

ЄВРОПЕЙСЬКЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

Білак Мирослава Вікторівна
докторка юридичних наук, суддя Верховного Суду

Due Process та *Fair Procedures* як передумова інтеграції України в європейський правовий простір

Due Process and Fair Procedures as a prerequisite for Ukraine's integration into the European legal space

Забезпечення судами процедурної справедливості у відносинах людини і держави гарантує інституційну спроможність держави провести перезавантаження влади з метою формування інститутів влади людиноцентричної спрямованості. Знаковою подією на шляху до членства України в Європейському Союзі (далі – ЄС) було ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру». Це своєрідна конституція для чиновників, що покликана гарантувати справедливе ставлення до особи, та є квінтесенцією принципу правовладдя (ст. 8 Конституції України). Принцип правовладдя спершу постав *ідеалом процедурної справедливості*, а тепер загалом, як спосіб застосування законів і політичних дій до конкретних осіб, окрім того, він суттєво впливає на допустимий зміст цих законів і дій¹.

До дня ухвалення цього Закону Верховний Суд застосовував принципи правовладдя і рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), які стосувалися ухвалення справедливих адміністративних рішень, посиляючись, зокрема, і на *доктрину належного урядування*, частиною якого є доктрина процедурної справедливості – *fair procedure*, тобто «належна правова процедура». Доктрину впровадив у Центральній і Східній Європі професор Оксфордського університету Д. Галліган². Верховний Суд неодноразово застосовував цю доктрину у своїй практиці³.

Саме принципи природної справедливості за аналогією із досудовими й судовими процедурами відповідають змагальності судової концепції процесуальних прав [ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція)]. Ця доктрина визначає стандарти справедливості, що допомагають правильно

¹ Аллан Т. Р. С. Конституційна справедливість: ліберальна теорія верховенства права. Київ: Києво-Могилянська академія, 2008. С. 9.

² Galligan D. J. *Due Process and Fair Procedures. A Study of Administrative Procedures*. Oxford University Press Inc., New York. Reprinted. 2004. P. 219.

³ Постанова Верховного Суду від 25 липня 2019 р. у справі № 826/13000/18. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/83331117>

втілювати матеріальні права людини й досягти правильних рішень, які повинні відповідати основоположним цінностям, відображеним у Конституції України і європейських стандартах із захисту прав людини.

Запровадження судами європейських стандартів поступово приводить до оновлення всього конституційного порядку в державі. Таке оновлення відбувається за допомогою правової конкретизації норм про права і свободи людини через судовий процес та є комплексом цінностей і вимог до позитивного права.

У контексті впливу європейських цінностей на практичне формування власних інститутів влади найважливіше значення має застосування принципу правовладдя як інтегральної частини загального принципу права ЄС, дотримання якого є необхідним під час учинення будь-яких дій як органами влади, так і приватними особами. Саме суддівська перевірка буде природньо шукати стандарти принципів правовладдя з урахуванням обставин справи, наприклад, юридичної визначеності і передбачності, які можуть бути застосованими у практичній площині через прояв вимоги «законних очікувань особи» та заборони свавілля з боку держави за певних обставин.

Європейські стандарти вплинули на ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру», який фактично узаконив принципи, які застосовував Верховний Суд, через запровадження доктрини процедурної справедливості, а також, зокрема, принципів, що містяться у ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, які гарантують захист особи, коли її основні права і свободи не отримують належної реалізації, якої вимагала б повага до гідності особи.

Станом на сьогодні в суддівському середовищі триває дискусія (що є позитивною тенденцією) стосовно того, доктрину якої системи права необхідно застосовувати: англосаксонської, континентальної чи романо-германської. Верховний Суд у своїй практиці застосовував доктрину *fair procedure*, джерело походження якої міститься в Конвенції (ст. 6) та рішеннях ЄСПЛ, які є невід'ємним складником національної системи права. Водночас існує потреба в наукових дослідженнях щодо застосування різних доктрин, особливо порівняльного характеру, наближених до вітчизняної правової культури. Лише О. Радишевська⁴ та М. Савчин⁵ у своїх монографіях торкалися цих питань.

