

## II. Концептуальні засади адміністративного судочинства

DOI: 10.33498/opus-2019-04-055



Надія Писаренко

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
(м. Харків, Україна)  
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-2159-5459>  
n.pysarenko@ukr.net

УДК 342.95:347.998.85:164.041

### ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА, КОНВЕНЦІЙНІ ГАРАНТІЇ СПРАВЕДЛИВОГО СУДУ ТА ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

АНОТАЦІЯ. Досліджено зміст елементів верховенства права, визначених як обов'язкові Європейською комісією за демократію через право (Венеційська комісія) у Доповіді, датованій березнем 2011 р.

Метою статті є з'ясування того, чи знайшли своє закріплення зазначені елементи в тексті Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України). Зроблено висновок, що ст. 6 “Верховенство права” вміщує інформацію щодо двох із шести обов'язкових елементів. З огляду на цей висновок запропоновано викласти відповідні норми КАС України так, щоб вони були практично застосовними; їх приписи давали можливість наповнити сполучення слів “верховенство права” конкретним змістом, зрозумілим як представникам судової влади, так і приватним особам, які вимушені звертатися за захистом своїх прав.

Представлено “звучання” обов'язкових елементів верховенства права, яке виглядає підходящим для діяльності зі здійснення правосуддя. Так, судова діяльність ґрунтуватиметься на ідеї верховенства права, якщо: 1) правосуддя буде доступним, а суд незалежним і безстороннім; 2) суд неухильно дотримуватиметься законів, діятиме виключно у межах своїх повноважень; 3) прийматиме розумні, справедливі, обґрунтовані та позбавлені будь-яких ознак тиранії рішення; 4) при розгляді справи суд застосовуватиме закон однаково для всіх; 5) суд тлумачитиме закон у спосіб, що забезпечує пріоритет прав людини; 6) остаточні рішення суду не будуть піддаватися сумніву, вони мають неухильно виконуватися, зокрема й через залучення дієвих механізмів, що спонукатимуть до їх виконання.

Забезпечити дотримання наведених елементів верховенства права у судовій діяльності можна шляхом викладення у процесуальному законі правил про принципи судочинства, які розкриватимуть змістове наповнення кожного з цих еле-

© Надія Писаренко, 2019

Надія Писаренко

ментів. Такі правила матимуть виконуваний та лаконічний вигляд, якщо їхні тексти включатимуть інформацію про конвенційні вимоги справедливого суду, описані з огляду на їхнє тлумачення Європейським судом з прав людини. Інакше кажучи, запровадження обов'язкових елементів верховенства права гарантовано у судочинстві через вимоги ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., які мають знайти своє відображення у його (судочинства) принципах.

Враховуючи викладене, представлено оновлений перелік принципів адміністративного судочинства. Деяким із них надано характеристику, на основі якої сформовано правила, які пропонуються для закріплення у національному адміністративному процесуальному законі.

Ключові слова: верховенство права; законність; юридична визначеність; заборона свавілля; адміністративне судочинство; принципи адміністративного судочинства.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України)<sup>1</sup>, будучи першим національним процесуальним законом, що пристосований для розв'язання конфліктів із владою, навіть у первісному вигляді вміщував безліч новел, поява яких пояснювалася, зокрема, і ратифікацією Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Конвенція)<sup>2</sup>.

Так, у КАС України була виокремлена стаття про *верховенство права* як ідеї, що має панувати під час здійснення правосуддя. Зазначене повністю корелюється із Конвенцією, у преамбулі до якої її укладачі, не відносячи верховенство права до завдань Конвенції, згадують його як характерну рису загальної духовної спадщини держав, які приєдналися до цього значущого міжнародного правового акта. Отже, розуміння кожного з конвенційних приписів неможливе без сприйняття їх через призму верховенства права. Останнє твердження, очевидно, є актуальним і для тлумачення конвенційних положень, присвячених висвітленню гарантій справедливого суду, які, за ідеальних умов, мають бути повністю інтегровані у норми національного адміністративного процесуального закону.

З огляду на зазначене дослідження стану відтворення конвенційних гарантій справедливого суду у принципах адміністративного судочинства, розпочнімо зі з'ясування сутності саме верховенства права.

### *Верховенство права в адміністративному судочинстві*

Відносно властивостей, об'єднаних поняттям “верховенство права”, правники дискутують упродовж століть. Відомо, що британець А. Дайсі є одним із фундаторів розуміння цього поняття. Його праця “Основи

www.pravoua.com.ua

<sup>1</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: в редакції Закону України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII <<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>> (дата звернення: 05.11.2018).

<sup>2</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. <[http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004)> (дата звернення: 05.11.2018).

державного права Англії. Вступ до вивчення англійської Конституції”<sup>3</sup> досі не втрачає своєї привабливості, безкінечно цитується, викликає захоплення, а іноді й зазнає критики. Однак із кожним роком світ стає інакшим, а отже, визначені А. Дайсі риси верховенства права потребують не так пристосування до модерних умов, як уточнень.

Українські науковці, ґрунтовно досліджуючи творчу спадщину видатного британця, знаходять у його знаній праці нові відтінки розглядуваної доктринальної ідеї, які забезпечують її дієвість у сучасних умовах<sup>4</sup>. При цьому вони наголошують, що ця ідея отримує силу та життєздатність насамперед через розвинену культуру верховенства права, для якої є традиційним поважати права один одного, ‘не визнаючи пріоритету жодного із основних фундаментальних прав перед іншими, де межею для дії одного права є лише дія іншого права та дія закону’<sup>5</sup>.

Особливої актуальності питання визначення змісту верховенства права набуває під час проведення реформ. Адже у теперішніх суспільствах зміни зазвичай пояснюють прагненням вигадати такі механізми, реалізація яких дасть змогу якнайкраще забезпечити дотримання вимог, що походять із сутності цієї фундаментальної категорії.

16 листопада 2006 р. Старший судовий лорд Великої Британії Т. Бінгем представив у Кембриджському університеті лекцію “Верховенство права”.

Обранню теми лекції передувала надзвичайна в історії Британії подія – прийняття Акта про конституційну реформу 2005 р., яким, поміж іншого, по-новому визначалася конституційна роль окремих британських державних інституцій з обережністю, однак, що такі новації будь-яким несприятливим чином не вплинуть на “існуючий конституційний принцип верховенства права”. Проте Акт не давав визначення верховенству права.

Отож, Т. Бінгем, підкреслюючи повсюдну вживаність сполучення слів “верховенство права” без встановлення його змісту, спробував з’ясувати, що розуміють сучасні британці під цією загальновідомою конструкцією.

