

*Шарая А. А.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри адміністративного та господарського права,**докторант**Запорізького національного університету*

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ЯК БАЗОВИЙ ПРИНЦИП АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ПРАВА

Анотація. У статті проаналізовано сутність і зміст принципу верховенства права як базового принципу адміністративно-процедурного права. Звернуто увагу на тривалу історію формування, дослідження і обґрунтування принципу верховенства права. Проте зауважено на відсутності чіткого, точного та єдиного наукового вираження та існування одностайної доктринальної позиції щодо з'ясування його сутності. Доведено, що тема верховенства права нині є центральною у різних довідникових, навчальних та наукових джерелах: енциклопедіях, словниках, підручниках, посібниках, монографіях, статтях тощо. Досліджено значення поняття «верховенство права» на підставі положень енциклопедичної та словникової літератури, де акцент зроблено на пануванні права в державі, пріоритеті прав людини. На підставі різноманітних підходів та виокремлення різних аспектів розуміння змісту принципу верховенства права у науковій літературі, висловлення позицій щодо неможливості досконалого визначення його змісту доведено комплексність і складність його сутності. Проаналізовано нормативно-правові акти на предмет визначення в них сутності верховенства права. Досліджено співвідношення принципів «верховенства права» і «верховенства закону», доведено необхідність застосування системного підходу під час дослідження їх взаємозв'язку і взаємодії. Обґрунтовано, що базовим визнається принцип верховенства права і у системі принципів адміністративного права (як «мегасистеми» стосовно принципів адміністративно-процедурного права). Проаналізовано наукові позиції щодо розуміння принципу верховенства права в адміністративно-процедурному праві. Звернуто увагу, що проєктом законодавства також передбачено закріплення принципу верховенства права в адміністративній процедурі. Запропоновано авторське визначення принципу верховенства права в адміністративно-процедурному праві.

Ключові слова: верховенство права, верховенство закону, принцип, адміністративно-процедурне право, адміністративна процедура, засади.

Принцип верховенства права за своїм змістом і сутністю посідає особливе місце серед решти принципів адміністративно-процедурного права. Це вимагає необхідності з'ясування його значення та впливу на адміністративно-процедурні відносини, окремих особливостей прояву в адміністративно-процедурному праві. Щодо виникнення ідеї обґрунтування цього принципу Ю.Д. Древаль та Л.М. Лінецький у своєму дослідженні зазначають: «прийнято вважати, що концепція верховенства права почала формуватися в епоху Відродження і Реформації, та завдячує суттєвому обмеженню державної

влади та деспотизму. Проте, звичайно, корені бажань та сподівань людей домогтися особистої свободи та захиститися від посягань держави сягають багатьох століть і навіть тисячоліть. Англійські дослідники, наприклад, відлік конкретних здобутків у сфері прав і свобод людини небезпідставно пов'язують з Великою Хартією Вольностей» [1, с. 90–91]. На противагу їм автори Великої української юридичної енциклопедії висловлюють думку, що «справжні історичні витоки цього принципу слід шукати у природному праві та християнській доктрині. Так, київський митрополит Іларіон у період князіння Ярослава Мудрого у своєму творі «Слово про закон і благодать» вважає «благодать» вищим ступенем розвитку людства, засобом досягнення спасіння, свободи та справедливості. Отже, такі поняття, як «благодать», «кістина», «боже-ственне веління», можна вважати тоді фактично тотожними принципу верховенства права» [2, с. 27]. Тривала історія формування, дослідження й обґрунтування принципу верховенства права зовсім не свідчить про наявність чіткого, точного і єдиного наукового вираження та існування одностайної доктринальної позиції щодо з'ясування його сутності. І натепер визначення ролі принципу верховенства права (як базису для існування інших фундаментальних засад) не є другорядним чи опосередкованим напрямом наукових розробок. З середини ХХ ст. принцип верховенства права здобув широке визнання на нормативному рівні у міжнародних документах. Ця тема нині є центральною і у різних довідникових, навчальних та наукових джерелах: енциклопедіях, словниках, підручниках, посібниках, монографіях, статтях тощо. Прикладом можуть стати роботи, зокрема, опубліковані протягом останніх років: В.Д. Гапотій «Верховенство права: сучасні наукові концепції» (монографія, 2016 р.) [3], Пол Гаудер «Верховенство права в реальному світі» (перекладене видання, 2018 р.) [4], Д.О. Вовк, Д.С. Бойчук «Верховенство права і толерантність» (навчальний посібник, 2018 р.) [5], Р.О. Падалка «Верховенство права як основоположний принцип права» (дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, 2017 р.) [6], О.Б. Росоляк, Т.О. Цимбалістий «Принцип верховенства права в адміністративно-правових відносинах» (наукова стаття, 2017 р.) [7], Н.Б. Писаренко «Верховенство права, конвенційні гарантії справедливого суду та принципи адміністративного судочинства» (наукова стаття, 2019 р.) [8], Ю.Д. Древаль, Л.М. Лінецький «Принцип верховенства права в теорії та практиці державного будівництва» (тези конференції, 2019 р.) [1], Д.А. Лисенко «Принцип верховенства права як основоположний принцип адміністративної процедури» (наукова стаття, 2019 р.) [9] та ін.

