

*Ольга Федорівна Андрійко,  
завідувач відділу проблем державного  
управління та адміністративного права  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,  
доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України*

*Володимир Петрович Нагребельний,  
заступник директора  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,  
кандидат юридичних наук, член-кореспондент НАПрН України*

*Людмила Євгеніївна Кисіль,  
старший науковий співробітник  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,  
кандидат юридичних наук*

*Юрій Сергійович Педько,  
старший науковий співробітник  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,  
кандидат юридичних наук*

*Вікторія Анатоліївна Дерець,  
науковий співробітник  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,  
кандидат юридичних наук*

*Алла Альбертівна Пухтецька,  
науковий співробітник  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,  
кандидат юридичних наук*

*Андрій Віталійович Кірмач,  
молодший науковий співробітник  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,  
кандидат юридичних наук*

## **ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА: ПРОБЛЕМИ ТЛУМАЧЕННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ**

Із проголошенням незалежності України надзвичайно важливого значення набула розробка й запровадження в усіх сферах суспільного життя дієвих правових механізмів і гарантій забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина. З огляду на це, вітчизняними дослідниками визнається доцільність реформування політико-правових засад здійснення державної влади на основі принципу верховенства права, який у європейських країнах визнається фундаментальним принципом правової системи, критерієм справедливого правопорядку, за яким забезпечується всебічна реалізація прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина, в першу чергу у сфері відносин з органами публічної влади [1, с. 7].

Закріплення у Конституції України (ст. 8) принципу верховенства права відображає вплив європейських та світових традицій конституціоналізму, тенденцій формування правових систем сучасності. При цьому важливого значення набуло тлумачення принципу верховенства права у рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р., № 15-рп: «Верховенство права — це панування права у суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у

---

правотворчу та правозахисну діяльність, зокрема, у закони, які за своїм змістом мають бути про-  
никнуті, 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 легітимо-  
вані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства».

Важливо враховувати, що принцип верховенства права будь-яким чином не ототожнюється з  
більш відомим принципом «верховенства закону», який в ідеології юридичного позитивізму озна-  
чає пріоритетність законів перед іншими формами правового регулювання суспільних відносин.  
Концептуальна перевага запровадження у вітчизняному праворозумінні принципу верховенства  
права полягає у тому, що він дозволяє відійти від суто позитивістського тлумачення права — як  
продукту вольових рішень вищих суб'єктів державної влади, наповнюючи це тлумачення більш  
гуманістичними елементами теорії природного права.

З огляду на багатоманітність та неоднозначність існуючих наукових підходів до інтерпретації змі-  
сту принципу верховенства права, важливого значення набуває висвітлення основних аспектів тлума-  
чення даного принципу при застосуванні його у різних сферах функціонування держави, особливо  
органічного зв'язку принципу верховенства права з демократичною природою держави, в першу чер-  
гу, з формами безпосередньої демократії, а також з окремими видами судових юрисдикцій.

Одним з найважливіших напрямків застосування принципу верховенства права виступає на-  
лежне забезпечення його реалізації у сфері виконавчої влади. І це цілком зрозуміло, адже саме  
виконавча гілка державної влади є найбільш наближеною до людини; з нею у людини відбува-  
ються найчастіше відносини з приводу задоволення різноманітних суб'єктивних прав і законних  
інтересів особи. Не випадково, що на теперішній час проблема запровадження принципу верхо-  
венства права зміщується в сторону конкретних взаємостосунків органів публічної адміністрації  
і людини. Відтак, особливої уваги потребує діяльність зі створення належних умов для реалізації  
прав і свобод людини, з чим пов'язана потреба в модернізації вітчизняного адміністративного  
права на нових, демократичних принципах.

Необхідність радикального реформування українського адміністративного права об'єктивно  
зумовлена тим, що впродовж попереднього радянського періоду розвитку роль і призначення ад-  
міністративного права було істотно деформовано.

