**Завдання адміністративного судочинства**

Не викликає сумніву, що низка положень КАС України, зокрема, які містяться у пункті 3 статті 2 КАС, прийняті під впливом і послуговуються термінологією ЄСПЛ. Серед них, наприклад,

* відповідність повноважень законній меті;
* безсторонність (неупередженість);
* вимога дотримання суб’єктом владних повноважень принципу рівності перед законом, запобігання ним несправедливої дискримінації;
* вимога дотримання суб’єктом владних повноважень принципу пропорційності;
* урахування суб’єктом владних повноважень права особи на участь у прийнятті рішення;
* своєчасність прийняття суб’єктом владних повноважень рішення, тобто прийняття такого рішення у розумний строк. Безперечно, ці та інші положення КАС України вимагають їхнього тлумачення і застосування у світлі практики ЄСПЛ. Окремі приклади складових змісту цих понять буде висвітлено далі.

**Принцип верховенства права**

Принцип верховенства права увійшов у науковий обіг порівняно недавно. Серед українських науковців, незважаючи на значну кількість публікацій з цієї тематики, немає єдності щодо його розуміння, хоч (погодимося з М.І.Козюброю), 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 всіх нормативних актів, як це було в 90-х роках ХХ ст., нині майже не зустрічається)16. І хоч цей принцип вже давно і успішно діє в багатьох державах, дискусія про його зміст є дуже далекою від завершення.

Безперечно, метою цієї публікації не є формулювання нового підходу (чи узагальнення існуючих) до розкриття принципу верховенства права. Обмежимося лише зауваженням, що верховенство права є засобом для досягнення внутрішньої мети права і правової системи загалом – забезпечення пріоритету природних прав людини17. Видається слушною думка Б. Малишева, що принцип верховенства права є істотною характеристикою головного співвідношення між людиною і державою, його закладено в зміст суспільного договору як юридично-політичної категорії. З цієї точки зору зазначений принцип є концентрованим виразом юридичних гарантій досягнення індивідами своїх цілей при укладенні суспільного договору, а за допомогою його дії діяльність держави спрямовується на виконання мети – утвердження і забезпечення прав людини.

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.

Наприклад, у відомому звіті Венеціанської комісії19 2011 року на підставі аналізу правових систем європейських держав у пошуках спільних елементів, характерних як для «верховенства права», так і «правової держави» пропонується щонайменше 6 необхідних елементів, що мають дотримуватися не лише формально, але й по суті. Ними є: 1) законність, включно з прозорим, підзвітним і демократичним процесом прийняття законів; 2) правова визначеність; 3) заборона довільності у прийнятті рішень; 4) доступ до правосуддя, що здійснюється незалежним і безстороннім судом, включно з можливістю оскаржити в суді адміністративні акти; 5) повага до прав людини; 6) недискримінація і рівність перед законом.

Нижче наведемо два приклади посилання на принцип верховенства права у рішеннях ЄСПЛ щодо України. Перший стосується вимоги «якості» закону, а другий – принципу юридичної визначеності.

Так, принцип верховенства права вимагає дотримання вимог «якості» закону, яким передбачається втручання у права особи, основоположні свободи. Так, у рішенні від 10 грудня 2009 року справі ***«Михайлюк та Петров проти України»*** *(Mikhaylyuk and Petrov v. Ukraine)*, заява № 11932/02, зазначено:

Суд нагадує, що вираз «згідно із законом» насамперед вимагає, щоб оскаржуване втручання мало певну підставу в національному законодавстві; він також стосується якості відповідного законодавства і вимагає, щоб воно було доступне відповідній особі, яка, крім того, повинна передбачати його наслідки для себе, а також це законодавство повинно відповідати принципу верховенства права (див., серед багатьох інших, рішення у справі *«Полторацький проти України»* (*Poltoratskiy v. Ukraine) від 29 квітня 2003 року*, заява № 38812/97, п. 155).