Ураховуючи інтеграційні процеси та європеїзацію українського права, очевидним є той факт, що вже давно не існує чітких меж у застосуванні принципів цих систем права і за допомогою універсального характеру принципів права, насамперед принципу правовладдя, межі між зазначеними системами є менш помітними. Незалежно від того, який підхід до застосування принципів права обрано, як-от німецький, що належить до романо-германської системи права, або підходи, що належать до англосаксонської чи континентальної систем права, для національної системи права на цьому перехідному етапі воєнного часу, а згодом і повоєнної відбудови, що супроводжуватиметься новими вимогами до якості правотворчості і правозастосування, головним є розуміння того, як ці принципи, зокрема принципи процедурної справедливості, застосовуються у цих системах.

⁴ Радишевська О. Р. Адміністративне право України в умовах європеїзації: монографія. Київ: Талком, 2020. С. 123.

⁵ Савчин М. Конституція: люди та інституції (SWOT-коментар): монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2024. С. 586.

В Україні, на відміну від інших демократичних держав, у яких людина в повсякденному житті державу майже не помічає, найбільша проблема постає з надмірним втручанням держави в приватну сферу особи. Ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» – це рефлекс суспільства на державу, яка за Конституцією України є демократичною і правовою. Нині ми є свідками розбудови нової якості системи адміністративної юстиції, яка повинна зменшити вплив держави на приватну сферу особи. Новим викликом для суспільства і влади буде запровадження процедури виконання адміністративних рішень, ухвалених за наслідками належної процедури.

Особливу увагу в національній системі права, зокрема в Законі України «Про адміністративну процедуру», приділено захисту прав і інтересів, їх гарантіям. Утім кожному такому праву має кореспондувати обов'язок адміністративного органу забезпечити таке право, яке найкраще забезпечується через реалізацію дискреції адміністративного органу. Саме процедурні права й відіграють інструментальну роль у сенсі досягнення правильних (справедливих) рішень у конкретній справі, які захищатимуть гідність особи – основоположну людську цінність, що визначає зміст держави.

Верховний Суд у своїй практиці керувався традиційним підходом, застосовуючи у багатьох сферах процедурні права за аналогією моделі у судовому процесі, оскільки принципи природної справедливості відповідають насамперед за змагальність процесу. І, як засвідчила практика Верховного Суду, саме процесуальні права можуть бути показовими для інших напрямів у різних сферах життя суспільства і, звісно, кращими у застосуванні як інструментальних цінностей.

Фундаментальний характер прав особи в демократії означає те, що вони не можуть бути свавільно порушені. Основні зловживання з боку адміністративних органів, особливо тих, які вчиняли необмежену дискрецію, дуже часто проявлялися через відсутність розуміння сутності матеріальних норм права. Процедурні права є частиною матеріальних прав, вони дають змогу, з одного боку, контролювати посадовця, а з другого – зобов'язують владу дотримуватися закону.

Саме процедурний захист (як досудовий, так і судовий) дає можливість перевірити рівень порушення прав людини та зменшити ризик моральної шкоди. У періоди особливих потрясінь у державі, починаючи з 2014 р., українське суспільство неодноразово було свідком того, коли в умовах високого суспільного напруження й відсутності передбачених законодавством чітких процедур відбувалося неодноразове перезавантаження влади, проведено люстраційні заходи, непоодинокі результати яких було скасовано судовими рішеннями, зокрема і в ЄСПЛ.

Суд упроваджує доктрину процедурної справедливості, яка не завжди обов'язково повинна означати встановлення справедливості лише для особи, права якої беззаперечно мають обов'язково захищатися. З метою збереження *public trust* (публічної довіри) до органів влади в разі ухвалення адміністративним органом рішення не на користь особи, а на користь адміністративного органу (який повинен діяти в інтересах суспільства), таке рішення має бути обов'язково обґрунтоване причинами його ухвалення, щоб в особи не виникало жодного сумніву в необ'єктивності чи небезсторонності його ухвалення.

У такий спосіб ми формуємо *public accountability* – систему публічної відповідальності й публічної підзвітності через створення системи інституційного контролю над рішеннями влади людиноцентричної спрямованості. І саме адміністративні суди відіграють ключову роль у цьому процесі, вони повинні знайти кращі підходи для досягнення балансу між інтересами державного управління й інтересами окремої особи, які містяться в континентальній, англосаксонській, романо-германській системах права. А більш ефективно вони можуть забезпечити такий баланс з урахуванням нових досягнень у науці, спрямованих на покращення інституційної спроможності суду щодо ефективного захисту особи в її правах щодо держави, наповнюючи в такий спосіб змістом принципи Конституції України та надаючи їй нової якості європейського зразка.