Т. Бінгем на день подання лекції обіймав посаду Старшого судового лорда, “еквівалентом” якої з 2009 р. стала посада Голови Верховного Суду Великої Британії. Будучи головним суддею своєї країни, на початку лекції він застережливо й дуже гарно відзначив, що будь-які його погляди

<sup>3</sup> А Дайсі, *Основы государственного права Англии. Введение въ изучение английской Конституции* (Типограф Товарищества И Д Сытина 1905).

<sup>4</sup> С Головатий, *Верховенство права: монографія* (Фенікс 2006); Б Малишев, ‘Принцип панування права (the rule of law) у праці Альберта Дайсі “Вступ до вивчення конституційного права”’ (2008-2009) 6-7 Проблеми філософії права 118; А Фомін, ‘А. Альберт Дайсі про панування закону як верховенство права у вузькому сенсі’ (2013) 10 Право України 170; Л Єресько, ‘Верховенство права як результат судової практики: погляди А. Дайсі’ (2016) 11-12 Юридична Україна 68.

<sup>5</sup> Єресько (н 4).

Надія Писаренко

відносно розуміння верховенства права 'можуть зів'янути або вмерти у світлі майбутніх змагальних доказів у конкретній справі'<sup>6</sup>.

Незважаючи на останнє застереження, Т. Бінгем все одно дав своє бачення стрижневого правила верховенства права, а потім перелічив вісім підправил, що впливають із останнього, конкретизують його, при цьому зауваживши, що 'нічого нового, на жаль, в них немає, і більш винахідливі уми могли б, без сумніву, запропонувати додаткові або кращі підправила, або обмежитись меншою їх кількістю'<sup>7</sup>.

За Т. Бінгемом, стрижнем принципу верховенства права є те, що всі особи (як публічні, так і приватні) й органи влади в державі повинні бути зв'язані законами, що є відкрито проголошеними, зорієнтованими на майбутнє та застосовуються у судах.

Додамо на розвиток цього першочергового правила завершальну цитату від Т. Бінгема:

<...> здається, що верховенство права дійсно значною мірою залежить від негласної, але фундаментальної домовленості між особою та державою, об'єктом та суб'єктом управління, відповідно до якої кожна зі сторін жертвує певною частиною свободи і повноважень, якими вони могли б володіти.

Особа, яка живе у суспільстві, беззаперечно погоджується, що він чи вона не можуть користуватися неприборканою свободою, яка була в Адама у райських кущах до створення Єви, та приймає обмеження, введені належним чином створеними законами, через користь, яку у підсумку вони дарують.

Держава, зі свого боку, погоджується, що вона не може як всередині країни, так і за кордоном робити все, що заманеться, а лише те, що закони, якими вона зв'язана, уповноважують її робити.

Якщо цей висновок правильний, то він є втішним для всіх нас, хто, тією чи іншою мірою, присвятив своє життя служінню законові, оскільки він означає, що ми не є (як нас інколи вважають) лише наглядачами за сухими розпорядчими правилами, а ми, разом з іншими, є хранителями священного вогню, який надихає та просвітлює суспільство, в якому живемо<sup>8</sup>.

Кожне з восьми підправил, наданих Т. Бінгемом, заслуговує на окрему увагу.

Стрімке уявлення про ці підправила може бути таким: Т. Бінгем, формулюючи їх, фактично поставив вимоги до представників усіх гілок вла-

www.pravolia.com.ua

<sup>6</sup> Т. Бінгем, 'Верховенство права: шестая ежегодная лекция в честь вице-ректора Кембриджского университета сэра Д. Уильямса (16 ноября 2006 г.)' <<http://legalitas.com.ua/ukr-t-binrem-verhovenstvo-prava>> (дата звернення: 05.11.2018).

<sup>7</sup> Там само.

<sup>8</sup> Там само.

ди. Так, законодавець має ухвалювати зрозумілі, ясні, передбачувані та доступні закони, якими забезпечувати належний рівень фундаментальних прав людини. Виконавча влада повинна здійснювати надані їй повноваження розумно, добросовісно, винятково для тих цілей, для яких ці повноваження надавались, та без перевищення їхніх меж. Судова влада, як і виконавча, має застосовувати закони до всіх однаково, за винятком випадків, коли різні об'єктивні умови слугують достатнім виправданням для диференціації. Суд повинен бути доступним і справедливим<sup>9</sup>.

Здається, все дуже просто й універсально. Однак країни, що оперують у своїх законах поняттям “верховенство права”, відзначаються відчутними, обумовленими різними обставинами відмінностями, а тому їхнє прагнення досягнути консенсусу стосовно обов'язкових його (верховенства права) елементів виглядає природним.

У цьому контексті доречно звернутися до тексту доповіді Європейської комісії за демократію через право (Венеційська комісія) “Верховенство права” 2011 р., автори якої, до речі, під час її укладання послуговувалися авторитетним, представленим вище, баченням Т. Бінгема.

На початку доповіді її укладачі сповістили, що їхньою метою є виклад загально визнаного чіткого розуміння верховенства права, завдяки чому міжнародні організації, а також національні та міжнародні суди могли би тлумачити та застосовувати цю фундаментальну цінність<sup>10</sup>.

Поступово розглядаючи позиції відносно змістового наповнення верховенства права, способів його відображення у позитивному праві, автори доповіді дійшли висновку, що обов'язковими елементами верховенства права є:

1. Законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права.
2. Юридична визначеність.
3. Заборона свавілля.
4. Доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю.
5. Дотримання прав людини.
6. Заборона дискримінації та рівність перед законом<sup>11</sup>.

Наведений список елементів відтворює текст доповіді у тій її частині, де він закріплений. Таке відтворення здійснено навмисно, щоб запропонувати сприймати верховенство права як ідею, сповнену ідеями. Зазначе-

<sup>9</sup> Бингем (н 6).

<sup>10</sup> ‘Верховенство права: доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 року)’ <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr)> (дата звернення: 05.11.2018).

<sup>11</sup> Там само.

Надія Писаренко

не сприйняття дає змогу говорити про те, що верховенство права панує там, де владні інституції у своїй діяльності дотримуються низки чітко виражених правил, кожне з яких саме собою є принципом, а отже, бажаним є закріплення кожного з них у законі з подальшим його власним тлумаченням.

Згадаймо, у додатку до доповіді Венеційської комісії 2011 р. розміщено контрольний перелік питань для оцінки дотримання верховенства права в окремих державах. Питання в ньому сформульовано відносно кожного із визначених Комісією обов'язкових елементів верховенства права<sup>12</sup>.

