

УДК 342.9:340.12

<https://doi.org/10.34142/23121661.2021.34.10>orcid.org/0000-0002-5585-4922

© Анпілогов О.В., 2021

orcid.org/0000-0002-8140-7122

© Жукова А.І., 2021

О.В. Анпілогов, А.І. Жукова,**ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ЯК
ФУНДАМЕНТАЛЬНИЙ ПРИНЦИП ГАЛУЗИ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА****O. Anpilohov, A. Zhukova****THE RULE OF LAW AS
A FUNDAMENTAL PRINCIPLE
OF ADMINISTRATIVE LAW**

Анотація. Авторами досліджено принцип верховенства права як фундаментальну засаду галузі адміністративного права. Автори вказують, що верховенство права як фундаментальний принцип галузі адміністративного права означає, що органи публічної влади не можуть діяти свавільно й зобов'язані дотримуватися нормативних приписів, які формуватимуть чітке розуміння тих заходів, що мають застосовуватись у певних правовідносинах і, відповідно, даватимуть змогу громадянам розраховувати на очікуваний результат у взаємовідносинах із органами публічної влади. Автори окреслюють, що верховенство права інтегрує в собі такі провідні засади галузі адміністративного права, як справедливість, пріоритет та повага прав людини, заборона свавілля, законність, розумність, юридична визначеність, прозорість. На переконання авторів, верховенство права передбачає можливість існування дискреційних повноважень органів публічної влади, які в одних випадках чітко окреслюють компетенції органу публічної влади щодо прийняття певного рішення, а в інших – надають свободу діяти на свій розсуд шляхом оцінки ситуації та здійснення правомірного вибору однієї із законних альтернатив. Автори вказують, що завдяки реалізації верховенства права як фундаментального принципу галузі адміністративного права має забезпечуватися високий рівень довіри громадян до діяльності органів публічної влади та їхніх рішень, що має сприяти позитивній трансформації взаємодії громадянського суспільства й держави.

Ключові слова: адміністративне право, принцип права, верховенства права, справедливість, дискреційні повноваження, права людини.

Аннотация. Авторами исследован принцип верховенства права как фундаментальная основа отрасли административного права. Авторы указывают, что верховенство права как фундаментальный принцип отрасли административного права означает, что органы публичной власти не могут действовать произвольно и обязаны соблюдать нормативные предпи-

сания, формирующие четкое понимание тех мер, которые должны применяться в определенных правоотношениях и, соответственно, давать возможность гражданам рассчитывать на ожидаемый результат во взаимоотношениях с органами публичной власти. Авторы определяют, что верховенство права интегрирует в себе такие ведущие принципы отрасли административного права, как справедливость, приоритет и уважение прав человека, запрет произвола, законность, разумность, юридическая определенность, прозрачность. По мнению авторов, верховенство права предполагает возможность существования дискреционных полномочий органов публичной власти, которые в одних случаях четко очерчивают компетенции органа публичной власти по принятию определенного решения, а в других – предоставляют свободу действовать по своему усмотрению, путем оценки ситуации и осуществления правомерного выбора одной из законных альтернатив. Авторы указывают, что благодаря реализации верховенства права как фундаментального принципа отрасли административного права должен обеспечиваться высокий уровень доверия граждан к деятельности органов публичной власти и их решениям, что, в свою очередь, должно способствовать положительной трансформации взаимодействия гражданского общества и государства.

Ключевые слова: административное право, принцип права, верховенства права, справедливость, дискреционные полномочия, права человека.

Abstract. The authors studied the principle of the rule of law as a fundamental principle of administrative law. The authors point out that the rule of law as a fundamental principle of administrative law means that public authorities cannot act arbitrarily and are obliged to comply with regulations that will form a clear understanding of the measures to be applied in certain legal relations and, accordingly, enable citizens count on the expected result in relations with public authorities. The authors outline that the rule of law integrates such leading principles of the field of administrative law as justice, priority and respect for human rights, prohibition of arbitrariness, legality, reasonableness, legal certainty, transparency. According to the authors, the rule of law provides for the possibility of discretionary powers of public authorities, which in some cases clearly define the competence of public authorities to make a decision, and in others to give the freedom to act at its discretion, by assessing the situation and choosing one legitimate alternatives. The authors point out that the implementation of the rule of law as a fundamental principle of administrative law should ensure a high level of public confidence in the activities of public authorities and their decisions, which, in turn, should contribute to a positive transformation of civil society and the state.

