

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

УДК 342.92(477): 340.134 + 341.171 (4-011)

Бережна К. В.,

кандидат юридичних наук, доцент

Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА: ДО ПИТАННЯ ПРО ВІДПОВІДНІСТЬ СТАНДАРТАМ ПРАВА ЄС

THE RULE OF LAW: TO THE QUESTION OF CONFORMITY TO EU LAW STANDARDS

Досліджується адміністративно-правова теорія сутності принципу верховенства права, визначається ступень його відповідності стандартам Європейського Союзу та стан запровадження принципу у практику побудови демократичної, правової, європейськи орієнтованої держави.

Ключові слова: *верховенство права, принцип права, право ЄС.*

Исследуется административно-правовая теория сущности принципа верховенства права, определяется степень его соответствия стандартам Европейского Союза и состояние внедрения принципа в практику построения демократического, правового, европейски ориентированного государства.

Ключевые слова: *верховенство права, принцип права, право ЕС.*

The author investigates the administrative and legal theory of the essence of the rule of law, determines the degree of its compliance with the standards of the European Union and the state of implementation of the principle in the practice of building a democratic, legal, European-oriented state.

Key words: *rule of law, principle of law, law of the EU.*

Принципи права відображають духовні, історичні, соціальні, політичні, культурні та інші особливості суспільства, трансформуючи і модифікуючи їх у концентрованому вигляді. До того ж, очевидно, що лише через принципи права відбувається впровадження загальноновизнаних соціальних цінностей у життя, їхня реалізація та застосування у правовій діяльності.

В українській правовій науці затвердився загальний погляд на принципи права як на об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги, що висуваються до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів. Вони є своєрідною системою координат, у рамках якої розвивається право. У принципах зосереджено світовий досвід розвитку права. Тільки на основі принципів права визначаються шляхи вдосконалення правових норм. Вони є сполучною ланкою між основними законодавчими розвитками і функціонування суспільства та правовою системою. У державах Європейського Союзу, до яких має пристати Україна як повноправний член, багатівікова політична і правова культура, мораль, управлінські й соціальні потреби вплинули на формування загальних принципів адміністративного права. Первісно у правових системах європейських країн провідну роль у цьому процесі відіграли суди і в основних рисах визначали нормативні межі, в яких розвиваються і застосовуються доктрини адміністративного права [1, с. 81].

Важливість дослідження базової категорії «принципи права» для правової науки не викликає сумнівів,

однак, ми маємо підтримати позицію В. Настюка, який наголошує на недостатньому висвітленні в теорії адміністративного права проблеми зв'язку принципів, на яких здійснюється правове регулювання виконавчої діяльності української держави та основних ознак, притаманних адміністративному праву України [2, с. 29].

Належної уваги не приділяється у вітчизняній правовій літературі й аналізу принципів адміністративного права країн об'єднаної Європи та їх впровадженню в національне адміністративне законодавство.

Визначальна роль у згаданій системі базових положень, що зумовлюють сутність та спрямованість діяльності органів влади будь-якої демократичної держави, належить принципу верховенства права. Він раніше за інші правові принципи став надбанням адміністративно-правової науки і практики державного управління у країнах цивілізованого світу, де правова та демократична державність виникла на хвилі переможних буржуазних революцій [3, с. 3].

Вказане зумовлює актуальність розгляду національної адміністративно-правової теорії сутності одного з основних принципів адміністративного права – принципу верховенства права, виявлення ступеню його відповідності стандартам права Європейського Союзу та втілення принципу верховенства права у практику побудови демократичної, правової, європейськи орієнтованої держави.

Проблематика принципу верховенства права та впровадження європейських стандартів у цій сфері в національне законодавство розкрита в наукових пра-

цях провідних вітчизняних теоретиків права і представників адміністративно-правової науки, як-от: В. Авер'янов, Ю. Битяк, С. Головатий, М. Козюбра, Т. Коломоєць, Д. Лук'янець, Р. Мельник, В. Настюк, О. Пасенюк, А. Пухтецька, Г. Ткач. Потребує додаткового наукового осмислення та обґрунтування питання запровадження вказаного засадничого положення в адміністративне законодавство нашої держави в розумінні права Європейського Союзу, що зумовлено укладанням Угоди про асоціацію між Україною, ЄС та його державами членами в 2014 р.