У 2016 р. Венеційською комісією на заміну першому варіанту контрольних питань розроблено новий, докладний їх перелік. Привертає увагу те, що у докладному переліку не сформульовано питань для оцінки такого елемента верховенства права, як дотримання прав людини. Однак на підставі ознайомлення із питаннями, включеними до першого варіанта переліку, а також аналізу змісту докладного його варіанта, можна припустити, що укладачі останнього роблять висновок, що оцінка дотримання решти обов'язкових елементів верховенства права дає можливість впевнено пересвідчитися у тому, чи є повага до прав людини ідеєю, що панує у суспільстві, чи знайшла вона належне відображення у текстах нормативних актів, які походять від законодавця, чи дотримуються цієї ідеї ті, кого держава уповноважила на застосування норм права.

У передмові до переліку 2016 р. підкреслено, що верховенство права фокусується на обмеженні влади та незалежному контролю за діяльністю державних органів, а одним із найважливіших елементів контексту, у якому здійснюється принцип верховенства права, є правова система загалом. Водночас, як далі відзначено авторами переліку, контекстуальні елементи верховенства права не обмежуються тільки правовими факторами. Наявність (або відсутність) у суспільстві загальної правової культури, а також те, як ця культура співвідноситься з існуючою правовою системою, допомагають визначити, до якого ступеня та наскільки конкретно ті або інші елементи верховенства права мають бути недвозначно прописані у законі<sup>13</sup>.

Очевидно, що укладачі доповіді (як і Т. Бінгем у своїй лекції) висунули вимоги до владних суб'єктів, однак зробили це через встановлення обов'язкових елементів верховенства права та формулювання питань для оцінки його (верховенства права) дотримання. Спробуємо стисло визначити, в чому полягають ці вимоги до представників судової вла-

www.pravoua.com.ua

<sup>12</sup> Верховенство права (н 10).

<sup>13</sup> 'Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права: принят на 106-м пленарном заседании Венецианской комиссии 11-12 марта 2016 г.' <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-rus)> (дата звернення: 05.11.2018).

ди, але відійдемо від запропонованої в доповіді послідовності та дещо змінимо формулювання задля кращої їх пристосовності до діяльності зі здійснення правосуддя. У результаті основні положення будуть такими:

1. Правосуддя має бути доступним, а суд незалежним та безстороннім.
2. Суд, як і будь-який інший суб'єкт влади, повинен неухильно дотримуватися законів, діяти виключно у межах своїх повноважень.
3. Навіть у випадку, коли останні є дискреційними, суду заборонено припускати свавілля у своїй діяльності: рішення, ухвалені у результаті реалізації дискреційних повноважень, мають бути розумні, справедливі, обґрунтовані та позбавлені будь-яких ознак тиранії.
4. Вирішуючи справу, суд повинен застосовувати закон однаково для всіх; жодній особі чи групі осіб не можуть надаватися особливі юридичні привілеї.
5. При цьому суд під час вирішення конфлікту має надавати закону тлумачення у спосіб, що забезпечує пріоритет прав людини.
6. І, нарешті, остаточні судові рішення не можуть піддаватися сумніву, а отже, вони не можуть бути предметом оскарження; '<...> жодна зі сторін не має права вимагати перегляду остаточного та обов'язкового рішення суду просто тому, що вона має на меті добитися нового слухання справи та нового її вирішення'<sup>14</sup>. Такі рішення мають неухильно виконуватися, зокрема й через залучення дієвих механізмів, що спонукають до їх виконання. На завершення варто додати, що остаточність судових рішень виявляється також у тому, що існування у державі суперечливих актів, ухвалених представниками вищих судів, вважається неприпустимим<sup>15</sup>.

Вважаємо за важливе зазначити про таке: верховенство права панує там, де владні інституції дотримуються всіх без винятку принципів-правил, названих Венеційською комісією обов'язковими його елементами; нехтування хоча б одним із них призводить до ігнорування самої ідеї.

Як вже зазначалося, КАС України в редакції 2005 р. був першим національним процесуальним законом, у тексті якого верховенство права названо одним із принципів судочинства; у відповідному переліку воно посідало вищу сходинку. Стаття 8 цього Кодексу мала такий зміст:

1. 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.

<sup>14</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі "Брумареску проти Румунії" від 28 жовтня 1999 р. <<http://www.eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=307>> (дата звернення: 05.11.2018).

<sup>15</sup> Н Писаренко, 'Верховенство права в адміністративному судочинстві: від доктринальної ідеї до практичної імплементації' (2018) 1 Вісник Національної академії правових наук України 134.

Надія Писаренко

2. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.
3. Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.
4. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини<sup>16</sup>.

У КАС України у редакції 2017 р. верховенство права також посідає першу позицію у переліку засад (принципів) судочинства (ч. 3 ст. 2), а стаття із назвою “Верховенство права” не зазнала змін (ст. 6).

Навіть поверховий аналіз ст. 6 дає змогу сказати, що законодавець в її тексті назвав два з шести елементів верховенства права – доступ до правосуддя (частини 3 та 4) і дотримання прав людини (ч. 1). Така “усіченість” не компенсується наявністю у цій статті ч. 2 із застереженням щодо застосування верховенства права з урахуванням практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Адже у своїх рішеннях ЄСПЛ апелює до кожного з елементів, тобто досліджує дотримання верховенства права через з’ясування питання, чи не проігнорований будь-який із шести його обов’язкових елементів.

Отже, постає запитання: чи не є доцільним у національному процесуальному законі замість викладення загальних, дуже поверхових фраз, фіксувати всі обов’язкові вимоги верховенства права й надавати їм пояснення з огляду на їх сприйняття ЄСПЛ?

У пошуках відповіді на це запитання ще раз повернімося до висловленої Венеційською комісією глибокої та слушної позиції, за якою наявність (або відсутність) у суспільстві загальної правової культури, а також те, як ця культура співвідноситься із дійсною правовою системою, допомагають визначити, до якого ступеня та наскільки конкретно ті або інші елементи верховенства права мають бути недвозначно прописані у законі<sup>17</sup>.

У цьому контексті логічним є спосіб викладення нормативного матеріалу, продемонстрований законодавцем у Законі України “Про судоустрій і статус суддів” (далі – Закон) і, на жаль, не використаний у тексті КАС України.

Частина 1 ст. 6 Закону “Завдання суду” виглядає так:

www.pravoua.com.ua

<sup>16</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20170803>> (дата звернення: 05.11.2018).

