

Педько Ю.С., Дерещ В.А., Пухтецька А.А., Кірмач А.В., Люлька Л.В. За заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.

2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / Гол. ред. колегії: В. Б. Авер'янов. – К.: Юрид. думка, 2005. – Т. 2: Особлива частина. – 624 с.

3. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – Вид. 2-ге, перероб. та доп. – К.: Атіка, 2009. – 640 с.

4. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т. О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / [Автор-упорядник В. П. Тимошук]. – К.: Факт, 2003. – 496 с.

6. Проект Закону України "Про адміністративні послуги" реєстр. № 83, січень 2010. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=41734](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=41734)

7. Адміністративно-процедурний кодекс України: Законопроект від 18 липня 2008 р. № 2789 / [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=33073](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=33073)

8. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 54. – Ст. 1871.

9. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

10. Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI // Урядовий кур'єр. - № 8 (17 січня 2012 р.). - С. 12 - 16.

11. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2007. – 992 с.

12. Несвіт Є.О., Степаненко В.В. Місце процедур в адміністративному процесі України // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2011. – № 1. – С. 169 - 173.

УДК 342.92 (477)

А.С. Кравцов

**■ СПІВВІДНОШЕННЯ ПРИНЦИПІВ ВЕРХОВЕНСТВА  
ПРАВА ТА ПРІОРИТЕТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ  
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ**

У статті автор розглядає співвідношення принципів верховенства права та пріоритету прав і свобод людини в адміністративному праві Украї-

ни. Зазначається, що принципи адміністративного права України повинні ґрунтуватися на ідеї пріоритету прав і свобод людини.

Ключові слова: *свідвідношення, система принципів адміністративного права; принцип пріоритету прав і свобод людини; принцип верховенства права; принцип верховенства закону.*

В статтє автор рассматривает соотношение принципов верховенства права и приоритета прав и свобод человека в административном праве Украины. Отмечается, что принципы административного права Украины должны основываться на идее приоритета прав и свобод человека.

Ключевые слова: *соотношение, система принципов административного права; принцип приоритета прав и свобод человека; принцип верховенства права; принцип верховенства закона.*

In article the author considers a ratio of principles of the rule of law and a priority of the rights and freedoms of the human in administrative law of Ukraine. It is noted that principles of administrative law of Ukraine should be based on idea of a priority of the rights and freedoms of the human.

Key words: *ratio, system principles of administrative law; principle priority of rights and freedom of human; principle rule of law; principle rule of legality*

Проблематика принципів адміністративного права України не була належним чином вивчена та переосмислена на основі сучасних надбань юридичної науки, тенденцій державно-правової практики та новітньої правової методології. Ті самі поодинокі дослідження, присвячені цій проблемі, фокусуються на визначенні переліку основних принципів адміністративного права та уточненні їх змісту, але не торкаються інших значних питань цієї теми, зокрема проблеми взаємозв'язку принципів адміністративного права між собою та з іншими принципами, що діють у правовій системі.

Переконані, що всі сучасні принципи адміністративного права України взаємодіють між собою та з іншими принципами, що діють в правовій системі. Але яке місце в системі галузевих засад адміністративного права посідає принцип пріоритету прав і свобод людини? Це важливе питання ще не було предметом окремих наукових досліджень в означеній галузі. Припустимо, що ідея пріоритету прав і свобод людини є стрижнем, навколо якого повинні формуватися і розвиватися всі інші сучасні принципи адміністративного права України. Але на центральне місце серед принципів адміністративного права можуть претендувати й інші загальновизнані ідеї. Наприклад, принцип верховенства права. Тому, бачиться доцільним розглянути пи-

тання про взаємодію та співвідношення в адміністративному праві саме принципів пріоритету прав і свобод людини та верховенства права.

Слід зазначити, що це питання є дуже складним та в літературі майже не розглядається. Крім того, плутанина з цього питання починається ще у законодавстві України. Так, відповідно до статті 8 Конституції України в нашій державі визнається і діє принцип верховенства права. Далі пояснюється, що Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується<sup>1</sup>.

Виходячи зі змісту зазначеної норми, може здатися, що саме це і є "верховенством права" за Основним законом. Але, якщо аналізувати глибше, то стає зрозумілим, що в статті 8 Конституції України закріплено саме верховенство закону (верховенство Конституції в системі нормативно-правових актів), адже остання є Основним законом держави. Тобто принцип верховенства права може ототожнюватися з принципом верховенства закону.

Розуміння принципу верховенства права є дискусійним й в юридичній науці. Є два основних підходи до його визначення, як і до визначення самого права. Це позитивістський підхід та природно-правовий підхід до сутності права. Згідно першого, право ототожнюється з законом, а верховенство права – це верховенство закону (Верховенство Конституції). Наприклад, як в статті 8 Конституції України.

