ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

КОБЗЄВА Т.А. - доктор юридичних наук, професор доцент кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету

https://orcid.org/0000-0001-6176-0239

ГОРОБЕЦЬ Н.С. - доктор філософії зі спеціальності 081 «Право», викладачка кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету

https://orcid.org/0000-0002-0282-2775

DOI 10.32782/EP.2023.1.29

Стаття присвячена визначенню змісту принципу верховенства права в практиці Європейського суду з прав людини та законодавстві України. З'ясовано, що принцип верховенства права взаємопов'язаний з правами людини та демократією, відповідно означений принцип є фундаментальним не лише у забезпеченні дотримання та захисту прав людини, але й подолання прогалин у національному законодавстві. Визначено, що принцип верховенства права утілений в положеннях Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а також продемонстроване у низці рішень Європейського суду з прав людини. Останні є важливим джерелом тлумачення принципу верховенства права та правильного його застосування судами України під час відправлення правосуддя. Встановлено, що в вітчизняний науковий обіг верховенство права увійшло з прийняттям Конституції України, водночас про цей принцип йде мова в низці нормативно-правових актів та рішень суду, зокрема Кодексі адміністративного судочинства України, рішеннях Конституційного Суду України тощо. З'ясовано, що останній вживає щодо даного поняття досить абстрактну формулу: «верховенство права – це панування права у суспільстві», тоді як природно-правові, євроінтеграційні та міжнародно-правові аспекти значення принципу верховенства права ширші. Акцентовано на відмінностях принципу «верховенства права» та принципу «верховенства закону». Наведено елементи принципу верховенства права. Особливу увагу приділено змісту правової визначеності як однієї з умов ефективної дії верховенства права. З'ясовано, що правова визначеність вимагає не лише передбачуваності до закону та законодавчої політики, але й поваги до остаточного рішення суду. Зроблено висновок, що лише разі забезпечення державою на практиці всіх елементів принципу верховенства права можна стверджувати про реалізацію принципу верховенства права загалом, що дозволить розв'язати низку проблем правової системи держави.

Ключові слова: верховенство права, верховенство закону, правова визначеність, Європейський суду з прав людини, Конвенція про захист прав та основоположних свобод.

Постановка проблеми

Верховенство права на сьогодні є центральним поняттям кожної демократичної та правової держави. Конституція України прийнята 26 червня 1996 року проголошує, що Україна є демократичною, соціальною та правовою державою, відповідно її правову систему неможливо уявити без реалізації ідеї верховенства права. Інтеграція України до Європейського Союзу передбачає також наближення правової системи держави до європейських норм та стандартів, основою яких є верховенство право. Відповідно актуальність обраного для дослідження питання обумовлюється важливістю принципу верховенства права для функціонування правової системи держави, що обумовлює необхідність вивчення та уніфікації існуючих

підходів до його розуміння та використання для удосконалення правового регулювання суспільних відносин.

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить про те, що розумінню принципу верховенства права присвячено праці таких вітчизняних науковців як: Берназюк А., Головатий С. П., Гуйван П. Д., Козюбра М. І., Кравчук В. М., Крижова О. Г., Матвєєва Ю. І., Приймак А. М., Пухтецька А. А., Рабінович П. М., Решота В. В., Фулей Т. І., Цуркан М. І. та інші. Однак зважаючи на те, що зміст принципу верховенства права час від часу доповнюється новими елементами, а практика їх тлумачення ЄСПЛ є динамічною, постійно існує потреба в перегляді існуючих підходів до розуміння означеного принципу та забезпечення врахування всіх його складових в правотворчій та правозастосовній діяльності.

Метою статті є визначення змісту принципу верховенства права в практиці Європейського суду з прав людини та законодавстві України.

Викладення основного матеріалу

Ратифікація Верховною Радою України Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – Конвенція), а також врегулювання на законодавчому рівні практики виконання рішень Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) окремим Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини» наша держава зробила істотний крок до узгодження судової практики з європейською правовою системою в схожих правовідносинах.