Характеризуючи принцип верховенства права і підтверджуючи тим самим його змістову складність, В.Б. Авер'янов зазначав, що «у понятті верховенства права переплітаються наукова істина і цінності добра та справедливості, правові ідеали і практичний юридичний досвід, правові ідеї та правові почуття, досягнення науки та здоровий глузд» [10, с. 20]. О.М. Пасенюк відзначає, що «принцип верховенства права є визначальним у формуванні всіх інститутів держави і суспільства загалом» [11, с. 158], демонструючи тим самим «базовість» і «фундаментальність» цього принципу. Окрім того, варто погодитись із цілком слушним застереженням, що «врахування принципу верховенства права як фундаментального (засадничого) у системі принципів адміністративного права України дасть змогу розв'язати низку теоретичних і практичних проблем розвитку та реформування вітчизняної адміністративно-правової галузі загалом» [12, с. 68]. Так, з огляду на складність змістового ресурсу, варто дослідити сутність і значення принципу верховенства права як базового принципу адміністративно-процесуального права.

В енциклопедичній та словниковій літературі можна знайти статті, присвячені визначенню принципу верховенства права: «принцип, основним змістом якого є забезпечення панування права над політичною владою держави та іншими суспільними нормативними регуляторами, унеможливлення прояву свавілля державної влади, забезпечення дотримання вимог справедливості, а також реалізації прав людини та основних свобод і їх відповідних гарантій» [2, с. 27]; «панування права у життєдіяльності громадянського суспільства і функціонуванні держави» [13]; «базовий, основний принцип адміністративного права, сутність якого полягає у підпорядкованості держави загалом діяльності публічної адміністрації, зокрема соціально-природним, основоположним правам людини, визнанні її пріоритету перед іншими соціальними нормами у разі невідповідності останніх таким правам» [14, с. 67]. Так, можна помітити, що в енциклопедичній та словниковій літературі акцент зроблено на пануванні права в державі, пріоритеті прав людини.

У науковій та навчальній літературі звертається увага на те, що «більшістю вітчизняних науковців пропонуються власні та значною мірою своєрідні інтерпретації досліджуваного принципу, одним із першочергових завдань, які стоять перед українською юриспруденцією, є забезпечення однозначного розуміння його змісту» [15, с. 11]. Так, Т.І. Фулей наголошує на тому, що «серед українських науковців, незважаючи на значну кількість публікацій з цієї тематики, немає єдності щодо його розуміння, хоч останнім часом спектр думок у підходах до трактування верховенства права у вітчизняному правознавстві дещо звузився (принаймні ототожнення його з традиційним для нашої теорії та практики принципом верховенства закону чи з верховенством усіх нормативних актів, як це було в 90-х роках ХХ ст., нині майже не трапляється). І хоч цей принцип уже давно й успішно діє в багатьох державах, дискусія про його зміст є дуже далекою від завершення» [16, с. 9–10]. Пол Гаудер відзначає філософське підґрунтя цього принципу і зауважує, що верховенство права має «моральну цінність, адже воно вимагає від держави поводитись із суб'єктами як рівними («теза рівності»). Зокрема, верховенство права сприяє вертикальній рівності між посадовцями і пересічними людьми та горизонтальній рівності серед останніх» [4, с. 33]. Своєю чергою С.П. Головатий, розкриваючи складний ресурс верховенства права, пропонує

