

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i1.50>**М. В. Корнієнко***доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративної діяльності поліції
Одеського державного університету внутрішніх справ
orcid.org/0000-0002-6420-6169*

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ЯК ДЖЕРЕЛО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Актуальність статті зумовлена упровадженням західних правових цінностей та відходом від превалюючого становища нормативістського розуміння права, особливою значимістю верховенства права в західній правовій культурі. Відзначається, що в межах пострадянського простору принципи права не розглядалися як джерело права; їм відводилась свого роду ідеологічна роль, вони займають другорядну роль у порівнянні з нормативно-правовими приписами.

Акцентується увага на імпліцитному характері принципу верховенства права, що охоплює собою низку вимог, які можуть розглядатися як окремі принципи, до того ж зміст цього принципу перманентно розкривається через практику Європейського суду з прав людини, через тлумачення *mutatis mutandis*.

Значна увага зосереджується на трьох складових частинах обмеження людських прав, що дає можливість встановити недостатність закону для такого обмеження та пріоритет принципів права над нормативно-правовими приписами. Окрім припису нормативно-правового акта, для обмеження людських прав має бути наявна легітимна мета. З'ясувавши наявність правової підстави для обмеження людських прав та визнавши наявність легітимної мети, Європейський суд із прав людини визначає пропорційність вжитих органами публічної влади заходів. Принцип пропорційності вимагає з'ясувати, чи не порушується сутність права через вжиті державою заходи з його обмеження, при цьому досягнуті цілі мають відповідати використаним засобам.

Робиться висновок, що принцип верховенства права є складним феноменом, що включає в себе низку вимог до учасників правових відносин, у першу чергу – до органів публічної влади, що і зумовлює його важливість для суб'єктів адміністративних правових відносин. Необхідність для органів державного управління керуватися принципом верховенства права, в тому числі й за відсутності окремих законодавчих приписів (або у випадку колізії між юридичними нормами), і надає досліджуваному явищу властивості джерела права, зумовлює потребу розгляду принципу верховенства права як джерела, зокрема, адміністративного права.

Ключові слова: верховенство права, джерело права, Європейський суд із прав людини, принцип верховенства права, принцип права.

Korniienko M. V. PRINCIPLE OF THE RULE OF LAW AS A SOURCE OF ADMINISTRATIVE LAW

The relevance of the article is due to the introduction of Western legal values and departure from the prevailing position of the normative understanding of law, and the special significance of the rule of law in Western legal culture. It is noted that within the post-soviet space the principles of law were not considered as a source of law; they were given a kind of ideological role, they play a secondary role in comparison with legal regulations.

Emphasis is placed on the implicit nature of the rule of law, which encompasses a number of requirements that can be considered as separate principles, and thereafterunto, the content of this principle is permanently revealed through the practice of the European Court of Human Rights, through interpretation of *mutatis mutandis*.

Considerable attention is paid to the three components of the restriction of human rights, which makes it possible to establish the inadequacy of the law for such a restriction and the priority of the principles of law over regulations. In addition to injunction of a legal act, there should be a legitimate aim to restrict human rights. Having determined the existence of a legal basis for the restriction of human rights and having recognized the existence of a legitimate aim, the European Court of Human Rights determines the proportionality of the measures taken by public authorities. The principle of proportionality requires finding out whether the essence of law is violated by the measures taken by the state to limit it, and the goals achieved should meet the means used.

It is concluded that the principle of the rule of law is a complex phenomenon that includes a number of requirements for participants in legal relations, primarily public authorities, which determines its importance for the subjects of administrative legal relations. The need for public administration to be guided by the rule of law, including in the absence of certain legal provisions (or in case of conflict between legal norms) gives the studied phenomenon the properties of sources of law, necessitates consideration of the rule of law principle as a source, in particular of administrative law. In addition, law and order can be achieved within a state only if the rule of law, the state of realization of human rights and fundamental freedoms are implemented.

Key words: the rule of law, source of law, European Court of Human Rights, the rule of law principle, principle of law.

Постановка проблеми. Транзитивний стан української системи права, зумовлений подальшим упровадженням західних правових цінностей та відходом від превалюючого становища нормативістського розуміння права, спричиняє перманентний стан актуальності питання імплементації принципу верховенства права в систему національного права загалом та адміністративно-правові відносини зокрема.

Слід відзначити, що верховенство права, як і інші принципи, був предметом ґносеології вітчизняних правників, у тому числі й у сфері

адміністративного права, однак і до сьогодні окреслена проблематика залишається актуальною, що зумовлено певними факторами.

