ІНСТИТУТ ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ У КОНТЕКСТІ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА



Лученко Дмитро Валентинович
кандидат юридичних наук
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Механізми оскарження у адміністративному праві мають на меті не лише відновлення прав, порушених державою, її органами і посадовими особами, але й забезпечення верховенства закону і законності у діяльності апарату публічної влади, а ширше – впровадження і дотримання у відносинах між носіями публічної влади і приватними особами принципу верховенства права. Дослідженню системних і структурних зв'язків і кореляцій між адміністративно-правовим механізмом оскарження і верховенством права присвячена ця частина нашої роботи.

Необхідно відмітити, що принцип верховенства права до певної міри продовжує залишатися своєрідною terra incognita для вітчизняної юриспруденції, особливо для галузевих наук. Не оминає ця проблема і науку адміністративного права. В останнє десятиліття з'явилося чимало робіт з даного питання. Зокрема, роботи В. Авер'янова, Ю. Битяка, В. Гаращука, Д. Лук'янця, О. Пасенюка, А. Пухтецької, В. Тимощука та ін. Потрібно також згадати про загальнотеоретичні роботи, які дотичні до питань верховенства права у сфері державного управління і адміністративного права. Йдеться про роботи С. Головатого, М. Козюбри, С. Максимова, О. Петришина, С. Погребняка та ін.

Однак зміст вказаного принципу остаточно залишається не з'ясованим, у тому числі і у контексті порушеної нами проблематики. Такий стан речей зумовлений багатьма чинниками. Перш за все, сама категорія «верховенство права» є дуже широкою. Наприклад, що у збірці статей американських юристів, присвячених верховенству вправа, розглядається дуже широкий спектр питань, дотичних до даної проблематики, серед яких конституціоналізм, федералізм, поділ влади і система стримувань і противаг, судова система, захист прав

© Лученко Д.В.

людини, кримінальне судочинство та адміністративне право[1]. Ще більший спектр проблем можна побачити у двотомнику «Верховенство права», виданому вченими Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України[2]. Надзвичайно велику кількість аспектів верховенства права (особливо у контексті прав людини і відносин приватних осіб з органами публічної влади) розглядає у своїй фундаментальній роботі С. Головатий[3].

Крім того, слід звернути увагу на достатньо суперечливе або, принаймні, концептуально невпорядковане закріплення верховенства права у Конституції і законах України. Як відомо, ст. 8 Конституції передбачає, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. При чому акцент у ст. 8 Основного закону робиться на такій складовій верховенства права як верховенство Конституції[4]. Крім того, не потрібно забувати, що поряд з цим у ст. 1 Конституції вказується, що Україна є правовою державою, хоча у науковій літературі правильно акцентується увага на тому, що верховенство права (rule of law) і правова держава (Rechtsstaat) є синонімічними або майже синонімічними поняттями. Як вказує віце-президент Венеціанської комісії К. Туорі, протягом XX ст. відмінності, що існували між цими доктринами значною мірою втратили своє значення[5].

У сенсі розуміння конституційного принципу верховенства права слід згадати Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. №15-рп/2004 у справі про призначення судом більш м'якого покарання[6]. У цьому рішенні Конституційний Суд вбачає у верховенстві права вимогу правового характеру законів, що проявляється у дотриманні в останніх, у першу чергу, принципу

---

[1] Див.: Верховенство права : сб. статей [текст] / Д. Н. Мур, А. И Дик Ховард, Д. Леттер и др. ; пер. с англ. – М. : Прогресс, 1992. – 216 с.

[2] Принцип верховенства права: проблеми теорії і практики : у двох книгах / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Кн. 1 : Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії / Відп. ред. Н. М. Оніщенко. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2008. – 344 с.; Кн. 2 : Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві [текст] / Відп. В. Б. Авер'янов. – К. : Конус-Ю, 2008. – 314 с.

[3] Головатий, С. Верховенство права : У 3-х кн. / С. Головатий. – К. : Фенікс, 2006.

[4] Викликає взагалі сумнів чітке уявлення розробників Конституції про зміст принципу верховенства права. Не випадково у процесі створення Основного Закону лунали пропозиції щодо закріплення у ст. 8 Конституції не принципу верховенства права, а верховенства закону (див. стенограму відповідного засідання Верховної Ради України). Показово також, що і після ухвалення Конституції у наукових працях демократичність державного управління продовжує пов'язуватися лише із законністю останнього без звернення до проблематики верховенства права (Див.: Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії і практики [текст] / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Н. В. Александрова та ін. ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 23-25).

[5] Туорі, К. Спільне у сутності верховенства права і правової держави [текст] / К. Туорі // Філософія права і загальна теорія права. – 2013. – № 1. – С. 24-28. – С. 25.

[6] Конституційний Суд України : Рішення від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004 у справі 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) [електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=9868.

справедливості. Цікаво також, що суддя Конституційного Суду В. Скомороха у окремій думці до Рішення від 23.11.97 р. у справі громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи вказує, що право на оскарження втілює верховенство права.

У свою чергу ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України закріплює, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Аналіз вказаної статті дозволяє стверджувати, що верховенство права в адміністративному судочинстві законодавець пов'язує з правами людини, врахуванням практики Страсбурзького суду щодо застосування цього принципу, верховенством Конституції і прямою дією її норм, у тому числі при зверненні до суду. Хоча, як вже зазначалося, зв'язок прав людини та верховенства Конституції і верховенства права не викликає заперечень, однак цим наповнення даного принципу не обмежується;

Можна також констатувати неготовність суб'єктів правозастосування (у першу чергу, судів та інших органів, які здійснюють захист прав людини) втілювати принцип верховенства права у життя. Очевидно, що йтися у даному випадку про зміну праворозуміння правозастосувачів зі спрощено позитивістського, коли мета застосування норм права – формально дотриматись вимог закону, на природно-правове або інтегральне, коли йтися має про правозастосування як діяльність, спрямовану на захист прав людини, а право не має ототожнюватися із законом. У літературі правильно констатується, що для потреб правозастосування (у тому числі і розгляду скарг на рішення, дій і бездіяльність суб'єктів владних повноважень – Д. Л.) розкриття реального змісту принципу верховенства права можливе передусім за умови зміцнення акцентів із проблеми «утвердження» прав людини на проблему «забезпечення реалізації» прав і свобод людини і громадянина[1].

Крім того, В. Авер'янов висловлює думку, що можливостей для реалізації верховенства права у діяльності адміністративних судів Кодекс адміністративного судочинства України фактично не передбачає[2]. Це твердження є, можливо, дещо радикальним, адже ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України встановлено, що у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень

[1] Авер'янов, В. Проблеми забезпечення верховенства права у сфері виконавчої влади [текст] / В. Авер'янов // Українське право. – 2006. – № 1. – С. 269.

[2] Авер'янов, В. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації [текст] / В. Авер'янов // Право України. – 2010. – № 3. – С. 76.

адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони, зокрема, добросовісно, розсудливо, пропорційно тощо. Дотримання цих принципів є складовою дії верховенства права. Інша справа, що практика посилання на зазначені принципи у діяльності судів адміністративної юрисдикції є досить незначною і саме це не дає можливості говорити про те, що принцип верховенства права з декларації перейшов у імперативну вимогу, яка має безпосереднє регулятивне значення при здійсненні правосуддя. У цьому сенсі цілком правий О. Петришин, який зазначає, що «можна дискутувати з того приводу, чи чітко ми закріпили принцип верховенства права у Кодексі адміністративного судочинства України, чи не зовсім чітко, але до тих пір, поки судді не почнуть його застосовувати на практиці, відповіді на це питання не буде»[1].

Верховенство права не сприймається і як принцип адміністративної процедури, зокрема і оскарження адміністративних актів, що, між іншим, є додатковим вагомим аргументом на користь прийняття кодифікованого закону у цій сфері, який уміщував би загальні принципи адміністративних процедур, у тому числі і принцип верховенства права та вимоги, що з нього випливають. В. Авер'янов вказує, що такі закони складають серцевину адміністративного законодавства європейських країн, де вони ухвалені (а це більшість держав Європи), і саме вони визначають рівень демократичності публічної влади в цих країнах[2].

З урахуванням викладеного, хоча ми не ставимо собі за мету визначити роль верховенства права як принципу адміністративного права, однак вважаємо за потрібне зробити деякі зауваження щодо розуміння останнього.