Головна мета формування нової адміністративно-правової доктрини полягає у тому, щоб по-  
вернути національному адміністративному праву цивілізоване «обличчя», яке ця галузь має зараз  
в усіх розвинутих країнах світу. Зокрема, оновлене адміністративне право має бути орієнтоване на  
забезпечення максимально ефективного реалізації прав й інтересів людини, їх ефективний захист,  
тоді як зараз вітчизняне адміністративне право продовжує в основному бути орієнтованим на за-  
доволення потреб держави, а фактично — апарату (тобто чиновників) державного управління.

За допомогою нової адміністративно-правової доктрини має бути подолана найбільш прин-  
ципова вада колишньої наукової школи, а саме: фактично повне ігнорування в адміністративно-  
правовій науці проблематики прав і свобод людини.

Сутність конституційної норми, котра ідентифікується багатьма як принцип «верховенства  
права», означає підпорядкування діяльності усіх державних інститутів потребам реалізації та за-  
хисту прав людини, утвердження їхньої пріоритетності перед усіма іншими цінностями демокра-  
тичної, соціальної, правової держави. Подібний суспільний стандарт взаємостосунків між пу-  
блічною владою і людиною вже тривалий час панує у розвинутих країнах світу.

Вирішальна роль у фактичному втіленні згаданого принципу належить галузі адміністративно-  
го права, яка є необхідною умовою і засобом функціонування публічної влади щодо забезпечення  
прав і свобод людини і громадянина в ході практичного виконання законів та інших правових  
актів держави. Тим не менше, на даний час в Україні справжня роль цієї галузі права залишається  
істотно деформованою. Досі не тільки у суспільній свідомості, а й серед фахівців-юристів збе-  
рігається певна абсолютизація лише двох аспектів суспільного призначення адміністративного  
права: як засіб управлінського впливу держави на суспільні процеси і як поліцейське право, що  
регламентує застосування державою у відносинах з громадянами різноманітних засобів адміні-  
стративного примусу.

---

Враховуючи пріоритетне значення принципу верховенства права в усіх сферах українського суспільства, актуальним завданням науки адміністративного права виступає не тільки оновлення сучасних уявлень про зміст та значення цієї правової категорії, але й вивчення можливостей поліпшення нормативно-правового опосередкування принципу верховенства права в адміністративному законодавстві України, аналіз наявних тенденцій розвитку галузевого законодавства з метою вироблення практичних рекомендацій щодо його удосконалення.

Використання словосполучення «верховенство права» в основному має місце у законах України, постановах та розпорядженнях Кабінету Міністрів України, указах та розпорядженнях Президента України, рішеннях Конституційного Суду України. Принцип верховенства права також зазначено в окремих зверненнях Президента України, постановах та інших актах Верховної Ради України, програмах та актах, що ухвалюються Кабінетом Міністрів України, постановах Верховного Суду України. Важливо відзначити і запровадження принципу верховенства права в окремих галузевих актах, зокрема наказах та інструкціях Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та деяких інших.

Перелік способів закріплення принципу верховенства права має бути доповнений з урахуванням, щонайменше, формально-юридичного, функціонального та матеріально-правового аспектів тлумачення змісту даного правового принципу.

Важливого значення набуває розгляд сучасного стану нормативно-правового опосередкування принципу верховенства права у чинному законодавстві України з точки зору врахування норм, закріплених у міжнародних та європейських правових джерелах, а також положень, що мають рекомендаційний характер для держав-членів РЄ та ЄС з метою вироблення пропозицій та рекомендацій щодо напрямів удосконалення нормативно-правового закріплення зазначеного принципу в джерелах права України, передусім, в актах адміністративного законодавства.

