

**Правовладдя в
адміністративному процесі:
компаративно-правовий
аспект**

У монографії висвітлюється зміст такого принципу адміністративного процесу, як правовладдя. Дослідження ґрунтується на матеріалах української національної системи права та права держав, що складають романо-германську правову сім'ю. Автор долучається до наукових дискусій щодо розуміння таких категорій права, як «верховенство права», «адміністративний процес», «принципи адміністративного процесу» та ін.

Відзначається важливість висвітлення правовладдя через призму природного типу розуміння права. Правовладдя розглядається як загальноправовий принцип, що має важливе значення і в межах адміністративного процесу.

Обґрунтовуються такі напрями подальшого впровадження вимог правовладдя в адміністративний процес: ідеологічний, науково-практичний, нормативно-правовий, правозастосовний.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
--------------------	---

РОЗДІЛ 1

НАУКОЗНАВЧІ ЗАСАДИ ГНОСЕОЛОГІЇ ПРАВОВЛАДДЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ	10
---	----

1.1. Правовладдя в адміністративному процесі як об'єкт пізнання правничої науки	10
1.2. Методологічні аспекти епістемології правовладдя в адміністративному процесі	29
<i>Висновки до розділу 1</i>	48
<i>Список використаних джерел</i>	50

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВЛАДДЯ ТА ІНШІ ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ: УКРАЇНА ТА ДЕРЖАВИ РОМАНО-ГЕРМАНСЬКОЇ ПРАВОВОЇ СІМ'Ї	57
---	----

2.1. Принципи адміністративного процесу: поняття та характеристика	57
2.2. Принципи адміністративної процедури в державах континентальної системи права	75
2.3. Правовладдя: сутнісна характеристика	87
2.4. Правовладдя серед принципів адміністративного процесу	100
<i>Висновки до розділу 2</i>	110
<i>Список використаних джерел</i>	113

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПРАВОВЛАДДЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ	120
--	-----

3.1. Імплементация правовладдя в адміністративний процес: європейський досвід	120
--	-----

3.2. Імплементация правовладдя у вітчизняну систему права . . .	143
<i>Висновки до розділу 3</i>	162
<i>Список використаних джерел</i>	166
ВИСНОВКИ	170
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	175
ДОДАТКИ	190

Вступ

На сьогодні продовжується трансформація національної системи права у контексті доручення до європейської правової культури. Відзначимо, що 28 лютого 2022 року Україна подала заявку на вступ до Європейського союзу. В умовах зміни вітчизняної правничої парадигми у контексті долучення до західної традиції права та, відповідно, імплементації західних правових концептів правової держави, правовладдя, принципу пропорційності та ін. суттєвого переосмислення потребують окремі положення адміністративно-правової теорії, зокрема, ті, яким іманентний світоглядний характер, які визначають основоположні ідеї щодо адміністративного процесу (особливо зважаючи на розгляд європейською правничою наукою сучасної демократії саме через процесуальний аспект).

Вкажемо, що протягом останніх років у закони, предметом регулювання яких є організація та діяльність органів правопорядку були внесені зміни, зокрема щодо визнання верховенства права як принципу їх діяльності, відповідно до внесених у 2016 році змін до Конституції України, судді, здійснюючи правосуддя, керуються верховенством права.

Правовладдя є складним і багатогранним феноменом, епістемологія якого здійснювалась зарубіжними вченими. До недавнього часу вітчизняні науковці інтерпретували його переважно як верховенство закону чи верховенство правового закону, що суттєво спотворювало сутність досліджуваного явища. При цьому і самі принципи сприймалися не як приписи, що здійснюють регулюючий вплив на суспільні відносини, а як програмні декларації, які потребують формалізації у поточному законодавстві. Аргументація прийняття рішення зводилась до віднайдення у нормативно-правових актах юридичної норми без обґрунтування мотивів і підстав її застосування, урахування фактичних обставин справи, що суперечить принципам юридичного

процесу та не сприяє формуванню України як демократичної, соціальної, правової держави. Означене зумовлює актуальність дослідження принципів адміністративного процесу і, зокрема, принципу верховенства права.

Тривалий час Україна перебувала в складі радянської держави, що не дозволяло ввести мову про правовладдя у його інтерпретації західною правовою культурою. Починаючи розбудову власної правової системи, Україна обрала саме європейський вектор розвитку, складовою якого є імплементація правовладдя. Верховенство права є, як і саме право, соціокультурним явищем. Тому багато в чому це цивілізаційний вибір. Відзначимо, що нині значна кількість наукових розробок здійснюється з використанням порівняльно-правового гносеологічного інструментарію. На нашу думку, значною мірою це обумовлюється гармонізацією вітчизняної системи права з правом європейських держав та необхідністю переосмислення існуючих в нашій системі правових явищ. Доктринальне оформлення концепції правовладдя пов'язують з іменем англійського правника А. Дайсі. Згодом правовладдя стало ціннісним надбанням європейської правової культури. Відповідно дослідження принципу правовладдя суто в межах національної системи права, яка тривалий час функціонувала в межах юридичного позитивізму, буде неефективним.

