

12. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : [монографія] / О.І. Миколенко. – Харків : Бурун Книга, 2010. – 336 с.
13. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: [монографія] / О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
14. Демський Е. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України: регламентація відносин особи і влади чи чергове зобов'язання людини / Е. Демський, Ю. Костюк // Юридичний вісник України. – 2011. – 19-25 лютого. – № 8 (816). – С. 4.
15. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право; навч. посібник / А.М. Школик. – Львів : ЗУЦК, 2007. – С. 119-141; Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: [монографія] / О.І. Миколенко. – Харків : Бурун Книга, 2010. – 336 с.

УДК 342.9:340.12(477)

## ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ЯК ЗАСАДНИЧИЙ ПРИНЦИП АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Баранчик П.Д., здобувач

*Запорізький національний університет*

У статті аналізується принцип верховенства права як основний (базовий) принцип адміністративного права, зазначаються недоліки в законодавчому закріпленні цього принципу в основних кодифікованих актах адміністративного права.

*Ключові слова: принципи, принципи права, принципи адміністративного права, верховенство права.*

Баранчик П.Д. ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА КАК ОСНОВНОЙ ПРИНЦИП АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА / Запорожский национальный университет, Украина  
В статье анализируется принцип верховенства права как основной (базовый) принцип административного права, указываются недостатки в законодательном закреплении этого принципа в основных кодифицированных актах административного права.

*Ключевые слова: принципы, принципы права, принципы административного права, верховенство права.*

Baranchik P.D. PRINCIPLE OF SUPREMACY OF RIGHT AS BASIC PRINCIPLE OF ADMINISTRATIVE LAW / Zaporizhzhya national university, Ukraine  
The article is dedicated to the analysis of principle of supremacy of right as basic (base) principle of administrative law, specified on defects in the legislative fixing of this principle in the basic code acts of administrative law.

*Key words: principles, principles of right, principles of administrative law, supremacy of right.*

Правова категорія "принципи" є первинною в теорії будь-якої правової науки. Питання про принципи права завжди було актуальним, адже саме останні є основою основ будь-якої галузі права, мають визначальний вплив на поведінку людей. Особливого значення вказана категорія набуває для адміністративних правовідносин, адже принципи адміністративного права "пронизують" увесь механізм суспільних відносин, пов'язаних з публічним адмініструванням, включаючи організаційну та соціально-економічну структуру цих соціальних зв'язків, зміст норм, правозастосовних актів, суб'єктивних прав і обов'язків учасників відносин.

Питання принципів адміністративного права досліджували такі провідні вчені-адміністративісти радянського періоду, як Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, В.А. Власов, А.П. Ключніченко, О.П. Коренєв, Б.П. Курашвілі, Б.М. Лазарєв, О.Є. Луньов, В.М. Манохін, І.М. Пахомов, Г.І. Петров, С.С. Студенікін, Ю.О. Тихомиров, В.А. Юсупов, Ц.А. Ямпольська, а також сучасні вчені, зокрема, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Г.Й. Ткач, А.А. Пухтецька, А.С. Школик, Р.С. Мельник та деякі інші. Проте ці питання досліджувалися лише в загальних рисах, при характеристиці системи принципів адміністративного права загалом. Те значення, яке відіграють принципи права для тої чи іншої галузі права зумовлене, насамперед, їх статичністю. Саме принципи становлять істотну та довговічну частину права, і саме тому необхідним є ґрунтовний аналіз кожного конкретного принципу. Те велике значення, яке відіграє адміністративне право в суспільному житті, зумовлює необхідність аналізу принципів адміністративного права. Особливе й первинне місце серед принципів адміністративного права посідає принцип верховенства права, аналіз якого є метою даної статті.

Доктрина адміністративного права визнає принципами цієї галузі права засадчі ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [1, 80; 2, 165].

