

2020. 23 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/bitstreams/c58fcae2-f4a6-4a12-8026-5256e5bbb269/download>

5. Загальний коментар до статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 11–29 липня 2011 року № 34. URL: <https://docs.un.org/ru/CCPR/C/GC/34>

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-580-1-77>

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ТА АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ І ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Данко Антонія Вікторівна

магістр права

Верховенство права та адміністративна юстиція перебувають у складних та динамічних взаємовідносинах, природу яких не можна зводити до простої формули підпорядкування чи протистояння. Ці два явища розвиваються у взаємодії: адміністративна юстиція є одним із каналів реалізації верховенства права, тоді як верховенство права своєю чергою формує інституційну та процесуальну архітектуру адміністративної юстиції [1]. Відтак дослідження адміністративної юстиції крізь призму верховенства права є методологічно необхідним для розуміння як теоретичних засад, так і практичних механізмів захисту прав осіб від свавілля публічної адміністрації. Для України, де реформування адміністративної юстиції та утвердження верховенства права є конституційними зобов'язаннями [6], осмислення зарубіжного та міжнародно-правового досвіду набуває особливої актуальності.

У доктрині прийнято розрізняти формальну та субстантивну концепції верховенства права [2]. Формальна концепція, представлена насамперед ліберальною традицією Хайєка [12], зосереджується на якісних характеристиках норм права: вони мають бути чіткими, передбачуваними, загальними, відкритими та незворотними. У цьому розумінні верховенство права є насамперед інструментом захисту індивіда від непередбачуваного втручання держави, а адміністративний розсуд розглядається як потенційна загроза правовій визначеності. Субстантивна концепція, яку підтримує, зокрема, Венеціанська комісія у своєму Контрольному переліку критеріїв верховенства права [4], йде далі: поряд із формальними вимогами вона передбачає захист конкретних моральних і соціальних цінностей — демократії, справедливості, рівності та основоположних прав людини. Як

справедливо зазначає Т. Бінгем, саме такий підхід є підґрунтям сучасного конституційного устрою в демократичних державах [3].

Ключовим операційним рівнем реалізації верховенства права в адміністративному праві є організаційна будова самої публічної адміністрації. Адміністративна держава є поліморфною: функціонально вона охоплює місії від реалізації демократичної волі законодавця до надання публічних послуг; органічно — поєднує ієрархічні структури, незалежні агенції та приватних суб'єктів, яким делеговано публічні функції [1]. Ця різноманітність породжує ризики непередбачуваності та суперечливості норм, на які звертає увагу формальна концепція верховенства права. Важливим інститутом у цьому контексті є незалежні регуляторні агенції: широка дискреція, якою вони наділені, вступає у напругу з вимогою правової визначеності, що обумовлює необхідність встановлення чітких законодавчих рамок для їхньої діяльності та ефективних механізмів зовнішнього контролю. Для України ця проблема є вкрай актуальною в контексті формування системи незалежних регуляторів відповідно до зобов'язань за Угодою про асоціацію з ЄС [9].

Не менш важливим виміром верховенства права в адміністративній юстиції є вимоги до процедури прийняття адміністративних рішень. Дж. Машоу у своєму класичному дослідженні американської системи соціального забезпечення встановив, що колапс верховенства права в адміністративному управлінні проявляється передусім у заміщенні правових норм внутрішніми адміністративними правилами, що позбавлені публічності та зовнішнього контролю [10]. Верховенство права вимагає, аби адміністративне рішення приймалося за дотриманням необхідних процедур: права бути вислуханим, права на ознайомлення з матеріалами справи, права на правову допомогу та права на мотивоване рішення. У цьому розумінні процедурний вимір верховенства права є невід'ємним від людської гідності — процедура дає особі можливість «пояснити себе» [5, с. 15–16]. Кодекс адміністративного судочинства України загалом відтворює ці стандарти, однак практика їх застосування залишається нерівномірною [7].

Центральним інституційним виразом верховенства права в адміністративній юстиції є судовий контроль за діяльністю адміністрації - *judicial review*. Для його ефективності верховенство права висуває дві органічні вимоги до суду: незалежність та неупередженість [1]. Ці вимоги конкретизуються у питаннях добору суддів, їхньої незмінюваності, несумісності посад та регулювання конфліктів інтересів. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [8] закріплює відповідні гарантії, однак їхня фактична реалізація перебуває в центрі дискусій, пов'язаних із реформою судочинства. Функціонально системи адміністративної юстиції

розрізняються за домінуючою моделлю контролю: суб'єктивного, захист прав конкретної особи (Німеччина), або об'єктивного, забезпечення дотримання закону як такого (Франція). Конституційний Суд України у своїх рішеннях послідовно підкреслює, що право на доступ до суду є елементом верховенства права та не може бути обмежено у непропорційний спосіб [14].

Вагоме значення для верховенства права має питання ефективного судового захисту як результату адміністративного судочинства. Ефективний судовий захист - touchstone верховенства права в Європі - поєднує інституційний, процесуальний та результативний виміри [1]. До засобів відновлення законності відносять: скасування незаконного рішення, визнання його протиправним, зобов'язання органу вчинити певні дії, а також відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями чи діями адміністрації. Кожен із цих засобів реалізує різні аспекти верховенства права: скасування як формальний (відновлення правопорядку), відшкодування шкоди як субстантивний (захист суб'єктивних прав і законних очікувань). Велика палата Верховного Суду України в практиці з адміністративних справ підкреслює, що ефективність судового захисту є не лише процесуальною, а й змістовною категорією, пов'язаною з реальним відновленням порушеного права [13].

