

УДК 343.95

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2021.1.17>

І. О. Позігун

аспірант кафедри адміністративної діяльності поліції
Одеського державного університету внутрішніх справ

СПІВВІДНОШЕННЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА З ІНШИМИ ПРИНЦИПАМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Стаття присвячена висвітленню принципу верховенства права через його зв'язок з іншими принципами адміністративного процесу. Обґрунтовується відсутність єдиного підходу науковців до розуміння змісту понять «принципи адміністративного процесу», «верховенство права». Зазначається про закріплення принципу верховенства права у нормативних приписах національного законодавства (з вказівкою на його зміст через практику Європейського суду з прав людини).

Факторами, що визначають актуальність дослідження, визначається значимість імплементації принципу верховенства права в адміністративному процесі та відсутність чіткого розуміння змісту цього принципу, його взаємозв'язку з іншими основоположними засадами адміністративного процесу.

Розкривається зв'язок принципу верховенства права з іншими принципами адміністративного процесу, такими як відкритість і прозорість, відповідальність органів державного управління та вільний доступ до правосуддя; законність, юридична рівність.

Аргументується, що законність є складником верховенства права (верховенство права не може бути реалізоване, якщо у суспільстві не забезпечено законності); юридична рівність і принцип відповідальності органів державного управління та вільного доступу до правосуддя є факторами дотримання людських прав і верховенства права (усі вчені доходять єдиної думки, що складником верховенства права є юридична рівність; верховенство права не може бути без доступу до суду, без відповідального ставлення державних службовців до своїх функціональних обов'язків); принцип відкритості та прозорості доповнює принцип верховенства права, встановлюючи додаткові вимоги до діяльності органів публічної влади з метою належної реалізації прав людини.

Зроблено висновок, що усі принципи адміністративного процесу є тісно пов'язаними між собою, через їх комплексне застосування забезпечується виконання повноважень органів публічної влади та імплементація людських прав. Водночас окремі з цих принципів є складниками верховенства права, а тому їх недоцільно виокремлювати та закріплювати у законодавстві одночасно із закріпленням принципу верховенства права, оскільки це нівелює зміст останнього.

Зазначається, що саме таке сприйняття принципів адміністративного процесу має стати основою для подальших наукових розвідок окресленої проблематики та слугувати підґрунтям для реалізації конституційного припису про людину та її права як основоположну цінність українського суспільства.

Ключові слова: верховенство права, відкритість і прозорість, відповідальність органів державного управління та вільний доступ до правосуддя; законність, юридична рівність.

Постановка проблеми. Протягом останніх десяти років відбулися значні зміни не тільки в адміністративному праві, але й в інших галузях національного права. Значною мірою вони пов'язані з євроінтеграційним напрямом, обраним Україною, та зумовленою цим імплементацією понять і категорій, на яких ґрунтується європейська правова традиція. Маємо на увазі, зокрема, верховенство права та людські права. При цьому слід зазначити про засадничі яко-

сті вказаних явищ. Так, верховенство права є принципом не тільки адміністративного права, але й інших галузей, загально-правовим принципом.

Принцип верховенства права було включено у нормативно-правові акти як принцип діяльності органів державної влади (ще у 1996 році у ст. 8 Конституції України було закріплено досліджуваний принцип). При цьому закріплення цієї основоположної ідеї було здійс-

нено у банкетній формі з вказівкою на практику Європейського суду з прав людини.

Дотримання принципу верховенства права є вимогою і адміністративного процесу. Його імплементація пов'язана також із визнанням практики Європейського суду з прав людини як джерела національного права. Страсбурзький суд неодноразово визнавав порушення Україною Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод через недотримання верховенства права, хоча українські суди і слідували букві закону. Водночас аналіз наукової правової літератури, рішень національних судових органів не дозволяє зробити висновок про єдність вітчизняної юриспруденції щодо змісту поняття «верховенство права». Неоднозначно сприймається і більш ширша категорія «принципи адміністративного процесу».

Таким чином, значимість імплементації принципу верховенства права в адміністративному процесі (як і в національній системі права загалом) і відсутність чіткого розуміння змісту цього принципу, його взаємозв'язку з іншими основоположними засадами адміністративного процесу і визначають актуальність обраної тематики дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Найбільш значимими працями у вітчизняній правничій науці щодо розкриття змісту верховенства права є низка статей М. Козюбри та монографія С. Головатого. У їхніх роботах розкриваються загальні положення щодо інтерпретації досліджуваної правової категорії.

