

Розділ 4. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Г. П. ТИМЧЕНКО. ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Досліджено доктрини принципу верховенства права та практики його реалізації в адміністративному судочинстві. Аргументовані складові (елементи) цього принципу, дається критичний аналіз сучасного підходу законодавця до розглянутого принципу.

Ключові слова: принцип, верховенство права, адміністративне судочинство, судоустрій, доступ до суду.

Исследованы доктрины принципа верховенства права и практики его реализации в административном судопроизводстве. Аргументированы составляющие (элементы) этого принципа, дается критический анализ современного подхода законодателя к рассматриваемому принципу.

Ключевые слова: принцип, верховенство права, административное судопроизводство, судоустройство, доступ к суду.

We study the doctrine of the rule of law and its practical implementation in administrative proceedings. Argued components (elements) of this principle, provides a critical analysis of the current approach of the legislator to the subject lines.

Key words: principle, rule of law, administrative proceedings, the judicial system, access to justice.

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. Тому цілком зрозумілою є пильна увага вчених до цієї категорії. Зокрема, до питань сутності принципу верховенства права в різний час і під різним кутом зору зверталися Ю.С. Шемшученко, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко, О.В. Петришин, А.О. Селіванов та інші дослідники. Результатом їхніх наукових розвідок стало осмислення верховенства права в загальнотеоретичному аспекті.

На наш погляд, одним із можливих численних методів пізнання цього явища є аналіз проблем його реалізації (прояву) в галузевому законодавстві. Насамперед, йдеться про КАС, в котрому вперше на рівні процесуального законодавства передбачено верховенство права як принцип судочинства. Слід зазначити, що окремі аспекти проблеми вже були розглянуті в працях В.Б. Авер'янова, В.П. Нагребельного, О.Ф. Андрійко, Ю.С. Педька, А.А. Пухтецької. Однак нез'ясованими залишаються питання особливостей реалізації цього принципу. Тому метою цієї статті полягає в загальному дослідженні сутності принципу верховенства права в адміністративному судочинстві та його елементів, обґрунтуванні необхідності більш широкого законодавчого тлумачення цього принципу, запровадження механізму його реалізації.

Еволюція теорії і практики вітчизняного судочинства привела до необхідності

© ТИМЧЕНКО Геннадій Петрович – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

визнати принцип верховенства права і його закріплення в процесуальному законодавстві (хоча поки тільки в адміністративному). Втілення цієї ідеї, яка притаманна багатьом правовим системам і на котрій основані сьогодні визнані стандарти в сфері судового захисту, є одною з характеристик правової держави. Тому велике значення має дослідження даного принципу в контексті процесуальної діяльності, використання загальнотеоретичних підходів до цього поняття і виділення, таким чином, специфіки його прояву в процесуальній сфері.

Покажемо, на нашу думку, є той факт, що витоки уявлень про верховенство права сягають ще римських юристів. Щоправда, на початковому етапі державності поняття «верховенство права» мало скоріше філософський або релігійний зміст і пов'язувалося з засадами справедливості. Тим не менше, саме справедливості була для римлян тим мірилом, за котрим оцінювались правові норми і права діяльність.

Однак само визнання верховенства права як юридичної категорії відбулося, як відомо, значно пізніше. Наявність парламентської монархії в Англії, яка допускала надання недоторканих давніх вільностей (в тому числі і в галузі правосуддя) для світської та релігійної знаті, стала передумовою для проголошення і обґрунтування верховенства права як одного з юридичних принципів. Велика Хартія Вільностей 1215 року передбачала, що жодна вільна людина не буде арештована, або кинута у в'язницю, або позбавлена майна, або оголошена поза законом, або вигнана, або в якийсь спосіб знедолена, і ми не вчинимо проти неї дій і не пошлемо до неї (виконавців), якщо не буде законного вироку рівних їй або не вимагатиме закон країни. Нікому не продамо права і справедливості, нікому не будемо відмовляти в них або заважати їм¹.

Але й після появи такого виразного документа наукова думка продовжувала пошук належних теоретичних формулювань верховенства права. Тільки після 1885 р., коли А.В. Дайсі видав свою роботу «Введення у вивчення конституційного права», можна говорити про появу першої цілісної концепції розуміння верховенства права як явища. Вчений відмічав, що для отримання максимального ефекту від застосування ідеї верховенства права необхідно розрізняти три близькі за своєю суттю концепції: панування права, верховенства права, панування духу законності. Доктрину верховенства права А. Дайсі побудував на положеннях про те, що право протистоїть деспотичній владі, основним джерелом права є природні права людини, всі люди рівні перед законом незалежно від соціального статусу і положення².