Принципи, які визначають регулювання адміністративних правовідносин (принципи адміністративного права), формуються під впливом цілої низки факторів. Звичайно формування цих принципів є неможливим без впливу загальносоціальних ідей, закономірностей економічного, політичного та морального розвитку суспільства. Це знаходить прояв, насамперед, у тих вимогах, які висуваються членами суспільства до діяльності органів держави, адже останні покликані створювати, реалізовувати, забезпечувати та охороняти право. І тут визначна роль відводиться принципам, які визначають головні пріоритети в діяльності будь-якого органу влади й управління, – людина, непорушність її прав і свобод, служіння народу й національним інтересам.

Враховуючи зорієнтованість адміністративного права на соціальні потреби, а також те, що засновується ця галузь права на загальносоціальних традиціях, ідеях, цінностях та принципах, у регулюванні адміністративних правовідносин наявні загальносоціальні принципи, до яких насамперед належить принцип верховенства права та законності. Зазначені принципи формують основу не тільки галузі адміністративного права, а й усієї системи права. Ці ціннісні орієнтири відіграють роль єдиного мотиву і мети розвитку й функціонування будь-яких правовідносин. Назва групи принципів "загальносоціальні" є певною мірою умовною, у теорії права їх називають також загальними, загальнолюдськими принципами права. Незалежно від назви це є принципи, які визначають найбільш істотні риси права в цілому, властиві однаковою мірою всім галузям права. У найбільш загальному вигляді загальносоціальні принципи проголошуються й закріплюються в конституціях сучасних держав, що визначає їх особливу цінність і захист з боку держави.

Значна частина конституційних прав і свобод, проголошених Конституцією України, реалізується в галузі публічного адміністрування. Конституція України визначає основи функціонування виконавчої гілки влади, відносини її носіїв з носіями законодавчої й судової влади. Для адміністративного права зазначені принципи набувають самостійного значення.

Враховуючи велику кількість авторських думок щодо того, що таке принципи права взагалі, принципи адміністративного права, принцип верховенства права, які, звичайно, не позбавлені суб'єктивізму, важко дійти якоїсь єдиної, неупередженої думки. До того ж необхідно враховувати думку ще одного "автора", думку якої безсумнівно необхідно

враховувати – законодавця. Аналіз чинного законодавства щодо врегулювання принципу верховенства права слід почати з основного нормативно-правового акта будь-якої демократичної держави – з Конституції.

Стаття 8 Конституції закріплює, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Це положення пояснюється далі в тексті цієї статті закріпленням за Конституцією України найвищої юридичної сили та відповідністю законів та інших нормативно-правових актів Конституції [3].

Положення спеціальних кодифікованих нормативно-правових актів та інших законів повинні конкретизувати конституційні положення, детально регламентуючи їх. Проте, на жаль, з двох основних кодифікованих актів – Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кодексу адміністративного судочинства України – прямо принцип верховенства права закріплює лише один – Кодекс адміністративного судочинства (далі – КАС України). Пояснюється цей принцип у ст.8 КАС України.

Принцип верховенства права за КАС України полягає в таких основних моментах:

- 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;
- 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 [4].

Перше із зазначених положень впливає зі ст.3 Конституції України, відповідно до якої "людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави" [3].

У правовій літературі відмічається, що принцип верховенства права є новим для національної юридичної доктринальної практики. Закріпивши принцип верховенства права, Конституція України тим самим обумовила перехід від пануючої в минулому ідеології "домінування держави" над людиною до нової ідеології "служіння держави" інтересам людини. Визнання пріоритетного місця і ролі людини та громадянина в державно-владних відносинах, що регулюються адміністративним правом, потребує якісно нового розуміння призначення права й закону, відповідності їхнім моральним вимогам [5, 50].

У правовій доктрині під верховенством права розуміють досить різні та неоднозначні поняття, зокрема: "верховенство розуму", "пріоритет індивідуальних прав над колективними цілями" [6, 111]; "сукупність морально-правових цінностей, відповідно до яких мають регулюватися відносини в демократичному суспільстві, вирішуватися питання життєдіяльності людей, розглядатися справи в судах"; "визначальна роль права у стосунках між усіма учасниками суспільного життя, у життєдіяльності державних і недержавних організацій, соціальних спільностей, груп, об'єднань усіх людей" [7, 11]; "кодекс правил, які легітимізовані суспільством і ґрунтуються на досягнутому рівні соціальної етики"; "правовий принцип, який характеризується сукупністю обов'язкових критеріїв (вимог), що покликані ... забезпечувати пріоритет прав і свобод, законних

інтересів людини і громадянина у суспільстві, в тому числі у взаємостосунках з органами публічної адміністрації усіх рівнів" [8, 5] тощо.

