

А. Пухтецька

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА: СУЧАСНІ ЄВРОПЕЙСЬКІ ДОКТРИНИ ЯК ОРІЄНТИР ДЛЯ РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Сучасний розвиток європейської правової думки спонукає до конкретизації та уніфікації розуміння (тлумачення) змісту концепції та принципу верховенства права, що проявляється у виділенні істотних елементів означеного принципу, у тому числі з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

У вітчизняній адміністративно-правовій доктрині проблематиці розуміння принципу верховенства права приділено чимало уваги, про що свідчить низка спеціальних досліджень, проте тільки впродовж останніх кількох років спостерігаємо тенденцію визначати принцип верховенства права як сукупність певних елементів (вимог), що окреслюють його зміст і перелік яких видозмінюється з урахуванням національних адміністративних традицій, практики правозастосування.

ЕВОЛЮЦІЯ ТЛУМАЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Принцип верховенства права, на нашу думку, слід тлумачити, враховуючи еволюцію наукових поглядів вітчизняних і зарубіжних дослідників стосовно змісту та істотних елементів (вимог) досліджуваного поняття, що покликані насамперед забезпечувати пріоритет прав і свобод, законних інтересів людини і громадянина в суспільстві, у тому числі й у відносинах із органами публічної влади всіх рівнів. До цього переліку елементів (вимог) необхідно віднести раніше окремо досліджувані принципи рівності суб'єктів права перед законом, верховенства закону в системі актів законодавства країни, забезпечення якості закону, його підпорядкування конституційно-правовим нормам, загальним принципам права, міжнародним угодам і угодам, а також додати вимоги щодо

передбачуваності законів і дій органів державної влади, юридичної визначеності, пропорційності й деякі розглянуті нижче вимоги, визнані в європейській правовій думці.

Розуміння сучасного значення та обсягу змісту принципу верховенства права як правового явища розкриває логічні взаємозв'язки між малодослідженими вітчизняною адміністративно-правовою наукою поняттями «належної адміністрації» (англ. «good administration») та «належного урядування» (англ. «good governance»).

Актуальність доктринального осмислення підходів, що сформувалися в зарубіжних дослідженнях щодо визначення змісту, значення і критеріїв належного нормативно-правового опосередкування та застосування принципу верховенства права, ґрунтується, зокрема, на таких передумовах:

© ПУХТЕЦЬКА Алла Альбертівна. Кандидат юридичних наук. Молодший науковий співробітник відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України (Київ). 2010.

- відсутність тривалої традиції демократичного розвитку правової системи України, недостатнє доктринальне опрацювання змісту цієї правової категорії, усвідомлення його багатоаспектності та пріоритетності в подальшому розвитку сучасної вітчизняної адміністративно-правової науки, що лише наближається до основ європейських принципів і стандартів;

- пізнання змісту принципу верховенства права з погляду теорії юридичного позитивізму, що спостерігаємо в роботах багатьох вітчизняних учених і дослідників, не розкриває сповна сутності принципу верховенства права, що сягає своїм корінням природно-правового вчення. Так само не ефективними вважаємо намагання окремих учених пізнати зміст принципу верховенства права через етимологічний аналіз усталеного у вітчизняній практиці лексикологічного розуміння окремих складників цього поняття;

- принцип верховенства права сучасна українська конституційно- та адміністративно-правова наука переважно тлумачить як утвердження та реалізацію прав і свобод людини. Такий підхід цілком обґрунтований, але, гадаємо, потребує уточнення, зокрема розмежування змісту принципу верховенства права і категорій, що належать до теоретико-правового інституту прав людини, а також міжнародно-правового інституту захисту прав людини;

- потреба переглянути вітчизняну систему принципів адміністративного права, що, враховуючи принцип верховенства права як фундаментальний (засадничий) у системі принципів адміністративного права України, дасть змогу розв'язати низку теоретичних і практичних проблем розвитку та реформування вітчизняної адміністративно-правової галузі.

Аналіз фахової літератури вказує на наявність великих розбіжностей у розумінні змісту принципу законності пострадянською

та сучасною європейською правовою доктриною. Тому, вважаємо, віднесення принципу законності до змісту принципу верховенства права потребує такого уточнення: під принципом верховенства права розуміють не забезпечення режиму законності, тобто правопорядку в цілому, а неухильне дотримання верховенства закону та рівності перед ним.