Ці висновки тією чи іншою мірою покладені в основи створення сучасних доктрин, котрі неоднаково трактують сутність верховенства права, пов'язуючи його з концепцією правової держави або беручи за основу правосуддя і належні правові процедури³. Як зазначає О.Л. Копиленко, принцип верховенства права можна розглядати в двох аспектах. По-перше, в широкому значенні – як принцип організації державної влади в суспільстві. Саме так цей принцип розглядається в правових системах, англосаксонської моделі правової держави. По-друге, у вузькому розумінні, як співвідношення однорідних категорій – права і закону – в регулюванні суспільних відносин, визначенні їх ролі і забезпеченні правопорядку. Саме на такий вузький підхід орієнтує ст. 8 Конституції України, яка закріплює визнання і дію принципу верховенства права⁴.

Згадування в Конституції України принципу верховенства права є визнанням значення міжнародних стандартів організації державної влади, функціонування елементів правової системи. Через принцип верховенства права мають утверджуватися і реалізовуватися права і свободи людини. Це положення має не тільки

доктринальне значення, хоча більшість вітчизняних правознавців розуміє цей принцип в аспекті пріоритету прав і свобод людини. Держава тільки тоді може існувати і еволюціонувати в своєму розвитку, коли вона побудована з урахуванням певних базових цінностей, які склалися в суспільстві. Таким цінностями, котрі є квінтесенцією правових держав і розвинених демократій, є права і свободи громадян, їх пріоритетність перед іншими цінностями у розвитку держави.

Показовим є те, що КАС, розвиваючи положення ст. 8 Конституції України, надав верховенству права ознаку нормативності і встановив, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до котрого людина, її права і свободи визнаються найвищою цінністю і визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Крім того, суд, застосовуючи принцип верховенства права, повинен враховувати судову практику Європейського суду з прав людини.

На наш погляд, вимога закону враховувати прецеденти Європейського суду з прав людини не випадкова. Йдеться навіть не про вплив на вітчизняне законодавство наднаціонального органу і не про практику посилання на його рішення. Необхідно розглядати діяльність такого суду ширше – крізь призму розуміння ним і застосування положень Конвенції про захист прав і основоположних свобод. Саме судова практика Європейського суду з прав людини дає не тільки основу для розуміння сутності верховенства права як принципу, що має вживатися у всіх сферах судочинства, але й можливість співвіднести модель вітчизняної судової системи та її елементи з усталеною практикою демократичних держав. Як відмічають дослідники, у своїх рішеннях Європейський суд з прав людини не обмежується формально-догматичними методами, а навпаки, виходить не стільки із тексту Конвенції про захист прав, скільки із цільових настанов, намірів творців міжнародного договору, еволюційності базових свобод і багато чого іншого⁵. Тобто, в кінцевому підсумку, важливо не тільки те, що передбачено такою конвенцією, але й те, як вища європейська судова інстанція інтерпретує права і свободи людини та їх реалізацію в рамках судового процесу.

Тому є всі підстави погодитися з думкою А.А. Пухтецької, що верховенство права як правовий принцип сформувалося під впливом глобалізаційних, міжнародних і європейських процесів і його зміст охоплює сукупність критеріїв, спрямованих на забезпечення пріоритету прав і свобод людини в суспільстві⁶. Водночас мають рацію і слова О.В. Петришина, що принцип верховенства права впроваджується законодавцем з акцентом на дію права, насамперед на процес його застосування судовими органами⁷.

Але, незважаючи на наявність прецедентів Європейського суду, законодавство все ж відчуває нестачу положень, які дозволили б реалізувати повною мірою цей принцип. На думку Ю.С. Шемшученка, суттєвою вадою в дослідженнях принципу верховенства права є відірваність цього поняття від реалій життя, надання йому значення самостійної абстрактної ідеї, важкої для розуміння⁸.

На наш погляд, проблема полягає у відсутності єдності точок зору на елементи даного принципу, точніше сказати, проблема у наявності надширокої сфери його реалізації. Ю.С. Педько правильно помітив, що сутність принципу пріоритету прав і свобод людини виявляється у створенні умов для повноцінної участі громадян, нарівні з суб'єктами владних повноважень, в адміністративному судочинстві, в спрямованості суду здійснювати правосуддя в такий спосіб, котрий би гарантував безумовний захист прав і законних інтересів кожного громадянина у всіх сферах державного управління⁹. По суті, це правильний тезис, однак і він потребує доповнення. Створенню умов, точніше кажучи, процедур для повноцінної участі громадян в судочинстві покликані сприяти всі принципи судо-

чинства без винятку, а не тільки верховенство права. Проблема полягає саме в тому, щоб виявити ті напрями, за котрими верховенство права як самостійний принцип реалізовувалося б у процесуальному законодавстві.

Аналіз практики Європейського Суду з прав людини і процесуальної доктрини дає можливість виділити декілька таких напрямів і сформулювати, таким чином, елементи принципу верховенства права. Зробимо застереження, що хоча необхідність забезпечити верховенство права є ключовою ідеєю при прийнятті рішень, можна виділити два зрізи пізнання цього принципу – через судочинств і через судочинство.

