

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ, ФІЛОСОФСЬКІ, ІСТОРИЧНІ ТА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

Л.Р. Наливайко

доктор юридичних наук, професор

М.П. Шаркань

слухач магістратури

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 340.132 : 341.01

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ, ЮРИДИЧНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Розкрито доктринальні та нормативно-правові підходи до змістовного навантаження принципу верховенства права. Проаналізовано міжнародні акти, чинне законодавство України, рішення Конституційного Суду України щодо тлумачення принципу верховенства права. Визначено відповідність української внутрішньодержавної політики європейським стандартам верховенства права.

Ключові слова: Венеціанська комісія, верховенство закону, верховенство права, європейське законодавство, Конституція України, принцип, справедливість.

Раскрыты доктринальные и нормативно-правовые подходы к смысловой нагрузке принципа верховенства права. Проанализированы международные акты, действующее законодательство Украины, решения Конституционного Суда Украины относительно толкования принципа верховенства права. Определено соответствие украинской внутригосударственной политики европейским стандартам верховенства права.

Ключевые слова: Венецианская комиссия, верховенство закона, верховенство права, европейское законодательство, Конституция Украины, принцип, справедливость.

In this article doctrinal and legal approaches to the substantial burden of the rule of law. Analyzes international acts, the legislation of Ukraine, the Constitutional Court of Ukraine on the interpretation of the rule of law. Defined conformity of the Ukrainian domestic politics European standards of the rule of law.

Keywords: Venice commission, the rule of law, rule of law, european law, the Constitution of Ukraine, the principle of justice.

Постановка проблеми. Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейський Суд з прав людини закріплює стандартний основоположний принципи верховенства права та дає тлумачення цього принципу. Україна ратифікувала цю конвенцію та за-

кріпила принцип верховенства права у своєму законодавстві, тим самим взявши на себе зобов'язання дотримуватися цих європейських, національних стандартів. З моменту утвердження Україною незалежності відбулося відродження ліберально-демократичної традиції у вітчизняному конституціоналізмі. Концепція демократичної, правової держави стала складовою частиною української державницької ідеології [1, с. 43].

Метою статті є аналіз стандартів європейського законодавства щодо захисту прав людини, основоположних свобод, поняття та реалізація принципу верховенства права в європейському просторі та поняття верховенства права та його юридичне закріплення в чинному законодавстві України.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. В українській юридичній літературі концепції верховенства права проаналізовані у працях таких відомих учених, як В. Авер'янов, В. Бабкін, С. Головатий, А. Заєць, О. Зайчук, М. Козюбра, Н. Оніщенко, О. Петришин, П. Рабінович, В. Шаповал, С. Шевчук та ін. Проте осмисленню принципу верховенства права присвячено переважно наукові статті. Винятком є видана в 2006 році у трьох книгах монографія С. Головатого «Верховенство права». Тож і розробка загальної теорії верховенства права, пристосованої до сучасних реалій, є вкрай актуальною [6, с. 39].

Виклад основного матеріалу. Рух України в напрямі розбудови демократичної та правової держави, поступове зближення національної правової системи з країнами західних традицій права зумовлюють потребу в сприйнятті праворозуміння, підходів до правових принципів, які панують у розвинутих демократичних країнах. У цьому зв'язку тематика міжнародних стандартів прав людини видається однією з найбільш актуальних, оскільки має як теоретичне, так і практичне значення. Хоча міжнародні стандарти прав людини в силу своєї універсальності є вершиною цивілізаційного імперативу, однак і щодо них можна визначити основоположні елементи, до яких у першу чергу належить принцип верховенства права [2, с. 15].