Досить важливим у методологічному сенсі є висновок, зроблений М. Козюброю щодо того, що функціонування верховенства права може відбуватися тільки в межах природно-правового типу розуміння права, оскільки саме за нього відбувається відмежування закону від права, при цьому перший є результатом волевиявлення органів державної влади, натомість право інтерпретується як складний багатогранний суспільний феномен, який включає в себе різні аспекти суспільної дійсності, в тому числі й інші феномени [1, с. 10].

М. Козюбра зазначав і про неналежну розробленість вітчизняною правовою доктриною принципів права. Йдеться про їх світоглядні основи, що є фактором негативних прикладів судових рішень в Україні. Юристи віддають перевагу не принципам права, а «конкретно сформульованим нормам законів чи інших нормативних актів навіть у тих випадках, коли такі норми не узгоджуються із принципами права, що підтверджує, зокрема, аналіз судових

рішень, здійснений Центром дослідження проблем верховенства права Національного університету «Києво-Могилянська академія» у 2013-2016 роках» [2, с. 143].

Не можна не погодитися і з висновком С. Головатого щодо того, що «серйозним недоліком є брак ґрунтовного дослідження явища верховенства права у всіх його виявах в українській науці» [3, с. 112]; «без ґрунтовного осягнення на теоретичному рівні та запровадження на практиці такого складного явища, яким є «верховенство права», завдання європеїзації новітнього українського правового порядку залишиться ще на довгий час нездійсненим» [3, с. 113]. Саме тому ним було підготовлено фундаментальне дослідження верховенства права з однойменною назвою, у якій автор відстежив виникнення ідеї верховенства права, її концептуальне оформлення як принципу та доктрини [4].

Однак ці праці, маючи фундаментальний характер, не зосереджують увагу на проблемах вузькогалузевих, зокрема принципах адміністративного процесу. У цьому контексті варто зазначити дослідження А. Пухтецької, яка проаналізувала матеріали зарубіжних дослідників верховенства права як принципу європейського адміністративного простору та дійшла висновку, що «концепції правової держави, законності та верховенства права розвивалися в різних країнах, проте, не будучи ідентичними принципу законності (*Rechtstaatlichkeit* та *rule of law*) передбачають підкорення адміністративному праву, а отже, судовому контролю». А. Пухтецька зазначає, що це було підґрунтям адміністративного права в усіх державах Західної Європи у ХХ ст. [5, с. 75]. Наведене зумовлює необхідність дослідження верховенства права як принципу адміністративного процесу та його співвідношення з іншими основоположними засадами.

Мета статті. Метою дослідження є висвітлення співвідношення принципу верховенства права з іншими принципами адміністративного процесу.

Виклад основного матеріалу. Відразу слід зауважити на таких постулатах нашого дослідження. По-перше, зміст верховенства права ми сприймаємо через його інтерпретацію Венеційською комісією. По-друге як принципи адміністративного процесу ми виокремлюємо такі:

- 1) верховенства права;
- 2) законності;
- 3) юридичної рівності;

4) відповідальності органів державного управління та вільного доступу до правосуддя;

5) відкритості та прозорості.

Саме ці принципи є узагальнюючими за різних підходів до виокремлення загальних засад діяльності органів публічного адміністрування, в тому числі й щодо розв'язання індивідуальних правових справ. Тому саме на них ми і зосереджуємо увагу.

1. *Принцип верховенства права та принцип законності.* До імплементації принципу верховенства права у вітчизняній правничій доктрині превалював принцип законності (наголосимо, що закон і право за умов нормативістського розуміння права є тотожними). Визнання першого з них призвело до його закріплення поряд з усталеним принципом законності. Так, у ст. 6 Закону України «Про Національну поліцію» закріплено принцип верховенства права, а у ст. 8 – принцип законності, що створює враження про існування двох різних однойменних принципів. При цьому ст. 8 цього Закону відтворює конституційний припис, закріплений у ч. 2 ст. 19 Основного Закону, лише з конкретизацією державного органу: «Поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України» [6].