Спираючись на аналіз тлумачення принципу верховенства права в сучасних європейських джерелах, принцип верховенства права слід розуміти як правовий принцип, сформований під впливом глобалізаційних, міжнародних та європейських інтеграційних процесів, що за своїм змістом становить поєднання низки критеріїв (вимог), які хоча й різняться за своєю формою нормативно-правового опосередкування в національному законодавстві, але покликані забезпечувати пріоритет прав і свобод, законних інтересів людини і громадянина в суспільстві, у тому числі й у стосунках із органами публічної влади всіх рівнів, а також рівність усіх суб'єктів права перед законом, верховенство закону в системі актів законодавства країни, передбачуваність законів і дій органів державної влади та низки інших принципів (вимог), що визнані істотними елементами дотримання принципу верховенства права в рішеннях Європейського суду з прав людини тощо.

Усебічне врахування природно-правового, євроінтеграційного та міжнародно-правового аспектів значення принципу верховенства права відповідає не лише завданням реалізації євроінтеграційної політики Української держави, а й потребам подальшої демократизації правової системи країни, концептуальному перегляду основоположних засад правового регулювання відносин у публічно-правовій сфері, реформуванню системи законодавства України.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ

Принцип верховенства права вперше витлумачено в праці відомого англійського вченого-конституціоналіста Альберта Венна Дайсі «Вступ до науки конституційного права» [1]. Він, зокрема, зауважив, що для досягнення максимального ефекту від застосування ідеї верховенства права необхідно розрізнити три близькі за своєю суттю концепції:

1) *панування права*: людина може бути притягнута до відповідальності в разі прямого порушення закону, у передбаченому законом порядку та в суді загальної юрисдикції;

2) *верховенства права*: кожна людина, незалежно від посади і становища в суспільстві, рівна перед законом;

3) *панування духу законності*: відповідність змісту Конституції принципу верховенства права на основі загальних конституційних принципів (наприклад, право на особисту свободу, на публічні збори), які є результатом судових рішень, що визначають права індивідів у окремих справах, розглянутих судами.

Доктрину верховенства права А. Дайсі вибудовано на трьох основних ідеях :

1) *право протистоїть деспотичній владі*. Тільки в разі порушення певною особою закону суд призначає їй покарання у встановленому законом порядку. Уряди не повинні мати широких дискреційних повноважень, які обов'язково мають бути частково обмеженими;

2) *кожна людина* має бути рівною перед законом незалежно від посади і соціального статусу;

3) *основним джерелом права* є не норми конституції, а природні права людини. Кожна людина в суспільстві повинна мати права та свободи, які дозволять їй робити все, що вона бажає. Якщо її права порушено, вона має право на судовий захист [2].

Зарубіжні дослідники традиційно приділяють велику увагу вивченню змісту принципу верховенства права в національних правових системах. Закріплення принципу верховенства права на рівні конституцій багатьох європейських країн засвідчує важливе значення його концепції та принципів для розвитку демократичних засад державного управління. Ж. Зіллер, відомий в Україні своїми адміністративно- і конституційно-правовими дослідженнями у сфері євроінтеграції та адміністративної конвергенції, слушно зазначає: «Концепції правової держави, законності та верховенства права розвивалися в різних країнах, проте, не будучи ідентичними, принцип законності, *Rechtstaatlichkeit* та *rule of law* разом передбачають підкорення адміністративному праву, а отже, судовому контролю». На цьому, переконаний він, ґрунтується адміністративне право в усіх країнах Західної Європи у ХХ столітті [3].

Із середини ХХ ст. принцип верховенства права здобув широке міжнародно-правове визнання. Вимоги щодо його утвердження та дотримання закріплені в багатьох міжнародних договорах, угодах, деклараціях і хартіях, статутах і документах провідних міжнародних (наприклад, Організації Об'єднаних Націй) та європейських регіональних організацій (Європейського Союзу (ЄС), Ради Європи (РЄ), Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) тощо), на підставі чого набули розвитку євроінтеграційний і глобалізаційний аспекти розуміння концепції та принципу верховенства права, а в ЄС запроваджено принцип верховенства права Європейського Союзу.