Інший елемент змісту принципу верховенства права ЄСПЛ розглянув у справі ***«Христов проти України»*** (*Khristov v. Ukraine)*, заява № 24465/04, рішення від 19 лютого 2009 року:

33. Суд повторює, що право на справедливий судовий розгляд, гарантоване пунктом 1 статті 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, що набрало законної сили, не може ставитися під сумнів (див. справу ***«Брумареску проти Румунії»*** (*Brumarescu v. Romania*) [GC], заява № 28342/95,п. 61, *ECHR* 1999-VII).

34. Принцип юридичної визначеності вимагає поваги до принципу *res judicata* (див. там же, п. 62), 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 однією метою — домогтися повторного розгляду та винесення нового рішення у справі. Повноваження судів вищого рівня з перегляду мають здійснюватися для виправлення судових помилок і недоліків, а не задля нового розгляду справи. Таку контрольну функцію не слід розглядати як замасковане оскарження, і сама лише ймовірність існування двох думок стосовно предмета спору не може бути підставою для нового розгляду справи. Відхід від цього принципу можливий лише тоді, коли цього вимагають відповідні вагомі й непереборні обставини (див. справу *«Рябих проти Росії»* (*Ryabykh v. Russia*), заява № 52854/99, п. 52, *ECHR* 2003-IX). Отже, у справі, що розглядається, Суд має визначити, чи органи влади здійснювали свої повноваження порушити та провести екстраординарну процедуру перегляду судової постанови таким чином, щоб забезпечити, наскільки це можливо, справедливу рівновагу між інтересами відповідної особи та необхідністю підтримання ефективності системи судочинства (див., *mutatis mutandis,* справи ***«Нікітін проти Росії»*** (*Nikitin v. Russia*), заява № 50178/99, п. 57, *ECHR* 2004-VIII, та ***«Савінський проти України»*** (*Savinskiy v. Ukraine*),заява № 6965/02, п. 23, від 28 лютого 2006 року). […]

37. Суд далі зауважив, що з матеріалів у справі не видно, що існували будь-які «вагомі та непереборні обставини», які могли б служити обґрунтованим поясненням того, чому остаточну судову постанову від 23 жовтня 2000 року було переглянуто і скасовано. Видається, що єдиною причиною була необхідність перегляду справи заявника у світлі іншого закону, а це означає, що такий перегляд був замаскованим оскарженням. Отже, Суд визнає, що у цій справі не було дотримано принципу юридичної визначеності.

38. Зважаючи на наведені вище міркування, Суд доходить висновку, що відновлення провадження у справі заявника та її перегляд, за результатами якого судову постанову від 23 жовтня 2000 року було скасовано, порушило принцип юридичної визначеності та право заявника на справедливий судовий розгляд, гарантоване пунктом 1 статті 6 Конвенції.

У вже згаданому звіті Венеціанської комісії наголошується, що правова визначеність вимагає, щоб правові норми були *зрозумілими й точними* і мали на меті гарантування, що ситуації і правовідносини будуть передбачуваними. *Зворотна дія* не відповідає принципу правової визначеності, щонайменше у кримінальному праві (відповідно до ст. 7 ЄКПЛ), оскільки особи повинні знати наслідки своєї поведінки; але також і в цивільному та адміністративному праві, оскільки це може впливати на права і законні інтереси. Також правова визначеність вимагає поваги до принципу *res judicata* – остаточні рішення національних судів не мають ставитися під сумнів. Це також вимагає виконання остаточних судових рішень […]. Система, що дозволяє ставити під сумнів остаточні судові рішення без переконливих підстав у суспільних інтересах і без зазначення строку, не відповідає принципу правової визначеності.

Безумовно, ці приклади не дають вичерпної характеристики змісту принципу верховенства права. Однак, сподіваємося, вони у зрозумілій формі розкривають підходи ЄСПЛ щодо розуміння державами-членами Конвенції своїх обов’язків щодо гарантування особам прав і свобод, як це передбачено ст. 1 ЄКПЛ.