Принцип верховенства права має втілюватися в усіх сферах діяльності Української держави та зайняти домінуюче місце у відносинах за участю органів виконавчої влади. Повага до прав і свобод людини визначає зміст і напрями реалізації державної політики. Діяльність органів виконавчої влади повинна бути спрямована на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Одним з напрямів реалізації принципу верховенства права у відносинах «влада-громадянин» є можливість побудови цих відносин на засадах реордианації. Не вдаючись в деталі, зазначимо, що, на нашу думку, реордианаційні відносини є новаційним засобом запровадження «людино-центристської» концепції в державному управлінні. У таких відносинах принцип верховенства права реалізується за безпосередньої участі людини, громадянина, громадськості в цілому.

Зокрема, в постанові Кабінету Міністрів України № 336 від 03.11.2010 р. «Забезпечення участі громадськості в формуванні та реалізації державної політики» йдеться про те, що з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності цих органів проводяться консультації з громадськістю. Проведення таких консультацій повинно також сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створення умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

З огляду на потреби практичного застосування в адміністративно-правовому регулюванні принципу верховенства права важливо акцентувати увагу не лише на утвердженні прав і свобод людини, як головному обов'язку держави, а й на аспекті забезпечення прав людини. Адже, як відомо, саме по собі легальне визначення кола прав та свобод людини і громадянина ще не означає, що вони реально забезпечені. З іншого боку, досить поширена традиція зводити проблематику прав людини до можливостей їх судового захисту. Не применшуючи значення судового захисту прав особи, варто відзначити важливість розвитку інституту адміністративного оскарження. Адже суд, навіть визнавши оскаржуване рішення незаконним, не може прийняти позитивне рішення замість адміністративного органу. За таких обставин адміністративне оскарження є додатковою гарантією оперативного захисту прав і законних інтересів приватних осіб. До безпосередніх переваг адміністративного

---

оскарження над судовим можна віднести також його оперативність, меншу формалізованість та економічність. Загальні засади інституту адміністративного оскарження визначено ст. 3 Конституції України та ст. 40 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р.

Процедурні особливості розгляду скарг посадовими особами відповідних органів часто стають суттєвими перепонами на шляху реалізації законних прав громадян, оскільки, по-перше, деякі з таких нормативних актів навіть не були опубліковані у провідних юридичних виданнях. По-друге, відомчі нормативні акти містять певні особливості щодо розгляду, реєстрації, зберігання та інших процедур стосовно звернень громадян, які не завжди можна вважати доцільними та обґрунтованими.

Предметом скарги є рішення, дії чи бездіяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян або їх посадових чи службових осіб, а підставою — порушення внаслідок цього прав і законних інтересів чи свобод громадян; створення перешкод для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; покладення на особу обов'язків, які не передбачені законодавством або незаконне притягнення особи до відповідальності.

Процедура подачі і розгляду скарг громадян та їхнього особистого прийому органами публічного управління регламентується також чисельними розрізненими підзаконними нормативними актами, обумовленими відомчою специфікою органів.

Законом України «Про звернення громадян» (ст. 18) визначено перелік прав громадян, які подають скаргу.

Однак, законодавець, на жаль, не передбачив реального механізму їх забезпечення. Зокрема, що дає громадянину право «бути присутнім при розгляді скарги», якщо, як правило, такий розгляд здійснюється посадовою або службовою особою одноособово? Більше того, виходячи зі ст. 19 Закону України «Про звернення громадян», для такої присутності потрібне прохання громадянина. А як забезпечити право громадянина «висловлювати усно чи письмово вимогу щодо таємниці розгляду скарги»? Адже це суперечить принципу відкритості в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Натомість, у Законі України «Про звернення громадян» не передбачено визнаного в європейському адміністративному просторі права громадянина бути вислуханим перед прийняттям рішення, ні механізм «заслуховування» аргументів скаржника, що, практично зводить нанівець право громадянина «особисто викласти аргументи особі, що перевіряла скаргу». Замість права особи знайомитися з матеріалами справи згаданий закон передбачає лише право знайомитися з матеріалами перевірки.

Викладене дозволяє зробити висновок про необхідність прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, який надасть додаткових гарантій захисту прав, свобод і законних інтересів не лише фізичних, а й юридичних осіб в процесі адміністративного оскарження.