Додамо, що в умовах розпочатої Росією війни проти України проблематика правовладдя не втратила своєї актуальності, а навпаки — посилила її. Показовим у цьому контексті є досвід самої Росії, у якій прийняті закони щодо заборони дискредитації армійських підрозділів, не відповідаючи вимогам правовладдя, грубо порушують людські права та є «диктаторськими» за своєю природою. У свою чергу слідування органів української державної влади принципу правовладдя є одним з факторів забезпечення підтримки України західним світом (однією з цінностей якого і є правовладдя).

Не можна також не відзначити, що 16 листопада 2021 року було прийнято Закон «Про адміністративну процедуру». Однак Закон був

повернутий до Верховної Ради з пропозиціями Президента України. Цілком можна погодитись уніфікованих процедур розгляду і вирішення адміністративних справ у душі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави, забезпечення належного захисту прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина.

Відповідно до ч. 1 ст. 4 цього на даний момент проекту Закону принципами адміністративної процедури є: 1) верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) рівність перед законом; 3) обґрунтованість; 4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; 5) добросовісність і розсудливість; 6) пропорційність; 7) відкритість; 8) своєчасність і розумний строк; 9) ефективність; 10) презумпція правомірності дій та вимог особи; 11) офіційність; 12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; 13) гарантування ефективних засобів правового захисту.

Додамо, що закон було прийнято повторно (з пропозиціями Президента України) та 13 березня 2022 року направлено на підпис Президенту України.

Загалом окремі аспекти верховенства права як принципу адміністративного процесу були предметом дослідження вітчизняних і зарубіжних правників і мислителів. Питання принципів адміністративного процесу та сутності окремих з них знайшли своє відображення у працях В. Б. Авер'янова, М. Р. Аракеляна, О. М. Бандурки, А. М. Колодія, А. Т. Комзюка, М. В. Корнієнка, О. І. Корчинського, Р. О. Куйбіди, Є. В. Курінного, А. М. Кучука, В. Г. Перепелюка, С. М. Переполькіна, С. П. Погребняка, С. В. Потапенка, О. П. Рябченко та ін.

Правовладдя як принцип права аналізували Т. Я. Багрій, М. С. Братасюк, С. П. Головатий, А. Г. Карась, М. І. Козюбра, М. В. Корнієнко, О. Г. Крижова, А. М. Кучук, Л. О. Макаренко, В. В. Копча, Н. М. Онищенко, П. М. Рабінович, О. А. Росоляк та інші.

Окремо слід згадати працю С. П. Головатого «Верховенства права», яка стала першим у вітчизняній правничій науці монографічним

дослідженням сутності і змісту такого складного феномену, яким є верховенство права. Оригінальність роботи відзначається, у першу чергу, використанням оригінальних творів мислителів, вивченням першоджерел, предметом пізнання яких було однойменне явище. Водночас, С. П. Головатим здійснено теоретико-правовий і філософсько-правовий аналіз верховенства права без акцентування уваги на адміністративному процесі.

Хоча на сьогодні в Україні не проводилось комплексне дослідження правовладдя саме як принципу адміністративного процесу, зокрема в умовах відходу вітчизняної правової доктрини від нормативістського розуміння права до природного, за якого основною цінністю є людина, її життя і здоров'я, недоторканість і безпека. Попередніми дослідниками не достатньою мірою урахована практика Європейського суду з прав людини щодо розуміння змісту та значення правовладдя у національній та міжнародній системах права.

У цій роботі ми поставили за мету висвітлення правовладдя як принципу адміністративного процесу та розроблення на цій основі науково-обґрунтованих пропозицій удосконалення адміністративного законодавства.

Реалізація поставленої мети зумовлює необхідність вирішення таких завдань:

- розкрити правовладдя адміністративному процесі як об'єкт пізнання правничої науки;
- визначити методологію і категоріально-поняттєвий апарат дослідження правовладдя як принципу адміністративного процесу;
- розкрити зміст поняття принципів адміністративного процесу та провести їх дескрипцію;
- охарактеризувати принципи адміністративної процедури в державах континентальної системи права;
- розкрити сутність і зміст правовладдя;
- з'ясувати місце принципу правовладдя з окремими принципами адміністративного процесу;

- висвітлити європейський досвід імплементації принципу верховенства права в адміністративний процес;
- провести дескрипцію напрямів удосконалення імплементації верховенства права в адміністративному процесі в Україні.

Об'єктом пізнання є суспільні відносини, що виникають в умовах реалізації основних засад адміністративного процесу.