По-перше, зазвичай у межах пострадянського простору принципи права не розглядалися як джерело права; їм відводилась свого роду ідеологічна роль: задекларувати схильність до демократичних цінностей, відзначити *de jure* важливість забезпечення людських прав тощо. І до сьогодні такий стан багато в чому зберігся. Принципи права за усталеним підходом займають другорядну роль у порівнянні з нормативно-правовими приписами, на що вказує теза про необхідність закріплення перших у текстах нормативно-правових актів для набуття ними регулятивної іманентності. У межах західної правової культури принципи права сприймаються по-іншому, а тому, зважаючи на прагнення України стати повноправним учасником європейської спільноти, перед вітчизняною правовою наукою та практикою стоїть завдання переконання сутності принципів права загалом та принципу верховенства права зокрема.

По-друге, для української системи права принцип верховенства права є доволі новим явищем, якому до того ж, властивий іманентний складний та імпліцитний характер (принцип верховенства права охоплює собою низку вимог, які можуть розглядатися як окремі принципи, до того ж зміст цього принципу перманентно розкривається через практику Європейського суду із прав людини, через тлумачення *mutatis mutandis*). Вітчизняне сприйняття сутності і змісту цього принципу ґрунтується переважно на нормативістському розумінні права, що і зумовило появу терміна «верховенство правового закону» та подальшої інтерпретації права як результату діяльності органів публічної влади. Однак верховенство права може існувати лише поза нормативістським розумінням права, що актуалізує необхідність його пізнання, виходячи з нових методологічних підходів.

По-третє, актуальність дослідження принципу верховенства права саме як джерела адміністративного права зумовлюється тим, що норми останнього безпосередньо регулюють відносини органів державної влади та громадян, саме адміністративні органи надають останнім адміністративно-правові послуги, які кількісно значно перевищують конституційно-правові відносини за безпосередньою участю органів публічної влади та людей (ми не беремо до уваги тривалі правові відносини, наприклад, відносини громадянства, які існують протягом перебування особи у громадянстві відповідної держави. Хоча тут теж варто наголосити, що сама процедура отримання документів, що посвідчують громадянство, переважно відбувається саме за нормами адміністративного права).

Стан дослідження. Відзначимо, що основна увага вітчизняних вчених зосереджена на пізнанні сутності принципу верховенства права. Найбільш ґрунтовні дослідження цього аспекту досліджуваного концепту здійснюють такі відомі правники, як С. Головатий і М. Козюбра. Найбільш відомою є трюхтомна праця С. Головатого «Верховенство права», у якій автором детально висвітлено становлення ідеї верховенства права, її концептуальне оформлення та проаналізовано стан української правничої науки щодо адекватності висвітлення верховенства права [1].

Серед зарубіжних вчених, які заклали основи розуміння принципу верховенства права в сучасних умовах, варто згадати П. Гаудера та Б. Таманагу. П. Гаудер не лише наводить ретроспективний аналіз імплементації верховенства права у соціальні відносини в різних державах, але і акцентує увагу на засобах визначення рівня верховенства права та його підтримання [2]. Б. Таманага аналізує різні підходи до інтерпретації явища верховенства права, розкриває зміст сутнісних його ознак [3].

Менш дослідженим на подібному рівні є верховенство права як принцип адміністративного права. Окремі аспекти цієї проблематики стали предметом пізнання таких вітчизняних науковців, як М. Бояринцева (адміністративний суд в умовах імплементації європейських принципів судочинства в Україні [4]), О. Капля (верховенство права в системі принципів адміністративного судочинства [5]), О. Корчинський (дослідження загальних засад адміністративного судочинства [6]), М. Лученко (висвітлення такої складової принципу верховенства права, як принцип пропорційності [7]), А. Пухтецька (верховенство права як європейський принцип адміністративного права [8]) та ін.

Водночас більшості з означених праць іманентні вади, відзначені вище, або ж у них висвітлюються окремі аспекти принципу верховенства права як джерела адміністративного права, що й посилює актуальність обраної тематики.

Постановка завдання. Основним завданням нашого дослідження є висвітлення принципу верховенства права як джерела адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Вирішення поставленого завдання зумовлює необхідність відповіді на низку запитань. По-перше, необхідно з'ясувати зміст такого правового явища, як принципи права в контексті джерел права, що і стане підґрунтям висвітлення принципу верховенства права як джерела права. По-друге, безпосередньо з'ясувати сутність та зміст принципу верховенства права в контексті адміністративного права.