Проте, незважаючи на розмаїття наукових тлумачень поняття "верховенство права", безсумнівним є те, що принцип верховенства права є принципом природного права як сукупності ідеальних, духовних і справедливих понять про право. Справедливість, добро, гуманізм як складові верховенства права є моральними категоріями, елементами суспільної свідомості. Визнання конституційним принципом верховенства права означає, що закони держави, як і їхнє застосування, повинні відповідати праву як мірі загальної та рівної для всіх свободи та справедливості. Крім того, у законах має обмежуватися свавілля як фізичних, юридичних осіб, так і держави задля загального добра [5, 50].

Стосовно адміністративного судочинства принцип верховенства права означає, що суди не повинні застосовувати положення правового акта, у тому числі закону, якщо його застосування суперечить конституційним принципам права або порушуватиме права та свободи людини і громадянина.

Проте, як вірно зазначається в правовій літературі, КАС України не завжди створює умови реального втілення в діяльність адміністративних судів принципу верховенства права. Так, ч.3 ст.2 цього кодексу не містить вимоги того, щоб адміністративні суди перевіряли, чи порушують рішення та дії суб'єктів владних повноважень права й інтереси людини. КАС України передбачає лише перевірку згаданих рішень та дій за будь-якими іншими ознаками, насамперед з точки зору відповідності законам України. Сумнівно, що можна забезпечити втілення принципу верховенства права без перевірки зазначених рішень та дій на предмет порушення ними прав людини [5, 51].

Відповідно до ч.2 ст.8 КАС України суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини. Таким чином, Рішення Страсбурзького Суду, які впливають з інтерпретації Європейської Конвенції про захист прав людини й основних свобод та приймаються на її підставі, маючи силу прецеденту і обов'язковість для України, набувають пріоритет щодо національного законодавства. Принцип верховенства права набуває характеру універсального для світового співтовариства.

Положення ч.3 ст.8 КАС України означає, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, юрисдикція яких поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст.124 Конституції). Судовий захист можливий не лише стосовно тих прав, що прямо вказані в законі, а й відносно тих, що слідують з норм Конституції України чи іншого закону, тобто судам підвідомчі всі спори про захист прав і свобод фізичних осіб, у тому числі в адміністративних відносинах. Суд не має права відмовити особі в прийнятті позовної заяви або скарги, наприклад, на тій підставі, що його вимоги можуть бути розглянуті і задоволені (або відхилені) в іншому (адміністративному) порядку.

У рішенні Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 р. вказано, що відмова суду в прийнятті позовної заяви, оформленої відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке, відповідно до Конституції України, не може бути обмежене [9].

Відсутність в основному деліктному кодифікованому акті адміністративного права – Кодексі України про адміністративні правопорушення – законодавчого закріплення принципу верховенства права звичайно ж не може не викликати зауваження, проте це можна пояснити застарілістю цього законодавчого акту, адже прийнятий він був ще за радянські часи (80-р. ХХ ст.), коли навряд чи можна було вести мову про реальність цього принципу. Проте викликає подив те, що переважна більшість кодифікованих

актів вже сучасного періоду також не закріплюють цього принципу, зокрема це Податковий, Земельний, Сімейний, Кримінальний кодекси України та деякі інші. До того ж, на жаль, у значній кількості навчальних видань з адміністративного права взагалі не згадується про принцип верховенства права як принцип адміністративного права, що аж ніяк не можна визнати нормальним та зрозумілим [див., напр.: 10, 40-41].