Ідеал верховенства права став нині чи не найпопулярнішим у всьому світі. До нього постійно звертаються політичні діячі не лише Заходу, для якого ідеал верховенства права є обов'язковим для їх політично-демократичних систем, а й Сходу (комуністичний Китай), Півночі і Півдня. Він давно став найважливішою складовою міжнародно-правових актів, особливо присвячених правам і свободам людини і громадянина. Цей принцип все частіше фіксується у національних конституціях і законах, він є джерелом для національних та міжнародних судів. Принцип верховенства права набув характеру глобального ідеалу, але незважаючи на це, його поняття, на думку багатьох західних правознавців, досі залишається «сутнісно спірним». Не останньою спробувала внести визначення у цей принцип Венеціанська комісія з прав, яка є дорадчим органом Ради Європи з питань конституційного права, який надає висновки про відповідність проектів законодавчих актів європейським

стандартам та цінностям [3, с. 30]. Україна вступила до Ради Європи у 1995 р та стала 37-м членом Ради Європи, взявши на себе низку зобов'язань, які викладені у Висновку Парламентської Асамблеї щодо вступу України до Ради Європи № 190 (1995). У рамках Ради Європи було створено унікальну ефективну систему захисту прав людини, що базується на численних міжнародно-правових договорах, які було розроблено та прийнято організацією. Створені Радою Європи механізми та інструменти становлять основу всієї європейської системи захисту прав людини. Головним елементом системи захисту прав людини Ради Європи та європейської системи захисту прав людини в цілому вважається *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод*, яка стала європейською відповіддю на Загальну декларацію прав людини 1948 р. Вона є старішим міжнародним документом (доповненим 14-ма протоколами), що гарантує всі основні визнані на сьогодні громадянські та політичні права, а також деякі інші права людини [4, с. 148]. І хоча положення Декларації мають рекомендаційний характер, вони є універсальними для всіх країн і тому стали основою розбудови системи міжнародних стандартів прав людини [5, с. 4]. У 1997 р. Україна ратифікувала Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., яка набула чинності у 1953 р. Конвенція стала реалізацією одного з головних принципів європейських держав, які визнають принцип верховенства права і гарантують основні права людини і свободи для своїх громадян, тим самим надаючи всім, хто перебуває під її юрисдикцією, доступ до Європейського Суду з прав людини [4, с. 148].

Чи не останньою спробою внести ясність у визначення цього, вкрай актуального принципу, стала доповідь щодо визначення поняття верховенства права, прийнята Венеціанською комісією на 86-му пленарному засіданні. Доповідь побудована, головним чином, на аналізі підходів до розуміння верховенства права в міжнародно-правових документах, конституціях та законодавстві низки країн, а також у науковій літературі. Потреба в підготовці цієї доповіді з наслідковим ухваленням резолюції, як це впливає з обґрунтування автора ініціативи, полягала передусім у тому, що на той час не всі органи Ради Європи (не кажучи вже про національний рівень держав-членів) використовували єдину термінологію у питанні тлумачення поняття «Rule of law». Основні аспекти значимої сторони доповіді такі: по-перше, в доповіді ставиться питання пошуку загальновизнаного чіткого розуміння поняття «rule of law» (що становить теоретичний бік справи) із спрямованістю на максимальну практичність здобутого результату. Тобто жодним чином не ставиться за мету вести пошук «формального визначення» поняття «верховенства права», що на початку було притаманно практично всьому загалові вітчизняних науковців, які прямо чи опосередковано зачіпали цю тематику. Завданням було викласти теоретичні основи розуміння верховенства права, з тим щоб озброїтися конкретним інструментарієм його практичного застосування. По-друге, принцип обов'язково складається з низки важли-