СМИСЛОВІ ІНТЕЦІЇ

Переходячи до аналізу окремих елементів (вимог) принципу верховенства права, нагадаємо, що їх перелік різниться в правових системах із різними адміністра-

тивними традиціями, яких лише на Європейському континенті принаймні чотири. Проте ці розбіжності стають менш істотними, оскільки в європейських країнах спостерігаємо конвергенцію основоположних засад діяльності публічних адміністрацій, формування Європейського адміністративного простору [4].

Використовуючи досвід чи не найбільш незаангажованої судової установи світу — Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), — принцип верховенства права сьогодні тлумачать як базовий принцип, що пронизує весь зміст Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини (на ньому ґрунтується правопорядок країн-учасниць цієї Конвенції), які не можуть бути порушені навіть у період надзвичайного стану, військових дій тощо.

Особливості застосування принципу верховенства права з урахуванням практики ЄСПЛ визначені в Законі України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV, Постанові Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 31 травня 2006 р. № 784 та інших нормативних актах.

З метою з'ясування конкретних елементів та ознак принципу верховенства права, які судова практика ЄСПЛ визнає істотними (тобто такі, яких необхідно непорушно дотримуватися; вони мають бути захищені означеним спеціальним конвенційним механізмом), доцільно виокремити основні групи судових рішень і сформовану судову практику тлумачення цього принципу.

За результатами систематизації рішень ЄСПЛ, що містять положення про верховенство права, до *основних груп рішень, у яких зазначені вимоги щодо змісту принципу верховенства права* (враховуючи те, що в одній справі чи рішенні може міститися

дві та більше ознак, істотних елементів принципу верховенства права відповідно до їх розуміння, сформованого судовою практикою ЄСПЛ), слід віднести:

1) справи та прийняті ЄСПЛ рішення (узагальнено — рішення ЄСПЛ), що містять посилання на зміст, юридичне значення концепції та/або принципу верховенства права в узагальненому значенні;

2) рішення ЄСПЛ, де вміщено вимоги щодо якості закону, у т. ч. щодо законного обмеження реалізації прав і свобод людини;

3) рішення ЄСПЛ, у яких розглянуто різні аспекти доступу до суду й справедливого судового розгляду, що забезпечує спеціальний механізм Конвенції та відповідність принципу верховенства права;

4) рішення ЄСПЛ, які встановлюють межі дискреційних повноважень та вимоги щодо обмеження свавілля органів публічної влади відповідно до принципу верховенства права;

5) рішення ЄСПЛ, що містять вимоги щодо ефективного контролю за реалізацією прав і основоположних свобод людини, гарантованих Конвенцією, та пов'язані з реалізацією принципу верховенства права.

Зазначений перелік рішень ЄСПЛ не є вичерпним, проте дає змогу побачити найтипівіші аспекти застосування принципу верховенства права і допомогти суддям ухвалити відповідне судове рішення. Ось деякі з наочних прикладів запропонованої класифікації.

Група 1. У справі «S.W. проти Великобританії» від 24 червня та 27 жовтня 1995 р. (англ. The Case of S.W. v. the United Kingdom) зазначено, що «відповідно до статті 15 Конвенції, ніякий відступ від неї неприпустимий навіть у період війни або іншого надзвичайного стану» [5]; у справі «C.R. проти Великобританії» від 24 червня та 27 жовтня 1995 р. (англ. The Case of C.R. v. the United Kingdom) зауважено, що «гарантія, визначена у статті 7 Конвенції є

важливим елементом принципу верховенства права, займає провідне місце в механізмі захисту прав людини, що створений Конвенцією, як це підкреслено в статті 15, у період війни або іншої суспільної небезпеки, порушення принципу верховенства права є недопустимим» [6]. В останньому рішенні також уточнено, що країни-учасниці Конвенції мають забезпечити «ефективні гарантії захисту від свавільного (англ. arbitrary) переслідування, обвинувачення та покарання». У судових рішеннях цієї групи констатовано: «концепція верховенства права пронизує зміст усієї Конвенції», що тісно пов'язане з рішеннями наступної групи.