<sup>17</sup> Контрольний список вопросов для оценки соблюдения верховенства права (п. 13).



Суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України<sup>18</sup>.

Статті з 6 по 14 Закону присвячено окресленню змісту засад судочинства, серед яких і ті, що є обов'язковими елементами верховенства права.

Таким чином, у Законі верховенство права представлено як доктринальна ідея, що наповнена чітко визначеними елементами, кожен із яких сам собою є нормативно закріпленим принципом.

Повертаючись до тексту КАС України, відзначимо, що решту елементів верховенства права, крім тих, що зафіксовано у ст. 6, згадують як у переліку принципів судочинства, так і у наступних положеннях Кодексу. Так, зі змісту ст. 7 “Джерела права, які застосовуються судом” впливає вимога законності як неухильного дотримання законів та здійснення владних функцій у межах наданих повноважень, ст. 8 говорить про рівність усіх учасників процесу перед законом і судом, а ст. 14 присвячена обов'язковості судових рішень.

Однак, чи є виправданим, таким, що сприяє якнайкращому розумінню значення та змісту верховенства права, таке “розпорошення” його елементів у тексті процесуального закону? Чи створює подібний виклад нормативного матеріалу умови, за яких учасники судового процесу будуть повністю “озброєні” у протистоянні з владою, а суд зможе швидко й адекватно реагувати на порушення вимог, що охоплюються правовим явищем, яке розглядається?

Дозволимо собі стверджувати, що за сучасних умов чітке закріплення у приписах національного процесуального закону всіх обов'язкових елементів верховенства права є розумним; відповідні приписи виглядатимуть практично застосовними, оскільки наповнять сполучення слів “верховенство права” конкретним змістом, зрозумілим як представникам судової влади, так і приватним особам, вимушеним звертатися до останніх за захистом своїх прав.

Міркування з приводу доцільності закріплення у процесуальному законі окремо кожного з елементів верховенства права спробуємо обґрунтувати ще й на прикладі – через звернення до рішення ЄСПЛ у справі “Щокін проти України”, що датоване жовтнем 2010 р.

Нагадаємо, що в ньому ЄСПЛ встановлено порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, оскільки заявника було зобов'язано сплатити

<sup>18</sup> Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>> (дата звернення: 05.11.2018).

Надія Писаренко

додатково суму прибуткового податку з його доходу, отриманого не за місцем основної роботи, за наявності очевидної суперечності між Декретом Кабінету Міністрів України та Указом Президента України, які регулювали питання оподаткування доходів громадян<sup>19</sup>.

Пан Щокін намагався захистити свої права у національних судах. Тричі (у 2002, 2003 та 2004 рр.) він звертався із позовними заявами, в яких просив визнати протиправними і скасувати податкові повідомлення, якими на нього покладался обов'язок сплатити донараховані суми податку. Останнє з дев'яти судових рішень було ухвалено Вищим адміністративним судом України за правилами чинного на той час КАС України в редакції 2005 р. І лише перше судове рішення – рішення від 2002 р. – було ухвалено на користь пана Щокіна: суд першої інстанції визнав протиправним та скасував оспорюване податкове повідомлення. Рештою рішень вимоги позивача визнавалися необґрунтованими, а акти податкових органів такими, що відповідають законові.

ЄСПЛ, доводячи свою позицію відносно порушення конвенційних норм у цій справі, вказав на недотримання трьох вимог верховенства права, а саме:

– *законності*: національні органи, вирішуючи “долю” справи Щокіна, застосовували норми без огляду на юридичну силу актів, в яких їх об'єднано;

– *юридичної визначеності*: акти з питань оподаткування, застосовані національними органами у справі Щокіна, явно суперечили один одному, а отже, їхні норми не гарантували, що перебіг відносин, які ними врегульовано, буде передбачуваним;

– *заборони свавілля*: покладаючи на пана Щокіна додатковий обов'язок щодо сплати податку, національні органи втрутилися у його право; таке втручання визнано судом свавільним, бо здійснено воно не на підставі закону та з недотриманням справедливого балансу між загальними інтересами суспільства та вимогами захисту основоположних прав окремої особи (принцип пропорційності).

Отже, можемо висловити небезпідставне припущення, що за умов наявності закону, який надавав би чітке розуміння сутності верховенства права через закріплення його обов'язкових елементів, пану Щокіну не довелося б звертатися до ЄСПЛ, оскільки представники національної судової системи, “озброєні” таким розумінням, здатні були б побачити очевидну протиправність рішень податкових органів і продемонструвати своє прагнення надати захист порушеним правам приватної особи.

www.pravoua.com.ua

<sup>19</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі ‘Щокін проти України’ від 14 жовтня 2010 р. <[http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_858](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_858)> (дата звернення: 05.11.2018).

*Елементи верховенства права як принципи  
адміністративного судочинства та їх спорідненість  
із конвенційними гарантіями справедливого суду*

У межах нашого дослідження цікавим видається звернення до законів інших держав, де введено спеціальні правила судового розгляду спорів за участю суб'єктів владних повноважень; у цих законах вміщено і норми про засади такого розгляду. У полі зору дев'ять процесуальних нормативних актів країн, які ратифікували Конвенцію, а отже, намагаються запроваджувати такі правила здійснення правосуддя, які ґрунтуються на базових вимогах, закріплених у цьому міжнародному документі. Це: 1) Адміністративно-процесуальний кодекс Азербайджанської Республіки; 2) Кодекс адміністративного судочинства Республіки Вірменія; 3) Адміністративно-процесуальний кодекс Республіки Болгарія; 4) Адміністративно-процесуальний кодекс Німеччини; 5) Адміністративно-процесуальний кодекс Грузії; 6) Адміністративно-процесуальний закон Латвії; 7) Закон Литовської Республіки про провадження в адміністративних справах; 8) Закон Нідерландів про загальне адміністративне право; 9) Адміністративно-процесуальний кодекс Естонської Республіки\*.

Для початку зауважимо, що у жодному із цих законів не вжито сполучення слів “верховенство права”. У деяких із них відсутні розділи, глави або окремі статті, які об'єднували чи закріплювали б принципи адміністративного судочинства.