Разом з тим, адміністративне судочинство виступає провідником принципу верховенства права, який для даного виду судочинства, полягає у тому, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Принцип верховенства права адміністративного судочинства безпосередньо характеризує режим здійснення адміністративного судочинства, і в цьому ракурсі даний принцип повинен передбачати, що особи, які здійснюють функції адміністративної юстиції крім суворого дотримання відповідно санкціонованих матеріальних та процесуальних норм законодавства, повинні також враховувати й особливості тих чи інших прав громадян, які той намагається захистити в адміністративному суді.

Зазначимо, що даний принцип необхідно відрізнити від подібного принципу, який формулюється у ст. 8 Конституції України, згідно з якою в Україні визнається і діє принцип верховенства права, що передбачає верховенство Конституції та законів в ієрархії законодавчих актів в Україні. Як прояв принципу верховенства права, особливо необхідно відзначити заборону, встановлену КАС, у відмові в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини.

---

В даному випадку мова йде про те, що невіддільний суб'єкт публічно-правових відносин повинен у будь-якому разі бути забезпечений доступом до судових важелів розв'язання конфлікту, який виник між ним та суб'єктом владних повноважень.

З іншого боку, даний принцип виступає для позивача гарантією забезпечення юрисдикційної та правозахисної визначеності під час прийняття до розгляду і в подальшому процесі вирішення справи адміністративної юрисдикції, що повинно нівелювати прогалини у законодавстві, яке регулює взаємовідносини між суб'єктами владних повноважень та невіддільними учасниками адміністративного судочинства. Відповідно до цього принципу адміністративний суд не може без аргументації відмовитися від розгляду справи.

Отже, сутність принципу пріоритету прав і свобод людини і громадянина знаходить свій прояв у створенні умов для повноцінної участі громадян на рівних з суб'єктами владних повноважень засадах в адміністративному судочинстві і в спрямованості адміністративного суду до здійснення судочинства в такому режимі, що гарантував би остаточний захист права і законні інтереси кожного громадянина в усіх сферах державного управління.

Україна прагне стати державою, у якій панує верховенство права, поважають права людини та забезпечується свобода слова, в якій діяльність органів виконавчої влади відповідає потребам і бажанням громадян. Корупція, яка в Україні набула значного поширення, становить небезпеку для будь-якої держави та її громадян, оскільки, в першу чергу, руйнує демократичні засади державної влади, призводить до повного знищення законності і однозначного росту залежності населення від сваволі чиновників.

Корупція, як справедливо зауважується в літературі, є своєрідним відображенням основних соціальних процесів що відбуваються в державі та суспільстві, здійснює негативний вплив на економіку, політику, право, ідеологію тощо. Високий рівень корупції у певній мірі є відображенням неефективності влади, недосконалості найбільш важливих державних та суспільних інститутів. Тому вироблення та застосування дієвих заходів, які на практиці реалізували верховенство права і які допомагали ефективно протистояти корупції, є пріоритетним завданням держави.

Аналіз практики застосування антикорупційного законодавства свідчить про недостатню (а іноді й незадовільну) роботу органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо його виконання. Органи виконавчої влади, як засвідчує досвід, недостатньо вживають заходів щодо запобігання та протидії проявам корупції, не в поодиноких випадках ці заходи носять формальний, декларативний характер.

Сьогодні, в умовах формування ринкової економіки, розвитку демократії, виникли і активно використовуються нові, часто завуальовані (а іноді і відкриті), форми корупційних діянь — такі, як лобізм, протекціонізм, внески на політичні цілі, перехід депутатів і державних чиновників на посади почесних президентів корпорацій і приватних фірм, інвестування комерційних структур за рахунок держбюджету, перевід державного майна в акціонерні товариства. Слід згадати і переходи депутатів з однієї фракції в іншу. При цьому політичні погляди та переконання не завжди є визначальною умовою таких переходів. Останнім часом значного резонансу в суспільстві набула проблема захоплення земель з використанням при цьому недосконалості чинного законодавства та застосуванням різноманітних юридичних форм і процедур, продаж без відповідного рішення громади та передача в оренду.