Група 2. Узагальнюючи вироблені судовою практикою ЄСПЛ критерії відповідності якості закону принципу верховенства права, до основних критеріїв слід віднести: точність формулювання, наявність чітких і детально розроблених правил, гарантій у національному законодавстві, їх дієвість стосовно заявника, відсутність «хитрощів» і провокацій щодо нього, дотримання конфіденційності відносин між підозрюваним та його адвокатом (зокрема, у кримінальних справах).

Так, у справі «Крюслен проти Франції» від 24 квітня 1990 р. (The Case of Kruslin v. France) записано, що «вимога передбачуваності не розрахована на те, що особа може «передбачити», коли влада планує вчинити певні дії та відповідно скоригувати свою поведінку. Тому формулювання закону повинні бути достатньо ясними та зрозумілими, щоб надати громадянам необхідну інформацію щодо обставин та умов, за яких публічну владу уповноважено до прихованого та потенційно небезпечного втручання в здійснення прав особи» [7]. У цій справі зроблено висновок, що «заявникові не було гарантовано мінімальний ступінь захисту, на який мають право громадяни за умов верховенства права в демократичному суспільстві».

У справі «Амиуг проти Франції» від 24 січня, 22 лютого та 20 травня 1996 р. (The Case of Amuur v. France) зауважено, що будь-яке позбавлення волі має бути проведене «відповідно до процедури, визначеної законом», згідно зі статтею 5–1, будь-який арешт або затримання повинні мати законне підґрунтя в національному праві, аналогічно як і визначення «у відповідності до закону» та «передбачено законом» у наступних частинах статей 8-11, адже вони також стосуються якості закону» [8].

Група 3. Виконання судового рішення, прийнятого будь-яким судом, варто розглядати як складник «судового розгляду» за змістом статті 6 Конвенції (див. Рішення ЄСПЛ у Справі «Хорнсбі проти Греції») (Hornsby v. Greece) від 19 березня 1997 р. [9]. Суд нагадує, що право на справедливий судовий розгляд, гарантоване § 1 ст. 6 Конвенції, доцільно тлумачити крізь призму преамбули Конвенції, яка у відповідній частині проголошує верховенство права частиною загального спадку Договірних Держав. Одним із фундаментальних аспектів верховенства права є принцип правової визначеності, який разом з іншими вимагає, щоб кінцеві судові рішення не ставилися під сумнів.

Група 4. Важливою вимогою, тісно пов'язаною з дотриманням принципу верховенства права, є захист від свавілля з боку органів державної, у т.ч. виконавчої, влади. У цьому зв'язку слід враховувати важливість закріплення на рівні закону меж дискреційних повноважень відповідних органів влади. Слід також пам'ятати, що в Україні Конвенцію ратифіковано із застереженнями щодо п.1 статті 5, які застосовують у частині, що не суперечить пункту 13 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України та статтям 106 і 157 Кримінально-процесуального кодексу України щодо затримання особи й видачі прокурором санкцій на її арешт.

Судовий контроль за втручанням органів виконавчої влади — важливий елемент гарантії, закріпленої в статті 5 п. 3 Конвенції, що покликана мінімізувати небезпеку свавілля, а саме: «Кожен, кого заарештовано або затримано згідно з положеннями підпункту с пункту 1 цієї статті, має негайно постати перед суддею чи іншою службовою особою, якій закон надає право здійснювати судову владу, і має право на судовий розгляд упродовж розумного терміну чи на звільнення до початку судового розгляду. Таке звільнення може бути обумовлене гарантіями явки в судове засідання».

Зокрема, у справі «Оллсон проти Швеції» зазначено, що для забезпечення відповідності принципу верховенства права необхідне «існування у внутрішньому праві відповідних заходів захисту проти довільного втручання публічної влади у здійснення прав» [10].