Предметом пізнання є правовладдя як принцип адміністративного процесу.

Слід також вказати, що наведені у роботі положення та висновки слід сприймати як заклик до дискусії та подальшого дослідження окресленої проблематики.

Висловлюємо слова вдячності усім науковцям, що висловили свої зауваження до цієї роботи, сприяючи її удосконаленню, системності та глибині розробленості тематики правовладдя в адміністративному процесі.

РОЗДІЛ 1

Наукознавчі засади гносеології правовладдя в адміністративному процесі

1.1. Правовладдя в адміністративному процесі як об'єкт пізнання правничої науки

Принцип правовладдя став складовою вітчизняної системи права у 1996 році з прийняттям Конституції України. Ч. 1 ст. 8 Основного закону закріплює: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права» [1]. Однак, і до нині щодо його змісту і вимог у правовій доктрині не склалось єдиного бачення. Загалом увага науковців перманентно спрямовувалась на проблематику принципів права. Однак лише нещодавно інтенція вчених зосередилась на тематиці правовладдя. На нашу думку, факторами цього є наступне.

По-перше, тривале превалювання у межах вітчизняної правничої науки нормативістського підходу до розуміння права, за якого право ототожнювалось із законодавством і розглядалось суто як результат процесуальної діяльності спеціально уповноважених органів з прийняття прескриптивних текстів [2, с. 114–115]. Саме останній сприймався як форма існування права, без його наявності було відсутнє і право. За нормативістського підходу до розуміння права не було необхідності розмежовувати принцип верховенства права і принцип законності. За таких умов широкого поширення набула доктрина законності, у межах якої остання розглядалась триєдино: як принцип, як метод і як режим. І на сьогодні у значній кількості закладів вищої освіти, що готують правників саме таким чином розуміється законність [3, с. 342–343].

«У наукових працях відомих учених її розглядають як принцип формування правової держави, як метод управління суспільством, як режим точного виконання закону. Законність трактують і як сукупність вимог, гарантій, що забезпечують порядок у державі» [4, с. 73] — зазначає О. Марушій. Додамо, що і нині окремі органи державної влади, зокрема, правоохоронні, наголошують на необхідності дотримання законності і дисципліни.

Водночас слід також наголосити, що відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи публічної влади (державні та місцевого самоврядування) «зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [1]. Хоча розуміння закону і законності у межах західної правової культури значно ширше, ніж воно склалось у радянській юриспруденції і переважає до сьогодні у вітчизняній системі права (це питання буде детально розглянуто у наступному розділі роботи).

Відтак саме існування *rule of law* можливе лише в умовах природного підходу до розуміння права, за якого відбувається розмежування права та закону, коли саме закон пов'язується з прескриптивним текстом, право ж сприймається як складний, багатогранний соціальний феномен, що охоплює різні аспекти соціальної дійсності, зокрема й інші феномени [5, с. 10].

Не можна не відзначити, що таке сприйняття права цілком відповідає сучасному стану розвитку вітчизняної правничої практики. Так, ще у 2004 році Конституційний Суд України у справі про призначення судом більш м'якого покарання зазначив, 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» [6]. До цього орган конституційного контролю додав: «Таке розуміння права не дає підстав для його

ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість — одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права» [6].

По-друге, усталеність поглядів на принцип законності, розуміння права як прескриптивного тексту зумовило і розуміння вітчизняною правничою доктриною західного концепту *rule of law* як верховенство закону або як верховенство правового закону, що повністю нівелювало сутність *rule of law*. Доволі системно ця проблематика висвітлена у науковій статті С. Головатого «Верховенство закону» versus «верховенство права»: філологічна помилка, професійна недбалість чи науковий догматизм?». На думку вітчизняного правника поява терміну верховенства закону є результатом професійної недбалості філологів-перекладачів; «серйозним недоліком є брак ґрунтового дослідження явища верховенства права у всіх його проявах в українській науці» [7, с. 112]; «без ґрунтового осягнення на теоретичному рівні та запровадження на практиці такого складного явища, яким є «верховенство права», завдання європеїзації новітнього українського правового порядку залишиться ще на довгий час нездійсненим» [7, с. 113].

По-третє, донині збереглося розуміння принципів права, що склалися у межах радянської юриспруденції, за якого вони сприймаються переважно лише як ідеї, які указують напрям розвитку системи права проте не мають важливого значення для правничої практичної діяльності. У цьому контексті не можна не згадати слова вітчизняного правника А. Кучука про те, що «радянська юридична наука сприймала принципи права як якісь трансцендентні явища, які не мають ніякого відношення до юридичної практики, крім того, що надають тексту закону елементу демократизму. Подібне відношення було і до Конституції (адже у Конституції закріплюються основи відносин людини і публічної влади, принципи організації та діяльності останніх, права людини)» [8, с. 43].



[Перейти на сайт →](#)