У більшості європейських країн принцип верховенства права вже досить давно знайшов своє законодавче закріплення, що пояснюється, насамперед, тим, що в європейських країнах вже понад двісті років основною цінністю визнається людина, її права і свободи, тоді як в Україні визнання цього положення сталося не так вже й давно (1996 р.). Відсутність усталеної традиції демократичного розвитку правової системи України та недостатнє доктринальне опрацювання змісту цієї правової категорії для потреб подальшого розвитку сучасної адміністративно-правової науки зумовлює потребу подальшого аналізу цієї базової для всієї вітчизняної правової науки категорії.

Позитивна тенденція полягає в тому, що в Україні почали з'являтися праці, в яких робляться спроби тлумачення змісту принципу верховенства права. Так, однією з таких праць є дисертаційне дослідження А.А. Пухтецької, в якому вона тлумачить принцип верховенства права як правовий принцип, який характеризується сукупністю обов'язкових критеріїв (вимог), що покликані, перш за все, забезпечувати пріоритет прав і свобод, законних інтересів людини і громадянина в суспільстві, в тому числі у взаємостосунках з органами публічної адміністрації всіх рівнів. До цієї сукупності критеріїв (вимог) вона відносить принципи рівності суб'єктів права перед законом, верховенства закону в системі актів законодавства країни, забезпечення якості закону, його підпорядкування конституційно-правовим нормам, загальним принципам права, міжнародним договорам і угодам, вимоги щодо передбачуваності законів та дій органів державної влади, встановлення меж дискреційних повноважень та вимог щодо обмеження свавілля органів публічної влади, юридичної визначеності, ефективного контролю за реалізацією прав і основоположних свобод людини, пропорційності, гарантованості мінімального ступеня захисту, доступу до суду та справедливого судового розгляду та деякі інші вимоги, що визнаються істотними елементами принципу верховенства права в європейській правозастосовчій практиці, насамперед, у рішеннях Європейського суду з прав людини, та порушення яких навіть у період війни або іншої суспільної небезпеки є неприпустимим [8, 5].

Слід погодитись із її думкою про те, що принцип верховенства права займає центральне місце, є засадничим (основоположним) принципом, зміст та основні вимоги якого мають визначальне значення для всіх принципів адміністративного права.

Принцип верховенства права повинен бути закріплений не лише в Загальній частині будь-якого з основних кодифікованих актів (КАС України, КпАП України, Кодекси поведінки державних службовців), а й окремо повинен деталізуватись при закріпленні основ організації публічного адміністрування в певній сфері, роботи центральних органів виконавчої влади, принципів організації діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. У зв'язку з цим спірною уявляється пропозиція А.А. Пухтецької щодо необхідності доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення окремою статтею "Основні принципи", у якій пріоритетне місце має бути присвячено принципу верховенства права [8, 9]. По-перше, зауваження викликає сама назва "Основні принципи", адже не може бути принципів неосновних, якщо вони вже є принципами. А, по-друге, навряд чи доцільною є "реанімація" застарілого акта, рухатися необхідно уперед, тобто врахувати зауваження науковців у новому сучасному нормативно-правовому акті, який буде враховувати всі зміни, які відбулися в нашій державі для врегулювання адміністративно-правових відносин.

Проект Адміністративного процедурного кодексу враховує проголошений Конституцією України принцип верховенства права та передбачає нормативну фіксацію цього принципу в окремій статті. Проте, як вірно зазначає А.А. Пухтецька, запропоноване в ньому визначення дещо звужено тлумачить принцип верховенства права як принцип адміністративної процедури [8, 9]. Враховуючи його засадниче (основоположне) значення, формулювання цього принципу повинне бути змінене з урахуванням його суті, врахування критеріїв (вимог) принципу верховенства права щодо забезпечення рівності всіх суб'єктів права перед законом, передбачуваності законів та дій органів державної влади.

Не можна не погодитись із думкою окремих вчених-юристів щодо наявності загальної для законодавчих актів України проблеми залишення поза увагою принципу верховенства права серед загальних засад діяльності, у т.ч. прийняття рішень органами публічної адміністрації [8, 9]. Такий стан справ, зазвичай, не можна визнати задовільним, ця проблема потребує негайного вирішення, у зв'язку із чим доцільним є перегляд актів законодавства України, які визначають основні засади діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб із урахуванням вимог дотримання принципу верховенства права.