В. В. Решота зауважує, що вироблення ЄСПЛ нових принципів та стандартів у процесі вирішення конкретних справ дозволяє використовувати ці правові позиції у процесі подолання прогалин у національному законодавстві. Вказане забезпечується як законодавчо закріпленою можливістю національних судів застосувати при розгляді справ положення Конвенції та практики ЄСПЛ як джерел права, так і верховенством принципів і норм правової системи Ради Європи над національним правом незалежно від його джерел, включаючи і Основний Закон для держав- учасниць, можливістю безпосередньої реалізації прав на підставі положень Конвенції, забезпеченням пріоритетності положень Конвенції у разі наявності суперечностей норм Конвенції із нормами Основного Закону [1, с. 130–131].

Так, чинним Кодексом адміністративного судочинства України передбачено, що адміністративні суди застосовують практики ЄСПЛ з урахування принципу верховенства права.

Доцільно підтримати А. А. Пухтецьку, яка переконана, що усебічне врахування природно-правового, євроінтеграційного та міжнародно-правового аспектів значення принципу верховенства права відповідає не лише завданням реалізації євроінтеграційної політики Української держави, а й потребам подальшої демократизації правової системи країни, концептуальному перегляду основоположних засад правового регулювання відносин у публічно-правовій сфері, реформуванню системи законодавства України [2, с. 34].

Принцип верховенства права вперше витлумачено в праці англійського вченого-конституціоналіста Альберта Венна Дайсі «Вступ до науки конституційного права». Основою доктрини верховенства права за А. Дайсі є три ідеї: 1) право протистоїть деспотичній владі. Тільки в разі порушення певною особою закону суд призначає їй покарання у встановленому законом порядку. Уряди не повинні мати широких дискреційних повноважень, які обов'язково мають бути частково обмеженими; 2) кожна людина має бути рівною перед законом незалежно від посади і соціального статусу; 3) основним джерелом права є не норми конституції, а природні права людини [3].

У вітчизняний науковий обіг поняття «верховенство права» увійшло порівняно недавно – з ухваленням Конституції України 1996 року ця двослівна конструкція стала відповідником англійського «the rule of law». На сьогодні статтею 8 Основного закону держави передбачено, що в Україні визнається та діє принцип верховенства

права. Серед українських вчених вперше дослідження верховенства права здійснив С. П. Головатий, який зробив висновок, що український відповідник англійського поняття «the rule of law» у вигляді терміносполучення «верховенство права» не можна визнати найвдалішим, що в обумовлює викривлення концепції «верховенство права». С. П. Головатий запропонував надалі застосовувати однослівний варіант такого відповідника – правовладдя [4, с. 37]. На тісному взаємозв'язку верховенства права, прав людини і демократії неодноразово наголошував також ЄСПЛ, використовуючи такі вирази, як: «демократичне суспільство, що визнає верховенство права», «демократичне суспільство, базоване на верховенстві права». Утілення принципу верховенства права у положеннях Конвенції, зв'язок із демократією, законністю та забороною свавілля продемонстроване у класичному рішенні Великої Палати ЄСПЛ у справі «Ятрідіс проти Греції» (Iatridis v. Greece), заява № 31107/96, п. 58, згодом ця позиція була відтворена у справі «Сєрков проти України», заява № 39766/05, п. 33: «Більше того, верховенство права, один з основоположних принципів демократичного суспільства, притаманне всім статтям Конвенції» [5, с. 14].

