

УДК 342.92

**Олександр Капля,**

канд. юрид. наук, старший науковий співробітник,  
доцент кафедри управління безпекою, правоохоронної  
та антикорупційної діяльності  
Міжрегіональної Академії управління персоналом

## СПІВВІДНОШЕННЯ ПРИНЦИПІВ ЗАКОННОСТІ ТА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

*У статті розглянуто основні аспекти взаємодії принципу законності та принципу верховенства права в адміністративному судочинстві. Досліджено проблематику черговості їх застосування. Проведено аналіз наявних думок, що характеризують обмеження принципу верховенства права принципом законності. Надано характеристику поглядам стосовно суперечності цих двох принципів.*

**Ключові слова:** принцип верховенства права, принцип законності, залежність, поєднання, суперечність, права людини, судочинство, соціальна справедливість.

**Постановка проблеми.** Однією з основних проблем практичної реалізації принципів верховенства права та законності є обґрунтування важливості їх усвідомлення в адміністративному судочинстві. Та, незважаючи на закріплення відповідних принципів у Конституції України, питання їх співвідношення залишаються відкритими.

**Аналіз останніх публікацій та досліджень.** Проблема співвідношення принципу верховенства права та законності з'явилася ще у XVII столітті. Так, Т. Гоббс наголошував на необхідності відрізнити право та закон, оскільки право полягає в свободі робити або не робити що-небудь, тоді як закон визначає і зобов'язує до вчинення або відмови від вчинення певних дій. Він наголошував на різниці між принципами верховенства права та законності [1, с. 98-99].

Німецький філософ Л. Фейєрбах тлумачив, що закон закріплює тільки те, що є правом, і, відповідно до права, тільки перетворює право одного в обов'язок для іншого [2, с. 476].

Наш сучасник С. П. Головатий наголошує та тому, що нерозмежованість права і закону веде до нерозмежованості верховенства права і верховенства закону, а точніше принципу законності і принципу верховенства права [3, с. 209]. Основна проблематика, яку порушує дослідник, полягає в тому, що принципу верховенства закону в українському праві не існує взагалі.

У процесі аналізу співвідношення принципів законності і верховенства права деякі дослідники приходять до думки, що вони не протирічать один одному [4, с. 84]. До цієї думки схиляються науковці В. Галуцько, В. Олефір.

М. Козюбра вважає, що принцип верховенства права в нашій країні поширюється не на всіх суб'єктів права (мається на увазі громадян та їх об'єднань), а лише на діяльність адміністративних органів та їх посадових осіб [5, с. 35].

Принцип верховенства права закріплений у Конституції України, (ст. 7,8) [6]; Кодекси

адміністративного судочинства (ст. 8) (далі КАС) [7]; преамбулі Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [8]; Законі України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV [9]; Статуті Ради Європи, (ст. 3) [10]; Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [11]; Резолюції № 1594 Парламентської Асамблеї Ради Європи [12].

Принцип законності в адміністративному праві представлений у Конституції України (п. 1 ст. 129, ст. 68, ст. 6 ) [6]; Кодексі адміністративного судочинства (ст. 7,9) [7]; Законі України «Про судоустрій і статус суддів» [8]; Загальній декларації ООН з прав людини [13].

Незважаючи на значну кількість публікацій та закріплення в законодавстві, відповідні принципи на знайшли свого розмежування як на законодавчому так і на науковому рівні.

**Метою** статті є розгляд основних аспектів взаємодії принципу законності та принципу верховенства права в адміністративному судочинстві, дослідження проблематики черговості їх застосування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Дослідженню співіснування принципу законності та принципу верховенства права присвячені праці таких дослідників: М. Козюбри [5, 14, 15], Ж. Зіллера [16, с. 23-25], Ю. Шемшученка [17, с. 34], А. Пухтецької [18], О. Петришина [19].

Відповідно до Конституції України (п. 1 ч. 3 ст. 129) принцип законності формується на основі принципу верховенства права [6]. Але, виходячи з положення ст. 9 КАС, суд у вирішенні справи керується принципом законності [7]. Дискусійне питання щодо поєднання та співвідношення права і закону поширилось серед науковців настільки, що в результаті утворились цілі концепції поглядів стосовно цієї проблеми. Так, у процесі наукової розробки

сформувалась певна група прихильників переваги принципу верховенства права над законністю, група, що представляє право і закон комплексно, визначаючи таке поєднання як «правозаконність», та група, яка визнає їх залежними і нерозривними, схилившись більше до верховенства закону.

До першої групи дослідників можна включити П. Рабіновича, який представляє вирішальну роль права у суспільних стосунках [20, с. 38]. До такої групи також можна віднести авторів монографії «Адміністративна юстиція України проблеми теорії і практики. Настільна книга судді», де зазначено, що принцип верховенства права є визначальним у формуванні всіх інститутів держави і суспільства у цілому [21, с. 158].