Верховенство права виступає основним принципом дії права у демократичному суспільстві, одним з фундаментальних європейських ідеалів, відданість яким та дотримання яких є однією з основоположних умов входження до Європейського товариства[3]. За будь-якого розуміння верховенство права виражає три ключові моменти: підкорення усіх осіб, включаючи державу,

---

[1] Петришин, О. Верховенство права як принцип адміністративного судочинства [текст] / О. Петришин // Матеріали конференції з нагоди запровадження адміністративного судочинства в Україні (м. Київ, 30 вересня 2005 р.). – К.: б/в, 2005. – С. 37.

[2] Авер'янов, В. Проблеми забезпечення верховенства права у сфері виконавчої влади [текст] / В. Авер'янов // Українське право. – 2006. – № 1. – С. 269.

[3] Маринченко, В. Адміністративна юстиція в Україні та верховенство права [текст] / В. Маринченко // Українське право. – 2006. – № 1. – С. 185.

закону[1], відповідність законодавства низці змістовних (спрямованість закону на забезпечення і захист права людини, відповідність принципам права тощо) і формальних (правова певність, відмова, за загальним правилом, від зворотної дії закону та ін.) вимог, які, за виразом Європейського суду з прав людини, визначають «якість» закону, а також дотримання аналогічних вимог у правозастосовній діяльності.

Зокрема, О. Петришин виокремлює верховенство права у широкому і вузькому сенсі. У широкому сенсі йдеться про верховенство права над державою[2], що може бути інтерпретоване саме як поширення панування права на усіх осіб, усі суспільні інституції і утворення, включаючи державу. У вузькому сенсі верховенство права розуміється як верховенство права над законом[3], тобто вимогу правового характеру законодавства[4]. М. Козюбра доводить, що з принципу верховенства права випливає низка вимог морально-правового, політико-правового і суто юридичного характеру. Зокрема, йдеться про такі вимоги: 1) повага до прав і свобод людини: природні, невід'ємні і невідчужувані права і свободи людини набувають вирішального значення у відносинах між нею і державною владою; 2) верховенство Конституції; 3) принцип поділу влади; 4) законність; 5) обмеження дискреційних повноважень держави; 6) принцип визначеності; 7) принцип пропорційності; 8) правової безпеки і захисту довіри; 8) незалежність суду і суддів[5].

Ґрунтовне розуміння елементів, що складають верховенство права, пропонує С. Погребняк. Він зазначає, що з вимоги гарантування ефективної дії принципу верховенства права випливає запровадження принципів правової визначеності, пропорційності і добросовісності[6]. При цьому, вважає С.

---

[1] Характеризуючи у контексті верховенства права судовий контроль за адміністративними актами у США, М. Лав вказує, що завдання суду – гарантувати, що адміністративні органи підпорядковані законам. Це несе у собі фундаментальну ідею про те, що народ управляється законами, а не чоловіком чи жінкою, які випадково володіють державною владою у даний момент (Верховенство права : сб. статей [текст] / Д. Н. Мур, А. И Дик Ховард, Д. Леттер и др ; пер. с англ. – М. : Прогресс, 1992. – С. 201).

[2] Петришин, О. Верховенство права як принцип дії права [текст] / О. Петришин // Українське право. – 2006. – С. 49.

[3] Петришин, О. Верховенство права як принцип дії права [текст] / О. Петришин // Українське право. – 2006. – С. 49.

[4] Як зазначає М. Цвік, закон містить право і визнається правовим, якщо існує його відповідність вимогам справедливості, перш за все права і свободам людини і громадянина й у цілому потребам суспільного розвитку (Проблеми теорії права і конституціоналізму у працях М. В. Цвіка [текст] / відп. за вип. О. В. Петришин. – Х. : Право, 2010. – С. 45).

[5] Див.: Козюбра, М. Верховенство права і Україна [текст] / М. Козюбра // Право України. – 2012. – № 1-2. – С. 35-53; Козюбра, М. Принцип верховенства права та вітчизняна теорія і практика [текст] / М. Козюбра // Українське право. – 2006. – С. 15-23; Козюбра, М. Верховенство права: українські реалії та перспективи [текст] / М. Козюбра // Право України. – 2010. – № 3. – С. 7-9.

[6] Погребняк, С. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія [текст]. – Х. : Право, 2008. – С. 38.

Погребняк, у верховенстві права слід виокремлювати формальний аспект, який висуває низку техніко-юридичних вимог до стану системи права у державі (зрозумілість правових норм, їх доступність (оприлюдненість), стабільність права і послідовність правотворчості, усталеність практики реалізації норм права, що підтримується гарантією їх однакового застосування[1]; а також матеріальний аспект, тобто відповідність ухваленого у державі законодавства основоположним правам людини, загальним засадам права, іншим принципам природного права[2]. Крім того, С. Погребняк на основі аналізу міжнародно-правових документів доводить, що з верховенства права випливає принцип належного управління у сфері здійснення публічної влади[3].

Розуміння верховенства права втілено у багатьох міжнародно-правових документах, які мають відношення і до України. Так, верховенство права присутнє у багатьох документах Організації Об'єднаних Націй, а на її офіційному порталі у мережі Інтернет існує окрема сторінка, присвячена верховенству права[4]. Наприклад, Генеральний секретар ООН у Доповіді про верховенство права і правосуддя перехідного періоду у конфліктних і постконфліктних суспільствах від 23.08.2004 р. № S/2004/616 зазначає, що «для Організації Об'єднаних Націй верховенство права означає такий принцип управління, відповідно до якого усі особи, установи і структури, державні і приватні, у тому числі сама держава, функціонують під дією законів, які були публічно прийняті, у рівній мірі виконуються і незалежно реалізуються судовими органами і які сумісні з міжнародними нормами і стандартами в галузі прав людини. Для цього (верховенства права – Д. Л.) також необхідні заходи, що забезпечують дотримання принципів примата права, рівності перед законом, відповідальності перед законом, поділу влади, участі у прийнятті рішень, правової визначеності, недопущення свавілля та процесуальної і правової транспарентності»[5]. Тут важливим є привернення уваги до значення верховенства права як засадничого принципу публічного управління, а також розуміння його як сукупності конкретних вимог до законодавства і

[1] У першу чергу мається на увазі, звичайно, судова практика. Однак, особливо у сфері публічного управління і адміністративного права, важливим є усталеність адміністративної практики, яка досягається зокрема через ефективне функціонування системи адміністративного оскарження.

[2] Погребняк, С. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія. – Х. : Право, 2008. – С. 163-165, 168-169.

[3] Див.: Погребняк, С. Принцип належного управління (міжнародний та європейський досвід) [текст] / С. Погребняк // Філософія права і загальна теорія права. – 2012. – № 1. – С. 177-190.

[4] Див.: Деятельность ООН в сфере верховенства права [электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.unrol.org/

[5] The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: Report of the Secretary-General 23.08.04 [електронний ресурс]: Режим доступу: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/31/PDF/N0439531.pdf?OpenElement

правозастосовної діяльності. Економічна і соціальна комісія ООН для Азії та Океанії виокремлює верховенство права як одну з характеристик належного державного управління, що включає справедливу правову базу, що застосовується неупереджено шляхом функціонування незалежної судової системи та неупередженої і непідкупної поліції, повний захист прав людини, особливо меншин. Верховенство права як універсальна цінність ООН згадується також у низці Резолюцій Генеральної Асамблеї ООН (зокрема, Резолюції за доповіддю Шостого комітету (A/61/456) від 18.12.2006 р.[1], Резолюції за доповіддю Шостого комітету (A/62/465) від 08.01.2008 р.[2] та ін.)

Розгорнута характеристика верховенства права надана у Доповіді Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) про верховенство права від 04.04.2011 р. При чому віце-президент Комісії К. Туорі підкреслює, що наведене у Доповіді розуміння верховенства права має не теоретичне, а саме практичне значення[3] і має слугувати набором критеріїв для перевірки національного законодавства на відповідність верховенству права. У Доповіді Венеціанської комісії вказується, що до необхідних елементів верховенства права, а так само і «Rechtsstaat», відносяться: (1) законність, у тому числі прозорість, підзвітність і демократичний порядок прийняття законів; (2) правова визначеність; (3) заборона сваволі; (4) доступ до правосуддя, у тому числі судовий контроль за адміністративними актами; (5) дотримання прав людини; (6) недискримінація і рівність перед законом[4].