Водночас законність є складником верховенства права. Верховенство права не може бути реалізоване, якщо у суспільстві не забезпечено законності. Саме з необхідністю обмеження сваволі органів державної влади зарубіжні дослідники і пов'язували потребу формування явища правовладдя. Тому виокремлювати принцип законності одночасно з принципом верховенства права з погляду юридичної техніки неправильно. Хоча окремий наголос на принципі законності допустимий як виняток у перехідний період становлення верховенства права з метою акцентування уваги на необхідності для органів державної влади не виходити за межі повноважень, передбачених законодавством. Однак слід розуміти, що принцип законності не можна інтерпретувати суто як «чітке і суворе» дотримання закону.

2. *Принцип верховенства права та принцип юридичної рівності.* Відповідно до Загальної декларації прав людини «усі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах. Вони наділені розумом і совістю і повинні діяти у відношенні один до одного в дусі братерства» [7]. Нерівність властива кастовому суспільству з численними привілеями. У такому суспільстві, як вказує В. Макарчук, три групи осіб наділяються правами:

- 1) посадовці органів державної влади;
- 2) силові структури (військові та поліцейські, монополія на зброю);
- 3) ідеологічні структури (жерці, монополія на сакральні «знання») [8, с. 3–9].

Принцип юридичної рівності як принцип адміністративного процесу передбачає надання адміністративних послуг із забезпеченням однакового підходу до отримувачів цих послуг. Він «забезпечується наявністю в однойменних учасників адміністративного провадження (заявник, зацікавлена особа, адресат), в однотипних адміністративних провадженнях однакових процесуальних можливостей, які гарантують однакове ставлення до учасників адміністративного провадження, що перебувають в однаковій ситуації, та відсутності щодо них будь-якої дискримінації» [9, с. 41–42]. З наведеного випливає висновок, що юридична рівність є фактором дотримання людських прав і верховенства права. Фактично усі вчені доходять єдиної думки, що складником верховенства права є юридична рівність.

Додамо, що ст. 14 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод передбачає заборону дискримінації, однак Європейський суд з прав людини розглядає заяви за цією статтею лише коли стверджується порушення інших прав, закріплених у цій Конвенції. Якщо заява стосується лише ствердженого порушення заборони дискримінації, то вона буде визнана неприйнятною.

3. *Принцип верховенства права та принцип відповідальності органів державного управління й вільного доступу до правосуддя.* Основним завданням сучасної держави є утвердження людських прав. Тому всі органи державної влади повинні діяти для реалізації цього завдання. П. Клімушин і Д. Спасібов зазначають, що «головним призначенням держави стає служіння людині, а ключовою функцією публічних установ – надання якісних послуг громадянам. Сервісний підхід у публічному управлінні насамперед передбачає впровадження методів і технологій управління, спрямованих на підвищення якості публічних послуг» [10, с. 1].

Варто наголосити, що основним органом демократичної держави, що має незалежно та неупереджено вирішувати юридичний спір, є суд. Це положення є фактором поєднання відповідальності органів державного управління та вільного доступу до правосуддя. Окремі науковці позначають цей принцип як принцип професіоналізму. Відповідно до законодавства,

останній означає «компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону» [11].

Таким чином, як і у випадку попередніх принципів, принцип відповідальності органів державного управління та вільного доступу до правосуддя є фактором забезпечення реалізації принципу верховенства права. Верховенства права не може бути без доступу до суду, без відповідального ставлення державних службовців до своїх функціональних обов'язків.

4. *Принцип верховенства права й принцип відкритості та прозорості.* Реалізація принципу прозорості та відкритості пов'язується в теорії права з пануючим у державі типом державно-політичного режиму. Так, для держави з демократичним режимом іманентною є реалізація принципів гласності, а для антидемократичного такі принципи не є властивими. В останніх превалює закритість, конспірація та відсутність громадського контролю [12, с. 72, 89].

Принцип відкритості та прозорості спрямований на досягнення таких цілей:

1) захист від неналежного урядування, в тому числі запобігання корупційним діям;

2) забезпечення людських прав через можливість оскарження дій і бездіяльності органів публічної влади та контролю за їх діяльністю.

До цього слід додати, що цей принцип, як і принцип верховенства права, зумовлює необхідність належного обґрунтування рішень, що приймаються органами публічного адміністрування. Таким чином, принцип відкритості та прозорості доповнює принцип верховенства права, встановлюючи додаткові вимоги до діяльності органів публічної влади з метою належної реалізації прав людини.