Приміром, у німецькому законі у різних його параграфах знаходимо лише декілька правил, напряду присвячених принципам. Перше правило розміщено у § 1 та стосується незалежності адміністративних судів. Воно має такий вигляд: ‘Адміністративне судочинство здійснюють незалежні, відокремлені від адміністративних органів суди’. У кількох інших правилах торкаються питань рівності сторін, змагальності та усності судового процесу, а також об'єктивного дослідження обставин у справі: у § 97 відзначено, що учасникам повідомляють про всі судові засідання з дослідження доказів; вони можуть бути присутніми при дослідженні доказів, мають право ставити питання по суті справи свідкам та експертам; у п. 1 § 96 йдеться про те, що суд досліджує докази під час усного розгляду справи; у п. 1 § 86 закріплено, що суд не зв'язаний наданими доказами та клопотаннями учасників про їх допустимість. Параграф 55 Адміністративно-процесуального кодексу Німеччини включає інформацію про дію в адміністративному судочинстві приписів Закону про судо-

\* Всі названі процесуальні закони об'єднано у збірці, що була видана у 2013 р. за підтримки Фонду Сорос-Казахстан та Представництва Німецького Товариства з Міжнародного Співробітництва (GIZ) у Казахстані.

устрій, що регулюють публічність розгляду справи, підтримання порядку у суді, мову судочинства, обговорення та судового голосування.

Подібним чином правила, в яких відображено принципи, “розкидано” у нідерландському законі, фактично таких правил всього два. Так, у ч. 1 ст. 1:4 Закону Нідерландів про загальне адміністративне право зауважено, що ‘адміністративний суд означає незалежну владу, яка заснована згідно з Законом й уповноважена відправляти правосуддя в адміністративних справах’; у ст. 8:62 задекларовано, що слухання мають бути публічними й визначено підстави для проведення судового засідання у повному обсязі чи частково за закритими дверима. Останні повністю співзвучні з відповідними положеннями, що закріплені у п. 1 ст. 6 Конвенції.

Найвиразніше принципи судочинства відображено у законах Азербайджану, Латвії та Литви. Зокрема, в Адміністративно-процесуальному законі Латвії перелік принципів закріплено у ч. 1 ст. 4. До останніх віднесено принципи: а) дотримання прав людини; б) рівності; в) правомірності; г) розумного застосування норм права; г) заборони свавілля; д) правової довіри; е) застереження закону; є) демократичного устрою, ж) співрозмірності; з) пріоритету закону. Кожен із цих принципів розтлумачено у статтях, що розміщені після ст. 4. Частиною 2 ст. 4 цього акта передбачено, що означений перелік не є вичерпним і в процесі можна застосовувати “відкриті принципи”, що сформовані та розвинуті у практиці чи правознавстві.

Відзначимо, що в Адміністративно-процесуальному законі Латвії об’єднано декілька частин: одна – вміщує процедурні правила прийняття адміністративних актів суб’єктами публічного управління, друга – процесуальні правила з перевірки судами правомірності зазначених актів і, нарешті, на початку закону розміщено частину про загальні правила діяльності і несудових, і судових органів. Наведені вище принципи є спільними засадами для обох видів діяльності; їх представлено у першій частині закону. Характерно, що за назвою вони співзвучні з обов’язковими елементами верховенства права. Окрім цього, їх зміст, описаний у подальших статтях закону, відтворює відображені у Доповіді Венеційської комісії 2011 р. і розвинуті у рішеннях ЄСПЛ позиції щодо наповнення цих елементів. Такий підхід виглядає повністю обґрунтованим, оскільки, як вже зазначалося, верховенство права є ідеєю, на якій має ґрунтуватися діяльність всіх без винятку владних суб’єктів.

Для прикладу візьмемо такий елемент верховенства права, як *заборона свавілля*. За твердженням латвійського законодавця, декларування такої заборони вимагає, щоб, по-перше, і адміністративний акт, і рішен-

ня суду ґрунтувалися на фактах, які є ‘необхідними для їх прийняття та які впливають з об’єктивних та раціональних юридичних міркувань’ (ст. 9 Адміністративно-процесуального закону Латвії). По-друге, якщо адміністративний акт чи судове рішення обмежують право приватної особи, то таке обмеження може бути виправданим лише значним благом для суспільства. Інакше кажучи, адміністративний орган або суд при прийнятті подібних рішень мають встановити, що ‘благо, яке отримує суспільство від обмежень, накладених на адресата, має бути більшим, ніж обмеження його прав чи правових інтересів’ (ст. 13 Адміністративно-процесуального закону Латвії). І, нарешті, по-третє, адміністративний орган, приймаючи рішення про обмеження, а суд, легітимізуючи таке рішення, повинні зважити доцільність його прийняття з огляду на таке: а) будь-який акт, який по суті позбавляє права, не може бути визнаним співрозмірним, а отже – і доцільним; б) акт має бути необхідним для досягнення легітимної мети; в) він повинен бути придатним для досягнення такої мети; г) інших засобів досягнення цієї мети, які менше обмежували б право приватної особи, не існує; ґ) якщо право приватної особи все таки обмежено, то це може бути виправдано лише значним суспільним здобутком (ст. 66 Адміністративно-процесуального закону Латвії).

Отже, зазначені положення Адміністративно-процесуального закону Латвії є гарним взірцем норм, якими не тільки закріплено обов’язковий елемент верховенства права – заборона свавілля, а й надано його належне тлумачення.

Вище ми запропонували “звучання” обов’язкових елементів верховенства права, яке є підходящим для діяльності зі здійснення правосуддя. Нагадаємо, що, за нашою позицією, судова діяльність ґрунтуватиметься на ідеї верховенства права, якщо: 1) правосуддя буде доступним, а суд незалежним і безстороннім; 2) суд неухильно дотримуватиметься законів, діятиме виключно у межах своїх повноважень; 3) суд прийматиме розумні, справедливі, обґрунтовані та позбавлені будь-яких ознак тиранії рішення; 4) при розгляді справи суд застосовуватиме закон однаково для всіх; 5) суд тлумачитиме закон у спосіб, що забезпечує пріоритет прав людини; 6) остаточні рішення суду не будуть піддаватися сумніву, мають неухильно виконуватися, зокрема й через залучення дієвих механізмів, що спонукатимуть до їх виконання<sup>20</sup>.

Забезпечити дотримання наведених елементів верховенства права у судовій діяльності можна шляхом викладення у процесуальному законі правил про принципи судочинства, які розкриватимуть змістове наповнення кожного з цих складників. Окрім цього, очевидним є те,

<sup>20</sup> Писаренко (н 15).

що такі правила матимуть виконуваний і лаконічний вигляд, якщо їх тексти включатимуть інформацію про конвенційні вимоги справедливого суду, описані з огляду на їх тлумачення ЄСПЛ. Наведену думку можна висловити ще й так: запровадження обов'язкових елементів верховенства права гарантовано у судочинстві через вимоги ст. 6 Конвенції, які мають знайти своє відображення у його (судочинства) принципах.