Отже, аналіз законодавчого закріплення принципів адміністративного права свідчить про те, що принцип верховенства права, хоча і є закріпленим у Конституції України, проте не знаходить подальшого закріплення в основному кодифікованому акті адміністративного права – Кодексі України про адміністративні правопорушення. Тому необхідним є закріплення цього базового принципу в новому Кодексі України про адміністративні проступки. Сьогодні, на жаль, принцип верховенства права не достатньо повною мірою закріплений у чинному законодавстві України. Його значення та роль недооцінюються при підготовці документів загальнодержавного значення, ефективна реалізація яких неможлива без всебічного врахування принципу верховенства права та принципів, які розвинулися на його основі, зокрема, принципів належного урядування та принципів належної адміністрації. Сьогодні нагальною є проблема необхідності комплексного запровадження та нормативного закріплення принципу верховенства права у вітчизняному законодавстві. Проте здійснюватись це повинно не лише шляхом текстуального відтворення цього принципу в актах вітчизняного законодавства, навіть якщо розміщений він буде в преамбулах відповідних актів, а має ґрунтуватись на розумінні його змісту та не зводиться до звуження змісту цього принципу для цілей правового регулювання окремих сфер діяльності.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. Академічний курс. Загальна частина: [підручник] / [Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
2. Словник базової термінології з адміністративного права: [навч. посіб.] / [за заг. ред. Т.О. Коломоець]. – К. : Істина, 2010. – 240 с.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Кодекс адміністративного судочинства: Закон від 06.07.2005 р. № 2747-IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
5. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / [Ківалов С.В., Харитонов Є.О., Харитонova О.І. та ін.]; [за ред. С.В. Ківалова, О.М. Пасенюка, О.І. Харитонової]. – К. : Правова єдність, 2009. – 656 с.

6. Шевчук С. Основи конституційної юрисдикції / С. Шевчук. – Х. : Консул, 2002. – 296 с.
7. Рабинович П.М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень) / П.М. Рабинович. – Х. : Право, 1997. – 64 с.
8. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.А. Пухтецька. – К., 2009. – 16 с.
9. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 р. у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Р.М., Ярошенко П.П. та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) / Конституційний суд України // Офіційний вісник України від 22.01.1998 – 1998 р. – № 1. – стор. 169. – стаття 25.
10. Административное право : [учебник] / [Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова]. – М. : Юристъ, 2000. – 728 с.

УДК 351.713:342.716

## **ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ ПІД ЧАС ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ**

Бурцева О.В., здобувач, викладач

*Академія митної служби України*

У статті визначено деякі проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності митних органів із забезпечення прав особи в провадженні в справах про порушення митних правил. Проаналізовано пропозиції відомих вчених-адміністративістів щодо їх вирішення. Запропоновано шляхи вдосконалення діяльності митних органів із забезпечення прав особи під час провадження у вказаній категорії адміністративних справ.

*Ключові слова:* фізична особа, принципи провадження, захисник, неосудність, митні органи, правоохоронні органи, провадження у справах про порушення митних правил.

Бурцева А.В. ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ О НАРУШЕНИИ ТАМОЖЕННЫХ ПРАВИЛ / Академия таможенной службы Украины, Украина

В статье определены некоторые проблемы организационно-правового обеспечения деятельности таможенных органов по обеспечению прав человека в производстве по делам о нарушении таможенных правил. Проанализированы предложения известных ученых-административистов относительно их решения. Предложены пути совершенствования деятельности таможенных органов по обеспечению прав физических лиц при производстве по указанной категории административных дел.

*Ключевые слова:* физическое лицо, принципы осуществления, защитник, невменяемость, таможенные органы.

Burtseva O.V. THE WAYS OF IMPROVEMENT OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF THE CUSTOMS AUTHORITIES TO ENSURE THE RIGHTS OF