досліджувати його у трьох аспектах: 1) як ідею; 2) як доктрину; 3) як юридичний принцип [17, с. 18]. А В.В. Городовенко відзначає наявність трьох основних підходів до тлумачення змісту принципу верховенства права: 1) формальний підхід (ґрунтується на аналізі нормативного закріплення принципу та аналізі окремих критеріїв його дотримання); 2) субстанційний підхід (заснований на моральних уявленнях про належну правову систему та визначає стан реалізації верховенства права тим, наскільки ця система відповідає таким уявленням) та 3) функціональний підхід (увага зосереджується на тому, наскільки ефективно право та правова система виконують функції захисту інтересів людини) [18, с. 114–115]. О.М. Руднева обґрунтовує (на підставі аналізу англійської юридичної літератури) два підходи тлумачення принципу верховенства права: політико-правовий (ототожнення верховенства права з поняттям свободи, демократії, законності і правопорядку) і процесуальний (розгляд верховенства права як певного обсягу прав індивіда, їх процесуальних гарантій і принципів здійснення правосуддя) [19, с. 16]. Окрім того, можна у літературі знайти і досить часто застереження про «неможливість вичерпного визначення змісту цього принципу» [20]. Таким чином, з огляду на наявність у науковій літературі різноманітних підходів та виокремлення різних аспектів розуміння змісту принципу верховенства права, висловлення позицій щодо неможливості досконалого визначення його змісту, можна стверджувати, що це лише підтверджує комплексність і складність його сутності.

Аналізуючи нормативно-правові джерела, варто зазначити, що принцип верховенства права встановлюється Основним Законом, адже у ст. 8 Конституції України визначено, що «в Україні визнається і діє принцип верховенства права» [21]. Ця стаття ґрунтується на положеннях Статуту Ради Європи, відповідно до яких «кожний член Ради Європи обов'язково має визнати принципи верховенства права та здійснення прав людини і основних свобод всіма особами, які перебувають під його юрисдикцією, а також має відверто та ефективно співробітничати в досягненні мети Ради» (ст. 3) [22]. У доповіді Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія) зазначено, що «поняття «верховенство права» (“Rule of Law”) сукупно з поняттями «демократія» та «права людини» – це три підвалини, на яких була заснована Рада Європи. Надалі це поняття знайшло своє схвалення у преамбулі Європейської Конвенції з прав людини» [23, с. 169]. Однак зміст такого конституційно визначеного принципу в самому Основному Законі детально не розтлумачено. У цьому контексті В.П. Тимошук звертає увагу на те, що «принцип верховенства права однозначно має реалізовуватись у діяльності адміністративних органів, що обґрунтовується буквальним розумінням Конституції України. <...> Такий принцип стосується не лише законодавчої влади чи судової влади, але й адміністративних органів, адже насамперед з ними найчастіше вступають у відносини громадяни» [24, с. 110]. Легальне пояснення сутності принципу верховенства права можна знайти в окремих нормативно-правових актах (ст. 6 КАС України, ч. 1 ст. 6 Закону України від 02.07.2015 р. «Про Національну поліцію», п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України від 10.12.2015 р. «Про державну службу») тощо. Окрім того, варто зауважити, що є нормативно-правові акти, які закріплюють цей принцип серед інших під час регулювання окремих груп суспільних відносин, без уточнення його змісту. Наприклад, у Законі України від 06.09.2012 р. «Про адміністративні

послуги» [25] передбачено: «державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах: 1) *верховенства права*, у тому числі законності та юридичної визначеності» (ст. 4). Тобто у переліку принципів, на яких базується державна політика у сфері надання адміністративних послуг, у нормативному перерахуванні зазначено (до речі, на першому місці) принцип верховенства права без розкриття його змісту. Таким чином, аналізуючи нормативно-правові джерела, також слід звернути увагу на відсутність однозначного закріплення сутності і ресурсу принципу верховенства права. Проте можна стверджувати, що закріплення принципу верховенства права є характерним, як правило, для нормативно-правових актів євроінтеграційного спрямування та міжнародних договорах, що становлять частину національного законодавства відповідно до Конституції України. Особливостями нормативно-правового закріплення принципу верховенства права слід виділити два шляхи: 1) у вигляді прямого зазначення цього принципу у нормі права; 2) у вигляді деталізації сутності і змісту принципу верховенства права, який співпадає з пріоритетом реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина.