Key words: administrative law, principle of law, rule of law, justice, discretionary powers, human rights.

Постановка проблеми. Згідно зі ст. 8 Конституції України «в Україні визнається і діє принцип верховенства права» [1]. Верховенство права означає панування права в суспільстві, що вимагає від держави впровадження цього принципу в правотворчу та правозастосовну діяльність. Саме таким шляхом держава може втілювати в життя прогресивні ідеї антропоцентричного характеру, що становлять зміст верховенства права: ідеї свободи, рівності, соціальної справедливості. Важливим для розуміння верховенства права є те, що «право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а містить

й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України» [2]. Можна стверджувати, що верховенство права наразі має бути провідною засадою формування і функціонування усієї правової системи держави. В умовах трансформації парадигми державного управління до європейських стандартів необхідно говорити й про фундаментальну роль верховенства права в галузі адміністративного права, що врегульовує суспільні відносини саме у сфері здійснення публічної влади й забезпечення публічного інтересу.

На цьому наголошується в актах Конституційного Суду України, де, наприклад, зазначається, що «верховенство права варто розуміти, зокрема, як механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади» і що «основна мета верховенства права полягає, насамперед, в обмеженні влади держави над людиною, у забезпеченні від довільного втручання держави та її органів у певні сфери життєдіяльності людини» [3]. Тобто із положень ст. 8 Конституції України випливає обов'язок держави не вдаватися до свавільних дій та вибудовувати діяльність органів державної влади у дусі поваги до прав людини та їхнього суцільного втілення в процесі взаємодії із інститутами публічної влади. Галузь адміністративного права в цьому аспекті має виробити оновлену парадигму, основу на верховенстві права, що має бути ґрунтовно вивчено в наукових студіях.

Аналіз останніх досліджень. У вітчизняній науці адміністративного права активно ведуться дослідницькі розвідки щодо місця верховенства права в галузі адміністративного права. Серед наукових статей, що публікувались в українських виданнях відносно нещодавно, треба виокремити дослідження, авторами якого, зокрема, були О. Ф. Андрійко та В. П. Нагребельний. У їхній праці наголошено, що «головна мета формування нової адміністративно-правової доктрини полягає в тому, щоб повернути національному адміністративному праву цивілізоване “обличчя”, яке ця галузь має зараз в усіх розвинутих країнах світу» [4, с. 78].

І саме в розкритті потенціалу верховенства права вчені вбачають перспективи оновлення адміністративного права. О. С. Гуцова розглядає основні складники верховенства права як принципу права й робить важливий висновок, що «принцип верховенства права є однією із найважливіших засад функціонування та розвитку права, гарантією стабільного розвитку правової держави» [5, с. 258].

М. В. Корнієнко охарактеризував принцип верховенства права в межах галузі адміністративного права в контексті того, що «обмеженість діяльності публічної влади правом є засобом захищення населення від неправомірного примусу цієї влади, оскільки існує передбачуваність і стабільність свободи дій людини. А держава має діяти винятково в межах забезпечення прав і свобод людини» [6, с. 67].

Як приклад, науковець наводить рішення Європейського Суду з прав людини, у яких принцип верховенства права розглядається в контексті діяльності органів публічної влади. А. Маслова розглядає концепцію людиноцентризму в адміністративному праві крізь призму принципу верховенства права, зазначаючи, що «нормативною основою людиноцентризму в адміністративному праві, крім Конституції України та Концепції адміністративної реформи в Україні, фактично є будь-який акт, у якому, закріплюється принцип верховенства права або описується його формула» [7, с. 127]. Вищенаведені дослідження є нечисленними, але вони є доказом того, що верховенство права виокремлюється як ключова засада галузі адміністративного права. Ця наукова студія є необхідною для окреслення комплексного визнання верховенства права як фундаментального принципу галузі адміністративного права. В авторів цієї публікації відсутній конфлікт інтересів – наукова стаття написана з рівнозначним дослідницьким внеском кожного.

