

Смокович Михайло Іванович
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
Голова Касаційного адміністративного
суду у складі Верховного Суду

Вплив євроінтеграційних процесів на сучасний розвиток адміністративної юрисдикції в аспекті утвердження верховенства права

The influence of European integration processes on the modern development of administrative jurisdiction in the aspect of ensuring of the rule of law

Європеїзація української судової системи є складовою євроінтеграційної політики України. Поширення європейських демократичних цінностей, створення спільного правового, економічного, освітнього, політичного простору передбачає розуміння верховенства права як основоположної складової демократичного суспільства.

Євроінтеграційний вектор України зумовлює гармонізацію та адаптацію національного законодавства до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС), що є визначальним фактором у пришвидшенні інтеграції України до європейської спільноти задля посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права.

Демократія, повага до прав людини і основоположних свобод та верховенство права є ключовими елементами Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони¹.

ЄС засновано на спільних для держав-членів цінностях, і повага до цих цінностей є необхідною умовою для вступу до ЄС. Стаття 19 Договору про ЄС² відображає цінність верховенства права, викладеного в ст. 2 цього договору, і передбачає, що саме державам-членам належить створити систему засобів правового захисту та процедур, що забезпечують дотримання фізичними особами їх права на ефективний

¹ Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

² Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2012. C 326/01. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/oj

судовий захист у сферах, що їх охоплює законодавство ЄС в аспекті поваги до таких цінностей та принципів, як верховенство права, ефективний судовий захист та незалежність судової влади³.

Як зазначає О. Радишевська, процес європеїзації сучасного суспільства – це модерні динамічні процеси, в яких задіяні як внутрішні інституції, так й інституції Європейського Союзу, що проявляються у змінах в політиці, пріоритетах і спрямованості⁴.

Верховенство права – це не тільки стандарт європеїзації національної системи права, а й еталон національних взаємовідносин держави й особистості. Принцип верховенства права – це основа системи адміністративного судочинства України.

Світоглядне, доктринальне та методологічне значення принципу верховенства права надзвичайно важливе для успішного функціонування правової системи Української держави.

Верховенство права визнано Українською державою на міжнародному рівні через приєднання до Статуту Ради Європи й ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Конвенція). Крім того, принцип верховенства права закріплений у розділі I «Загальні засади» Конституції України (в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ч. 1 ст. 8 Основного Закону України); суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права (ч. 1 ст. 129 Конституції України).

Унормування верховенства права як засадничого принципу права у законах України є пріоритетним у діяльності всіх органів державної влади, зокрема й судової. Наприклад, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» визначає організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд (преамбула закону).

Верховенство права є однією з основних засад (принципом) адміністративного судочинства (п. 1 ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України)).

КАС України виокремлює ст. 6 «Верховенство права»: 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; суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ); звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується; забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. Відповідно до ч. 1

³ Суд справедливості Європейського Союзу. Справа «Commission v. Pologne» («Незалежність та приватне життя суддів»), С-204/21. Рішення (Велика Палата) від 5 червня 2023 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/VSS01199>

⁴ Радишевська О. Генезис поняття «європеїзація»: загально-гуманітарний та правовий дискурс. *Науковий вісник публічного і приватного права*. 2019. Вип. 5. Т. 2. С. 171.

ст. 242 КАС України рішення суду повинно ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим⁵.

Щодо імперативу дієвості принципу верховенства права, забезпечення його практичної значущості вбачається через «сукупність національних інституцій, механізмів і процедур», із правом кожної особи на повагу до її гідності та ефективного захисту від свавільних дій держави, її органів і посадових осіб. Як зазначено в рішенні Конституційного Суду України (далі – КСУ) (Другий сенат) від 18 червня 2020 р. № 5-р(II)/2020, особливу роль у системі інституційного забезпечення «верховенства права» (правовладдя) відведено судовій владі загалом, а зокрема – конституційному й адміністративному видам судочинства. Саме ці два види судочинства покликані забезпечувати узгоджений характер усієї юридичної системи в умовах співіснування суперечливих норм, завдяки чому досягається дієвість верховенства права (правовладдя), тобто його ефективність (пп. 2.1 п. 2 мотивувальної частини)⁶.