Для розуміння принципу верховенства права у його зв'язках з адміністративно-правовим оскарженням доцільно також звернутися до практики Європейського суду з прав людини. Тим більше, що ст. 8 КАСУ прямо передбачає обов'язок суду враховувати підходи до верховенства права, закладені у рішеннях цієї міжнародної судової установи. Особливістю підходу Суду є те, що він ніколи не намагався дати якесь загальне бачення верховенства права, сформулювати визначення останнього чи встановити вичерпний перелік

[1] Генеральної Асамблеї ООН за доповіддю Шостого комітету (A/61/456) від 18.12.2006 р. [електронний ресурс]. – Режим доступу: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/496/79/PDF/N0649679.pdf?OpenElemen

[2] Резолюції за Генеральної Асамблеї ООН доповіддю Шостого комітету (A/62/465) від 08.01.2008 р. [електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/62/70

[3] Туорі, К. Спільне у сутності верховенства права і правової держави [текст] / К. Туорі // Філософія права і загальна теорія права. – 2013. – № 1. – С. 24-28. – С. 24.

[4] Доповіді Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) про верховенство права від 04.04.2011 р. [електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e

його елементів. Як зазначав В. Стефанюк кредо Суду – це конкретний аналіз конкретної ситуації[1], а не розлоге теоретизування.

Наведена нижче практика у цілому відповідає систематизації справ і рішень Суду стосовно верховенства права в європейському адміністративному просторі, запропонованому А. Пухтецькою. Вчена виокремлює такі групи рішень:

1) рішення з посиланням на зміст та юридичне значення концепції та/або принципу верховенства права в узагальненому значенні;

2) рішення з вимогами щодо якості закону, в тому числі щодо законного обмеження здійснення прав і свобод людини;

3) рішення з розглядом різних аспектів доступу до суду та справедливого судового розгляду;

4) рішення з встановленням меж дискреційних повноважень та вимоги щодо обмеження свавілля органів публічної влади у відповідності до принципу верховенства права;

5) рішення з вимогами щодо ефективності контролю за реалізацією прав і основоположних свобод людини, що гарантуються Конвенцією та першочергово пов'язується з реалізацією принципу верховенства права[2].

Одночасно з цим практика Європейського суду з прав людини розглянута саме під кутом проблем оскарження як механізму захисту прав і законних інтересів у відносинах між приватними особами і носіями публічної влади. Наприклад, у справах, які стосуються питання законного обмеження прав і свобод нас цікавить не стільки межі прав, скільки межи державної дискреції і державного втручання у здійснення прав людини.

У справі «Броньовський проти Польщі» Суд у контексті ст. 1 Першого протоколу (право на мирне володіння майном) вказав, що будь-яке втручання державного органу у право на мирне володіння майном має бути законним: друге речення частини першої уповноважує позбавлення майна лише «на умовах, передбачених законом», а в частині другій визнається, що держава має право здійснювати, шляхом ухвалення необхідних «законів», контроль за використанням майна. До того ж застосовним є і принцип верховенства права, один з основних принципів демократичного суспільства, який неминуче

[1] Стафенюк, В. С. Судовий адміністративний процес : монографія [текст] / В. С. Стефанюк. – Х. : Фірма «Консум», 2003. – 464 с. – С. 361.

[2] Пухтецька, А. А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : монографія [текст] / А. А. Пухтецька ; відп. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2010. – 140 с. – С. 111.

випливає з кожної статті Конвенції[1]. Аналогічна теза пролунала у справі «України-Тюмень» проти України»[2].

У справі «Волохи проти України» Суд наполягає на тому, що «словосполучення «згідно із законом» не просто відсилає до національного законодавства, а й пов'язане з вимогою якості "закону", тобто вимогою дотримання принципу "верховенства права", про що прямо говориться у преамбулі Конвенції... Отже, цей вислів означає ... що в національному законодавстві має існувати засіб правового захисту від свавільного втручання державних органів у права"[3]. У справі "Круслен проти Франції" Суд вказав, що словосполучення "згідно із законом", у контексті пункту 2 статті 8, вимагає насамперед, щоб захід, який розглядається (втручання органів влади у здійснення права на повагу до приватного і сімейного життя – Д. Л.), мав певні підстави в національному праві; воно також передбачає певну якість такого закону, вимагаючи, щоб він був доступний для даної особи і вона також могла передбачити наслідки його застосування до неї та щоб закон не суперечив принципові верховенства права[4]. У справі «Серявін проти України» Суд вказав, що «вимога законності … означає вимогу дотримання відповідних положень національного закону і принципу верховенства права»[5].

Наведені положення відображають три важливих моменти у розумінні верховенства права Європейським судом з прав людини. По-перше, законність є елементом верховенства права. Відповідно можна погодитись з тими авторами (Ю. Битяк, О. Уварова та ін.) протиставлення цих принципів є не просто неправильним, але таким, що викривляє зміст верховенства права[6]. Спроби вищих судових установ України (зокрема, і Вищого адміністративного суду України) відмовитись від слідування принципу законності з посиланням на

---

[1] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Броньовський проти Польщі» від 22.06.2004 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[2] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «"Україна-Тюмень" проти України» від 22.11.2007 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[3] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Волохи проти України» від 22.06.2004 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення. від 02.11.2006

[4] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Круслен проти Франції» від 24.04.90 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[5] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Серявін проти України» від 10.02.2010 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[6] Див.: Битяк, Ю. Адміністративне судочинство як форма забезпечення верховенства права і законності [текст] // Право України. – 2011. – № 4. – С. 4-10; Уварова, О. Принцип верховенства права у судовій практиці України [текст] // Філософія права і загальна теорія права. – 2013. – № 1. – С. 65-72. – С. 69.

принцип верховенства права, інтерпретований у природно-правовому дусі як принцип contra legem.

Принцип законності охоплює і матеріальну, і процесуальну сторону. У справі «Вінтерверп проти Нідерландів» Суд зазначив, що термін «законний» охоплює процесуальні, а також матеріально-правові норми[1]. Це означає у тому числі, що адміністративні акти можуть перевірятися на предмет їх законності як в аспекті матеріального права (законність акту по суті), так і в аспекті процедури прийняття акту (законність акту по процедурі). Перший аспект охоплює, наприклад, ситуацію, коли суб'єкт притягнення до адміністративної відповідальності накладає на особу адміністративне стягнення за діяння, не визначене у законі як протиправне (щодо кримінальних правопорушень Суд звернув на це увагу у справі «Корбелі проти Угорщини»[2]). Другий аспект може стосуватися, приміром, порушення судом розумного строку розгляду справи. У справі «Ботацці, А. П., Ді Мауро, А. Л. М. та Феррарі проти Італії» Суд наголосив на важливості здійснення судочинства без зволікань[3]. У справі «Кудла проти Польщі» Суд вказав, що незабезпечення судового розгляду упродовж розумного строку створює небезпеку для верховенства права[4].

По-друге, законність у розумінні Суду не слід сприймати суто формально (як наявність законодавчого припису, спрямованого на врегулювання певної життєвої ситуації). Зв'язок законності з верховенством права обумовлює певну «якість» закону, втілення у ньому решти вимог, які випливають з верховенства права. До вимог «якості» закону відноситься, зокрема, пропорційність втручання держави у регулювання суспільних відносин. У контексті проблем позбавлення особи виборчого права Суд у справі «Гірст проти Сполученого Королівства» вказав, що принцип пропорційності вимагає встановлення очевидного і достатнього зв'язку між санкцією, з одного боку, та поведінкою й іншими обставинами, що стосуються конкретної особи[5]. Іншими словами закон

---

[1] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Вінтерверп проти Нідерландів» від 24.10.79 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення. від 24.10.79

[2] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Корбелі проти Угорщини» від 10.02.2010 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[3] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Ботацці, А. П., Ді Мауро, А. Л. М. та Феррарі проти Італії» від 28.07.99 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[4] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Кудла проти Польщі» від 26.10.2000 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[5] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Гірст проти Сполученого Королівства» від 06.10.2005 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

не може накладати на особу стягнення чи іншого обмеження, яке явно не співрозмірне з тяжкістю вчиненого правопорушення. Дотримання норм такого закону не може сприйматися як законність у розумінні доктрини верховенства права.