Формулювання мети статті. Автори мають на меті дослідити верховенство права як фундаментальний принцип галузі адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Витоки ідеї верховенства права в публічному житті сягають стародавньої Греції, коли визначний філософ тієї епохи Сократ визначав необхідність підпорядкування полісу закону. Він зазначав, що закон устанавлюється для того, щоб громадяни приносили клятву в єдності і, відповідно, корилися цим законам. За умови збереження цієї покори в державі зберігається лад, а громадяни відчують себе щасливими і захищеними. Водночас Сократ має вчення про чесноти, які мають становити основу як держави, так і закону. Серед політичних чеснот філософ виокремлював знання та справедливість, ставлячи їх на перший щабель у фундації держави та її законів.

Інший давньогрецький філософ Арістотель, визнаючи позитивний вплив взаємозв'язку єдності та суперечності думок та позицій, що існують у державі, виокремив обов'язок держави зі створення справедливих законів, які б не обмежували такий єднально-творчий плюралізм у публічному середовищі, і наголошував на ще одному обов'язку держави зробити так, щоб більшість громадян «насолоджувалася щастям». Відомий римський юрист Марк Тулій Цицерон визначив верховенство права як системоутворювальну ознаку

державного ладу, що прагне досягти соціальної справедливості й рівності прав і свобод, та визнав, що розумний спосіб життя «робить людей кращими».

Отже, провідні філософи та юристи античності виокремлювали верховенство права як невід'ємну умову існування правової держави й вважали, що державне управління в такому випадку має ґрунтуватися на знанні, справедливості та розумі й має забезпечити захищене та щасливе життя громадян.

І проглядаючи нещодавні рішення Конституційного Суду України, побачимо в їхньому змісті аналогічні позиції з похибкою, що, наприклад, під знаннями вони розуміють юридичну визначеність: «верховенство права означає, що органи державної влади обмежені у своїх діях заздалегідь регламентованими та оголошеними правилами, які дають змогу передбачити заходи, що будуть застосовані в конкретних правовідносинах, і, відповідно, суб'єкт правозастосування може передбачати й планувати свої дії та розраховувати на очікуваний результат» [3].

Розумність та справедливість як елементи принципу верховенства права також визнавалися Конституційним Судом України: «На основі системного аналізу оспорюваних положень кодексів Конституційний Суд України дійшов висновку, що вони ґрунтуються на принципі верховенства права, зокрема на таких його складниках, як ефективність мети й засобів правового регулювання, розумність та логічність закону» [8]; «Конституційний Суд України виходить із того, що дотримання конституційних принципів соціальної та правової держави, верховенства права (стаття 1, частина перша статті 8 Основного Закону України) обумовлює здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин на засадах справедливості та розмірності з урахуванням обов'язку держави забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину України» [9].

Між захищеним і щасливим життям громадян легко встановити взаємозв'язок із правами людини: «Одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, установлених такими обмеженнями» [10].

Окрім окресленої історичної спадкоємності верховенства права із сучасними позиціями органу конституційної юстиції, треба зазначити, що Конституційний Суд України пов'язує реалізацію цього принципу саме з діяльністю органів державної влади, що має забезпечити належний рівень довіри громадян до встановленого публічного порядку: «особи розраховують на стабільність та усталеність юридичного регулювання, тому часті та непередбачувані зміни законодавства перешкоджають ефективній реалізації ними прав і свобод, а також підривають довіру до органів державної влади, їхніх посадових і службових осіб» [11].

Як можна побачити з наведених позицій Конституційного Суду України, верховенство права поєднує в собі провідні принципи галузі адміністративного права: справедливість, пріоритет та повага прав людини, заборона свавілля, законність, розумність, юридична визначеність, прозорість тощо.