Група 5. Важливим критерієм є ефективний контроль, тобто відповідні контрольні процедури, які повинні містити контрольні механізми, встановлені відповідно до закону задля запобігання свавіллю органів виконавчої влади в процесі реалізації прав людини. Звичайно, такий контроль має здійснювати судова влада, оскільки вона надає найкращі гарантії незалежності, незаангажованості та дотримання відповідної процедури. Така позиція суду відображена в справі «Грютер проти Нідерландів». Крім цього, як зазначено в судовому рішенні в справі «Сілвер та інші», «у законі, який залишає свободу розсуду, повинні бути визначені його межі» [11].

Правова визначеність передбачає визнання *res judicata* тобто принципу остаточності судового рішення.

Цей принцип вимагає, щоб ніхто не був уповноважений вимагати перегляду остаточного судового рішення, що вступило в силу, з метою повторного розгляду та винесення нового рішення у справі. Наглядові

повноваження судів вищої інстанції необхідні для виправлення судових помилок, дефектів правосуддя, а не для підміни касаційних інстанцій [12].

Застосування принципу верховенства права з урахуванням судової практики ЄСПЛ певною мірою регламентоване приписами Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ). Так, одним із основних аспектів тлумачення принципу верховенства права є право особи на справедливий судовий розгляд. Це право передбачає можливість особи вимагати розгляду своєї справи в чітко визначені терміни. КАСУ містить комплекс норм, які не дають сторонам і суду затягувати процес.

Зокрема, законодавство максимально унеможливило зловживання правом на оскарження судових рішень. Так, ухвали суду про відкриття провадження, а також за наслідками розгляду питання про відвід та інші ухвали суду першої інстанції оскарженню не підлягають, якщо можливість їх апеляційного перегляду прямо не зазначена в законі (ч. 3 ст. 31, ч. 2 ст. 185 КАСУ). КАСУ встановив часові межі для вирішення судом процесуальних питань і розгляду справи в цілому. Наприклад, на вирішення питання про відкриття провадження суд має щонайбільше два дні (ч. 3 ст. 107 КАСУ), аналогічний термін встановлено для розгляду клопотання про подання позову (ч. 1 ст. 118 КАСУ), у цілому на розгляд справи і ухвалення рішення закон відводить суду не більше двох місяців із дня відкриття провадження в справі (ч. 1 ст. 122 КАСУ).

Процесуальний закон також установив обмежене коло підстав, за яких суд апеляційної інстанції скасовує судові рішення і направляє справу на новий розгляд (ст. 204 КАСУ). Таке правове регулювання змушує суд апеляційної інстанції за допомогою широких процесуальних повноважень заново розглянути адміністративну справу. Зазначені та подібні процесуальні приписи

гарантують особі-позивачеві максимальну стислість перебігу процесу з часу відкриття провадження і до набрання чинності судовим рішенням.

Узагальнюючи сказане, зауважимо, що принцип верховенства права посідає особливе місце в сукупності європейських принципів адміністративного права з огляду на його фундаментальне значення. Щобільше, це проявляється в «пронизуванні» змісту європейських принципів не тільки адміністративного, а й інших галузей права, у тому числі на міжнародному та регіональному рівнях. Отже, принцип верховенства права базовий щодо сукупності європейських принципів адміністративного права, і тому нормативне опосередкування його змісту й текстуальне відтворення в актах вітчизняного законодавства має ґрунтуватися на розумінні його сучасного змісту, закріплюватися в преамбулах відповідних актів (на відміну від прикладів невиправданого звуження змісту цього принципу з метою правового регулювання окремих сфер діяльності).

ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ

Фундаментальне значення принципу верховенства права закріплене в договорах про створення ЄС, рекомендаціях і резолюціях РЄ, засадничих документах низки міжнародних та інших європейських регіональних організацій. Як свідчить аналіз актів законодавства України, принцип верховенства права переважно закріплено в актах євроінтеграційного спрямування та міжнародних договорах, що становлять частину національного законодавства відповідно до Конституції України.

Наприклад, принцип верховенства права нормативно закріплений у міжнародно-правових актах, угодах, договорах та інших документах за участю України, а також в актах національного законодавства на виконання зобов'язань, узятих Україною у

зв'язку з членством в універсальних і регіональних міжнародних організаціях.

Щодо актів внутрішнього законодавства України, то нормативне закріплення принципу верховенства права зафіксоване в законах України, постановах і розпорядженнях Кабінету Міністрів України, указах і розпорядженнях Президента України, рішеннях Конституційного Суду України (хоча останні офіційно не визнано джерелом права) тощо.