Так само відповідність закону верховенству права означає, що він не може передбачати або санкціонувати необмежену дискрецію з боку органів публічної влади. У справі «Свято-Михайлівська Парафія проти України» Суд зазначив, що визначення дискреційних повноважень, якими наділені органи державної влади в сфері основоположних прав, у спосіб, що фактично робить ці повноваження необмеженими, суперечило б принципу верховенства права[1]. У справі «Аманн проти Швейцарії» Суд вказав, що закон має з достатньою чіткістю визначати межі дискреції органів виконавчої влади, наданої компетентним органам, і порядок її здійснення, з урахуванням законної мети даного заходу, щоб забезпечити особі належний захист від свавільного втручання[2]. Обмеження дискреції включає також і визначення у законі мети здійснюваного органом влади заходу (справа «Волохи проти України»).

У необхідних випадках верховенство права також вимагає, щоб закон містив процедурні гарантії дотримання прав особи, яка піддається владно-управлінському впливу (на прикладі застосування санкцій про це згадується у справі «Сорінґ проти Сполученого Королівства»[3]), чи добровільно вступає у відносини із носіями публічної влади (включаючи право на правову допомогу, що опосередковано випливає з Рішення у справі «Загородній проти України»[4]), забезпечував особу ефективними механізмами юридичного захисту, включаючи судову процедуру (див. наприклад, Рішення у справі «Ромашов проти України»[5]), про що детальніше йтиметься згодом.

При цьому і пропорційність, і обмеження дискреції, і добросовісність (дотримання суб'єктом владних повноважень законної мети), і процедурні

---

[1] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Свято-Михайлівська Парафія проти України» від 14.06.2007 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[2] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Аманн проти Швейцарії» від 16.02.2000 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[3] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Сорінґ проти Сполученого Королівства» від 07.07.89 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[4] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Загородній проти України» від 24.11.2011 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[5] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Ромашов проти України» від 27.07.2004 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

гарантії є законодавчими інструментами, які мають забезпечити захист особи від державного свавілля. Зокрема, у справі «Єчюс проти Латвії» Суд акцентує увагу на тому, що захист від свавілля становить сполучну ланку між Конвенцією і принципом верховенства права[1].

На рівні конкретних адміністративних процедур захист від свавілля реалізується через механізми контролю за діяльністю носіїв публічної влади, які включають або пов'язані з механізмами оскарження. У справі «Класс та інші проти Німеччини» Суд наголосив, що верховенство права передбачає, що втручання органів виконавчої влади у права осіб має підлягати ефективному контролю, який зазвичай має здійснюватися судовим органом, щонайменше як останньою інстанцією, оскільки судовий контроль надає найбільші гарантії незалежності, безсторонності та здійснення належного провадження[2]. Ця ж теза приведена і у вже цитованому Рішенні у справі «Волохи проти України». У справі «Броуган та інші проти Сполученого Королівства» і «Алтай проти Туреччини» Суд зазначив, що згідно з принципом верховенства права судовий контроль за діяльністю виконавчої влади є одним з основоположних принципів демократичного суспільства[3].

У справі «Z та інші проти Сполученого Королівства» Суд вказав, на зв'язок верховенства права і доступу до суду, що є необхідним елементом реалізації права на справедливий суд (ст. 6 Конвенції)[4]. У справі «Креуз проти Польщі» вказується, що у цивільних справах навряд чи можна уявити верховенство права без можливості мати доступ до суду[5]. У справі «Костовський проти Нідерландів» Судом наголошено, що втручання у процес здійснення правосуддя

---

[1] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Єчюс проти Латвії» від 31.07.2000 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[2] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Класс та інші проти Німеччини» від 06.09.78 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[3] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Броуган та інші проти Сполученого Королівства» від 29.11.88 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.; Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Алтай проти Туреччини» від 22.05.2001 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[4] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Z та інші проти Сполученого Королівства» від 10.05.2001 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[5] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Креуз проти Польщі» від 19.06.2001 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

(і відповідно – порушення незалежності суддів – Д. Л.) є несумісним з верховенством права[1].

З наведеної практики європейського суду з прав людини можна зробити такі висновки. Контроль за здійсненням владно-розпорядчої управлінської діяльності не зводиться виключно до діяльності судової влади. Власне і у ст. 13 Конвенції, як вже зазначалося, йдеться про ефективність засобів судового захисту прав і свобод. Можна погодитись з В. Тимощуком, що досудові органи з розгляду скарг можуть внести в реалізацію принципу верховенства права не менший внесок ніж суди[2]. Однак суд має розглядатися як остання інстанція контролю в силу своїх широких повноважень і можливостей забезпечити незалежний і справедливий перегляд адміністративних актів.

Верховенство права, на думку Суду, також зумовлює низку вимог (принципів), які висуваються до судового провадження, зокрема і такого, що спрямоване на вирішення спору між приватною особою і суб'єктом владних повноважень. Наприклад, у справі «Шаренок проти України» Суд до таких принципів відносить справедливість, відкритість і оперативність (швидкість розгляду)[3]. Ця ж теза міститься у справі «Михайленки та інші проти України»[4], у справі «Бакай та інші проти України»[5], у справі «Продан проти Молдови»[6] та ін. Крім цього у наведеній вище справі «Класс та інші проти Німеччини» також згадуються незалежність, безсторонність і здійснення належного провадження, які також є процедурними вимогами. У цих принципах ми ще раз бачимо, що верховенство права не слід сприймати як сукупність вимог, що виключно спрямовані на забезпечення якості законодавства, вони (ці принципи) мають знайти безпосередню реалізацію у правозастосовній практиці. Тільки у такому випадку модна казати про дію верховенства права у певній правовій системі. У справі «Кутіч проти Хорватії» суд у черговий раз нагадав, що Конвенція має на

---

[1] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Костовський проти Нідерландів» від 20.11.89 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[2] Тимощук В. Верховенство права в адміністративній процедурі / В. Тимощук // Українське право. – 2006. – № 1. – С. 287.

[3] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Шаренок проти України» від 22.02.2005 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення. Ст.

[4] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Михайленки та інші проти України» від 30.11.2004 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[5] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Бакай та інші проти України» від 09.11.2004 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[6] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Продан проти Молдови» від 18.05.2004 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

меті гарантувати не теоретичні чи ілюзорні права, а такі права, які є практичними і та ефективними[1]. З огляду на зв'язок верховенства права і прав людини можна стверджувати, що практичне гарантування прав можливо лише там, де елементи верховенства права втілені у життя, а не залишаються декларативними положеннями, що існують тільки «на папері».

Щодо судового контролю (і судового оскарження) у цьому зв'язку Європейський суд з прав людини наголошує ще на двох складових верховенства права: правовій визначеності (певності) і гарантування виконання судових рішень. Великий обсяг справ проти України, що охоплює ці аспекти верховенства права, свідчить про їх недостатню упровадженість у вітчизняне законодавство і правозастосовну (судову) практику і наявність систематичних порушень з боку Української держави.

У справі «Брумареску проти Румунії» Суд вказав, що одним з основних аспектів верховенства права є принцип правової певності, який вимагає, крім іншого, щоб у випадках, коли суди винесли остаточне рішення з якогось питання, їхнє рішення не підлягало сумніву[2]. У справі «Україна-Тюмень» проти України» суд наголосив, що перегляд в порядку нагляду остаточних та обов'язкових рішень, який не був безпосередньо доступним для сторін, не мав часових обмежень та не був виправданим істотними та неспростовними обставинами, не відповідав принципу юридичної визначеності. Ця теза також була приведена у справах «Христов проти України», «Васильєв проти України»[3], «Нечипорук і Йонакало проти України»[4], «Тімотієвич проти України»[5], «Лізанець проти України»[6], «Рябих проти Росії»[7], «Праведная проти

---

[1] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Кутіч проти Хорватії» від 01.03.2002 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[2] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Брумареску проти Румунії» від 28.11.99 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[3] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Васильєв проти України» від 21.06.2007 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[4] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Нечипорук і Йонакало проти України» від 21.04.2011 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[5] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Тімотієвич проти України» від 08.11.2005 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[6] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Лізанець проти України» від 31.05.2007 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[7] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Рябих проти Росії» від 03.12.2003 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

Росії»[1] та інших. Вимога щодо неможливості перегляду судових рішень, які набули законної сили, є лише однією зі складових правової визначеності. В аспекті правозастосовної діяльності можна також виокремити такі аспекти останнього: застосування лише оприлюднених актів, зведення до мінімуму ухвалення і застосування законів, що мають зворотну силу, постійність інтерпретаційної і правозастосовної практики[2].