вих елементів, стисло розкриваючи їх зміст: законність; юридична визначеність; заборона свавілля; доступ до правосуддя; дотримання прав людини; заборона дискримінації та рівність перед законом. По-третє, важливими також є наведені в доповіді тези про те, що «верховенство права є концепцією, властивою всім статтям Конвенції». Якщо аналізувати практику Європейського Суду з прав людини в цьому питанні, то він дав можливість дійти одного з найважливіших висновків про те, що Суд ніколи не ставив завдання формального визначення цього принципу. Якщо аналізувати вступ у доповіді Венеціанської комісії, від самого початку варто зазначити, що, попри термінологічну схожість, поняття «верховенство права» не виступає синонімом поняття «верховенство закону», ані «правова держава». Сучасне розуміння поняття «верховенство права» запровадив британський правник-конституціоналіст професор А. В. Дайсі. Він вбачав у цьому понятті стримуючий фактор на противагу теоретично безмежній владі держави над особою. Як він вбачав, концепція «Rechtsstaat» (правова держава) зосереджується за своєю назвою, набагато більше на природі держави, походить з писаних конституцій. Тоді як «Rule of law» («верховенство права») за своїм походженням є наслідком судових рішень.

Більше можна почерпнути із судової практики Європейського Суду з прав людини. Суд вважає, що верховенство права є концепцією, властивою усім статтям Конвенції. Судова практика Європейського Суду з прав людини застосовує поняття верховенства права до багатьох питань за досить формальним підходом, починаючи від принципу законності у вузькому розумінні, проте розвиваючи різні аспекти щодо справедливої процедури і юридичної визначеності, також поділу влади та рівності перед законом. У справі *Golder v. UK* (1975) 1 EHR 524 Суд зазначив: «Навряд чи можна досягнути верховенства права за відсутності можливості мати доступ до суду». Однак посилання Суду на верховенство права як на таке, що є властивим усім статтям Конвенції, надає цьому поняттю також і субстантивної (матеріальної) сутності. Найважливіші посилання на верховенство права містяться у таких документах Ради Європи:

- преамбула статуту Ради Європи, яка наголошує на «відданості» держав-членів «духовним та моральним цінностям, що є спільною спадщиною їхніх народів та справжнім джерелом свободи особи, політичної свободи і верховенства права – принципів, що становлять підвалини кожної правдивої демократії»;

- преамбула Європейської Конвенції з прав людини, в якій зазначається, що «уряди європейських країн ... є одностайними і мають спільну спадщину політичних традицій, ідеалів свободи та верховенства права» [7, с. 154].

Визнання конвенції та практики ЄСПЛ джерелами права для громадян України полягає не тільки в можливості захисту своїх прав ЄСПЛ, а і в тому, що коло випадків прийняття рішень на користь захисту прав

людини національними судами значно розширюється саме завдяки безпосередньому застосуванню цих актів. Так, спираючись на норми Конвенції у тлумаченнях ЄСПЛ, національними судами були захищені такі права людини, як право на справедливий судовий розгляд, на свободу та особисту недоторканність, право на життя, право приватного і сімейного життя, на свободу думки і слова, право на власність та інші [8, с. 65]. Що стосується українського поняття «верховенство права», то посилення на цей основоположний демократії принцип міститься в Конституції України та нормативних актах. В Україні визнається і діє принцип верховенства права ч. 1 ст. 8 Конституції України [9, с. 5]. Конституція України (далі – КУ) містить також низку інших юридичних інститутів і механізмів, які за належної реалізації здатні забезпечити втілення в життя принципу верховенства права. Серед них особливо варто назвати:

- положення ч. 2 ст. 19 КУ, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі та у спосіб, що передбачений КУ та законами України. Це положення фактично відтворює одну з основних вимог верховенства права до визначення меж повноважень державних органів, органів місцевого самоврядування та посадових осіб – «недозволене заборонено»;

- положення ч. 3 ст. 57 КУ, згідно з яким закони та інші нормативні акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення, згідно з законом є нечинними. Цим положенням утверджується аксіоматичний правовий принцип «неопублікований нормативний акт не застосовується»;

- положення ст. 58 КУ, яке закріплює ще один аксіоматичний правовий принцип: «закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії у часі, крім випадків, коли вони скасовують або пом'якшують відповідальність особи».