У праві Європейського Союзу принцип верховенства права віднесений до системи загальних принципів права ЄС і закріплений на найвищому нормативно-правовому рівні – в установчій угоді інтеграційного об'єднання, Договорі про Європейський Союз (ст. 2) [4].

Аналогічним чином, у нашій державі розглянутий принцип закріплений на найвищому, конституційному рівні. Ч. 1 ст. 8 Конституції містить тезу про визнання та дію в Україні принципу верховенства права [5, с. 141]. Водночас у згаданій статті Основного закону не визначені зміст та не окреслені ознаки верховенства права. Подібна ситуація певною мірою є наслідком радянських традицій, за якими в Конституціях Української РСР принцип верховенства права не був унормований. Сприйняття демократичних світових та європейських традицій, зокрема панування принципу верховенства права у державі та суспільстві, розпочинається лише після проголошення незалежності. Вказане є одним із чинників, що зумовлює сучасний недосконалий стан правового регулювання згаданого засадничого принципу у вітчизняному конституційному та галузевих законодавствах.

Відомо, що в процесі застосування будь-якої методології аналізу такого явища, як свобода дій людини і громадянина в її суспільній життєдіяльності, правознавці мають встановлювати, які правові обмеження існують для суб'єкта права, зокрема адміністративного [6, с. 117].

У сучасному світі особливо впливовими доктринами у цій сфері є англосаксонські, що склалися в результаті перемоги буржуазної революції і розбудови конституційної монархії ще у XVII ст. Належної уваги вирішенню цієї проблеми приділяли англійські та американські філософи права і державні діячі доби Просвітництва, насамперед, Дж. Локк, С. Джонсон, Т. Пейн, Т. Джефферсон, Дж. Адамс. Однак нині родоначальником доктрини принципу верховенства права у сучасному його розумінні визнають А. Дайсі, який виклав власну наукову концепцію у праці «Основи державного ладу Англії: вступ у вивчення англійської конституції» [7, с. 195–196].

А. Пухтецька у своєму дисертаційному дослідженні встановила, що зарубіжні юристи та філософи сьогодення пропонують три основних підходи до сучасного тлумачення змісту принципу верховенства права: формальний; субстанційний (матеріально-правовий) та функціональний. Формальний

підхід зосереджений на вивченні нормативного закріплення принципу верховенства права загалом та окремих критеріїв дотримання принципу верховенства права. Матеріально-правовий підхід виходить із моральних уявлень про ідеальну правову систему та визначає верховенство права відповідно до того, наскільки вдало за отриманими оцінками певна система досягає зразку. Функціональний підхід до визначення верховенства права, у свою чергу, схожий на матеріально-правовий, втім, головним своїм завданням його представники вважають виявлення ступеню ефективності функцій, що їх мають здійснювати право і правова система [8, с. 8–9].

У руслі західних тенденцій розробляє проблематику принципу верховенства права відомий український правознавець і політичний діяч С. Головатий. Він, зокрема, зауважує: «Верховенство права – це ідея виключно природного права, доктрини природного права, тобто – ідея, яка виникла на визнанні одного факту: людина як істота природи з'являється на світ з певними правами і свободами, яких їй ніхто не дає і ніхто не має права від неї відібрати. І ці права та свободи називаються основоположними, які є невідчужуваними» [9, с. 85–86]. Вчений підкреслює: «<...>верховенство права, як воно існує в політичному і юридичному житті цивілізованого світу, варто сприймати як цілісне поняття, як цілісне явище, як цілісну юридичну категорію, які не можна пояснювати через зміст чи значення кожного з двох слів, присутніх в українському терміносполученні «верховенство права»; вочевидь існує нагальна потреба у зміні вітчизняної парадигми права шляхом відмови від погляду на право виключно в рамках юридичного позитивізму; надалі верховенство права має сприйматися та тлумачитися вітчизняною юридичною наукою як сучасний Закон Природи; позитивне ж право вітчизняної політичної і юридичної системи, оформлене як юридичні норми, що містяться в різноманітних офіційних актах, виданих владними органами нашої держави, не становлять того, що визначає сутність верховенства права як такого; це позитивне право може лише засвідчити або ж наявність якихось елементів (ознак) верховенства права як явища в рамках української політичної чи юридичної системи, або ж їхню відсутність» [10, с. 41].