Звертаючись до доктринальних правових джерел, слід зазначити, що представники правничої наукової спільноти у своїх роботах докладають зусиль, аби точно визначити зміст принципу верховенства права. Так, П.М. Рабінович зазначає, що у більшості робіт «верховенство права зводять до панування загальносоціального права, найсуттєвішим різновидом якого є права людини, над так би мовити спеціальносоціальним чи, умовно кажучи, юридичним правом, яке є наслідком виключно державної діяльності, втіленням її волевиявлення» [26, с. 9]. А.А. Пухтецька вважає, що зміст запроваджуваного сучасного розуміння принципу верховенства права охоплює «основоположні вимоги щодо життєдіяльності держави і громадянського суспільства в усіх сферах життєдіяльності та становить (формує, визначає) у такий спосіб власну правову підсистему, засновану на фундаментальних демократичних цінностях, спрямованих на захист прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина» [27, с. 81]. А.В. Портнов визначає верховенство права як «пріоритетність у суспільстві насамперед прав і свобод людини. Верховенство права означає верховенство розуму та пов'язується з такими морально-правовими цінностями, як справедливість, свобода, добро, гуманізм» [28, с. 64]. І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловійова зазначають, що принцип верховенства права тлумачиться як «об'єднання вимог, що забезпечують: по-перше, підпорядкування діяльності всіх без винятку державних інститутів потребам реалізації й захисту прав людини; по-друге, пріоритетність цих прав перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави» [29, с. 22–23].

Досить часто у фахових наукових роботах можна зустріти порівняння і дослідження співвідношення принципів «верховенства права» і «верховенства закону». Відомий англійський вчений-конституціоналіст А.В. Дайсі (якого вважають першим, хто надав доктринальне тлумачення принципу верховенства права) у своїй роботі зазначав, що «для досягнення максимальної ефективності від застосування ідеї верховенства права необхідно розрізняти три близькі за своїм змістом концепції: панування права, верховенства права, панування духу законності» [30, с. 102, 114]. Вітчизняні науковці звертають увагу на те, що «важливо враховувати, що принцип верховенства

права будь-яким чином не ототожнюється з більш відомим принципом «верховенства закону», який в ідеології юридичного позитивізму означає пріоритетність законів перед іншими формами правового регулювання суспільних відносин. Концептуальна перевага запровадження у вітчизняному праворозумінні принципу верховенства права полягає у тому, що він дає змогу відійти від суто позитивістського тлумачення права як продукту вольових рішень вищих суб'єктів державної влади, наповнюючи це тлумачення більш гуманістичними елементами теорії природного права» [31, с. 78]. Н.Л. Губерська додає, що «для належного розуміння і застосування принципу верховенства права слід чітко розмежовувати такі категорії, як «право» і «закон» [32, с. 177], погоджуючись із В.П. Тимошуком у тому, що «навіть закон може бути неправим за процедурою його прийняття або за своїм змістом» [33, с. 32]. Д.В. Лученко зазначає, що «верховенство права не зводиться до підтримки режиму законності, хоча і не виключає останнє, як іноді підкреслюють деякі вітчизняні вчені. Законність – лише один зі складників верховенства права, встановлення і підтримка якого можуть мати у правовій системі різну результативність» [34, с. 67]. А.А. Пухтецька також не підтримує ідею ототожнення принципу верховенства права із принципом законності, зазначаючи, що хоча «обидва принципи передбачають обов'язок держави виражати в законах право та підкорятися цим законам» [35, с. 462], однак таке ототожнення не може відповідати сучасним уявленням про принцип законності та принцип верховенства права, адже «останній натеper визнається фундаментальним принципом правової системи ЄС (поряд з принципами демократії, свободи, рівності), а принцип законності розглядається як один з основних конституційно-правових принципів (національний рівень)» [35, с. 462]. Слід підтримати Н.М. Оніщенко в тому, що «розгляд цієї проблеми має враховувати не стільки їх взаємовиключення, скільки взаємодоповнення, взаємовплив, взаємозабезпечення та взаємозбагачення» [36, с. 16]. Адже лише під час комплексного розгляду принципів із застосуванням системного підходу, у разі дослідження їх взаємозв'язку і взаємодії можна відстежити їх справжній потенціал.