Верховенство права стикається з новими викликами в умовах розширення адміністративних репресій і застосування квазікримінальних санкцій органами виконавчої влади. Перенесення питань, що традиційно належали до сфери кримінального правосуддя, у площину адміністративного права з його меншими процесуальними гарантіями породжує ризики для свободи особи [1]. Адміністративні стягнення, від податкових до антимонопольних, нерідко за суворістю наближаються до кримінальних санкцій, що, відповідно до практики Європейського суду з прав людини (зокрема, у справі *Nodet v France*), вимагає застосування гарантій статті 6 ЄКПЛ. В Україні ця проблема має практичний вимір у контексті адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель, антикорупційного законодавства та регуляторних санкцій, де межа між адміністративним і кримінальним переслідуванням нерідко є розмитою.

Виклики для верховенства права в адміністративній юстиції виникають також на наднаціональному рівні. Глобалізація та розвиток міжнародних організацій породжують транснаціональні адміністративні рішення, що впливають на права громадян, не маючи при цьому відповідного механізму судового контролю [15]. Як зазначає Б. Кінгсбері зі співавторами, формування глобального адміністративного права залишається незавершеним проєктом: відсутність когерентної системи міжнародної адміністративної юстиції є загрозою для формальної

складової верховенства права в умовах взаємозалежного світу [15]. Для України це питання набуває практичного виміру у зв'язку з імплементацією зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію: норми ЄС стають частиною національного правового порядку, однак механізми їхнього судового оскарження у площині адміністративної юстиції залишаються недостатньо розробленими [9].

Порівняльно-правовий аналіз свідчить, що, попри відмінності у конкретних технічних рішеннях, система адміністративної юстиції в демократичній державі має відповідати низці мінімальних стандартів верховенства права: незалежність адміністративних судів від виконавчої влади; право особи на доступ до суду без непропорційних фінансових, часових та інтелектуальних бар'єрів; обов'язок адміністрації мотивувати свої рішення; право особи бути вислуханою до прийняття рішення, що зачіпає її права; пропорційність засобів судового захисту порушенню та ефективність виконання судових рішень [4; 5]. Формальна та субстантивна концепції верховенства права не виключають, а доповнюють одна одну: формальні гарантії процедури є необхідною, але недостатньою умовою справедливої адміністративної юстиції — без змістовного захисту прав і гідності особи вони ризикують перетворитися на порожню формальність [2; 3; 11].

Таким чином, верховенство права є не статичним ідеалом, а динамічним орієнтиром для розвитку адміністративної юстиції, відповіді на виклики якого є неминуче локальними, хоча питання залишається універсальним [1]. Для України утвердження верховенства права в адміністративній юстиції передбачає: інституційне зміцнення незалежності адміністративних судів; законодавче закріплення чітких процедурних гарантій в адміністративному провадженні; розвиток ефективних засобів судового захисту, включаючи відшкодування шкоди; а також адаптацію до стандартів ЄС у контексті євроінтеграційного курсу держави [6; 9]. Верховенство права як конституційний принцип [6] має наповнюватися конкретним нормативним і практичним змістом через систему адміністративної юстиції – лише тоді воно стає реальним захистом, а не декларацією.

Література:

1. Marique Y. Rule of Law and Administrative Justice. In: Tomlinson J., Thomas R., Hertogh M., Kirkham R. (eds.) *Administrative Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2021. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780190903084.013.16.
2. Craig P. Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework. *Public Law*. 1997. P. 467–487.
3. Bingham T. *The Rule of Law*. London: Penguin, 2010. 213 p.

4. Venice Commission. Rule of Law Checklist. CDL-AD(2016)007. Adopted at the 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e).
5. Waldron J. The Rule of Law and the Importance of Procedure. *Nomos, Getting to the Rule of Law*. 2011. Vol. 50. P. 3–31.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–37. Ст. 446.
8. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31. Ст. 545.
9. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом від 27 червня 2014 р. Офіційний вісник України. 2014. № 75. Т. 1. Ст. 83.
10. Mashaw J. *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*. New Haven: Yale University Press, 1983. 280 p.
11. Tamanaha B. *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 180 p.
12. Hayek F. *The Road to Serfdom*. London: Routledge, 1944. Repub. 2001. 274 p.
13. Рішення Великої палати Верховного Суду України у справі № 800/186/17 від 11 вересня 2018 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua>.
14. Рішення Конституційного Суду України у справі про доступ до суду № 3-рп/2003 від 25 березня 2003 р. URL: <https://ccu.gov.ua>.
15. Kingsbury B., Krisch N., Stewart R. The Emergence of Global Administrative Law. *Law and Contemporary Problems*. 2005. Vol. 68. Nos. 3/4. P. 15–61.

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-580-1-78>

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ПРИРОДА
ПОЗАСУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ
СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Надсйко Микола Миколайович
кандидат економічних наук

Розвиток сучасної моделі адміністративного права України характеризується поступовим переходом від традиційного розуміння державного управління як системи владно-розпорядчого впливу до