Прихильники другого підходу розуміють право по-іншому. Право не ототожнюється з законом, а є ширшим поняттям, яке включає ідеї та принципи; традиції; норми моралі, природні права людини тощо. Наприклад, так верховенство права розуміє й Конституційний Суд України, який у рішенні по справі про призначення судом більш м'якого покарання (2004 рік) зазначив, що верховенство права – це панування права в суспільстві. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Таке ро-

---

<sup>1</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.

зуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи<sup>1</sup>. Ми підтримуємо другу точку зору, та на її основі розуміємо верховенство права.

Але на цьому плутанина в законодавстві не закінчується, тому що в деяких нормативно-правових актах цей принцип розуміється інакше та ототожнюється з принципом пріоритету прав і свобод людини. Так, згідно статті 8 Кодексу адміністративного судочинства України, суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини. Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини<sup>2</sup>.

Виходячи з цього, може здатися, що верховенство права – це і є пріоритет прав і свобод людини щодо інших цінностей суспільства. Тобто пріоритет прав і свобод людини та верховенство права – це один і той же принцип. Адже, поняття верховенства права визначається через пріоритет прав і свобод людини.

Але в деяких вітчизняних законах пріоритет прав і свобод людини й верховенство права наводяться як окремі принципи. Наприклад, у статті 5 Закону України "Про основи національної безпеки України" вказується, що основними принципами забезпечення національної безпеки є: пріоритет прав і свобод людини та громадянина; верховенство права; пріоритет договірних (мирних) засобів у розв'язанні конфліктів; своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам; чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні національної безпеки; демократичний цивільний контроль над Воєнною

<sup>1</sup> Рішення Конституційного суду України у справі про призначення судом більш м'якого покарання від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>.

<sup>2</sup> Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України, 2005. – № 35-36. № 37. – Ст. 446.

організацією держави та іншими структурами в системі національної безпеки; використання в інтересах України міждержавних систем та механізмів міжнародної колективної безпеки<sup>1</sup>.

Виходячи з зазначеного, маємо два різних принципи – пріоритет прав і свобод людини та верховенство права. І виникає цікаве питання: в Україні пріоритет прав і свобод людини чи все ж таки верховенство права? Двох перших бути не може. Або це один і той же загальний принцип.

Вважаємо, що це негативний результат різних підходів до закріплення основоположних ідей у нормативно-правових актах. У деяких законах закріплюється перелік основних принципів без роз'яснення їх сутності. В інших – роз'яснюється сутність принципів, але вона може відрізнятись. Крім того, є низка Законів в яких принципи прямо не закріплюються, а випливають зі змісту статей. Наприклад, якщо порівняти статті присвячені принципам у таких Законах як "Про державну службу" (стаття 3) та "Про міліцію" (стаття 3), ми побачимо абсолютно різний підхід до їх закріплення. А наприклад, у Кодексі України про адміністративні правопорушення принципи такого важливого інституту адміністративного права як адміністративна відповідальність – взагалі не знайшли свого належного закріплення. І таких прикладів дуже багато. Тому ми переконані, що повинен бути єдиний підхід до закріплення принципів у законах – це наявність окремого розділу нормативно-правового акту присвяченого основоположним засадам, де спочатку в окремій статті дається перелік принципів, а наступні статті розкривають зміст кожного з них.

Безумовно, принцип пріоритету прав і свобод людини за своїм змістом близький до принципу верховенства права. Але ототожнювати зміст цих принципів також не можна, оскільки принцип пріоритету прав і свобод людини є певним самостійним принципом, що закладає чіткий і важливий зміст у складний і багатогранний процес правового регулювання. Справді, якщо конституційний принцип верховенства права насамперед встановлює загальний тип відносин між державою і правом, мається на увазі те, що навіть виступаючи одним з "творців" права, держава підпорядкована йому і не може порушувати ті правові норми, які врегульовують її діяльність, то принцип пріоритету прав людини розглядає цей зв'язок у дещо іншому аспекті, а саме через призму відносин держави і індивіда, коли дер-

---

<sup>1</sup> Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

жава виявляється водночас обмеженою правами людини й такою, чия діяльність спрямовується у чітко визначеному напрямі<sup>1</sup>.

На думку І. Пахомова, у Конституції взагалі не визначається зміст поняття "верховенство права". І тільки кодекс адміністративного судочинства визнає верховенство права принципом судочинства. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини (стаття 8 КАСУ). Чому виникла необхідність вживання Європейським судом з прав людини принципу верховенства права? Верховенство закону – це принцип національної системи права. Національне законодавство країн Європейського Союзу (ЄС) при верховенстві закону не охоплює правил, встановлених органами ЄС, які хоча і не є юридичними у класичному розумінні цього слова, але є обов'язковими для членів ЄС. Саме це обумовлює принцип верховенства права, яким охоплюється національне законодавство при верховенстві закону і правила ЄС. Цей принцип має важливе значення в діяльності Європейського суду з прав людини. Україна поки що не є членом Європейського Союзу, і його правила не є обов'язковими на її території. Конвенція про захист прав людини і основних свобод є в Україні законом, частиною національного законодавства України при верховенстві закону. Тому, на думку вченого, належних підстав для вживання в Україні принципу верховенства права немає<sup>2</sup>. Хоча справедливо буде вказати на те, що останнім часом принцип верховенства права все ж продовжує з'являтися у законах. Наприклад, у Законі України "Про засади запобігання і протидії корупції" (ст. 3)<sup>3</sup> верховенство права визнається принципом, на якому ґрунтується діяльність із запобігання і протидії корупції.