Базовим визнається принцип верховенства права і у системі принципів адміністративного права (як «мегасистеми» стосовно принципів адміністративно-процедурного права). У межах «звуження» спеціалізації досліджень слід зазначити, що у всіх без винятку сучасних працях учених-адміністративістів увагу приділено принципу верховенства права, хоча й без наявності єдиного підходу до розуміння його сутності. О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний, Л.Є. Кисіль, Ю.С. Педько, В.А. Дерезь, А.А. Пухтецька та А.В. Кірмач слушно зауважують, що «одним із найважливіших напрямів застосування принципу верховенства права виступає належне забезпечення його реалізації у сфері виконавчої влади. І це цілком зрозуміло, адже саме виконавча гілка державної влади є найбільш наближеною до людини; з нею у людини відбуваються найчастіші відносини з приводу задоволення різноманітних суб'єктивних прав і законних інтересів особи. Не випадково, що натеper проблема запровадження принципу верховенства права зміщується в сторону конкретних взаємин органів публічної адміністрації і людини. Тому особливої уваги потребує діяльність зі створення належних умов для реалізації прав і свобод людини, з чим пов'язана потреба в модернізації вітчизняного адміністративного права на нових, демократичних принципах»

[31, с. 78]. Т.О. Коломоєць та П.О. Баранчик зазначають, що позитивним аспектом сучасних державотворчих і правотворчих процесів є «концентрація уваги на теоретичних і практичних аспектах верховенства права в Україні, зокрема з його реалізацією в процесах публічного управління. Це зумовлено викликами не тільки державно-національного, а й глобально-світового рівня, адже у сучасному світі, що глобалізується, проблема верховенства права виходить за межі державних кордонів. Саме у такому поєднанні внутрішніх і зовнішніх вимірів усвідомлення принципу верховенства права та його реалізація у правовій системі має істотні перспективи у сучасній Україні» [37, с. 69]. Так, принцип верховенства права, закріплений на конституційному рівні, є базовим для адміністративного права, в тому числі і через «переорієнтацію» останнього з «державоцентристських» ідей (притаманних здебільшого радянській ідеології) на «людиноцентристську» спрямованість.

Аналізуючи принцип верховенства права, М.І. Козюбра зазначає, що він у нашій країні «поширюється не на всіх суб'єктів права (мається на увазі громадян та їх об'єднань), а лише на діяльність адміністративних органів та їхніх посадових осіб» [38, с. 35]. Така теза підтверджує фундаментальне значення застосування вказаного принципу у відносинах між публічними і приватними особами (в тому числі і у адміністративно-процедурних відносинах). Тобто дотримання принципу верховенства права є обов'язком суб'єктів владних повноважень, і «владаючи, суб'єкт в адміністративній процедурі має керуватися принципом верховенства права, який зобов'язує його не сліпо виконувати вимоги нормативного акта, а зважати на відповідність цього акта вищим за юридичною силою нормам права» [29, с. 22]. Так, В.Б. Авер'янов вважає, що «основоположним з усієї сукупності принципів у сфері застосування адміністративної процедури є принцип верховенства права, який доцільно тлумачити як принцип функціонування держави, що означає забезпечення, по-перше, пріоритетності прав людини перед будь-якими іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави; по-друге, безумовного підпорядкування діяльності всіх без винятку державних інституцій та посадових осіб вимогам реалізації та захисту зазначених прав» [39, с. 73]. Автори монографії «Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики» (у двох книгах, книга друга «Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві») також звертають увагу на забезпечення цього принципу в адміністративній процедурі, з упевненістю стверджуючи, що «принцип верховенства права є найбільш актуальним у повсякденній діяльності органів публічної адміністрації, зокрема під час вирішення ними конкретних життєвих справ» [40, с. 227]. У конспекті лекцій «Адміністративна процедура» (автори І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловійова) за загальною редакцією І.В. Бойко також акцентовано увагу на тому, що «принцип верховенства права виступає загальним принципом для всієї публічної адміністрації. Цей принцип належить до числа конституційних і означає пріоритет прав і свобод людини, справедливості і гуманізму у діяльності суб'єктів влади» [29, с. 22]. У цьому ж аспекті Н.Л. Губерська зазначає, що «пріоритетним принципом державної діяльності загалом та основоположним для всієї сукупності принципів у сфері застосування адміністративної процедури зокрема є принцип верховенства права. Зміст цього принципу, закріпленого на конституційному рівні, полягає в тому, що публічна влада не тільки створює право,