У пункті 37 Доповіді Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційської Комісії) «Про верховенство права» (*Venice Commission: the Rule of Law*) вказано, що верховенство права включає: доступність закону (у тому значенні, що закон має бути зрозумілим, чітким та передбачуваним); питання юридичних прав мають бути вирішені нормами права, а не на основі дискреції; рівність перед законом; влада має здійснюватися у правомірний, справедливий та розумний спосіб; права людини мають бути захищені; мають бути забезпечені засоби для розв'язання спорів без надмірних матеріальних витрат чи надмірної тривалості; суд має бути справедливим; дотримання державою як її міжнародно-правових обов'язків, так і тих, що обумовлені національним правом⁷.

Як слушно зауважує Ж. Мельник-Томенко, принцип верховенства права не вичерпується лише названими вимогами та характеристиками, оскільки ЄСПЛ під час вирішення конкретних справ (зокрема і тих, стороною яких є Україна) систематично збагачує його значення новими перманентними рисами та умовами дотримання⁸.

ЄСПЛ у справі «Христов проти України» (*Khrystov v. Ukraine*) від 19 лютого 2009 р. (заява № 24465/04) зазначив, що право на справедливий судовий розгляд, гарантоване п. 1 ст. 6 Конвенції, слід тлумачити в контексті преамбули Конвенції, яка, зокрема, проголошує верховенство права як складову частину спільної спадщини Договірних держав. Одним з основоположних аспектів верховенства права є принцип юридичної визначеності, згідно з яким у разі остаточного вирішення спору судами їхнє рішення,

⁵ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

⁶ Конституційний Суд України. Справа за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213-VIII. Рішення (Другий сенат) від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_p2_2020.pdf

⁷ Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія). Доповідь «Про верховенство права» (*Venice Commission: the Rule of Law*), прийнята на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року, № 512/2009. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL_AD_2011_003_rev_2011_04_04.pdf

⁸ Мельник-Томенко Ж. Принцип верховенства права як універсальна засада адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 6. С. 88.

що набрало законної сили, не може ставитися під сумнів (див. справу «Брумареску проти Румунії» (*Brumarescu v. Romania*) [GC], № 28342/95, п. 61, ECHR 1999-VII) (§ 33)⁹.

Сутнісне наповнення правової визначеності як елемента принципу верховенства права розкрито через необхідність дотримання встановлених Конвенцією стандартів нормативно-правових норм, які передбачають точність, ясність формулювання нормативно-правової норми й передбачуваність наслідків її правозастосування.

Принцип юридичної визначеності є істотно важливим у питаннях довіри до судової системи загалом та дієвості верховенства права (правовладдя) (друге речення пп. 2.1.1 п. 2 мотивувальної частини рішення КСУ від 18 червня 2020 р. № 5-р(II)/2020)¹⁰.

Принцип верховенства права як універсальна засада адміністративного судочинства — це вихідна, фундаментальна основа адміністративного процесу, відповідно до якої адміністративний суд під час вирішення справи виходить із того, що право «вище» за закон, а адміністративно процесуальні відносини загалом будуються за формулою: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю¹¹.

Вплив євроінтеграційних процесів на адміністративне судочинство в Україні полягає, зокрема, в застосуванні адміністративними судами практики ЄСПЛ, а також практики Суду справедливості ЄС.

Розуміння принципу верховенства права, закріпленому у Кодексі адміністративного судочинства України, розкриває євроінтеграційну спрямованість адміністративного судочинства, є певним орієнтиром для адмініюрисдикції щодо критеріїв правомірності діяльності суб'єктів владних повноважень.

Адміністративне судочинство в Україні не тільки є частиною (елементом) глобалізації адміністративного судочинства в Європі, світі, а ще й через адміністративне судочинство України за його допомоги відбувається глобалізація в Україні застосування міжнародних стандартів та міжнародного права щодо захисту прав та свобод людини¹².

Варто зазначити, що Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду вирішено чимало публічно-правових спорів та ухвалено ряд важливих правових позицій з врахуванням принципу верховенства права, зокрема, щодо соціальної підтримки військовослужбовців і членів їхніх сімей; щодо строку звернення до суду у справах щодо видачі довідки про розмір грошового забезпечення для перерахунку пенсії на підставі Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»; щодо обсягу повноважень обласних рад після

⁹ Європейський суд з прав людини. Справа «Христов проти України» (*Khristov v. Ukraine*) (заява № 24465/04). Рішення від 19 лютого 2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_443#Text

¹⁰ Конституційний Суд України. Справа за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213-VIII. Рішення (Другий сенат) від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_p2_2020.pdf

¹¹ Мельник-Томенко Ж. Принцип верховенства права як універсальна засада адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 6. С. 88.