Великою мірою співзвучною з поглядами С. Головатого є позиція Конституційного Суду України, який у пункті 4.1 (абз. 2 і 3) Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) розтлумачив: «Відповідно до ч. 1 ст. 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема, у закони, які за своїм змістом мають бути просякнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є

те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема, норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його отождолення із законом, який іноді може бути й несправедливим, зокрема, обмежувати свободу та рівність особи» [11, с. 2975].

Підтримуючи розуміння верховенства права як його панування в суспільстві, в якому домінують ідеї соціальної справедливості, свободи, рівності, ми, проте, не поділяємо позицію Конституційного Суду щодо того, що формами права, крім законодавства, є такі види соціальних норм, як норми моралі, норми традицій, норми звичаїв. Безперечно, вказані соціальні регулятори є не менш важливими, ніж право, чинниками, що унормовують суспільні відносини і зумовлюють межі дозволеного і забороненого. Однак доктрина теорії держави і права наводить переконливі аргументи на користь того, що право не включає в себе вказані норми, навпаки, норми права є лише різновидом соціальних приписів, які впливають на людські взаємовідносини і впорядковують їх. Праву властиві особливості, яких не мають інші види соціальних регуляторів, зокрема, порушення норм права тягне за собою не суспільне осудження, а юридичну відповідальність.

Чимало наукових робіт присвячено і встановленню особливостей прояву принципу верховенства права в адміністративно-правових відносинах. У результаті у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині він розглядається «як сукупність певних елементів (вимог), що становлять його зміст та перелік яких видозмінюється з урахуванням національних адміністративних традицій та практики правозастосування» [12, с. 70]. До вказаного переліку елементів зараховують зазвичай 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 договорам і угодам, вимоги щодо передбачуваності законів та дій органів державної влади, встановлення меж дискреційних повноважень, обмеження свавілля органів публічної влади, юридичної визначеності, ефективного контролю за реалізацією прав і основоположних свобод людини, пропорційності, гарантованості мінімального ступеня захисту, доступу до суду та справедливого судового розгляду та деякі інші вимоги, що визнаються істотними елементами принципу верховенства права в європейській правовій думці та порушення яких навіть у період війни або іншої суспільної небезпеки є неприпустимим [12, с. 70].

Зрозуміло, що чинний режим адміністративно-правового регулювання різноманітних суспільних відносин має бути реальним показником стану реалізації

принципу верховенства права у державі та суспільстві, який поки що є дуже далеким від європейських стандартів публічного врядування. І це тому, вказував В. Авер'янов, що ми не спромоглися подолати «неорядянську» ідеологію державної влади, за якою людина вважається не суб'єктом адміністративних правовідносин, інтересам якого має служити демократична і правова держава, а підвладним об'єктом, який начебто слугує інтересам державного апарату управління [13, с. 73].

Однак українські науковці, спираючись на досвід впливу адміністративно-правових норм на суспільні відносини, розробили певні науково обґрунтовані принципи регулювання взаємовідносин суспільства і публічної адміністрації: 1) служіння публічній адміністрації суспільству; 2) обмеженість втручання публічної адміністрації в громадянське й особисте життя людини; 3) повнота прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері; 4) зв'язаність представників публічної адміністрації законом і підконтрольність їх суду тощо [14, с. 62–71].