- положення ч. 2 ст. 55 та ч. 2 ст. 124 КУ, згідно з якими юрисдикції судів підлягають усі правові спори, тому суд за наявності такого спору не може відмовити у правосудді;

- положення ч. 1 ст. 152 КУ, відповідно до якого неправовими, неконституційними визнаються (за рішенням Конституційного Суду України) закони та інші нормативні акти, якщо була порушена встановлена Конституцією процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Перелік положень Конституції України, спрямованих на утвердження вимог принципу верховенства права, можна було б продовжити, проте й наведених досить для того, щоб дійти висновку, що верховенство права у нашому реальному житті передусім – верховенство Конституції. Розгляд верховенства права поза верховенством Конституції, як слушно зазначав свого часу Ю. Тодика – це шлях до вседозволеності та свавілля, що підтверджується сьогодні українською практикою. Разом з тим верховенство права і верховенство Конституції не є абсолютно іде-

нтичними поняттями. Деякі складові верховенства права і правової держави не завжди прямо фіксуються у конституціях і Конституція України не є винятком. Вони сформульовані переважно правовою наукою і судовою практикою, що ніяк не применшує їх значення для утвердження верховенства права [3, с. 30]. Як зазначав Д. Вовк, визначення принципу верховенства права повинно поєднати природно-правовий та позитивістські підходи. Він розуміє під верховенством права основоположний принцип права, який діє у правовій державі та є вираженням ідеї прима-та над державою і пріоритету природних прав людини в суспільстві, що знаходять свій прояв у верховенстві Конституції та правових законів. На думку М. Орзіха, верховенство права пов'язується з пануванням саме правового закону над усіма іншими нормативно-правовими актами та правозастосовними актами держави [10, с. 3]. Якщо брати практику Конституційного Суду України, то своїм рішенням у пп. 4.1 Рішення від 2 листопада 2004 р. (у справі про призначення судом більш м'якого покарання) суд наголошує на тому, що «справедливість – одна з основних засад права, є внутрішньою у визначенні його регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права...». Як можна побачити, Конституційний Суд України вперше у своєму рішенні через вісім років після прийняття Конституції України вдається до аналізу змістовного навантаження принципу верховенства права. Це треба розуміти так, що тлумачення позитивного права через норми позитивного права є практично неможливим, а тому неминучим слід визнати використання засад права. Таким чином, можна погодитися з думкою В. Кампа та Р. Губаня про те, що, по суті, Конституційний Суд України у своєму рішенні визначив зміст принципу верховенства права в об'єктивному розумінні [11, с. 80]. За офіційним визначенням КСУ, верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовчу діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з 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. Таке розуміння права не дає підстави для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки і пропорційності юридичної відповідальності вчиненому

правопорушенню.

У сфері реалізації права справедливості проявляється, зокрема, у рівності всіх перед законом, відповідності злочину і покарання, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення [12, с. 40]. Також принципи верховенства права в Україні закріплені у кодексах і законах, наприклад у новій редакції Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПКУ) в ст. 8 зазначено: «Кримінальне провадження здійснюється з додержанням принципу верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Принцип верховенства права у кримінальному провадженні застосовується з урахуванням практики Європейського Суду з прав людини». З прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу цей принцип прямо зазначається у нормі статті. Так ч. 2 ст. 11 КПКУ встановлює: «Забороняється під час кримінального провадження піддавати особу катуванню, жорсткому нелюдському або такому, що принижує її гідність, поводженню чи покаранню, вдаватися до погроз застосування такого поводження, утримувати особу у принизливих умовах, примушувати до дій, що принижують її гідність» [13, с. 8]. У нормі цієї статті чітко визначається відповідність чинного законодавства України основним європейським стандартам і вимогам, а саме ст. 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод передбачає: «Нікого не може бути піддано катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність поводженню або покаранню» [14, с. 1].

Визначається цей принцип і в Кодексі України про адміністративні правопорушення, наприклад ч. 1 ст. 7 зазначає: «Ніхто не може бути підданий заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах та в порядку, встановленому законом» [15, с. 6]. Демократичний принцип верховенства права визначається і в інших чинних нормативно-правових актах України.