Висновки і пропозиції. Тобто, усі принципи адміністративного процесу є тісно пов'язаними між собою, через їх комплексне застосування забезпечується виконання повноважень органів публічної влади та імплементація людських прав. Водночас окремі з названих принципів є складниками верховенства права, а тому їх недоцільно виокремлювати та закріплювати у законодавстві одночасно із закріпленням принципу верховенства права, оскільки це нівелює його зміст. На нашу думку, саме таке сприйняття принципів адміністративного процесу має стати основою для подальших наукових розві-

док окресленої проблематики та слугувати підґрунтям для реалізації конституційного припису про людину та її права як основоположну цінність українського суспільства.

Список використаної літератури:

1. Козюбра М.І. Праворозуміння: поняття, типи та рівні. *Право України*. 2010. № 4. С. 10–21.
2. Козюбра М.І. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України*. 2017. № 11. С. 142–164.
3. Головатий С.П. «Верховенство закону» versus «верховенство права»: філологічна помилка, професійна недбалість чи науковий догматизм? *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 2(33)-3(34). С. 96–113.
4. Головатий С.П. Верховенство права : монографія. У 3-х кн. Київ : Видавництво «Фенікс», 2006. 1747 с.
5. Пухтецька А.А. Верховенство права як засадничий принцип європейського адміністративного простору (за матеріалами зарубіжних дослідників). *Часопис Київського університету права*. 2006. № 3. С. 73–79.
6. Про Національну поліцію. Закон України від 2 липня 2015 року. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
7. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.
8. Макаруч В. Рівність і нерівність у праві – учора, сьогодні, завтра: спроба осмислення. Рівність у праві: історична ретроспектива і сучасність : матеріали Десятої Всеукраїнської наукової інтернет-конференції / Наук. інтернет-конференції. Вип. 10 / Терлюк І.Я. (укладач) / ІППО НУ «Львівська політехніка». Львів : Ліга-Прес, 2019. С. 3–9.
9. Сорочкін О. Принцип рівності у неюрисдикційному адміністративному провадженні. Рівність у праві: історична ретроспектива і сучасність : матеріали Десятої Всеукраїнської наукової інтернет-конференції / Наук. інтернет-конференції. Вип. 10 / Терлюк І.Я. (укладач) / ІППО НУ «Львівська політехніка». Львів : Ліга-Прес, 2019. С. 38–43.
10. Клімушин П.С., Спасібов Д.В. Концепція сервісно-орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 2(57). С. 1–8.
11. Про державну службу. Закон України від 10 грудня 2015 року. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.
12. Кабанець О.С. Демократія як явище правової дійсності (теоретико-правовий аналіз) : дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2016. 182 с.

Pozigun I. O. Correlation of the principle of the rule of law with other principles of the administrative process

The article elucidates the rule of law through its connection with other principles of the administrative process. The lack of a unified approach of scholars to understanding the meaning of the following concepts “principles of administrative process” and “rule of law” is substantiated. It is noted that the principle of the rule of law is enshrined in the regulations of national law (with an indication of its content through the European Court of Human Rights practice).

The factors determining the relevance of the study are the importance of implementing the rule of law in the administrative process and the lack of a clear understanding of the content of this principle, its correlation with other fundamental principles of the administrative process. Interconnection of the rule of law with the other principles of the administrative process, such as openness and transparency, accountability of public administration bodies and free access to justice; legality and legal equality is revealed.

It is argued that legality is a component of the rule of law (the rule of law cannot be realized if legality is not ensured in society); legal equality and the principle of accountability of public administration bodies and free access to justice are factors for human rights compliance and, consequently, of the rule of law (all scholars agree that legal equality is an inalienable component of the rule of law; the rule of law can not be without access to justice, without a responsible attitude of civil servants to their functional responsibilities); the principle of openness and transparency complements the rule of law principle, setting additional requirements for the activities of public authorities in order to properly implement human rights.

It is concluded that all the principles of the administrative process are closely linked, by means of their comprehensive application the exercise by public authorities of their powers and the implementation of human rights are ensured. At the same time, some of these principles are components of the rule of law and therefore it is impractical to single them out and enshrine them in legislation at the same time as enshrining the principle of the rule of law, as this eliminates its content.

It is noted that such a perception of the principles of the administrative process should become the basis for further scientific research on these issues and serves as a basis for the implementation of the constitutional provision on human being and his rights as a fundamental value of the Ukrainian society.

Key words: *rule of law, openness and transparency, public administration bodies accountability and free access to justice, legality, legal equality.*