На підставі проведеного аналізу чинного законодавства України вважаємо за доцільне виділити такі основні підходи до текстуального закріплення принципу верховенства права:

а) визначення принципу верховенства права як складника курсу, політики держави або як суспільної цінності;

б) розгляд принципу верховенства права як принципу діяльності державного органу, його посадових осіб, основи організації державного управління в певній сфері;

в) фіксація принципу верховенства права як одного з основних міжнародно-правових принципів та беззастережного пріоритету, одного з основних стандартів РЄ, як орієнтира роботи центральних органів виконавчої влади з виконання зобов'язань України перед ЄС і РЄ, іншими міжнародними та регіональними організаціями щодо забезпечення стабільності та ефективності функціонування інститутів, які гарантують демократію, верховенства права, дотримання прав людини;

г) розгляд принципу верховенства права як принципу здійснення судочинства і водночас завдання подальшого розвитку правосуддя, реалізації судової реформи;

ґ) виокремлення принципу верховенства права як складника в назві державного органу, посади, програми, законодавчого акта.

Переходячи до аналізу актів адміністративного законодавства України, необхідно зауважити, що в цій галузі досі діє Кодекс

України про адміністративні правопорушення, введений у дію Постановою Верховної Ради Української РСР № 8074-10 від 7 грудня 1984 р., де принцип верховенства права нормативно не закріплений. Тож уважаємо за доцільне доповнити цей кодекс окремою статтею «Основні принципи», де пріоритетне місце буде відведене принципу верховенства права.

На відміну від проаналізованого кодифікованого акта законодавства України, в іншому кодифікованому акті — КАСУ, прийнятому Верховною Радою України 6 липня 2005 р. № 2747-IV, нормативному закріпленню принципу верховенства права присвячено окрему статтю, завдяки тлумаченню змісту положень якої вітчизняна система адміністративних судів успішно застосовує окремі вимоги принципу верховенства права, здійснюючи правосуддя (за даними Державного реєстру судових рішень, уже прийнято понад 48 000 рішень, що використовують для свого обґрунтування вимоги принципу верховенства права).

Недоліком усіх законодавчих актів України, який потрібно негайно усунути, є неврахування принципу верховенства права серед загальних, основоположних засад організації діяльності органів державної (публічної) влади, насамперед виконавчої та місцевого самоврядування.

Практика закріплення принципу законності й водночас неврахування принципу верховенства права і досі характерна для основних актів у галузі оперативно-розшукової, слідчої та розвідувальної діяльності, прийнятих в Україні за часів незалежності (Закони України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. № 2229-XII; «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII; «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 р. № 3341-XII; «Про бороть-

бу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV; «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» від 28 листопада 2002 р. № 249-IV та ін.).

Законодавчі акти України, що визначають основні засади організації діяльності органів державної (публічної) влади, потрібно переглянути, врахувавши вимоги дотримання базового конституційного принципу верховенства права — основи організації відповідних галузевих підсистем принципів побудови та діяльності відповідних інститутів і служб.

Окремо необхідно проаналізувати законодавчі акти України, які визначають правовий статус дорадчих органів різного рівня. Позитивний приклад закріплення принципу верховенства права в положенні про постійний консультативно-дорадчий орган при Президенті України — Положення про Національну комісію із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, затверджене Указом Президента України від 5 липня 2005 р. № 1049/2005, де серед цілей діяльності названо досягнення Україною відповідності Копенгагенським критеріям 1993 р. щодо набуття членства в Європейському Союзі в частині забезпечення стабільності та ефективності функціонування відповідних інститутів, які гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини і захист національних меншин (далі — політичний складник Копенгагенських критеріїв), виконання відповідних положень Плану дій «Україна — Європейський Союз», схваленого Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 р. та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом 21 лютого 2005 р.