Враховуючи викладене, пропонуємо для закріплення у національному процесуальному законі перелік таких *принципів адміністративного судочинства*:

- 1) доступ до правосуддя в адміністративних справах;
- 2) заборона дискримінації;
- 3) незалежність та безсторонність адміністративного суду;
- 4) публічність судового процесу;
- 5) законність;
- 6) рівність учасників справи перед законом;
- 7) змагальність учасників справи;
- 8) диспозитивність;
- 9) офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 10) право на апеляційний перегляд справи;
- 11) право на касаційне оскарження судового рішення;
- 12) обґрунтованість та остаточність судового рішення;
- 13) розумність строків розв'язання адміністративних справ.

Характеристика більшості з наведених вимог потребує детального аналізу конвенційних гарантій справедливого суду, а отже – окремого ґрунтовного дослідження. У межах цієї статті пропонуємо опис лише деяких із них, аби продемонструвати свої пропозиції відносно способів їх відображення у національному процесуальному законі.

У чинному КАС України складники принципу доступу до правосуддя відображено у статтях 5, 6, 14 та 16. У пункті 10 ч. 2 ст. 2 як засаду судочинства визначено ще й відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судові рішення, що також належить до “часток” цього принципу.

Стаття адміністративного процесуального закону, що об'єднувала б положення згаданих приписів і вміщувала б додаткову, відображену у практиці ЄСПЛ інформацію щодо доступу до правосуддя, на наше переконання, має складатися із правил про: а) безперешкодну можливість звернення до суду всіх осіб, які перебувають під українською юрисдикцією і які вбачають, що рішенням, дією або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено їхні права, свободи чи інте-

реси; б) гарантування кожній особі права участі у судовому розгляді її справи; в) забезпечення приватним особам вільного доступу до правничої допомоги; г) безсумнівне завершення розгляду справи обов'язковим для виконання судовим рішенням; г) гарантоване відшкодування приватній особі судових витрат у разі ухвалення рішення на її користь.

Отже, відповідна стаття КАС України із назвою “Доступ до правосуддя в адміністративних справах” може мати таке текстуальне наповнення:

“1. Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини та громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

2. Кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист.

3. До суду можуть звертатися в інтересах інших осіб органи та особи, яким законом надано таке право.

4. Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи користуються в Україні таким самим правом на судовий захист, що й громадяни та юридичні особи України.

5. Суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України.

6. Забороняється відмова у розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності нормативно-правових актів, що регулюють спірні відносини.

7. Ніхто не може бути позбавлений права на участь у розгляді своєї справи у визначеному цим Кодексом порядку.

8. Учасники справи мають право користуватися правничою допомогою, у тому числі, безоплатною, що надається в порядку, встановленому законом про безоплатну правничу допомогу.

9. Представництво в суді, як вид правничої допомоги, здійснюється виключно адвокатом (професійна правнича допомога), крім випадків, встановлених законом.

10. Розгляд справи в адміністративному суді закінчується ухваленням судового рішення. Судове рішення ухвалюється іменем України.

11. Судове рішення, що набрало законної сили, є обов'язковим до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України.

Надія Писаренко

12. Невиконання судового рішення тягне за собою відповідальність, встановлену законом.

13. Відшкодування судових витрат фізичної чи юридичної особи, на користь якої ухвалене судове рішення в адміністративній справі, гарантується.”

Деякі статті української Конституції та Закону присвячено висвітленню гарантій *незалежності судів* (ст. 125 Конституції та ст. 6 Закону); *про безсторонність* згадано у ч. 3 ст. 6 Закону у контексті заборони втручання у здійснення правосуддя з метою впливу на неупередженість суду.

У КАС України терміни “незалежність” і “безсторонність” не вжито. У частині 1 ст. 2 КАС України вітчизняний законодавець пов’язує завдання адміністративного судочинства зі ‘справедливим, неупередженим та своєчасним вирішенням судом спорів’; у ч. 1 ст. 36 КАС України однією із підстав для відводу (самовідводу) судді визнано ‘наявність інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості або об’єктивності судді’<sup>21</sup>.

Зауважимо, що неупередженість є синонімом безсторонності, а тому остання хоча і зрідка, але згадана у процесуальному законі. Тоді як вимога незалежності залишилася поза увагою авторів КАС України, що, на нашу думку, є недоліком цього акта. Адже саме за цим законом мають вирішувати конфлікти, де стороною виступає представник влади, а отже, він чи вищі органи у системі, часткою якої він є, користуючись наданими повноваженнями, здатні здійснювати вплив безпосередньо на суддів і перебіг судового провадження. Крім цього, справи адміністративної юрисдикції, як правило, цікавлять громадськість, викликають суспільний резонанс. Тому не виключаємо імовірність “зазіхання” на незалежність та безсторонність суду і з боку відповідних інституцій.

Висловлені міркування підштовхують до висновку про доцільність розміщення у тексті КАС України окремої статті із назвою “*Незалежність та безсторонність адміністративного суду*”, яка окреслювала б вихідні положення щодо гарантування зазначених вимог. Нагадаємо, що ЄСПЛ дотримання обох цих вимог внаслідок їх взаємозв’язку оцінює, як правило, одночасно. Отож, у тексті пропонованої статті не вбачаємо за необхідне встановлювати чітку межу між правилами щодо незалежності та правилами щодо безсторонності суду. Відповідна стаття КАС України може бути такою:

“1. З метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди.

2. Під час здійснення правосуддя адміністративні суди та судді таких судів є незалежними та підкоряються лише закону.

<sup>21</sup> Кодекс адміністративного судочинства України (н 1).



3. Втручання у діяльність адміністративного суду або судді, спроби у будь-який спосіб вплинути на адміністративний суд або на суддю з боку органів державної влади, місцевого самоврядування, їх представників, політичних партій, громадських організацій чи фізичних осіб забороняються й мають наслідком відповідальність, встановлену законом.

4. Проведення демонстрацій, мітингів, інших зібрань фізичними особами ближче, ніж за 100 метрів до будівлі адміністративного суду або у самій його будівлі, метою яких є здійснення впливу на суд (суддю) та/або висловлення позиції відносно перебігу та/або результатів розгляду справи судом (суддею), вважається втручанням у діяльність суду (судді) та забороняється.

5. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх представники повинні утримуватися від заяв та дій, що можуть підірвати упевненість у незалежності судової влади.