Якщо розглядати верховенство права в першому аспекті, то необхідно проводити дослідження в плані оцінювання не тільки корисності організації судової влади згідно з таким принципом, але й забезпечення умов незалежності і неупередженості самих суддів. Суд як вид контролю дає найкращі гарантії незалежності, неупередженості і потрібної процедури. Суд – це основоположна цінність у правовій державі¹⁰.

Для другого зрізу пізнання характерним є закріплення верховенства права в положеннях процесуального законодавства, зокрема, через законодавчі можливості: добитися доступу до суду; адекватності судових процедур суспільним очікуванням; використання процесуальних засобів захисту; відстоювання своїх прав і свобод; оскарження і виконання прийнятих судових рішень.

В такому розумінні верховенство права слід розглядати не стільки як принцип, скільки як загальну характеристику всього судочинства. При цьому, якщо аналізувати його конкретизацію всередині судового процесу, то верховенство права, на наш погляд, виявляється через: зрозумілі правила визначення належної юрисдикції і підсудності; відсутність формальних перешкод для звернення до суду і порушення провадження у справі; користування засобами захисту, встановленими законом; наявність стадій судочинства і специфіки можливостей на кожній із стадій; строки виконання процесуальних дій і тривалість самих судових процедур; інстанційність судової системи; можливість судового контролю за виконанням рішень.

Зрозуміло, що процес втілення в життя всього нового є дуже непростим і довгочасним, оскільки чим вище рівень абстрактності та інтегрованості поняття, тим менше воно здатне охопити і відтворити конкретику багатоліких суспільних відносин. Крім того, є загроза, що поняття неточно відбиває ту соціальну реальність, на основі котрої воно створюється і на котру впливає, адже дійсність завжди складніше поняття, яке її визначає¹¹.

Тому першорядним уявляється процес адаптації загального поняття «верховенства права» до регулювання різних суспільних відносин. Для судочинства це означає пошук прийнятних форм реалізації верховенства права у судовому процесі. При цьому треба враховувати, що цей принцип не можна виводити через ті положення, котрі властиві іншим принципам судочинства, хоча й на сьогодні не виявлена чітко самими європейськими суддями грань (співвідношення) між верховенством права як принципом і справедливим судовим розглядом, котре, як правило, розуміється в смислі необхідності забезпечення публічності процесу, розумного строку, коли сторони мали б рівні процесуальні можливості, винесення мотивованого судового рішення і т. д. Більшість із перелічених елементів являють собою цілком самостійні принципи судочинства. У зв'язку з цим науці ще доведеться осмислити механізм реалізації принципу верховенства права, ми ж висловили свої міркування і сподіваємося, що вони доповнять дискусію, яка відбувається.

Проведене нами дослідження принципу верховенства права дає підстави для

формування певних висновків і перспектив подальших розвідок у даному напрямі. По-перше, втілення цієї ідеї, яка притаманна багатьом правовим системам і на котрій основані сьогодні визнані стандарти в сфері судового захисту, є одною з характеристик правової держави. По-друге, через принцип верховенства права мають утверджуватися і реалізовуватися права і свободи людини. Держава тільки тоді може існувати і еволюціонувати в своєму розвитку, коли вона побудована з урахуванням певних базових цінностей, які склалися в суспільстві. Таким цінностями, котрі є квінтесенцією правових держав і розвинених демократій, є права і свободи громадян, їх пріоритетність перед іншими цінностями у розвитку держави. По-третє, хоча необхідність забезпечити верховенство права є ключовою ідеєю при прийнятті рішень, можна виділити два зрізи пізнання цього принципу – через судоустрій і через судочинство.

1. *Афанасьев С.Ф.* Право на справедливое судебное разбирательство и его реализация в российском гражданском судопроизводстве. – М.: Юрлитинформ, 2009. – С. 8-9. 2. *Пухтецька А.А.* Принцип верховенства права: сучасні європейські доктрини як орієнтир для реформування національного законодавства // Вісник НАН. – 2010. – № 3. – С. 35. 3. *Афанасьев С.Ф.* Право на справедливое судебное разбирательство и его реализация в российском гражданском судопроизводстве. – М.: Юрлитинформ, 2009. – С. 11. 4. *Копиленко О.Л.* Післямова // Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії: Монографія / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2008. – С. 303-304. 5. *Афанасьев С.Ф.* Цит. работа. – С. 12. 6. *Пухтецька А.А.* Цит. праця. – С. 34. 7. *Петришин О.В.* Верховенство права в системі дії права // Проблема законності. – 2009. – № 100. – С. 25. 8. *Шемшученко Ю.С.* Передмова // Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії: Монографія / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2008. – С. 6. 9. *Педько Ю.С.* Принципи верховенства права та законності в адміністративному судочинстві України // Принципи верховенства права і законності: проблеми реалізації в правотворенні та правозастосуванні. – К., 2010. – С. 59. 10. *Афанасьев С.Ф.* Цит. работа. – С. 14. 11. *Беляневич Е.А.* К вопросу о понятии административного иска по процессуальному праву Украины // Иски и судебные решения. – М.: Статут. – С. 237.