Окремо згадаємо Указ Президента України «Про концепцію подолання корупції в Україні «На шляху доброчесності» від 11 вересня 2006 р. № 742/2006, де реалізація

принципу верховенства права зазначена як одна з важливих цінностей, якій загрожує корупція (абз. 2 Преамбули) та як один із заходів, що мають сприяти розв'язанню проблем забезпечення доброчесності в органах судової влади (п. 5 абз. 7 Розділу 2), що засвідчує важливість вивчення змісту, ознак принципу верховенства права не тільки для потреб правотворчості, але й для правозастосування, здійснення правосуддя, формування якісно нового праворозуміння, передусім серед професійних суддів.

За результатами аналізу «Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 90-р від 15 лютого 2006 р., встановлено, що принцип верховенства права, на жаль, не визначено в загальних положеннях документа, що, на наш погляд, неправильно, адже саме принцип верховенства права є одним із основних орієнтирів розвитку не тільки цього інституту, але й галузі адміністративного права в цілому.

Не виправлено цей недолік і в «Плані заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України № 494-р від 27 червня 2007 р., положення якого також жодного разу не згадують принципу верховенства права, попри те що саме з його вимог випливають сутнісні ознаки надання адміністративних послуг, взаємостосунків із громадянами в цілому.

Не завжди врахування принципу верховенства права помічаємо й у сфері надання адміністративних послуг, зокрема в законах «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» № 2806-IV від 6 вересня 2005 р., «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» № 755-V від 15 травня 2003 р., «Про деякі заходи щодо вдосконалення регу-

лювання підприємницької діяльності» № 363/2007 від 28 квітня 2007 р., у Концепції вдосконалення господарської діяльності, що потребує негайного усунення.

Нині підготовано проект Адміністративно-процедурного кодексу України, у ст. 6 якого принцип верховенства права визначено як принцип адміністративної процедури. Такий класифікаційний підхід потребує уточнення: принцип верховенства права поширюється на адміністративно-процедурні провадження як фундаментальний конституційно-правовий принцип, що відіграє провідну роль у формуванні системи принципів адміністративного права як галузі права. У наведеному визначенні, на нашу думку, доцільно додатково врахувати й інші вимоги щодо дотримання принципу верховенства права, сформульовані сучасною практикою ЄСПЛ і розглянуті вище, зокрема стосовно забезпечення рівності всіх суб'єктів права перед законом, передбачуваності законів і дій органів державної влади тощо.

Вадою українського адміністративного законодавства, у т. ч. галузі надання адміністративних послуг, є незакріплення вимог щодо дотримання принципу верховенства права в положеннях про міністерства, хоча більшість із них були прийняті в нових редакціях упродовж 2006–2007 рр.

Така ситуація зумовлена, зокрема, відсутністю концепції запровадження вимог принципу верховенства права в законодавстві України, яка повинна передбачати:

1) визначення сучасного поняття та основних вимог принципу верховенства права, необхідності та шляхів їх запровадження в законодавчих актах України;

2) визначення правил здійснення органами публічної влади моніторингу сучасного стану закріплення принципу верховенства права в законах України та підзаконних актах за напрямками основних галузей права;

3) розроблення методики перевірки відповідності законопроектів та проектів підзаконних нормативно-правових актів вимогам принципу верховенства права.

Добре було б, якби загальну координацію з підготовки означеної концепції взяло на себе Міністерство юстиції України, яке долучило б до розроблення зазначених пунктів провідні науково-дослідні установи України.

Сучасний стан нормативного закріплення принципу верховенства права в чинному законодавстві України характеризується недостатньою конкретизацією змісту означеного принципу та основних ознак (критеріїв) його належного дотримання як органами публічної (державної та самоврядної) влади, так і громадянами. Необхідно переглянути законодавчі акти України, що визначають основні засади діяльності органів державної влади, врахувавши принаймні істотні вимоги дотримання принципу верховенства права.

Запровадження в національному адміністративному законодавстві оновлених доктринальних засад розуміння принципу верховенства права з урахуванням положень сучасних західних європейських правових доктрин створить необхідні передумови для приведення базових засад діяльності органів публічної адміністрації — інституту, що тільки розвивається в Україні, — у відповідність до уніфікованих провідними європейськими регіональними організаціями принципів і стандартів публічної адміністрації та урядування.