Важливою характеристикою верховенства права як фундаментальної засади галузі адміністративного права є те, що в його змісті закладена можливість більш пристосованого до ситуації застосування правових норм із боку органів публічної влади. Як зазначає Конституційний Суд України, «принцип юридичної визначеності як один із елементів верховенства права не виключає визнання за органом публічної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними» [12]. На переконання А. А. Гріня, «провідна роль принципу верховенства права в процесі здійснення органами виконавчої влади (їхніх посадових осіб) їхніх дискреційних повноважень зумовлена його невідривністю від концепції правової держави. У зв'язку з цим верховенство права є засадничим принципом у діяльності органів виконавчої влади (їхніх посадових осіб)» [13].

Треба вказати, що дискреційними є повноваження, які орган публічної влади, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за певних обставин. Важливим є те, що варіанти рішення, які може прийняти орган публічної влади внаслідок реалізації ним своїх дискреційних повноважень, мають бути нормативно закріплені. Зазначене підтверджує тісний зв'язок дискреційних повноважень органів публічної влади з верховенством права, адже вимога дотримання нормативних приписів тут переплітається з можливістю обрання варіанта рішення, виходячи із конкретної ситуації та конкретних обставин.

Висновки. Верховенство права як фундаментальний принцип галузі адміністративного права означає, що органи публічної влади не можуть діяти свавільно й зобов'язані дотримуватися нормативних приписів, які формуватимуть чітке розуміння тих заходів, що мають застосовуватись у певних правовідносинах і, відповідно, даватимуть змогу громадянам розраховувати на очікуваний результат у взаємовідносинах з органами публічної влади. Верховенство права інтегрує в собі такі провідні засади галузі адміністративного права, як справедливість, пріоритет та повага прав людини, заборона свавілля, законність, розумність, юридична визначеність, прозорість. Водночас верховенство права передбачає можливість існування дискреційних повноважень органів публічної влади, що в одних випадках чітко окреслюють компетенції органу публічної влади щодо прийняття певного рішення, а в інших – надають свободу діяти на свій розсуд, шляхом оцінки ситуації та здійснення правомір-

ного вибору однієї із законних альтернатив. Завдяки реалізації верховенства права як фундаментального принципу галузі адміністративного права має забезпечуватися високий рівень довіри громадян до діяльності органів публічної влади та їхніх рішень, що, у свою чергу, має сприяти позитивній трансформації взаємодії громадянського суспільства й держави.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР (редакція станом на 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>;
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02 листопада 2004 року № 15-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text>;
3. Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 року № 6-р/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-19#Text>;
4. Принцип верховенства права: проблеми тлумачення та застосування в адміністративному праві / О.Ф. Андрійко та ін. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 77–82;
5. Гуцова О.С. Принцип верховенства права в адміністративному праві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 258–260. URL: http://www.lsej.org.ua/7_2020/68.pdf;
6. Корнієнко М.В. Принцип верховенства права як джерело адміністративного права. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2020. № 1. С. 64–67;
7. Маслова А. Концепція людиноцентризму в адміністративному праві: передумови виникнення, зміст та нормативна основа. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2020. № 4 (44). С. 118–128;
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю «Пріма-Сервіс» ЛТД щодо офіційного тлумачення положення пункту 7 частини третьої статті 129 Конституції України та за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини шостої статті 12, частини першої статті 41 Кодексу адміністративного судочинства України, частини другої статті 197 Цивільного процесуального кодексу України, а також частини восьмої статті 81-1 Господарського процесуального кодексу України (справа про фіксування судового процесу технічними засобами) від 08 грудня 2011 року № 16-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-11#Text>;
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text>;
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту» від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-17>;
11. Рішення Великої палати Конституційного Суду України у

справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII від 22 травня 2018 року № 5-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-18#Text>; **12.** Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-18#Text>; **13.** Грінь А.А. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади України та їх реалізація: дис... канд. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2019. 246 с.