6. Судді повинні утримуватися від заяв та дій, які можуть підірвати упевненість у їх безсторонності.”

Одним із принципів адміністративного судочинства, що знайшов закріплення у КАС України у редакції 2005 р., був принцип законності. У КАС України у редакції 2017 р. означений принцип не зафіксовано й стаття, що дає його розуміння, відсутня. Натомість у ст. 7 “Джерела права, які застосовуються судом” майже повністю відтворено текст ст. 9 КАС України у редакції 2005 р., яка мала назву “Законність”. У статтях в обох редакціях відзначено, що суд:

<...> а) вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України; б) застосовує інші правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; в) у разі неузгодженості положень правових актів різної юридичної сили застосовує акт, який має вищу силу; г) у разі відсутності нормативно-правового акта, що регулює певні відносини, звертається до аналогії закону або аналогії права<sup>22</sup>.

Нині слово “законність” не вживають, приміром, і у Цивільному процесуальному кодексі України (далі – ЦПК України), який у 2017 р., як і КАС України, зазнав нової редакції; замість статті про законність у тексті ЦПК України з’явилася стаття про верховенство права та законодавство, відповідно до якого суд вирішує справи.

Можемо висловити деякі припущення відносно причин подібних трансформацій. По-перше, не виключаємо, що укладачі нової редакції

<sup>22</sup> Кодекс адміністративного судочинства України (н 1).

Надія Писаренко

адміністративного процесуального закону звернулися до текстів аналогічних актів інших європейських країн і з'ясували, що навіть ті з них, які фіксують принципи судочинства, уникають використання слова “законність”. Приміром, у названих вище Адміністративно-процесуальному законі Латвії та Законі Литовської Республіки про провадження в адміністративних справах правила, подібні до наведених вище, розміщено у статтях із назвами “Застосування зовнішніх нормативних актів, загальних принципів права та норм міжнародного права” (ст. 15 латвійського закону) та “Застосування законів під час вирішення адміністративних справ” (ст. 4 литовського закону).

По-друге, за позицією Венеційської комісії, висловленою у раніше згаданих документах про верховенство права від 2011 р. та 2016 р.<sup>23</sup>, законність являє собою сукупність вимог, адресатами яких є не тільки представники судової влади. Наприклад, вимоги щодо нормотворчої процедури висувають органам законодавчої та виконавчої влади; вони несумісні з судовою діяльністю, адже суд апріорі не уповноважено на встановлення загальнообов'язкових правил поведінки. Ми пропонуємо виходити з того, що кожен із обов'язкових елементів верховенства права має своє “звучання” стосовно представників кожної з гілок влади. Отже, відображення законності як вимоги щодо судової діяльності, окреслення її змісту в національному адміністративному процесуальному законі вважаємо бажаним задля правильного розуміння її сутності як судом, так і іншими суб'єктами судового процесу.

Повністю прийнятним для відображення сутності законності, на нашу думку, є текст ст. 7 оновленого КАС України. Порівняно із попередньою редакцією відтворена у тексті цієї статті сутність розглядуваної вимоги набула важливих для її розуміння деталей. Так, законодавець тепер описує, як має діяти суд, якщо доходить висновку, що закон чи інший нормативно-правовий акт, що підлягає застосуванню у відносинах, із яких виник спір, суперечить Конституції (ч. 4 ст. 7 КАС України); останнє речення ч. 6 ст. 7 КАС України включає заборону застосовувати аналогію закону чи аналогію права для визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування.

Очевидно, що *вимоги заборони дискримінації та рівності перед законом* щільно пов'язані між собою. Водночас у нормативному акті, що регламентує здійснення правосуддя, доцільно кожну з них описувати окремо. Таку позицію підкріпимо аргументами.

www.pravoua.com.ua

<sup>23</sup> Верховенство права (н 10); Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права (н 13).

За Доповіддю про верховенство права від Венеційської комісії, недискримінація та рівність перед законом є різними принципами, впровадження яких дає змогу досягнути так званої формальної рівності. Сутність останньої, із посиланням на А. Дайсі, Венеційська комісія визначає як рівне і послідовне застосування законів відносно всіх осіб. При цьому недискримінація означає рівне і послідовне застосування законів незалежно від раси, кольору шкіри особи, її статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, власності, народження чи іншого статусу. Зі свого боку рівність перед законом полягає у рівному й послідовному застосуванні одних і тих самих законів із вказівкою на неможливість встановлення спеціальних правових привілеїв щодо окремої особи чи групи осіб<sup>24</sup>.

Отже, всі учасники судового процесу мають бути недискримінованими або рівними перед судом без огляду на їх особистісні властивості. Щодо рівності перед законом, то вона полягає в тому, що закон наділяє учасників справи однаковими можливостями, які обумовлені їх роллю у процесі. Так, положення позивача та відповідача відзначаються кореспондуючими правами (наприклад, позивач може відмовитися від позову, а відповідач – визнати його), на них покладено ідентичні обов'язки (приміром, надавати на вимогу суду докази, а у разі їх ненадання зазнавати “еквівалентних”, небажаних наслідків), тощо.

З огляду на висловлене вбачаємо, що різні за спрямованістю та змістовим наповненням принципи адміністративного судочинства доцільно закріплювати й описувати в окремих статтях процесуального закону.

Стаття із назвою “*Заборона дискримінації*” може бути такою:

“1. Усі учасники судового процесу є рівними перед судом.

2. Не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників судового процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.”

Рівність перед законом учасників справи забезпечується дією декількох надзвичайно рельєфних принципів, один із яких притаманний виключно досліджуваній формі здійснення правосуддя. Через впровадження правил про змагальність, диспозитивність та офіційне з'ясування усіх обставин досягається той “градус” рівності учасників справи перед законом, який дає можливість впевнено стверджувати, що її (справи) розгляд є справедливим. Тому інформацію відносно означених принципів, на нашу думку, логічно об'єднати в одній статті. Відповідне положення КАС України із назвою “*Рівність учасників справи перед законом*,”

<sup>24</sup> Верховенство права (н 10).

Надія Писаренко

*змагальність учасників справи, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі*” може виглядати так:

“1. Суд зобов'язаний впродовж всього часу розгляду справи забезпечити її учасникам рівні можливості щодо реалізації наданих їм процесуальних прав й виконання покладених на них процесуальних обов'язків.

2. Розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюють на засадах змагальності їх учасників, яка полягає у свободі в наданні ними суду своїх доказів, у доведенні перед судом їх переконливості, а також у можливості знайомитися зі всіма доказами опонента й надавати свої заперечення щодо них.