Висновки. Спроби українських науковців щодо тлумачення принципу верховенства права у деяких аспектах збігаються з європейською думкою. З одного боку, в доповіді Венеційської комісії зазначається, що термінологічна схожість понять «верховенство права», «верховенство закону» не є синонімами, але все ж таки принцип верховенства права має певні обов'язкові елементи, які дають змогу розкрити або уточнити значення цієї норми-діфініції. Зовнішній вираз права у європейських поняттях, концепціях та рішеннях Європейського Суду з прав людини має посилення на Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, у яких вказується, що принцип верховенства права належить усім статтям Конвенції. Таким чином, право має матеріальну сутність (субстантивну). З точки зору української позиції, принцип верховенства права, хоч це і викликає багато дискусійних питань з боку науковців, це є саме панування права в суспільстві, таке тлумачення цього принципу у своєму рішенні надав Конституційний Суд України. Цей принцип вима-

гає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовчу діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті демократичними ідеями справедливості, соціальної рівності, свободи. Праву властиві певні демократичні риси, які повинні бути юридично визначені і закріплені, тобто бути орієнтиром на справедливість, рівність, об'єктивність, моральність. Аналіз європейського законодавства у порівнянні з чинним українським законодавством дозволяє говорити про відповідність української внутрішньодержавної політики європейським стандартам верховенства права, європейському розумінню поняття і сутності права. Юридичне закріплення цього принципу здійснюється в Конституції та законах України. Україна ратифікувала європейські стандарти, тим самим відкривши шлях більш об'єктивному застосуванню і визначенню верховенства права.

Бібліографічні посилання

1. Кудряченко А. Ідея правової держави в контексті європейської інтеграції України / А. Кудряченко // Віче. — 2010. — № 16. — С. 43.
2. Руднева О. Міжнародні стандарти прав людини та принципи верховенства права: до проблеми співвідношення правових явищ / О. Руднева // Юридична Україна. — 2012. — № 4. — С. 15.
3. Козюбра М. Верховенство права / М. Козюбра // Право України. — 2012. — № 1–2. — С. 30.
4. Федорова А. Членство України у Раді Європи: нові перспективи співробітництва / А. Федорова // Право України. — 2007. — № 4. — С. 148.
5. Карпачова Н. З прийняттям загальної декларації прав людини розпочалася нова ера надій і сподівань кожного на право бути людиною / Н. Карпачова // Право України. — 2008. — № 72. — С. 4.
6. Гусарєв С. Новий крок у науковому осмисленні змісту та значення принципу верховенства права / С. Гусарєв, Р. Калюжний, О. Тихомиров // Віче. — 2009. — № 13. — С. 39.
7. Головатий О. Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська комісія / Головатий О. // Право України. — 2011. — № 10. — С. 154.
8. Лисенко О. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року як джерело права у правовій системі України / О. Лисенко // Віче. — 2011. — № 2. — С. 65.
9. Конституція України від 28 червня 1996 року // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
10. Рабінович П. Верховенство права: сучасні вітчизняні підходи до інтерпретації / П. Рабінович, О. Луців // Вісник Академії правових наук України. — 2012. — № 2 (69). — С. 3.
11. Устименко В. Принцип верховенства права: неповнота врахування в законодавстві України та наслідки / В. Устименко, Р. Джабраїлов // Право України. — 2007. — № 8. — С. 80.
12. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-2004 // Вісник Конституційного Суду України. — 2004. — № 5. — С. 40–45.
13. Кримінальний процесуальний кодекс України : чинне законодавство з 19 листопада 2012 року. — К., 2012.
14. Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод / Конвенція від 04.11.1950 № ETS N 005 редакція діє с 27.05.2009.
15. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. (зі змінами і доп.) // ВВР УРСР. — 1984. — № 51. — Ст. 1122.

Надійшла до редакції 21.11.2012