М. І. Козюбра зазначає, що феномен верховенства права може бути розкрито тільки за умови дотримання певних гносеологічних позицій щодо права: по-перше, повинно мати місце розрізнення права і закону; по-друге, право слід розглядати не як акт державної влади, а як соціальний феномен пов'язаний з такими категоріями, як справедливість, свобода, рівність, гуманізм; по-третє, право має розглядатися у нерозривній зв'язці з правами людини [6, с. 47–48]. На думку П. М. Рабіновича, принцип «верховенства права» не слід уподібнювати до принципу «верховенства закону», адже панування закону означає верховенство правового закону, але не те, що всі закони є правовими. Вчений також зазначає, що принцип «верховенства закону» повинен відповідати праву, і це є основним показником правової держави [7, с. 341–342].

У Доповіді Венеціанської комісії № 512/2009 «Про верховенство права», яка прийнята на 86-й пленарній сесії 25–26 березня 2011 року) встановлено, що верховенство права складається з таких елементів: 1) доступність закону (закон має бути зрозумілим, чітким та передбачуваним); 2) питання юридичних прав мають бути вирішені нормами права, а не на основі дискреції; 3) рівність перед законом; 4) здійснення влади у правомірний, справедливий та розумний спосіб; 5) захищеність прав людини; 6) повині бути забезпечені засоби для розв'язання спорів без надмірних матеріальних витрат чи надмірної тривалості; 7) суд повинен бути справедливим; 8) дотримання державою як її міжнародно-правових обов'язків, так і тих, що обумовлені національним правом (п. 37) [8]. Тобто, коли йде мова про принцип верховенства права необхідно враховувати кожний з його наведених елементів. Лише в тому разі, коли кожний із вказаних складових верховенства права буде забезпечено державою на практиці можна стверджувати про реалізацію принципу верховенства права.

Правова визначеність як стверджує А. Приймак одна з умов ефективної дії верховенства права, а забезпечення реалізації вимог принципу правової визначеності у його широкому розумінні є запорукою не лише ефективних реалізації та захисту прав людини, а й значного вдосконалення механізму держави [9]. П. Д. Гуйван зазначає, що принцип правової визначеності найбільше вивчений як сукупність вимог до організації та функціонування правової системи з метою забезпечення перш за все стабільного правового становища індивіда шляхом вдосконалення процесів правотворчості та правозастосування. Разом з тим, зміст принципу правової визначеності не обмежується вимогами до нормативно-правових актів [10, с. 206].

У юридичній науці правова визначеність як елемент верховенства права розкривається переважно через такі концепції, як непорушність і нескасовуваність набутих законних прав (vested rights); незворотність закону й неможливість застосування закону до особи, яка не могла знати

про його існування (non-retroactivity); законні очікування (legitimate expectations) – право особи у своїх діях розраховувати на сталість існуючого законодавства [11, с. 153; 9, с. 53–55].

Так, у справі «Круслен проти Франції» від 24 квітня 1990 року (The Case of Kruslin v. France) зазначено, що вимога передбачуваності не розрахована на те, що особа може «передбачити, коли влада планує вчинити певні дії та відповідно скоригувати свою поведінку. Тому формулювання закону повинні бути достатньо ясними та зрозумілими, щоб надати громадянам необхідну інформацію щодо обставин та умов, за яких публічну владу уповноважено до прихованого та потенційно небезпечного втручання в здійснення прав особи [12].

Передбачуваність законодавчих норм також означає передбачуваність законодавчої політики та передбачуваність змін у законодавстві; неможливість зворотної дії законодавства (крім випадків, коли це пом'якшує або скасовує відповідальність особи) та захист правомірних очікувань або законних сподівань, наприклад вчиняти певні дії відповідно до виданого державними органами дозволу (рішення у справі «Суханов та Ільченко проти України») [13, с. 13].

Низка рішень ЄСПЛ вказує на необхідність дотримання вимог якості внутрішнього закону та принципу юридичної визначеності, що є не лише невід'ємними елементами верховенства права, а його обов'язковими передумовами (рішення у справах «Пономарьов проти України», «Устименко проти України», «Мінак та інші проти України» тощо). Зокрема, у рішенні по справі Півторацький проти України вказано, що суд повинен розглянути чи втручання було здійснено відповідно до закону. Тобто існує чітка вимога, щоб застосовуваний захід мав правову підставу у національному законодавстві. Крім того таке формулювання вказує на якість відповідного законодавства і вимагає, щоб воно було доступне відповідній особі і остання могла передбачити його наслідки для себе. Вказана теза також була використана у рішенні по справі «Михайлюк та Петров проти України» [14, с. 546].