Вище ми зазначали про необхідність переконання розуміння принципів права загалом та принципів адміністративного права зокрема. Зумовлено це тим, що наявна наукова парадигма

щодо розуміння принципів права є алогічною та багато в чому несумісною із задекларованими в Конституції України цінностями. Зокрема, принципи права інтерпретуються як основоположні, керівні ідеї, відповідно до яких вибудовується уся система права включно із системою законодавства (тобто пріоритет надається саме принципам, які визнаються первинними в порівнянні з іншими правовими явищами, включно і з нормативно-правовими актами), однак при цьому як форма об'єктивації принципів називається прескриптивний текст (тобто пріоритет надається саме нормативно-правовим актам, які визнаються первинними в порівнянні із принципами права, наявність останніх ставиться в залежність від перших). Таке розуміння пов'язане з тим, що і донині багато в чому переважає нормативістське розуміння права, за якого і відбувається ототожнення права та закону, правом визнається об'єктивована в тексті нормативно-правового акта воля органів публічної влади. Тому як право сприймається лише те, що прямо відображено у прескриптивному тексті. Цей підхід явно суперечить сутності принципів права, оскільки визнається, що саме вони визначають у тому числі й напрями розвитку законодавства. Означене положення підтверджує і практика Європейського суду із прав людини. Так, цілком усталеним є підхід страсбурзького суду до підстав обмеження людських прав, що включає не одну, а три складові частини. У межах вітчизняної правової практики до недавнього часу акцентувалося саме на одній складовій частині обмеження людських прав – законності. Зазначалося, що таке обмеження повинне мати правову підставу (тобто закріплення цієї підстави у тексті нормативно-правового акту). Водночас для європейської правової традиції цієї підстави недостатньо. Якщо органи державної влади будуть обмежувати людські права виходячи виключно з того, що входить до сфери їх компетенції та здійснюється в межах їх повноважень, то це однозначно буде розцінено Європейським судом із прав людини як порушення державою-учасницею Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (нагадаємо, що Україна ратифікувала цю конвенцію у 1997 році) відповідного права, закріпленого цим міжнародним договором.

Окрім припису нормативно-правового акта, для обмеження людських прав має бути наявна легітимна мета (акцентуємо увагу на використанні терміна «легітимна мета», оскільки для наявності цієї підстави не достатньо згадки цієї мети в тексті закону, вона має бути наявною за конкретних умов, реальною. Третьою складовою частиною обмеження людських прав є необхідність в=у демократичному суспільстві. Так, з'ясувавши наявність правової підстави для обмеження людських прав та визнавши наявність легітимної

мети, Європейський суд із прав людини визначає пропорційність вжитих органами публічної влади заходів. Принцип пропорційності вимагає з'ясувати, чи не порушується сутність права через вжиті державою заходи з його обмеження, при цьому досягнуті цілі мають відповідати використаним засобам [9]. Через свободу розсуду суди мають перевіряти, чи важливими і достатніми були причини вжиття національними органами заходів з обмеження права [10].

Наголосимо, що принцип пропорційності є важливою складовою частиною верховенства права, а це є додатковим фактором правильності наведеного вище положення про те, що саме принципи є первинними і визначають спрямованість розвитку правової матерії, в тому числі юридичної практики та законодавства, що цілком відповідає ученню про джерела права. В одному з підручників із загальної теорії, виданих протягом останніх років, цілком правильно зазначається, що «автори, які надають перевагу позитивістському підходу, під джерелами права розуміють спосіб зовнішнього вираження змісту правових норм, за допомогою якого вони набувають загальнообов'язкового значення. У цьому контексті джерела права ототожнюються з нормативними приписами, що створюються або санкціонуються державою. Для представників природно-правової доктрини джерелами права є природні, невідчужувані права людини, а прихильники соціологічної юриспруденції джерелом права визнають типізовані взаємовідносини між суспільними союзами, які передують появі правової норми» [11, с. 152]. Зазначимо, що в будь-якому випадку джерело права сприймається як явище, з якого суб'єкти правозастосування та інші учасники суспільних відносин «беруть» норми, визначаючи варіанти власних дій. Саме у цьому аспекті розуміємо джерела права і ми, розглядаючи принцип верховенства права. Акцентуємо увагу на тому, що за такої інтерпретації принципи права не можна не розглядати як джерела права, оскільки саме вони визначають загальний вектор розвитку правової матерії, межі діяльності органів публічної влади, межі дозволеного та забороненого для усіх учасників суспільних відносин.