¹² Смокович М. І. Адміністративне судочинство як фактор глобалізації захисту прав людини. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2012. № 2. С. 66.

введення в Україні воєнного стану та утворення військових адміністрацій; щодо звільнення від обов'язку сплати митних платежів на період дії воєнного стану; щодо необхідності дотримання Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, процедури прийняття регуляторного акта в період дії правового режиму воєнного стану та ін., що матимуть вагомий вплив на подальшу національну судову практику та прийняття майбутніх нормативно-правових актів України¹³.

Принцип верховенства права як засада національного конституційного ладу та правосуддя є ціннісним орієнтиром в адміністративному судочинстві. Варто пам'ятати, що ігнорування принципу верховенства права призводить до порушення права на судовий захист і, як наслідок, до чималих перешкод у справедливому, неупередженому та своєчасному вирішенні судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, зважаючи на практику Суду справедливості ЄС, бере до уваги, що, враховуючи європейський напрямок розвитку України, а також початок дії Угоди про асоціацію, правові позиції, сформульовані у рішеннях Європейського суду справедливості, можуть враховуватися адміністративними судами як аргументація, міркування стосовно гармонійного тлумачення національного законодавства України згідно з усталеними стандартами правової системи ЄС (п. 51)¹⁴. Велика Палата Верховного Суду, застосувавши вказане судове рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, зазначила, що рішення Суду ЄС належить розцінювати як таке, що дозволяє встановити зміст положень актів законодавства ЄС, зазначених у ст. 2 Закону про Раду Європи. Подібно до практики застосування рішень ЄСПЛ, врахуванню підлягають принципи, що випливають із його рішень щодо подібних питань, навіть якщо вони стосуються інших держав» (пп. 9.3 п. 9)¹⁵.

Усебічне врахування євроінтеграційних правових аспектів принципу верховенства права відповідатиме завданням реалізації євроінтеграційної політики, демократичним вимогам європеїзації правової системи країни. Потреба в концептуальному перегляді фундаментальних засад правового регулювання публічно-правових відносин є не лише нагальною вимогою сучасного демократичного суспільства, а й запорукою успішної європейської інтеграції та повноцінного членства Української держави в ЄС.

Підбиваючи підсумки, варто зазначити. Сучасні глобалізаційні та інтеграційні процеси зумовлюють необхідність дослідження складових принципу верховенства права крізь призму сучасних викликів реальних загроз національній та міжнародній безпеці, існуванню Української державності. Поглиблене осмислення та ґрунтовне

¹³ Огляд судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду (актуальна практика). URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/oglyady/Oglyad_KAS_2023.pdf

¹⁴ Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 8 вересня 2021 р. у справі № 640/3041/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99459132>

¹⁵ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 3 серпня 2022 р. у справі № 910/9627/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105852859>

вивчення основних напрямів розвитку універсального, цивілізаційного та національного компонентів верховенства права в контексті глобалізаційних й інтеграційних трансформацій в аспекті захисту прав людини і громадянина та забезпечення єдності судової практики є надзвичайно актуальним через безпрецедентне порушення прав людини внаслідок вторгнення російського агресора.

Адміністративне судочинство в Україні – це вагома частина світових глобалізаційних та євроінтеграційних процесів, які шляхом уніфікації та вдосконалення міжнародних правових стандартів та міжнародного права покликані гарантувати та забезпечувати належний та ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Концептуалізація верховенства права та його структурних елементів вимагає системного різновекторного аналізу та подальших досліджень особливостей та світових тенденцій розвитку верховенства права з урахуванням сучасних змін у світі та в Україні через виявлення проблемних питань й пошуку шляхів їх розв'язання. Необхідні обґрунтовані та науково виважені підходи, а також врахування національного й міжнародного досвіду впливу євроінтеграційних процесів на сучасний розвиток адмініюрисдикції в аспекті утвердження верховенства права.