Отже, реалізація принципу верховенства права у сфері державної виконавчої влади органічно пов'язана з подоланням негативних наслідків тривалого ігнорування колишньою радянською адміністративно-правовою наукою й управлінською практикою проблематики прав людини під час визначення шляхів і засобів здійснення суспільної ролі та функцій адміністративного права. Не менш важливим є активне сприйняття прогресивних зарубіжних доктрин і практики забезпечення цивілізованих відносин органів публічної адміністрації з громадянами, що вже давно є сталим соціальним стандартом у провідних демократичних країнах світу [13, с. 78].

Повністю підтримуючи вказану позицію В. Авер'янова, зазначимо, що, на наше переконання, євроінтеграційний курс України вимагає якнайшвидшої рецепції стандартів взаємовідносин «орган публічної адміністрації – громадянин», що діють у межах Європейського Союзу.

Отже, ми маємо радикально змінити стару ідеологію публічного врядування, яка є пережитком радянського способу життя, на людиноцентристську ідеологію, що спирається на принцип верховенства права [15, с. 3–5].

Підсумовуючи, відзначимо, що розглянутий у цій роботі принцип верховенства права викладений у вітчизняних нормативно-правових актах у розумінні права Європейського Союзу. На цьому етапі побудови демократичної, правової держави Україні варто зосередити увагу на реальному запровадженні вказаного базового положення у діяльність вітчизняних органів, зокрема державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Нормативне закріплення механізмів реалізації вказаного принципу в адміністративному законодавстві сприятиме налагодженню взаємовідносин «орган влади – громадянин» у дусі традицій європейського адміністративного права, росту авторитету владних структур у суспільстві і, врешті-решт, підвищенню ступеню відповідності України Копенгагенським і Мадридським критеріям членства в Європейському Союзі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / [ред. колегія: В. Авер'янов (голова) та ін.]. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: [підруч.] / [Ю. Битяк, В. Гарашук, О. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
3. Richard H. Fallon, Jr., “The Rule of Law” as a Concept in Constitutional Discourse / Fallon Richard H., Jr. – Columbia Law Review. – Vol. 97 – No. 1 (Jan., 1997). – P. 1–56.
4. Консолідовані версії договору про Європейський Союз та договору про функціонування Європейського Союзу // Офіційний вісник Європейського Союзу. – 2010/С 83/01. – 30.03.2010. – 403 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Кундельська С. Верховенство права у законодавстві України: онтологічні статуси / С. Кундельська // Право України. – 2006. – № 12. – С. 117–119.
7. Дайси А. Основы государственного строя Англии: введение в изучение английской конституции. Introduction to the study of the law of the constitution / А. Дайси. – М.: Типогр. т–ва И. Д. Сытина, 1905. – 681 с.
8. Пухтецька А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. Пухтецька; Інститут держави і права ім. В. Корецького НАН України. – К., 2009. – 20 с.
9. Головатий С. Верховенство права: юридичний принцип, який в Україні офіційно визнано та який має діяти / С. Головатий // Українське право: матеріали міжнар. конф. «Верховенство права: питання теорії та практики». – 2006. – № 1. – С. 85–90.
10. Головатий С. Верховенство права: ідея, доктрина, принцип : автореф. дис. ... д–ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / С. Головатий ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 44 с.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р. № 15–рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975.
12. Пухтецька А. Формування вимог принципу верховенства права західною правовою традицією / А. Пухтецька // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – № 3. – С. 65–72.
13. Авер'янов В. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації / В. Авер'янов // Право України. – 2010. – № 3. – С. 72–79.
14. Адміністративне право України: навчальний посібник: у 2-х томах / [Галунько В., Олефір В., Пихтін М. та ін.]; за заг. ред. В. Галунька. – Т. 1: Загальне адміністративне право. – Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – 320 с.
15. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно–правове забезпечення реалізації та захисту: [монограф.] / За заг. ред. В. Авер'янова. – Д.: Ін-т держ. і права ім. В. Корецького НАН України; Дніпроп. держ. Ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. – 588 с.