У багатьох справах Суд звертає увагу на обов'язок держави забезпечити належну процедуру виконання судового рішення, що розглядається як складова судового розгляду справи і забезпечення права на справедливий суд. У справі «"Іммобільяре Саффі" проти Італії» у цьому контексті зазначається, що «важко уявити ситуацію, щоб пункт 1 статті 6 докладно описував процедурні гарантії, що надаються сторонам цивільного судового процесу – у провадженні, що є справедливим, відкритим і оперативним, – і не передбачав при цьому гарантій виконання судових рішень; тлумачення статті 6 як такої, що стосується виключно права на звернення до суду і проведення судового розгляду, могло б призвести до ситуацій, несумісних із принципом верховенства права»[3].У справах «Горнсбі проти Греції» і «Кутіч проти Хорватії» Суд відмітив, що «право на доступ до суду включає також вимогу про виконання остаточного судового рішення, яке набрало чинності. У державах, які визнали принцип верховенства права, такі рішення не можуть залишатись не впровадженими у життя, на шкоду одній зі сторін». У справі «Продан проти Молдови» вказується, що тлумачення статті 6 Конвенції як такої, що стосується виключно доступу до суду та провадження у справі, скоріш за все призвело б до виникнення ситуацій, несумісних із принципом верховенства права, який держави зобов'язалися поважати, підписавши Конвенцію. Таким чином, виконання рішення, постановленого судом, мало вважатися невіддільним складником «судового розгляду», передбаченого у статті 6. Аналогічні позиції відтворюються також у

[1] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Праведная проти Росії» від 18.11.2004 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[2] Смородинський, В. Держава у системі координат верховенства права [текст] / В. Смородинський // Філософія права і загальна теорія права. – 2013. – № 1. – С. 37-47. – С. 44.

[3] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «"Іммобільяре Саффі" проти Італії» від 28.07.99 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

справах «Жовнер проти України»[1], «Півень проти України»[2], «Шмалько проти України»[3], «Михайленки та інші проти України», «Кацюк проти України»[4], «Луць проти України»[5], «Бурдов проти Росії»[6] тощо.

У практиці Європейського суду з прав людини ми найбільш об'ємно бачимо зв'язок між верховенством права і механізмом оскарження у адміністративному праві. З одного боку, право на оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, а ширше – механізм оскарження, випливає з верховенства права. Відсутність реальної можливості для приватної особи захистити свої права і законні інтереси у відносинах з носіями публічної влади дозволяє стверджувати, що у певній правовій системі не діє принцип верховенства права. З другого боку, оскарження є механізмом, який спрямований на гарантування інших елементів верховенства права (права на справедливий суд через можливість апеляційного і касаційного оскарження рішень судів, гарантованості виконання судових рішень через можливість оскарження рішень органів, які цим займаються тощо). І з третього боку, верховенство права містить низку вимог, яким і на рівні законодавчого регулювання, і на рівні правозастосовної практики має відповідати механізм оскарження, у тому числі і провадження за скаргами та рішення, які ухвалюються за наслідками оскарження. Йдеться про такі вимоги, як ефективність правового захисту на підставі поданої скарги, справедливість, публічність, швидкість розгляду тощо.

Як проявляється наведений вище складний зв'язок між верховенство права і оскарженням у адміністративно-правовій сфері? Перш за все, оскарження є вагомим інструментом захисту основоположних прав і свобод людини і громадянина, а також прав юридичних осіб у відносинах з органами

---

[1] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Жовнер проти України» від 29.06.2004 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[2] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Півень проти України» від 29.06.2004 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[3] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Шмалько проти України» від 20.07.2004 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[4] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Кацюк проти України» від 05.04.2005 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[5] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Луць проти України» від 31.01.2008 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

[6] Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Бурдов проти Росії» від 07.05.2002 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

публічної влади при здійсненні ними управлінських функцій, що відповідає положенням ст. 3 Конституції України, відповідно до якої права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Б. Таманага зазначає, що декларації прав людини і біллі про права[1] є основним правовим обмеженням сучасної ліберальної держави[2].

Найбільш простий рівень даної проблеми полягає у тому, що завдяки оскарженню забезпечується відповідність підзаконних нормативно-правових актів та індивідуально-правових актів вимогам закону, тобто реалізується принцип верховенства закону. У той же час цього, звичайно, недостатньо, на що в аспекті принципів діяльності судової влади звертає увагу В. Гордовенко[3]. Діяльність з розгляду скарг, як вже згадувалось, повинна спиратися на сприйняття регулятивного значення конституційних та міжнародно-правових стандартів прав людини. Це, зокрема, слід враховувати при оцінці законності здійснення носієм влади своїх повноважень (особливо якщо йдеться про державну дискрецію), спрямовувати напрямок тлумачення законодавчих приписів при прийнятті рішення за наслідками скарги тощо. Сприйняття наведених положень має призвести зміщення головної мети судового чи відомчого контролю з формального дотримання закону (що фактично ми маємо зараз) у бік саме обмеження дискреційної діяльності держави і захисту прав людини.

Крім того, зв'язок верховенства права і права на оскарження вбачається і у тому, що через оскарження може бути забезпечена відповідність рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень принципам права, які, разом з правами людини, визначає те, що Європейський суд з прав людини назвав «якість закону». Вже зазначалося, що застосування адміністративними судами принципів права у цілому, принципу верховенства права та вимог, які з нього випливають, зокрема, як підстави для вирішення спору між фізичними чи юридичними особами і державою є досить обмеженою[4] і часто має суперечливий характер. Здебільшого застосування принципів має місце у

---

[1] У даному випадку йдеться в цілому про основоположні права людини, які існують або як вимога природного права, або як конституційний каталог прав і свобод.

[2] Таманага, Б. Верховенство права : історія, політика, теорія [текст] / Б. Таманага ; пер. з англ. А. Іщенка. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – С. 137.

[3] Гордовенко, В. В. Принципи судової влади : монографія [текст] / В. В. Гордовенко. – Х. : Право, 2012. – 448 с. – С. 115-117.

[4] При чому, як показують дослідження у цій сфері, нерозуміння регулятивної ролі принципів права є загальною проблемою вітчизняної судової системи, а не лише судів адміністративної юрисдикції (Див.: Уварова, О. О. Роль принципів права у процесі правозастосування [текст] : Дис. … канд.. юрид. наук : 12.00.01 : теорія та історія держави і права, історія політичних і правових учень / О. О. Уварова; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х. , 2010. – С. 151-157).

практиці Вищого адміністративного суду України. Зокрема, у постанові від 10.04.2012 р. у справі № К3299/08 Суд з посиланням на принцип верховенства права вказав на недопустимість внесення до внесення до Державного реєстру фізичних осіб-платників податків та інших обов'язкових платежів інформації про осіб, які через свої релігійні або інші переконання відмовляються від прийняття ідентифікаційного номера. У постанові від 24.05.2007 р. у справі № 9/719н-ад Суд згадав про пряму дію норм Конституції України щодо доступності правосуддя і заборону відмови у розгляді і вирішенні справи з мотивів неясності законодавства. У постанові від 19.10.2006 р. Суд використав принцип верховенства права для визначення свободи господарської діяльності та меж втручання держави у її здійснення. У постанові від 06.10.2010 р. № П-209/10 Суд ухвалив рішення, керуючись «загально-правовим принципом дії норми права у часі», що по суті стало застосуванням принципу правової визначеності, який, на думку раніше цитованих вчених, а так само і Європейського суду з прав людини, є складовою верховенства права.

Тим не менше навіть наведені приклади не є типовими для судової системи. Принципи права, за радянською традицією, продовжують сприйматися не як дійсно керівні вимоги до виконання, а як щось декларативне[1]. У той же час судова практика здатна стати орієнтиром для застосування принципів права у діяльності органів виконавчої влади, у тому числі і при розгляді скарг. Цілком правий О. Пасенюк, який вважає, що в умовах колізійності і прогальності адміністративного законодавства Вищий адміністративний суд України та Верховний Суд України своїми правовими позиціями вносять ясність у правове регулювання, надають публічній адміністрації орієнтири у тлумаченні цього законодавства[2], адже, як зазначається у літературі з питань аналізу якості застосування норм права, покращення правозастосування має відбуватися не через збільшення законодавчої активності, а через розширення суддівського розсуду[3]. На підтвердження останньої тези можна пригадати досвід Французької республіки, в якій правові позиції Конституційної Ради і

---

[1] Авер'янов, В. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації [текст] / В. Авер'янов // Право України. – 2010. – № 3. – С. 75.