а й обмежена у творенні права. <...> Як наслідок, цей принцип означає забезпечення пріоритету прав людини перед будь-якими іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави; безумовне підпорядкування діяльності всіх державних інституцій та посадових осіб вимогам реалізації й захисту зазначених прав, що дає привід деяким науковцям виокремлювати як самостійний принцип правового процесу і правової процедури принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина» [32, с. 175–176]. Т.І. Фулей також відзначає процедурний складник принципу верховенства права, наголошуючи на тому, що «важливо усвідомлювати, що принцип верховенства права охоплює не лише змістовий аспект (правового відношення між людиною і державою на засадах визнання людини вищою соціальною цінністю), але й процедурний аспект, який базується на вимогах відповідності правотворчої та правозастосовної практики певним стандартам, як-от: заборона зворотної дії закону, вимога ясності та несуперечності закону; вимога щодо однакового застосування закону; застосування покарання виключно на підставі закону та ін.» [16, с. 10]. В.П. Тимошук зазначає, що «одним із найважливіших принципів права загалом та адміністративної процедури зокрема є принцип верховенства права. <...> Такий принцип в адміністративно-процедурних відносинах означає насамперед пріоритет прав і свобод людини, справедливості та гуманізму у діяльності адміністративних органів» [29, с. 109]. Таким чином, очевидним є той факт, що принцип верховенства права є базовим і фундаментальним у адміністративно-процедурних відносинах, а тому і для адміністративно-процедурного права загалом. Цей принцип визначає загальну зорієнтованість діяльності суб'єктів владних повноважень. У межах принципу верховенства права суб'єкт публічної адміністрації має ґрунтувати реалізацію своїх повноважень, виходячи із пріоритету прав людини.

Слід зауважити, що проєктом законодавством також передбачено закріплення принципу верховенства права в адміністративній процедурі. Так, у проєкті Закону України «Про адміністративну процедуру» від 28.12.2018 р. № 9456 серед загальних принципів адміністративної процедури названий і принцип верховенства права (ст. 4), який розкритий таким чином: «1. Адміністративний орган під час розгляду та вирішення справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. 2. Адміністративний орган застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики України та Європейського суду з прав людини» (ст. 5) [41]. Щодо першої частини статті, то варто погодитись із Д.А. Лисенко в тому, що «для поліпшення діяльності органів держави в їхніх відносинах із приватними особами законодавцю насамперед необхідно розкрити суть цього принципу не через абстрактні ідеї гуманізму, а надати чіткі вказівки працівникам адміністративних органів, як саме використовувати зазначений принцип верховенства права, що своєю чергою створить такі умови їхньої взаємодії, які б ґрунтувалися на реально впроваджених у практику адміністративно-процедурної діяльності засадах правової держави» [9, с. 130]. Автори Науково-практичного коментаря до проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру» зауважують, що «принцип верховенства права є вкрай важливим у щоденній діяльності адміністративних органів, зокрема, під час вирішення ними конкретних справ фізичних та юридичних

осіб. Орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, який вирішує питання про надання певного дозволу, про застосування відповідного обмеження, про застосування адміністративного штрафу чи під час прийняття іншого адміністративного акта, має не лише прийняти це рішення відповідно до вимог матеріального права, а й забезпечити право приватної особи на участь у розгляді та вирішенні справи. Забезпеченню виконання останніх завдань і служить адміністративна процедура» [42, с. 40].

Щодо другої частини статті варто зазначити, що Законом України від 23.02.2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [43] передбачено, що рішення Європейського суду з прав людини є обов'язковими для виконання Україною. Окрім того, закріплено, що «орган представництва здійснює юридичну експертизу всіх законопроектів, а також підзаконних нормативних актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, на відповідність Конвенції, за результатами чого готує спеціальний висновок»; «міністерства, інші центральні органи виконавчої влади забезпечують систематичний контроль за додержанням у рамках відомчого підпорядкування адміністративної практики, що відповідає Конвенції та практиці Суду». І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова зазначають, що, «ураховуючи місце міжнародних договорів у системі законодавчого врегулювання суспільних правовідносин в Україні, зокрема Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, передові позиції в розумінні та розкритті принципу верховенства права натепер займає практика Європейського суду з прав людини, який через застосування положень Конвенції у своїх рішеннях у конкретних справах формує ознаки (вимоги) зазначеного принципу» [29, с. 23].