3. Суд вживає передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, а саме, встановлює предмет доказування, визначає докази, необхідні для підтвердження чи спростування певних обставин, пропонує учасникам справи подати чіткі докази, самостійно виявляє і витребує докази, яких, за позицією суду, не вистачає, а також досліджує докази щодо обставин, які визнають учасники справи.

4. Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, в межах позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичної особи, прав та інтересів юридичної особи від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

5. Учасники справи можуть завершити вирішення спору мирним врегулюванням, відмовою позивача від позову, визнанням позову відповідачем крім випадків, встановлених цим Кодексом.”

Висновки. Підсумовуючи, зауважимо, що представлене дослідження є першою спробою винести на публічне обговорення питання про необхідність удосконалення тих положень КАС України, у яких відображено ідеї, що є фундаментом для всіх інших правил, розміщених у цьому надзвичайно важливому процесуальному законі.

Висловлені у статті пропозиції ґрунтуються на впевненому судженні, що норми, які визначають принципи здійснення правосуддя, мають об'єднувати прості для сприйняття, лаконічні правила, побудовані з урахуванням найкращих європейських практик правотворчості та правозастосування.

У пошуках відповіді на озвучене вище запитання ще раз повернімося до висловленої Венеційською комісією глибокої та слушної позиції, за якою наявність (або відсутність) у суспільстві загальної правової культури, а також те, як ця культура співвідноситься з існуючою правовою системою, допомагають визначити, до якого ступеня та наскільки кон-

кретно ті або інші елементи верховенства права мають бути недвозначно прописані у законі<sup>25</sup>.

На наше переконання, за сучасних умов закріплення у приписах національного адміністративного процесуального закону всіх обов'язкових елементів верховенства права є розумним; відповідні приписи виглядатимуть практично застосовними, оскільки наповнять сполучення слів “верховенство права” конкретним змістом, зрозумілим як представникам судової влади, так і приватним особам, вимушеним звертатися до останніх за захистом своїх прав.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Authored books*

1. Daisi A, *Osnovy gosudarstvennago prava Anglii. Vvedenie v izuchenie anglijskoj Konstitucii* [The Fundamentals of State Law of England. Introduction to the Study of the English Constitution] (Tipograf Tovarishhestva I D Sytina 1905) (in Russian).
2. Holovatyi S, *Verkhovenstvo prava: monohrafiia* [The Rule of Law: Monograph] (Feniks 2006) (in Ukrainian).

#### *Journals articles*

3. Fomin A, ‘A. Albert Daisi pro panuvannia zakonu yak verkhovenstvo prava u vuzkomu sensi’ [‘A. Albert Daisy on the Rule of Law as the Rule of Law in the narrow sense’] (2013) 10 Pravo Ukrainy 170 (in Ukrainian).
4. Malyshev B, ‘Pryntsyp panuvannia prava (the rule of law) u pratsi Alberta Daisi “Vstup do vyvchennia konstytutsiinoho prava”’ [‘The rule of law in the work of Albert Daisy “Introduction to the study of constitutional law”’] (2008/2009) 6/7 Problemy filosofii prava 118 (in Ukrainian).
5. Pysarenko N, ‘Verkhovenstvo prava v administratyvnomu sudochynstvi: vid doktrynalnoi idei do praktychnoi implementatsii’ [‘The Rule of Law in Administrative Proceedings: from Doctrinal Idea to Practical Implementation’] (2018) 1 Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy 134 (in Ukrainian).
6. Yeresko L, ‘Verkhovenstvo prava yak rezultat sudovoi praktyky: pohliady A. Daisi’ [‘The Rule of Law as a Result of Judicial Practice: the Views of A. Daisy’] (2016) 11-12 Yurydychna Ukraina 68 (in Ukrainian).

#### *Websites*

7. Bingem T, ‘Verhovenstvo prava: shestaja ezhegodnaja lekcija v chest' vice-rektora Kembridzhskogo universiteta sjera D. Uil'jamsa (16 nojabrja 2006 r.)’ [‘The Rule of Law: the Sixth Annual Lecture in Honor of the Vice-Rector of the University of Cambridge, Sir D. Williams (November 16, 2006)’] <<http://legalitas.com.ua/ukr-t-binrem-verhovenstvo-prava>> (accessed: 05.11.2018) (in Russian).

<sup>25</sup> Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права (н 13).

Nadiia Pysarenko

THE RULE OF LAW, FAIR TRIAL GUARANTEED  
BY THE CONVENTION AND THE PRINCIPLES  
OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

ABSTRACT. The article examines the content of the rule of law elements which the European Commission for democracy through law (Venice Commission) defined as mandatory in the Report dated March 2011.

The purpose of the article is to establish whether these elements have been consolidated in the text of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine (CAP of Ukraine). The author concludes that Art. 6 “The Rule of Law” contains information about two of the six mandatory elements. Proceeding from this conclusion, it is proposed to set out the relevant provisions of CAP of Ukraine in the manner ensuring that they are practically applicable; that their precepts make possible filling the combination of words “the rule of law” with specific content understandable both to representatives of the judiciary and individuals who have to seek protection of their rights.

The article presents the “sounding” of the mandatory rule of law elements which appears to be appropriate for administration of justice. Hence, judicial activity will be based on the idea of the rule of law, if: 1) justice is accessible and the court is independent and impartial; 2) the court strictly complies with laws and acts only within the framework of its powers; 3) the court makes reasonable, fair, well-substantiated decisions which have no signs of tyranny; 4) while trying a case, the court applies the law in equal measure to everyone; 5) the court interprets the law in the manner assuring priority of human rights; (6) final decisions of the court will not be questioned, they must be strictly complied with, including through the use of efficient mechanisms which will encourage the implementation thereof.

Compliance with the above rule of law elements in judicial activity can be achieved if in the procedural law the rules are set out which refer to the proceedings principles and reveal the content of each of these elements. These rules will have an executable and concise form, if their texts include information on the Convention’s requirements of fair trial described in the light of their interpretation by the European Court of Human Rights. In other words, introduction of the mandatory rule of law elements is guaranteed in the proceedings through the requirements of Art. 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950, which should be reflected in its (proceedings) principles.

Given the above, the author presents an updated list of the administrative proceedings principles. Some of them are given a respective characterization based on which the rules are formulated, and the author proposes to consolidate these rules in the national administrative procedural law.

KEYWORDS: the rule of law; legality; legal certainty; prohibition of arbitrariness; administrative proceedings; principles of administrative proceedings.