На жаль, в цих ситуаціях не спостерігається політична воля владних структур, обов'язком яких є протидіяти проявам корупції, і суспільство активно не реагує на них. Законність у протидії з корупцією є важливою складовою принципу верховенства права. Належна правова база при запобіганні та припиненні корупційних дій є важливим фактором успішності боротьби з корупцією.

Для протидії корупції має бути задіяний широкий спектр заходів. До них мають входити: використання економічних і політичних важелів впливу, послідовне і системне проведення адміністративної реформи, де особлива увага має приділятися виваженій кадровій політиці поряд із реформуванням всієї системи державної служби. У заходах протидії корупції мають бути використані механізми громадянського суспільства, виведення його зі стану інертності, соціальної байдужості до долі країни.



---

Сучасний стан доктринального осмислення принципу верховенства права потребує унормування конкретних взаємовідносин органів виконавчої влади і людини. Особливої уваги потребує створення належних умов для реалізації прав і свобод людини, з чим пов'язана необхідність в реформуванні адміністративного права на демократичних принципах.

#### **Використана література:**

1. *Авер'янов В. Б.* Передмова // Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у двох книгах / [за заг. ред. Ю. С. Шемшученка]; [ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (голова)] / Книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / [відп. ред. В. Б. Авер'янов]. — К.: Конус-Ю, 2008. — С. 7.

**Андрійко О. Ф., Нагребельний В. П., Кисіль Л. Є., Педько Ю. С., Дерещ В. А., Пухтецька А. А., Кірмач А. В. Принцип верховенства права: проблеми тлумачення та застосування в адміністративному праві.**

У статті розглянуто актуальні питання тлумачення змісту принципу верховенства права у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині, визначено основні проблеми нормативного закріплення вимог означеного принципу в українському законодавстві. Визначено ключові питання запровадження вимог принципу верховенства права у діяльності органів виконавчої влади України.

*Ключові слова:* адміністративне право, принцип верховенства права, система органів виконавчої влади, адміністративне законодавство, юридична визначеність, законність, державна служба, корупція.

**Андрійко О. Ф., Нагребельный В. П., Кисель Л. Е., Педько Ю. С., Дерещ В. А., Пухтецкая А. А., Кирмач А. В. Принцип верховенства права: проблемы толкования и применения в административном праве.**

В статье рассмотрены актуальные вопросы толкования содержания принципа верховенства права в отечественной административно-правовой доктрине, определены основные проблемы нормативно-го закреплениа требований данного принципа в украинском законодательстве. Определены ключевые вопросы внедрения требований принципа верховенства права в деятельности органов исполнительной власти Украины.

*Ключевые слова:* административное право, принцип верховенства права, система органов исполнительной власти, административное законодательство, юридическая определенность, государственная служба, коррупция.

**Andriyko O., Nahrebelny V., Kysil L., Pedko Y., Derets V., Pukhtetska A., Kirmach A. The Rule of Law Principle: Issues of Interpretation and Application at the Administrative Legislation of Ukraine.**

The article reveals modern issues of interpretation the Rule of law principle's essence in the domestic administrative legal doctrine, defines the main problems of normative fixation of this principle's demands in the Ukrainian legislation. There have been stipulated the key aspects of the Rule of law principle implementation at the activities of executive authorities of Ukraine. The article is focused on discussion dedicated to actual issues of public service institute improvement in Ukraine in the contest of the Rule of Law principle implementation.

The authors have defined different approaches to interpretation of the essence of the Rule of Law principle, peculiarities of it's application in different fields of public activities, especially regarding legal connections between the abovementioned principle and democratic nature of the state, special types of court jurisdictions etc.

*Key words:* administrative law, the Rule of Law principle, system of executive authorities, administrative legislation, legal certainty, legality, public service, corruption.