У рішенні по справі «Щокін проти України» (заяви № 23759/03 та № 37943/06, п. 50–56) від 14 жовтня 2010 року ЄСПЛ зазначив, що відсутність в національному законодавстві необхідної чіткості та точності, які обумовлюють можливість різного тлумачення…, порушує вимогу «якості закону», передбачену Конвенцією, та не забезпечує адекватний захист від свавільного втручання публічних органів державної влади у майнові права заявника [15].

Якісні характеристики «закону» та його співношення із поняттям права проаналізовано також Конституційним Судом України. Так, у Рішенні Конституційного Суду України у справі про принизначення судом більш м'якого покарання від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 визначається поняття «верховенство права». «Верховенство права є пануванням права в суспільстві (п. 4.1). Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема, у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті, передусім, ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема, норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України» [16].

Водночас принцип правової визначеності не обмежується вищевказаним. Так, у рішенні по справі «Брумареску проти Румунії» (Case of Brumrrescu v. Romania) від 28 листопада 1999 року ЄСПЛ зазначив, що у разі остаточного вирішення спору судами їхнє рішення, що набрало законної сили, не може ставитися під сумнів. Тобто юридична визначеність вимагає поваги до принципу res judicata, тобто поваги до остаточного рішення суду. Згідно з цим принципом жодна сторона не має права вимагати перегляду остаточного та обов'язкового до виконання рішення суду лише з метою допитися по-

вторного розгляду та винесення нового рішення у справі [17].

М. І. Цуркан зазначає, що застосування судами принципу верховенства права неможливо без практики ЄСПЛ. Саме рішення ЄСПЛ розкриваютья зміст Конвенції, Першого протоколу та протоколів № № 2, 4, 7, 11 до Конвенції. Така ситуація обумовлена тим, що ЄСПЛ сформульовано низку ознак верховенства права, тоді як Конституційний Суд України вжив стосовно даного поняття досить абстрактну формулу: «верховенство права – це панування права у суспільстві» [18, с. 332].

Висновки

Таким чином, з урахуванням практики ЄСПЛ, верховенство права як фундаментальний принцип правової системи держави необхідно розуміти ширше ніж просто ідею панування права в суспільстві зважаючи на природні-правові, євро інтеграційні та міжнародні-правові аспекти значення цього принципу. Принципу верховенства права є відмінним від принципу верховенства закону, водночас зміст та обсяг першого як правового явища розкривається низкою елементів, які різняться залежно від особливостей практики правозастосування кожної країни. Серед елементів принципу верховенства права на особливу увагу заслуговує правова визначеність як умова його обов'язкової дії, яка ґрунтується на ідеях: непорушності і нескасовуваності набутих законних прав, незворотності закону й неможливості застосування закону до особи, яка не могла знати про його існування та законних очікувань. Очевидно, що лише разі, коли кожний з елементів принципу верховенства права буде забезпечено державою на практиці можна стверджувати про реалізацію принципу верховенства права загалом, що дозволить розв'язати низку проблем правової системи держави.

Література

1. Решота В.В. Виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 34, т. 2. С. 128–131.

2. Пухтецька А.А. Принцип верховенства права: сучасні європейські доктрини як орієнтир для реформування національного законодавства. *Вісник НАН України.* 2010. № 3. С. 33–43.

3. Different approaches to the definition of the Rule of Law. URL: http://www.revision-notes.co.uk.

4. Головатий С.П. Верховенство права: ідея, доктрина, принцип: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2008. 44 с.

5. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві: Науково-методичний посібник для суддів. 3-тє вид., допов. Київ : ВАІТЕ, 2020. 276 с.

6. Козюбра М.І. Принцип верховенства права і права людини. *Права людини і правова держава (До 50-ї річниці Загальної Декларації прав людини)*: тези доп. та наук, повідомлень (м. Харків, 10−11 грудня 1998 р.). 1998. С. 47–48.

7. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. Львів : Край, 2007. 192 с.

8. Берназюк Я. Категорія «якість закону» як складова принципу верховенства права та гарантія застосування судом найбільш сприятливого для особи тлумачення закону. 2020. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1011199.

9. Приймак А.М. Принцип правової визначеності: поняття та окремі аспекти. *Наук. записки нац. ун-ту «Києво-Могилянська академія»*. Юридичні науки. 2010. Т. 103. С. 53–55.

10. Гуйван П.Д. Правова визначеність як елемент верховенства права. С. 204–208.

11. Матвєєва Ю. Юридико-технічні характеристики принципу правової визначеності. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія». Серія «Юридичні науки»*. 2015. Т. 168. С. 37–39

12. Рішення у справі «Круслен проти Франції» від 24.04.1990 р. URL: http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=432.

13. Кравчук В. Зміст принципу правової визначеності як необхідної складової верхо-

венства права. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 4 (20). С. 10–15.

14. Крижова О. Принцип верховенства права у практиці Європейського суду з прав людини. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки*. 2017. № 865. С. 544–549.

15. Рішення у справі «Щокін проти України» (Заяви № 23759/03 та № 37943/06) від 14.10.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_858#Text.

16. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) № 15-рп від 02.11.2004 // *Вісник Конституційного Суду України*. 2004. № 5. С. 40.

17. Рішення по справі «Брумареску проти Румунії» (Заява № 28342/95, п. 61) від 28.11.1999 р. URL: http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=307.

18. Цуркан М.І. Вплив практики Європейського суду з прав людини на дотримання адміністративними судами України принципу верховенства права. *Правове забезпечення ефективного виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 15 вересня 2012 р.). Одеса : Фенікс, 2012. С. 325–342.

THE PRINCIPLE OF THE RULE OF LAW IN THE PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS AND THE LEGISLATION OF UKRAINE

The article is devoted to determining the content of the principle of the rule of law in the practice of the European Court of Human Rights and the legislation of Ukraine. It was found that the principle of the rule of law is interconnected with human rights and democracy, the correspondingly defined principle is fundamental not only in ensuring the observance and protection of human rights, but also in overcoming gaps in national legislation. It was determined that the principle of the rule of law is embodied in the provisions of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as well as demonstrated in a number of decisions of the European Court of Human Rights. The latter are an important source of interpretation of the principle of the rule of law and its correct application by the courts of Ukraine during the administration of justice. It has been established that the rule of law entered the domestic scientific circulation with the adoption of the Constitution of Ukraine, at the same time, this principle is discussed in a number of legal acts and court decisions, in particular, the Code of Administrative Procedure of Ukraine, decisions of the Constitutional Court of Ukraine, etc. It was found that the latter uses a rather abstract formula for this concept: "the rule of law is the rule of law in society", while natural law, European integration and international law aspects of the meaning of the rule of law principle are broader. Emphasis is placed on the differences between the principle of "rule of law" and the principle of "rule of law". Elements of the rule of law are given. Special attention is paid to the content of legal certainty as one of the conditions for the effective operation of the rule of law. It was found that legal certainty requires not only predictability of law and legislative policy, but also respect for the final court decision. It was concluded that only if the state ensures in practice all elements of the principle of the rule of law, it is possible to assert the implementation of the principle of the rule of law in general, which will allow solving a number of problems of the legal system of the state.

Key words: the rule of law, the rule of law, legal certainty, the European Court of Human Rights, the Convention on the Protection of Rights and Fundamental Freedoms.