Д. Савенко у своєму дисертаційному дослідженні, спрямованому на визначення співвідношення принципів законності та верховенства права, зазначив: «Закон є владою держави, а право є владою народу через управління державою» [22]. В. Гайворонський наголошує на тому, що принцип верховенства права відрізняється від принципу законності тим, що застосування першого забезпечує волю народу як єдиного джерела влади та реалізовується шляхом проведення референдуму чи інших форм безпосередньої демократії [23, с. 115]. Більшість науковців сходиться у думці, що верховенство права є більш вагомим принципом порівняно з принципом законності [1, 24, 15].

Незважаючи на значну роль принципу верховенства права та достатню кількість думок стосовно його першочерговості в застосуванні, сприйняття його як основи Європейської та західної цивілізації, відповідна концепція «переваги права над законністю» також може становити загрозу не лише для окремих громадян, а навіть і для окремих країн та їх економік.

Звернувши увагу на причини проведення революцій у світі, можна виділити головну з них – конфлікт принципу законності з принципом верховенства права. Так, у Лівії відбувся конфлікт між владою та опозиційними силами на тлі неналежного соціального рівня життя населення. Міжнародне співтовариство засудило дії президента Каддафі, що відповідали законам тієї країни, але не відповідали принципу верховенства права. Міжнародний кримінальний суд визнав винним Лівійського президента [25]. У результаті Рада Безпеки ООН 26 лютого 2011 р. прийняла Резолюцію 1970, що вводила санкції проти Каддафі і його оточення. У подальшому, того ж року, було прийнято Резолюцію 1973, що встановила над Лівією безполітну зону [26], після чого державні воєнні об'єкти були ліквідовані в результаті авіаударів.

Того ж року схоже протиріччя було зафіксовано в Білорусі [27]. Офіційна фіксація протиріччя законності та права була встановлена в інтерв'ю О. Лукашенка газеті The Washington Post, де на запитання журналістки Елізабет Грэхем стосовно порушення принципу верховенства права під час застосування міри покарання опозиціонерам Президент Білорусії відповів так: «Ми заарештовуємо осіб, які порушили закон і які почали громити Будинок

Уряду. Це неприпустимо ні в Америці, ні в Білорусі» [28].

До прихильників поєднання принципу верховенства права та принципу законності можна віднести С. Алексеева, який наголошує, що для суспільства, в якому стверджується верховенство права, необхідно поєднання права і законності. С. Алексеев належить до прихильників теорії «правозаконності», що знайшла своє відображення в його працях [29]. А. Крижановський також наголошує на тому, що правовий порядок в країні може бути забезпечений лише за умов правозаконності [30]. Дисертаційне дослідження присвячене теорії «Режим правозаконності (Теоретико-правовий аспект)», окреслює основи переваги такого підходу до формування правової держави. Автор на основі аналізу правових концепцій дійшов висновку, що правозаконність, як специфічний елемент механізму правового регулювання, чинить істотний вплив на вибір засобів і методів, а також на визначення порядку вирішення юридичних конфліктів. Дотримання правозаконності передбачає компроміс конфлікуючих сторін, коли в рішенні проблеми враховуються інтереси всіх учасників [31, с. 195]. Ф. Хайек вніс своє бачення в концепцію правозаконності, зазначивши, що відповідна теорія розроблялась в ліберальну епоху і стала одним із її найкращих результатів [32, с. 127]. Результат аналізу правових підходів до вирішення проблеми співвідношення права та закону представив С. Моссондз у статті «Правозаконність як обов'язкова умова адміністративно-правової охорони сфери науки в Україні». Так, науковцем було визначено, що концептуальні ознаки правозаконності принципово відрізняються від раніше відомих принципів законності [33].

Таким чином, поняття правозаконності постає перед нами як нова форма права, що поєднує в собі і неухильне виконання законів, і дотримання прав та свобод громадян, що є необхідною умовою реалізації принципу верховенства права.

До третьої групи прихильників правових концепцій, що стосуються співвідношення права та закону, можна віднести найменш популярну в наш час, яка ґрунтується на верховенстві закону, а враховуючи той факт, що поняття верховенство закону у вітчизняному праві не визначено, то, відповідно, принципу законності.

Зважаючи на реалії сучасного судочинства в Україні, слід зазначити, що суди не бажають застосовувати принцип верховенства права, оскільки не мають бажання брати на себе відповідальність за відхилення від закону заради справедливості, що виражена у забезпеченні прав та свобод людини, і таким чином вступати у протиріччя з адміністративними суб'єктами.