Коли ставиться під сумнів сама можливість реалізації "панування права" у постсучасному світі, слід враховувати думку про те, що ця ідея і цей принцип правління повинні бути об'єктом перегляду (переусвідомлення) відповідно до нових реалій функціонування права, влади і законів. Деякі дослідники схильні вважати, що принцип "панування права" у процесі своєї реалізації помітно обмежує процес здійснення влади жорсткими межами своїх вимог, які містяться в за-

<sup>1</sup> Лукаш О.Л. Принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів державної влади в Україні // Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2007. - № 12. - С. 85.

<sup>2</sup> Пахомов І. Проблеми розвитку інститутів адміністративного права України та шляхи їх вирішення // Право України. - 2007. - № 10. - С. 4.

<sup>3</sup> Див.: Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. №3206-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2011. - № 40. - Ст. 404.

коні. Цим він загрожує здійсненню ефективного, прогресивного управління. Ще одну позицію позначено прихильниками антиформалістської юриспруденції, які стверджують, що цей принцип, ця правова доктрина зазнає такого безкінечного маніпулювання, що не підлягає ніякому визначенню<sup>1</sup>.

Зрозуміло, що права людини вищі за верховенство права, як і людина важливіша за державу. Це прямо закріплено в статті 3 Конституції України – людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Отже, принцип пріоритету прав і свобод людини полягає в тому, що людина, її права і свободи визнаються найвищою соціальною цінністю та є пріоритетними щодо інтересів держави. Водночас взаємодія принципу пріоритету прав і свобод людини з принципом верховенства права дозволяє створити таку модель функціонування державної влади, яка і відображає ідею правової держави як у формальному, так і в матеріальному аспекті, коли поняття права наповнюється своїм конкретним змістом. У результаті цього держава у своїй діяльності керується вже не абстрактною ідеєю права, в якій іноді досить важко встановити пріоритетність між правом держави та правом людини, а конкретно визначеними на конституційному рівні правами і свободами людини<sup>2</sup>. Визнання принципу пріоритету прав і свобод людини, закріплення його в Конституції та іншому законодавстві України, на наш погляд, дає підстави стверджувати про наближення України до ідеї правової держави та людиноцентристського світогляду у галузі публічного управління і адміністративного права.

Переконані, що найважливішим ціннісним орієнтиром діяльності виконавчої влади, згідно статті 3 Конституції України є принцип пріоритету прав і свобод людини. При цьому даний принцип цілком заслуговує на центральне місце в системі сучасних принципів адміні-

---

<sup>1</sup> Оніщенко Н.М. Сприйняття права в умовах демократичного розвитку: проблеми, реалії, перспективи: Монографія / Відп. ред. академік НАН України Ю.С. Шемшученко. - К.: Юридична думка, 2008. - С. 287.

<sup>2</sup> Лукаш О.Л. Принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів державної влади в Україні // Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2007. - № 12. - С. 90.

стративного права України. Усі галузеві принципи адміністративного права України повинні ґрунтуватися на ідеї пріоритету прав і свобод людини та доповнювати і уточнювати останню.

Крім того, вважаємо, що в статті тільки започатковано дослідження впливу принципу пріоритету прав і свобод людини на побудову системи сучасних принципів адміністративного права, а тому в подальшому потрібно розглядати його співвідношення з кожним окремим галузевим принципом.

УДК 342.951

Д.Г. Щербатюк

**ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ  
В ЗАКОНОДАВСТВІ ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ  
ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ**

На підставі аналізу положень Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України "Про автомобільний транспорт", матеріалів судової практики і наукових досліджень виділено систему адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Ключові слова: *відповідальність, адміністративні правопорушення, безпека дорожнього руху, об'єкт правопорушення, Державна автомобільна інспекція.*

На основании анализа положений Кодекса Украины об административных правонарушениях и Закона Украины "Об автомобильном транспорте", материалов судебной практики и научных исследований выделена система административных правонарушений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Ключевые слова: *ответственность, административные правонарушения, безопасность дорожного движения, объект правонарушения. Государственная автомобильная инспекция.*

On the basis of analysis of positions of Code of Ukraine about administrative offences and Law of Ukraine "About a motor transport", materials of judicial practice and scientific researches the system of administrative offences is selected in the field of providing of safety of travelling motion.

Keywords: *responsibility, administrative offences, safety of travelling motion, object of offence, The State Auto Inspection activity.*

Останніми роками питання адміністративної відповідальності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху привертають увагу не