З'ясувавши загальні положення, що є методологічними основами пізнання предмету дослідження, слід зосередити увагу на сутнісних характеристиках верховенства права. Одразу наголосимо, що верховенство права є свого роду доктриною, що включає низку ідей та положень. «Можна стверджувати, що з кінця ХХ століття вона визначає напрям розвитку держав, міжнародної спільноти. Українська держава також прагне втілювати у життя її положення, проголосивши це у ст. 8 Конституції», [12, с. 124] – наголошує А. Кучук.

Найбільш системно зміст верховенства права окреслено у Звіті Венеційської комісії щодо верховенства права, який було прийнято на 86 пленарному засіданні 25-26 березня 2011 року.

Як зазначено в цьому звіті Венеційської комісії, верховенство права включає такі складові частини, як:

1) законність, яка передбачає, зокрема, прозорість, підзвітність і демократичний порядок ухвалення законів;

2) юридична визначеність;

3) заборона свавілля;

4) доступ до правосуддя;

5) дотримання прав людини;

6) недискримінація і рівність перед законом [13, с. 6].

Означене дозволяє зробити висновок про те, що верховенство права передбачає необхідність підпорядкування органів публічної влади та громадян праву. При цьому обмеженість діяльності публічної влади правом є засобом захисту населення від неправомірного примусу цієї влади, оскільки існує передбачуваність і стабільність свободи дій людини. А держава має діяти виключно в межах забезпечення прав і свобод людини.

Показовими у цьому контексті є такі рішення Європейського суду з прав людини. Так, у справі «Волохи проти України» страсбурзький суд наголосив, що хоча українські суди діяли відповідно до закону, але при цьому сам закон не відповідав принципу верховенства права. Тому було визнано порушення Україною Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [14].

У справі «Наталія Михайленко проти України» Європейський суд із прав людини визнав порушення Україною Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод через існування законодавства, яке забороняло недієздатній особі звертатись до суду для розгляду питання відновлення дієздатності [15].

Відмовляючи в реєстрації статуту громадської організації, органи державного управління діяли відповідно до закону, однак цей закон, як вказав Європейський суд із прав людини, порушував права людини. Тому Україна порушила ст. 11 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [16].

Висновки. Таким чином, принцип верховенства права є складним феноменом, що включає в себе низку вимог до учасників правових відносин, у першу чергу до органів публічної влади, що і зумовлює його важливість для суб'єктів адміністративних правових відносин. Необхідність для органів державного управління керуватися принципом верховенства права, в тому числі й за

відсутності окремих законодавчих приписів (або у випадку колізії між юридичними нормами) і надає досліджуваному явищу властивості «джерельності», зумовлює потребу розгляду принципу верховенства права як джерела, зокрема, адміністративного права. До того ж лише за умов реалізації вимог верховенства права можна досягти правопорядку в державі, стану реалізованості прав людини та основоположних свобод.

Література

1. Головатий С.П. Верховенство права: монографія. У 3-х кн. Київ : Видавництво «Фенікс», 2006. 1747 с.
2. Гаудер П. Верховенство права в реальному світі / Пер. з англ. Д.Вовк, В. Гончаров, К. Горобець та ін. Харків : Право, 2018. 392 с.
3. Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія. / Пер. з англ. А. Іщенко. Київ : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. 208 с.
4. Бояринцева М.А. Діяльність адміністративного суду в умовах імплементації європейських принципів судочинства в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 30 с.
5. Капля О.М. Верховенство права в системі принципів адміністративного судочинства України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Вип. 45. Т. 2. С. 10–13.
6. Корчинський О.І. Правові засади організації адміністративного судочинства в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2018. 185 с.
7. Лученко М.М. Принцип пропорційності в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 18 с.
8. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та європейський адміністративний простір. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Короцького, 2007. 88 с.
9. European Court of Human Rights (1998). Case of Guerin v. France (Application no. 51/1997/835/1041). URL : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58204>.
10. European Court of Human Rights (2006). Case of Lyashko v. Ukraine (Application no. 21040/02). URL : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-76714>.
11. Загальна теорія права : підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Баїте, 2015. 392 с.
12. Кучук А. М. Теоретичні основи правового поліцентризму. Дніпро : Дніпропр. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. 312 с.
13. Report on the Rule of Law Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011).
14. European Court of Human Rights (2006). Case of Volokhy v. Ukraine, (Application no 23543/02). URL : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77837>.
15. European Court of Human Rights (2013). Case of Nataliya Mikhaylenko v. Ukraine (Application no 49069/11). URL : [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22\[%22001-119975%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22[%22001-119975%22]).
16. European Court of Human Rights (2008). Case of Koretsky and Others v. Ukraine (Application no 40269/02). URL : [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22\[%22001-85679%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22[%22001-85679%22]).