1. *Dicey A.V.* Introduction to the Study of the Law of the Constitution. — Indianapolis: Liberty Classics, 1982. — P. 102, 114.
2. Different approaches to the definition of the Rule of Law // <http://www.revision-notes.co.uk>.
3. *Зілдер Ж.* Політико-адміністративні системи країн ЄС / Жак Зілдер; [пер. з франц. В. Ховхун]. — К.: «Основи», 1996. — 420 с.

4. *Пухтецька А.А.* Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права: монографія / А.А. Пухтецька; відп. ред. В.Б. Авер'янов. — К.: Вид-во «Юридична думка», 2010. — 140 с.
5. Judgment in the Case of *S.W. v. the United Kingdom*, № 47/1994/494/576 / Registry of the European Court of Human Rights. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=%22THE%20UNITED%20KINGDOM%22%20%7C%20C.R.&sessionId=19192486&skin=hudoc-en>.
6. Judgment in the Case of *C.R. v. the United Kingdom*, № 48/1994/495/577 / Registry of the European Court of Human Rights. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=%22THE%20UNITED%20KINGDOM%22%20%7C%20C.R.&sessionId=19192486&skin=hudoc-en>.
7. *Крюслен против Франции.* Решение Европейского суда по правам человека от 24 апреля 1990 г. / Европейский суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. — Т. 1 / Председ. ред. кол. — докт. юрид. наук, проф. В.А. Туманов. — М.: Изд-во НОРМА, 2000. — С. 668-675.
8. Judgment in the Case of *Amuur v. France*, 17/1995/523/609 / Registry of the European Court of Human Rights. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=FRANCE%20%7C%20Amuur&sessionId=19192578&skin=hudoc-en>.
9. Judgment in the Case of *Hornsby v. Greece* / Registry of the European Court of Human Rights. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=Hornsby&sessionId=49213068&skin=hudoc-en>].
10. *Олсон против Швеции.* Решение Европейского суда по правам человека от 24.03.1988 г. / Европейский суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. — Т. 1 / Председ. редакц. коллегии — докт. юрид. наук, проф. В.А. Туманов. — М.: Изд-во НОРМА, 2000. — С. 549-567.
11. Judgment in the Case of *Silver and Others v. The United Kingdom* / Registry of the European Court of Human Rights. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=Silver&sessionId=49213068&skin=hudoc-en>.
12. *Рябих проти Росії.* Рішення Європейського суду з прав людини від 24 липня 2003 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.echr.ru/documents/doc/new/003.htm>.

А. Пухтецька

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА: СУЧАСНІ
ЄВРОПЕЙСЬКІ ДОКТРИНИ ЯК ОРІЄНТИР
ДЛЯ РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА

Резюме

Автор статті розглядає еволюцію наукових поглядів щодо змісту принципу верховенства права в контексті впливу глобалізаційних, міжнародних та європейських інтеграційних процесів. Формування європейського адміністративного простору і запровадження оновлених доктринальних засад розуміння принципу верховенства права в сучасній західній юридичній науці зумовлюють нагальну потребу в удосконаленні адміністративного законодавства України, для якого характерна недостатня конкретизація змісту принципу верховенства права. Врахування тенденцій і вимог нового праворозуміння в процесі реформування вітчизняного законодавства прискорить його адаптацію до європейських принципів і стандартів адміністративного права.

Ключові слова: юридична наука, адміністративне законодавство, Конвенція про захист прав і свобод людини, Європейський суд з прав людини.

A. Pukhtetska

RULE OF LAW PRINCIPLE:
MODERN EUROPEAN DOCTRINES
AS A REFERENCE POINT FOR NATIONAL
LEGISLATION REFORMATION

Summary

An author of the article considers evolution of scientific opinions regarding content of the rule of law principle in the context of the effect of globalization, international and European integration processes. Formation of European administrative space and implementation of renewed doctrinal elements of rule of law principle perception in the modern western legal science causes urgent necessity to improve administrative legislation of Ukraine that features insufficient concrete definition of the content of rule of law principle. Consideration of tendencies and requirements of new law perception in the process of home legislation reformation will accelerate its adaptation to the European principles and standards of administrative law.

Keywords: legal science, administrative legislation, Convention for the Protection of Human Rights and Freedoms, European Court of Human Rights.