Наукові праці стосовно переваги законності над правом на вітчизняному поприщі майже відсутні, чого не можна сказати про сусідню РФ. До таких шанувальників верховенства закону можна віднести В. Кудрявцева. За його словами, законність можна розглядати як центральний принцип права, який визначає багато інших його принципів і положень [34]. С. Куров розглядає законність не тільки як формальний

принцип права, а й як «змістовну категорію, що відображає існування суспільного ладу» [35]. На думку О. С. Захарової, дотримання принципу законності передбачає: а) вся система органів, уповноважених здійснювати юрисдикцію і (або) юрисдикційні повноваження, будуватися тільки на законних підставах; б) повноваження щодо здійснення юрисдикції відповідають вимогам законів та інших нормативно-правових актів; в) за юрисдикційною діяльністю здійснюється ефективний державний контроль; г) забезпечується формування правосвідомості законослужняних громадян, які виконують юрисдикційні функції [36].

Відповідна теорія не знаходить своїх прихильників у Європейських та західних країнах. Її започаткування було реалізовано в конституції СРСР, що залишило своє відлуння і дотепер. Так, ні конституція СРСР [37], ні тогочасне радянське судочинство не було підготовлене до реалізації принципу верховенства права і обмежувалось лише принципом верховенства закону, що нині, в сучасних умовах, прийнято розуміти як принцип законності.

Серед дослідників співвідношення принципів законності та верховенства права є багато прихильників теорії невизначеності їх поєднання. Невизначеності меж між правом та законом. Так, професор М. Козюбра наголошує: «Сутність і зміст принципу верховенства права залишаються для більшості юристів, не кажучи вже про пересічних громадян, утаємниченими» [38]. Результатом його кропіткої роботи було доведення того факту, що верховенство права набуває самостійного значення лише тоді, коли присутнє теоретичне і практичне розділення права і закону. Чіткого розділення натепер з усіх розглянутих теорій не спостерігається [14].

Таким чином, система поєднання принципу верховенства права та законності має частку невизначеності.

### Висновки

У результаті проведення дослідження визначено, що принцип верховенства права є головним принципом правосуддя, який лежить в основі будь-якого судочинства, а принцип законності виступає гарантом реалізації права.

На сучасному етапі розвитку правових концепцій існує думка щодо необхідності гармонійного поєднання принципу верховенства права та принципу законності в принцип «правозаконності». У результаті такого поєднання наукова спільнота пропонує забезпечити основні потреби суспільства в справедливому судочинстві та створити жорсткий контроль за дотриманням законів.

Верховенство права є основою європейських цінностей, що дозволяє вирішувати низку питань у проведеному справедливому правосудді. Пострадянський синдром нехтування правом заради закону ще й досі знаходить своїх прихильників. Це зумовлено небажанням реалізувати соціальну справедливість та жагою використовувати закон як інструмент досягання власних інтересів.

Недосконалість законодавства є доволі частим явищем як увітчизняному, так і закордонному законодавстві, тому використання лише принципу законності в процесі здійснення судочинства подеколи призводить до порушення прав та свобод людини, а відповідно, і принципу верховенства права.

### Список використаних джерел:

1. Гобс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Сочинения : в 2-х т. – М., 1991. – Т. 2. – 702 с.
2. Фейербах Л. Право и государство // Сочинения в 2-х т. – М., 1995. – Т. 1. – 675 с.
3. Головатий С. П. Верховенство права, або ж правовладдя: вкотре про доктринальні манівці вітчизняної науки / С. П. Головатий // Право України. – 2012. – № 2. – С. 206–219.
4. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) : монографія / [В. В. Галунько, В. І. Олєфір [та ін.]; за заг. ред. В. В. Галунька. – Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – 378 с.
5. Козюбра М. І. Верховенство права і Україна / М. І. Козюбра // Право України. – 2012. – № 1-2. – С. 30–63.
6. Конституція України – основа реформування суспільства. – Х.: Право, 1996. – 96 с.
7. Кодекс Адміністративного Судочинства України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
8. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 31. – Ст. 545 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
9. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 30. – Ст. 260 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.
10. Рада Європи. Резолюція Комітету Міністрів «Про захист особи від актів адміністративних органів влади» від 28 вересня 1977 р. № (77) 31 // Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посібник / за заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К.: Старий світ, 2006. – С. 427–437.
11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (Зі змінами та доповненнями, внесеними Протоколом № 11 від 11 травня 1994 року, Протоколом № 14 від 13 травня 2004 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_004).
12. Резолюція 1594 (2007) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» Ухвалена у Страсбурзі (Французька Республіка) 19 квітня 2007 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_760](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_760).
13. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015).