Таким чином, підсумовуючи, слід зазначити, що у науковій та навчальній літературі немає єдності щодо визначення сутності і змісту принципу верховенства права, проте в наявності велика кількість підходів до з'ясування його справжнього ресурсу. З огляду на відсутність єдиної доктринальної позиції та однозначного нормативного визначення принципу верховенства права, слід у його змісті (у контексті адміністративно-процедурного права) основоположним вважати превалювання прав та законних інтересів (як вищої цінності у державі) людини і громадянина (приватної особи) у правовідносинах із суб'єктами публічної адміністрації. Також варто підтримати позицію більшості вчених-адміністративістів щодо визнання принципу верховенства права базовим, фундаментальним, засадничим, превалюючим (як у системі принципів адміністративного права, так і у системі принципів адміністративно-процедурного права). З огляду на те, що вітчизняна адміністративно-правова наука нині відчуває на собі істотний вплив глобалізаційних та регіональних інтеграційних процесів, слід визнати важливою необхідність перегляду усталених поглядів на принцип верховенства права. Можна запропонувати визначати *принцип верховенства права в адміністративно-процедурному праві* як основну, базову засаду відносин суб'єктів публічного адміністрування з приватними особами, що полягає у підпорядкуванні діяльності всіх державних інститутів потребам реалізації й захисту прав людини та у пріоритетності цих прав над усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави. Це визначення можна рекомендувати закріпити на законодавчому рівні: у спеціальному нормативно-правовому

акті, що регулюватиме адміністративно-процедурні відносини, а також для застосування у навчальній та науковій літературі. Адміністративно-процедурні відносини ґрунтуватимуться на ідеї верховенства права, якщо: 1) адміністративні процедури будуть доступними, а органи публічного адміністрування неупередженими; 2) органи публічного адміністрування діятимуть у межах своїх повноважень; 3) всі учасники відносин дотримуватимуться законів; 4) адміністративні рішення будуть обґрунтованими, розумними та справедливими; 5) закон застосовуватиметься однаково до всіх суб'єктів; 6) норми законодавства будуть тлумачитись у спосіб, що забезпечує пріоритет прав людини.

Література:

1. Древалі Ю.Д., Лінецький Л.М. Принцип верховенства права в теорії та практиці державного будівництва. *Духовність як складова частина Української державності* : збірник наукових праць за матеріалами міжнародної науково-практичної конференції: Харків, 9–10 квітня 2019 р. Харків : ХНУБА, 2019. С. 90–92.
2. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2016. Т. 3. Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корещького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. 952 с.
3. Гапотій В.Д. Верховенство права: сучасні наукові концепції : монографія. Мелітополь : Мелітопольський державний педагогічний університет імені Богдана Хмельницького, 2016. 194 с.
4. Гаудер Пол. Верховенство права в реальному світі / пер. з англ. Д. Вовк, В. Гончаров, К. Горобець та ін. ; кер. проекту Д. Лученко; наук. ред. Д. Вовк. Харків : Право, 2018. 392 с.
5. Вовк Д.О., Бойчук Д.С. Верховенство права і толерантність : навчальний посібник. Харків : Лисенко І.Б., 2018. 170 с.
6. Падалка Р.О. Верховенство права як основоположний принцип права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2017. 20 с.
7. Росоляк О.Б., Цимбалістий Т.О. Принцип верховенства права в адміністративно-правових відносинах. Питання адміністративного права. Кн. 1 / Відпов. за випуск Н.Б. Писаренко. Харків : Право, 2017. С. 200–211.
8. Писаренко Н.Б. Верховенство права, конвенційні гарантії справедливого суду та принципи адміністративного судочинства. *Право України*. 2019. № 4. С. 55–76.
9. Лисенко Д.А. Принцип верховенства права як основоположний принцип адміністративної процедури. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 127–130.
10. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення та захисту / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Наукова думка, 2007. 586 с.
11. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ : Істина, 2007. 608 с.
12. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія / кол. авт. Ю.С. Шемшученко, В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, І.О. Кресіна, В.П. Нагребельний та ін. ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юридична думка, 2010. 496 с.
13. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. URL: http://leksika.com.ua/12861017/legal/verhovenstvo_prava.
14. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2014. 520 с.
15. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : монографія / П.М. Рабінович, О.М. Луців, С.П. Добрянський, О.З. Панкевич, С.П. Рабінович. Львів : Сполом, 2016. 200 с.

16. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя : науково-методичний посібник для суддів. Київ, 2015. 208 с.
17. Головатий С.П. Верховенство права: ідея, доктрина, принцип : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2008. 44 с.
18. Городовенко В.В. Принципи судової влади : монографія. Харків : Право, 2012. 447 с.
19. Руднева О.М. Міжнародні стандарти прав людини та принцип верховенства права: до проблеми співвідношення правових явищ. *Юридична Україна*. 2012. № 4. С. 15–19.
20. Головатий С.П. Верховенство права : монографія у 3-х кн. Київ : Видавництво «Фенікс», 2006. 1747 с.
21. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
22. Статут Ради Європи від 05.05.1949 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001.
23. За демократію через право : доповідь Європейської комісії (Венеційської комісії), схвалена на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). *Право України*. 2011. № 10. URL: [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).
24. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : «Конус-Ю», 2010 р. 296 с.
25. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
26. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. Львів, 2008. 224 с.
27. Пухтецька А. Співвідношення змісту принципу верховенства права і принципу законності: доктринальний аспект. *Принципи верховенства права і законності: проблеми реалізації в правотворенні та правозастосуванні* : збірник матеріалів круглого столу молодих учених, 18 травня 2010 р., м. Київ / Відп. ред. доктор політ. наук В.П. Горбатенко. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. С. 81–85.
28. Портнов А.В. Зміст принципу верховенства права та його реалізація в діяльності Конституційного Суду України. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 2. С. 64–67.
29. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловойва ; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
30. Dicey A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution Indianapolis : Liberty Fund Inc; Rev Ed edition, 1982. 585 р.
31. Принцип верховенства права: проблеми тлумачення та застосування в адміністративному праві / О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний, Л.С. Кисіль, Ю.С. Педько, В.А. Дерезь, А.А. Пухтецька, А.В. Кірмач. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 77–82.
32. Губерська Н.Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: теоретико-правове дослідження : монографія. Харків : Панов, 2015. 508 с.
33. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
34. Лученко Д.В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти : монографія. Харків : Право, 2017. 440 с.
35. Пухтецька А.А. Принцип верховенства права в системі принципів адміністративного права України. *Загальнотеоретичне правознавство, верховенство права та Україна* : збірник наукових статей. / Гол ред. А.А. Мелешевич. Київ : Дух і Літера, 2013. 608 с.
36. Оніщенко Н.М. Принцип верховенства права і принцип верховенства закону: чому протиставлення, а не взаємодія? *Принципи верховенства права і законності: проблеми реалізації в правотворенні та правозастосуванні* : збірник матеріалів круглого столу молодих учених, 18 травня 2010 р., м. Київ / Відп. ред. доктор політ. наук В.П. Горбатенко. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. С. 10–17.
37. Коломоєць Т.О., Баранчик П.О. Принципи адміністративного права : монографія. Запоріжжя : Поліграфічний центр «Сору Арт», 2012. 203 с.
38. Козюбра М.І. Верховенство права і Україна. *Право України*. 2012. № 1–2. С. 30–63.
39. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації. *Право України*. 2010. № 2. С. 73–74.
40. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : монографія у двох книгах. Книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / Відп. ред. В.Б. Авер'янов. Київ : Конус-Ю, 2008. 314 с.
41. Проект Закону про адміністративну процедуру від 28.12.2018 р. URL: http://w1.l.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307.
42. Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив (О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко та ін.), за заг. ред. В.П. Тимошука. Київ : ФОП Мишалов Д.В., 2019. 460 с.
43. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.

Sharaia A. Rule of law as a basic principle of administrative procedural law

Summary. The essence and content of the principle of the rule of law as a basic principle of administrative procedural law is analyzed in the article. Attention is drawn to the long history of the formation, research and justification of the rule of law. However, it has been noted that there is no clear, precise and uniform scientific expression and there is a unanimous doctrinal position to clarify its essence. It has been proven that the topic of the rule of law is now central to various reference, educational and scientific sources: encyclopedias, dictionaries, textbooks, manuals, monographs, articles, etc. The meaning of the concept of “rule of law” is investigated on the basis of the provisions of encyclopedic and vocabulary literature, where the emphasis is placed on the rule of law in the state, the priority of human rights. On the basis of different approaches and different aspects of understanding the content of the principle of the rule of law in the scientific literature, expressing positions on the impossibility of perfect definition of its content, the complexity and complexity of its essence are proved. Regulatory acts are analyzed to determine the essence of the rule of law in them. The relation between the principles of “the supremacy of law” and “the reign of law” is investigated, the necessity of applying a systematic approach, in the study of their interrelation and interaction is proved. It is substantiated that the principle of the rule of law is recognized in the system of principles of administrative law (as “megasytems” in relation to the principles of administrative procedural law). Scientific positions on understanding the principle of the rule of law in administrative procedural law are analyzed. It is noted that the draft legislation also enshrines the rule of law in the administrative procedure. The author defines the principle of the rule of law in administrative procedural law.

Key words: supremacy of law, reign of law, principle, administrative procedural law, administrative procedure, principles.