[2] Пасенюк, О. М. Принцип верховенства права в адміністративній юстиції [текст] : Автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07: адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / О. М. Пасенюк; Міжрегіональна академія управління персоналом. – К. : МАУП, 2012. – С. 12.

[3] Законодательная активность, стабильность законодательства и качество правовой среды : сравнительный анализ постсоциалистических стран [текст] / Д. Я. Примаков, А. В. Дмитриева, В. В. Волков. – СПб. : ИПП ЕУ СПб., 2010. – С. 3. У цьому сенсі можна згадати, наприклад, про доктрину врахування добросовісності платника податків при визначенні правомірності його дій, сформульовану Верховним Судом України у 2009 р. Вищий адміністративний суд України у Інформаційному листі від 20.07.2010 р. № 1112/11/13-10 вказав, що в умовах чинного на той момент законодавства використання зазначеного підходу Верховного Суду є єдиним можливим шляхом формування судової практики у цій сфері.

Державної Ради щодо розуміння базових вимог до діяльності органів управління активно і суттєво сприяли демократизації виконавчої вертикалі[1]. При чому це стосується не лише загальних принципів права, але й наведених раніше принципів адміністративного права, визнаних європейськими державами (надійність і передбачуваність, відкритість і прозорість, відповідальність, продуктивність і ефективність публічної адміністрації)[2].

Наведемо приклад. Верховний Суд України у постанові від 30.01.2012 р. у справі № 21-216а11 сформулював власне бачення дефектних адміністративних актів. Верховний Суд вказав, що адміністративні акти, видані з порушенням вимог, які до них ставляться, є дефектними. Залежно від характеру і ступеня дефектності такі акти (накази) управління поділяються на нікчемні (які не спричиняють правових наслідків навіть без їх скасування або скасовуються в судовому порядку[3]) та акти заперечні. Продовжуючи думку Верховного Суду, думається, що під «порушенням вимог» у даному випадку слід розуміти не лише незаконність даних актів, але й порушення інших вимог, перерахованих у ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (на чому, між іншим, наголошує і Вищий адміністративний суд України у довідці про вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами законодавства щодо примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України), принципів права, визнаних у практиці Європейського суду з прав людини тощо.

Не потрібно забувати, що судове оскарження повноважень є також інструментом здійснення принципу поділу влади як складової верховенства права, адже таким чином судова влада в особі судів адміністративної юрисдикції впливає на виконавчу гілку влади, інших суб'єктів, що здійснюють державне (а ширше – публічне управління). І тут роль адміністративних судів важко переоцінити. У межах розгляду адміністративних справ відбувається повсякденний захист прав пересічних осіб у публічно-правових спорах з державою, її органами, посадовими особами. У цьому сенсі невипадково і у

---

[1] Див. детальніше про це: Капитан, Д. Общие принципы административного процесса во Франции [текст] / Д. Капитан // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку – М. : Статут, 2011. – С. 220-232.

[2] Див.: Принципы российского права : общетеоретический и отраслевой аспекты [текст] / Н. И. Матузов, А. В. Малько, К. А. Скусь и др. ; под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – Саратов : Изд-во ГОУ «Саратовская академия права», 2010. – С. 425; Пухтецька, А. Європейські принципи адміністративного права [текст] / А. Пухтецька // Українське право. – 2006. – № 1. – С. 313-319.

[3] Нажаль, Верховний Суд не пішов далі і не вказав наслідків видання нікчемного акту для осіб, на яких він поширюється. Як зазначає Т. Аллан, незаконне рішення чи наказ владної інституції можуть, у принципі, бути безкарно проігноровані; й така незаконність рішення може цілком слугувати захистом проти будь-якого звинувачення у невиконанні даного рішення (Аллан, Т. Р. С. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права [текст] / пер. з англ. Р. Семків. – К. : Вид. дім. «Києво-Могилянська академія», 2008. – С. 58).

Доповіді Венеціанської комісії про верховенство права, і у науковій літературі[1] доступ до адміністративних судів окремо згадується як важливий елемент верховенства права в аспекті здійснення правосуддя. На рівні поділу влади ми також бачимо у контексті проблем оскарження зв'язок між верховенством права і демократією, які є невід'ємними правовими цінностями, що взаємодоповнюють одна одну.

З іншого боку адміністративно-правовий механізм оскарження пов'язаний з іншими елементами верховенства права. У найбільш широкому значенні оскарження має значення для функціонування ефективної системи засобів юридичного захисту загалом, оскільки може здійснюватися як у судовій, так і позасудовій (адміністративній) формі. У адміністративних судових справах оскарження виступає формою реалізації права на справедливий суд. Специфіка діяльності органів судової влади полягає ще і у тому, що вони не мають повноважень здійснювати захист прав осіб, перевіряти законність, обґрунтованість, добросовісність, розсудливість, пропорційність діяльності суб'єктів владних повноважень за своєю ініціативою. Подання особою адміністративного позову про оскарження адміністративного акту виступає тією умовою, відправним пунктом, що дозволяє здійснити судовий контроль.

Оскарження виступає також механізмом, через який здійснюється контроль вищих судовий інстанцій за діяльністю нижчих. У цьому сенсі законодавець має з максимальною обережністю ставитися до питань обмеження права на апеляційне і касаційне оскарження. Стаття 130 Конституції України до основних засад судочинства відносить забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом. Аналогічне положення містить ст. 13 КАСУ, відповідно до якої Особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, забезпечується право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, встановлених цим кодексом. Однак питання обмеження права на апеляційне чи касаційне оскарження не може вважатися таким, що цілковито віддане на розсуд законодавця. Принцип верховенства права вимагає, щоб обмеження цього права не шкодило рівню захисту прав осіб, було б виправданим і доцільним. З огляду на це відсутність права на оскарження у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності (ст. 171[2] КАСУ) не

[1] Головатий, С. Верховенство права: У 3-х кн. / С. Головатий. – К.: Фенікс, 2006 . – Книга 3: Верховенство права: Український досвід [текст]. – С. 1521-1523.

відповідає принципу верховенства права і європейським стандартами у цій сфері, які виходять з можливості обмеження права на оскарження, тільки коли йдеться про дрібні правопорушення, санкція за вчинення яких має незначний характер.

Оскарження також становить вагому гарантію виконання рішення адміністративного суду, що, як свідчить наведений аналіз практики Європейського суду з прав людини, також розглядається як прояв верховенства права. Тим самим забезпечується реальний, а не формальний (тобто на рівні самого факту задоволення позовних вимог) захист прав і законних інтересів фізичної чи юридичної особи. Це особливо важливо з огляду на незадовільну практику виконання судових рішень (і навіть рішень Європейського суду), ухвалених проти держави на користь таких осіб.

Як вже зазначалося, системний зв'язок механізмів оскарження з верховенством права проявляється і у вимогах до системи органів, які розглядають скарги, правової бази їх діяльності, процедур оскарження, що випливають з інших аспектів верховенства права (М. Гультай висловлює аналогічну думку в контексті проблем конституційної скарги[1]), які випливають з інших складових верховенства права і дотримання яких є обов'язковим для суб'єктів правотворчості і правозастосування.

Перш за все, фізичним і юридичним особам має бути гарантовано право на оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Зазначене право має бути визнано основоположним, оскарження є ключовим механізмом захисту особи від державного свавілля і необмеженої дискреції органів публічної влади. Законодавче регулювання реалізації права на оскарження потрібно в основному зосередити на рівні закону і залишати для підзаконної нормотворчості лише вирішення суто організаційних питань. Пов'язане це з тим, що у протилежному випадку органи державної влади і місцевого самоврядування можуть надмірно ускладнити процедуру подання скарг, що шкодитиме верховенству права.

Процесуальні норми, які регламентують провадження з розгляду і вирішення, повинні розвивати відповідні принципи, які випливають з верховенства права, у тому числі справедливість, пропорційність, відкритість, незалежність, належність процедури, оперативність та ін. Ці принципи можуть мати різне змістовне наповнення залежно від того, який спосіб оскарження

[1] Гультай, М. М. Інститут конституційної скарги: світовий досвід та перспективи впровадження в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / М. М. Гультай Михайло Мирославович Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2014. – 41 с.

