10. С. 168-184.
7. Козюбра М.І. Верховенство права і Україна. *Право України*. 2012. № 1-2. С. 30-63. URL: <http://cau.in.ua/ua/activities/analytcs/id/kozjubra-m.i.-verhovenstvo-prava-i-ukrajina-632>.
8. Козюбра М. Принципи верховенства права і правової держави : єдність основних вимог. Наукові записки. Т. 64. *Юридичні науки*. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/6972/Kozyubra_Pry%60ncy%60py%60_verhovenstva.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
9. Загальна теорія держави і права : підручник / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін. ; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2002. 432 с.
10. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ : Істина, 2007. С. 608.
11. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08 червня 1995 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02 листопада 2004 р. № 15-рп/2004. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>.
13. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV (в ред. Закону № 2147-VIII від 03 жовтня 2017 р.). *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 48. Ст. 436. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.