14. Інтерв'ю з М. Козюброю // Верховенство права. Законодавчий бюлетень – К. 2005 // веб-портал [www.igex.kiev.ua/media](http://www.igex.kiev.ua/media).
15. Козюбра М. Принцип верховенства права у конституційному правосудді / М. Козюбра // Закон і бізнес. – 2000. – № 17. – С. 10.
16. Зілдер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС / Жак Зілдер; [пер. з франц. В. Ховхун]. – К.: «Основи», 1996. – 420 с.
17. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : монографія : у 2-х кн. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка; [ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін.] // Книга перша: Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії / відп. ред. Н.М. Оніщенко. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2008. – 344 с.
18. Пухтецька А. Принцип верховенства права: сучасні європейські доктрини як орієнтир для реформування національного законодавства / А. Пухтецька // Вісник Національної академії наук України. – 2010. – № 3. – С. 33–43.
19. Петришин О. Верховенство права як принцип дії права / О. Петришин // Українське право. – 2006. – С. 49–57.
20. Рабінович П. М. Верховенство права в інтерпретації Страсбурзького Суду та Конституційного Суду України / П. М. Рабінович // Вісник Конституційного Суду України. – 2006. – № 1. – С. 37–46.
21. Адміністративна юстиція України : проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Істина, 2007. – 608 с.
22. Савенко Д. Л. Верховенство права і законність в організації та діяльності прокуратури України: загальнотеоретичне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Д. Л. Савенко; кер. роботи Х. Бехруз; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». – Одеса, 2015. – 20 с.
23. Гайворонський В. Яким має бути механізм впровадження принципу верховенства права / В. Гайворонський // Право України. – 2005. – № 10 – С. 114–118.
24. Георгіца А. Принцип верховенства права як принцип сучасного вітчизняного конституціоналізму / А. Георгіца // Українське право. – К., 2006. – С. 30–32.
25. Міжнародний кримінальний суд / Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.icc-cpi.int>.
26. Сайт ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org>.
27. Санкції проти Білорусі / Портал новин telegraf // Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.telegraf.lv/news/es-gotov-snova-sdelaty-lukashenko-personoi-non-grata>.
28. Інтерв'ю Президента Республіки Білорусь А. Г. Лукашенка газеті «The Washington Post» (США) від 28 лютого 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://video.bigmir.net/show/209896>.
29. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – Харьков, Изд-во БЕК, 1994. – С. 193.
30. Крижановський А. Ф. Законність і правопорядок: «сіамські близнюки» чи самостійні правові категорії? / А. Ф. Крижанівський // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ : збірник наукових праць. – Л.: ЛьвДУВС, 2011. – Вип. 1 (1). – С. 27–36. – (Серія : юридична).
31. Тальянин В. В. Режим правозаконности (Теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / Тальянин Валерий Викторович. – СПб., 1999. – 181 с.
32. Хайек Ф. Дорога к рабству / Фридрих фон Хайек // Вопросы философии. 1990. – № 11. – С. 123–131.
33. Мосьондз С. О. Правозаконність як обов'язкова умова адміністративно-правової охорони сфери науки в Україні / С. О. Мосьондз // Журнал східноєвропейського права. – 2013. – № 1. – С. 6–11.
34. Кудрявцев В. Л. Обеспечение конституционной законности прокурором в уголовном судопроизводстве: нормативно-теоретическая основа и проблемы реализации / В. Л. Кудрявцев // Вопросы правоведения. – 2016. – № 1 (35). – С. 167–187.
35. Куров С. В. Проблемы законности в сфере образования / С. В. Куров // Правовая политика и правовая жизнь. – 2002. – № 2. – С. 156–160.
36. Захарова О.С. Законность в юрисдикционной правовой ссјерс / О.С. Захарова // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. Вып. 21: «Правовой нигилизм» и «чувство законности в России»: соотношение, значение, формы / под ред. Ю.Н. Ста-рилова. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. – С. 70–79.
37. Конституция СССР // Юридическая литература. – Москва, 1986. – 821 с.
38. Козюбра М. Праворозуміння: поняття, типи та рівні / М. Козюбра. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.info-prensa.com/article-317.html>.

*В статті розглянуті основні аспекти взаємодії принципу законності і принципу верховенства права в адміністративному судопроизводстві. Досліджено проблематику чередності їх застосування. Проведено аналіз існуючих мнень, характеризуючих обмеження принципу верховенства права принципом законності. Охарактеризовано погляди щодо суперечності цих двох принципів.*

**Ключевые слова:** принцип верховенства права, принцип законности, зависимость, сочетание, противоречие, права человека, судопроизводство, справедливость.

*The article deals with the main aspects of the interaction of the principle of legality and the rule of law in administrative court proceedings. The problems of the order of their application are investigated. An analysis of existing opinions characterizing the limitations of the rule of law. The views on the contradiction of these two principles are characterized.*

**Key words:** principle of rule of law, principle of legality, dependence, combination, contradiction, human rights, legal proceedings, justice.