використовується (судовий чи адміністративний). Наприклад, швидкість розгляду (оперативність) адміністративної скарги завжди має бути вищою ніж вирішення судової справи, а публічність відомчого контролю об'єктивно є нижчою за судовий контроль. Однак втілення цих вимог у правотворчій і правозастосовній практиці є беззаперечною умовою виконання оскарження своїх функцій, головної з яких є захист прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах з суб'єктами владних повноважень.

Слід також враховувати, що право на оскарження може бути гарантоване, коли у державі функціонує система адміністративної юстиції. Без цього неможливо ані гарантувати належним чином право на оскарження, ані забезпечити справді ефективне функціонування системи публічної адміністрації на демократичних засадах. Верховенство права вимагає забезпечення доступності цих судів, що включає їх територіальну наближеність, відносно просту процедуру звернення до суду, включаючи зрозумілі і чіткі правила оформлення позовної заяви, розумний розмір судового збору та ін.[1].

Крім того, повинна існувати розвинена система адміністративного оскарження. Однак для цього має бути суттєво посилено незалежність вказаних органів шляхом ухвалення законодавчого акту у сфері адміністративного оскарження (або окремого закону, або закону (кодексу) про адміністративні процедури, де була б присутня глава про розгляд скарг) законодавчого закріплення гарантій такої незалежності, впровадження практики формування даних органів із залученням незалежних фахівців тощо.

Необхідно також відмітити, що верховенство права обумовлює дотримання у процесі оскарження принципу верховенства Конституції України і прямої дії конституційних норм, у тому числі у сфері прав людини, що особливо важливо у зв'язку з відсутністю в Україні конституційної скарги (права фізичних і юридичних осіб звертатися до Конституційного Суду з питань неконституційності певних правових актів). Це означає, що адміністративні суди мають не застосовувати нормативно-правові акти, які суперечать Конституції України, у тому числі порушують основоположні права і свободи. Як зазначає М. Козюбра, з прямої дії норм Конституції випливає, що їх конкретизація можлива також правозастосовними органами, насамперед судами, шляхом тлумачення. Суди повинні безпосередньо застосовувати Конституцію України, коли вирішення справи на основі закону виявляється

[1] Див.: Городовенко, В. В. Принципи судової влади : монографія [текст] / В. В. Городовенко. – Х. : Право, 2012. – 448 с. – С. 206-223.

неможливим [1]. Підкреслимо, що йдеться не про виконання загальними судами конституційного контролю, віднесеного до повноважень Конституційного Суду, а про дотримання принципу верховенства Конституції як акту найвищої юридичної силу у випадку, коли має місце не лише неврегульованість певного питання у поточному законодавстві, але й коли присутня колізія між Конституцією та будь-яким іншим нормативно-правовим актом.

Тут потрібно зробити пояснення. У випадку коли йдеться про правові акти, перевірка конституційності яких належить до компетенції Конституційного Суду України, адміністративний суд має зупинити розгляд справи і звернутися до Верховного Суду України з ініціативою направлення відповідного конституційного подання до Конституційного Суду. На нашу думку, було б доцільно взагалі спростити цю процедуру і надати усім судам право звертатися до Конституційного Суду України з питань конституційності нормативно-правових актів, що підлягають застосуванню у конкретній справі.

Ще раз наголосимо, наведене не слід сприймати як спробу обґрунтування права суду не застосувати при вирішенні справи певний закон, який не визнаний Конституційним Судом неконституційним, з мотивів його не відповідності Основному закону. Подібний підхід не тільки не допоможе зміцненню верховенства права, а, як вказує В. Лемак, навпаки є загрозою для його реалізації даного принципу[2]. Ми наполягаємо на тому, що у даному випадку суди мають ширше використовувати можливості звернення до органу конституційної юрисдикції. Інша справа, що потрібно уникати зловживань у цій сфері. Це може бути гарантовано за допомогою перевірки судових рішень апеляційною і касаційною інстанціями, дисциплінарними заходами до судді, який вирішив затягнути розгляд справи подібними чином, тощо. Якщо ж має місце неконституційний нормативно-правовий, визначення конституційності якого не входить до юрисдикції Конституційного Суду України, то адміністративний суд повинен відмовитись від його застосування, обґрунтувавши свою думку про невідповідність даного акту Конституції України.

---

[1] Козюбра, М. Верховенство права і Україна [текст] / М. Козюбра // Право України. – 2012. – № 1-2. – С. 41.

[2] Лемак, В. Принцип верховенства права в Україні: основні загрози [текст] / В. Лемак // Право України. – 2010. – № 3. – С. 50.

Список використаних джерел:

1. The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: Report of the Secretary-General 23.08.04 [електронний ресурс]: Режим доступу: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/31/PDF/N0439531.pdf?OpenElement

2. Авер'янов, В. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації [текст] / В. Авер'янов // Право України. – 2010. – № 3. – С. 72-79.

3. Авер'янов, В. Проблеми забезпечення верховенства права у сфері виконавчої влади [текст] / В. Авер'янов // Українське право. – 2006. – № 1. – С. 267-276.

4. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта [текст] / Под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку – М. : Статут, 2011. – 320 с.

5. Аллан, Т. Р. С. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права [текст] / пер. з англ. Р. Семків. – К. : Вид. дім. «Києво-Могилянська академія», 2008. – 385 с.

6. Битяк, Ю. Адміністративне судочинство як форма забезпечення верховенства права і законності [текст] // Право України. – 2011. – № 4. – С. 4-10

7.Верховенство права : сб. статей [текст] / Д. Н. Мур, А. И Дик Ховард, Д. Леттер и др. ; пер. с англ. – М. : Прогресс, 1992. – 216 с.

8. Головатий, С. Верховенство права: У 3-х кн. / С. Головатий. – К.: Фенікс, 2006 . – Книга 3: Верховенство права: Український досвід [текст]. – 1747 с.

9. Гордовенко, В. В. Принципи судової влади : монографія [текст] / В. В. Гордовенко. – Х. : Право, 2012. – 448 с.

10. Гультай, М. М. Інститут конституційної скарги: світовий досвід та перспективи впровадження в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / М. М. Гультай; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2014. – 41 с.

11. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії і практики [текст] / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Н. В. Александрова та ін. ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

12. Деятельность ООН в сфере верховенства права [электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.unrol.org/

13. Доповідь Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) про верховенство права від 04.04.2011 р. [електронний ресурс]. –

Режим доступу: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e

14. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Z та інші проти Сполученого Королівства» від 10.05.2001 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

15. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Алтай проти Туреччини» від 22.05.2001 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

16. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Аманн проти Швейцарії» від 16.02.2000 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

17. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Бакай та інші проти України» від 09.11.2004 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

18. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Ботацці, А. П., Ді Мауро, А. Л. М. та Феррарі проти Італії» від 28.07.99 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

19. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Броуґан та інші проти Сполученого Королівства» від 29.11.88 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

20. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Броньовський проти Польщі» від 22.06.2004 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

21. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Брумареску проти Румунії» від 28.11.99 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

22. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Бурдов проти Росії» від 07.05.2002 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр.

мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

23. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Васильєв проти України» від 21.06.2007 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

24. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Вінтерверп проти Нідерландів» від 24.10.79 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення. від 24.10.79

25. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Волохи проти України» від 22.06.2004 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення. від 02.11.2006

26. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Гірст проти Сполученого Королівства» від 06.10.2005 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

27. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Єчюс проти Латвії» від 31.07.2000 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

28. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Жовнер проти України» від 29.06.2004 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

29. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Загородній проти України» від 24.11.2011 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

30. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «"Іммобільяре Саффі" проти Італії» від 28.07.99 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

31. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Кацюк проти України» від 05.04.2005 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр.

мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

32. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Класс та інші проти Німеччини» від 06.09.78 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

33. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Корбелі проти Угорщини» від 10.02.2010 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

34. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Костовський проти Нідерландів» від 20.11.89 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

35. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Креуз проти Польщі» від 19.06.2001 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

36. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Круслен проти Франції» від 24.04.90 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

37. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Кудла проти Польщі» від 26.10.2000 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

38. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Кутіч проти Хорватії» від 01.03.2002 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

39. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Лізанець проти України» від 31.05.2007 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

40. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Луць проти України» від 31.01.2008 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр.

мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

41. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Михайленки та інші проти України» від 30.11.2004 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

42. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Нечипорук і Йонакало проти України» від 21.04.2011 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

43. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Півень проти України» від 29.06.2004 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

44. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Праведная проти Росії» від 18.11.2004 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

45. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Продан проти Молдови» від 18.05.2004 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

46. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Ромашов проти України» від 27.07.2004 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

47. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Рябих проти Росії» від 03.12.2003 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

48. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Свято-Михайлівська Парафія проти України» від 14.06.2007 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

49. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Серявін проти України» від 10.02.2010 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр.

мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

50. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Сорінґ проти Сполученого Королівства» від 07.07.89 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

51. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Тімотієвич проти України» від 08.11.2005 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

52. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «"Україна-Тюмень" проти України» від 22.11.2007 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

53. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Шаренок проти України» від 22.02.2005 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

54. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Шмалько проти України» від 20.07.2004 р. // Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. – [Електр. прогр.]. – Версія 8.2.3. – К. , 2012. – Заг. з вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.

55. Законодательная активность, стабильность законодательства и качество правовой среды : сравнительный анализ постсоциалистических стран [текст] / Д. Я. Примаков, А. В. Дмитриева, В. В. Волков. – СПб. : ИПП ЕУ СПб., 2010. – 24 с.

56. Козюбра, М. Верховенство права і Україна [текст] / М. Козюбра // Право України. – 2012. – № 1-2. – С. 35-53.

57. Козюбра, М. Верховенство права: українські реалії та перспективи [текст] / М. Козюбра // Право України. – 2010. – № 3. – С. 7-9.

58. Козюбра, М. Принцип верховенства права та вітчизняна теорія і практика [текст] / М. Козюбра // Українське право. – 2006. – С. 15-23.

59. Конституційний Суд України : Рішення від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004 у справі 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) [електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=9868.

60. Лемак, В. Принцип верховенства права в Україні: основні загрози [текст] / В. Лемак // Право України. – 2010. – № 3. – 44-51.

61. Маринченко, В. Адміністративна юстиція в Україні та верховенство права [текст] / В. Маринченко // Українське право. – 2006. – № 1. – С. 185-190.

62. Пасенюк, О. М. Принцип верховенства права в адміністративній юстиції [текст] : Автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07: адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / О. М. Пасенюк; Міжрегіональна академія управління персоналом. – К. : МАУП, 2012. – 18 с.

63. Петришин, О. Верховенство права як принцип адміністративного судочинства [текст] / О. Петришин // Матеріали конференції з нагоди запровадження адміністративного судочинства в Україні (м. Київ, 30 вересня 2005 р.). – К.: б/в, 2005. – 100 с.

64. Петришин, О. Верховенство права як принцип дії права [текст] / О. Петришин // Українське право. – 2006. – С. 49-57.

65. Погребняк, С. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія [текст]. – Х. : Право, 2008. – 240 с.

66. Погребняк, С. Принцип належного управління (міжнародний та європейський досвід) [текст] / С. Погребняк // Філософія права і загальна теорія права. – 2012. – № 1. – С. 177-190.

67. Принцип верховенства права: проблеми теорії і практики : у двох книгах / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Кн. 1 : Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії / Відп. ред. Н. М. Оніщенко. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2008. – 344 с.

68. Принцип верховенства права: проблеми теорії і практики : у двох книгах / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. –Кн. 2 : Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві [текст] / Відп. В. Б. Авер'янов. – К. : Конус-Ю, 2008. – 314 с.

69. Принципы российского права : общетеоретический и отраслевой аспекты [текст] / Н. И. Матузов, А. В. Малько, К. А. Скусь и др. ; под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – Саратов : Изд-во ГОУ «Саратовская академия права», 2010. – 704 с.

70. Проблеми теорії права і конституціоналізму у працях М. В. Цвіка [текст] / відп. за вип. О. В. Петришин. – Х. : Право, 2010. – 272 с.

71. Пухтецька, А. А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : монографія [текст] / А. А. Пухтецька ; відп. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2010. – 140 с.

72. Резолюції Генеральної Асамблеї ООН за доповіддю Шостого комітету (A/61/456) від 18.12.2006 р. [електронний ресурс]. – Режим доступу: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/496/79/PDF/N0649679.pdf?OpenElemen.

73. Резолюції за Генеральної Асамблеї ООН доповіддю Шостого комітету (A/62/465) від 08.01.2008 р. [електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/62/70.

74. Смородинський, В. Держава у системі координат верховенства права [текст] / В. Смородинський // Філософія права і загальна теорія права. – 2013. – № 1. – С. 37-47.

75. Стафенюк, В. С. Судовий адміністративний процес : монографія [текст] / В. С. Стефанюк. – Х. : Фірма «Консум», 2003. – 464 с.

76. Таманага, Б. Верховенство права : історія, політика, теорія [текст] / Б. Таманага ; пер. з англ. А. Іщенка. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 208 с.

77. Тимощук В. Верховенство права в адміністративній процедурі / В. Тимощук // Українське право. – 2006. – № 1. – С. 285-287.

78. Туорі, К. Спільне у сутності верховенства права і правової держави [текст] / К. Туорі // Філософія права і загальна теорія права. – 2013. – № 1. – С. 24-28.

79. Уварова, О. Принцип верховенства права у судовій практиці України [текст] // Філософія права і загальна теорія права. – 2013. – № 1. – С. 65-72.

80. Уварова, О. О. Роль принципів права у процесі правозастосування [текст] : Дис. … канд.. юрид. наук : 12.00.01 : теорія та історія держави і права, історія політичних і правових учень / О. О. Уварова; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х. , 2010. – 208 с.

У статті робиться спроба дослідження зв'язків між інститутом оскарження в адміністративному праві і верховенством права як засадничим принципом правової системи демократичної держави. Ці зв'язки розглядаються у декількох вимірах. З одного боку, право на оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень є елементом правопорядку, основаного на верховенстві права. Відсутність реальної можливості для приватної особи захистити свої права і законні інтереси у

відносинах з носіями публічної влади дозволяє стверджувати, що у певній правовій системі не діє принцип верховенства права. З другого боку, оскарження є механізмом, який спрямований на гарантування інших елементів верховенства права (права на справедливий суд, гарантованості виконання судових рішень тощо). І з третього боку, верховенство права висуває низку вимог (ефективність правового захисту на підставі поданої скарги, справедливість, публічність, швидкість розгляду тощо), яким і на рівні законодавчого регулювання, і на рівні правозастосовної практики має відповідати механізм оскарження.

***Ключові слова**: верховенство права, оскарження, право на оскарження, публічна влада, адміністративне право.*

В статье автор предпринял попытку исследования связей между институтом обжалования в административном праве и верховенством права как основополагающим принципом правовой системы демократического государства. Эти связи рассматриваются в трех измерениях. С одной стороны, право на обжалование решений, действий и бездействия субъектов властных полномочий – элемент правопорядка, основанного на верховенстве права. Отсутствие реальной возможности для частного лица защитить свои права и законные интересы в отношениях с носителями публичной власти позволяет утверждать, что в определенной правовой системе не действует верховенство права. С другой стороны, обжалование выступает механизмом, который направлен на гарантирование других элементов верховенства права (права на справедливый суд, гарантированность выполнения судебных решений и т.д.). С третье стороны, верховенство права выдвигает ряд требований (эффективность правовой защиты, справедливость, публичность, быстрота рассмотрения и т.д.), которым и на уровне законодательного регулирования, и на уровне правоприменительной практики должен соответствовать механизм обжалования.

***Ключевые слова**: верховенство права, обжалование, право на обжалование, публичная власть, административное право.*

The author investigates links and approaches between institute of appealing in administrative law and the rule of law as a fundamental principle of legal system of the democratic state. Those links and approaches are researched in various aspects. Firstly, right to appeal against decisions, actions and inaction of administrative bodies is an element of legal order based on the rule of law. Secondly, appealing is a

mechanism that aims to protect other elements of the rule of law (right to a fair trial, exercise of courts decisions etc.). Thirdly, the rule of law demands should be taken into account in the laws that regulate procedures of claims' examining and during applying those laws.

***Key words**: rule of law, appealing, right to appeal, public power, administrative law.*