

Філіпенко Д.О.*

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В УКРАЇНІ

The relevance of the rule of law in Ukraine, given its relative newness to the national jurisprudence, reveals the meaning of the rule of law and its definition in different legal systems and its historical development is analysed in the article «Implementation features of the rule of law in Ukraine».

Particular attention is paid to the mechanism of the rule of law implementation in Ukraine and ensuring free, fair and democratic elections as its constituent.

The author justifies the assertion that the rule of law fills with concrete meaning the constitutional provision that Ukraine is a legal state.

В статті «Особливості реалізації принципу верховенства права в Україні» досліджується актуальність принципу верховенства права для України, враховуючи його відносну новизну для вітчизняної юриспруденції, розкривається саме поняття верховенства права та розглядається його визначення в різних правових системах та його історичне становлення.

Особлива увага приділяється механізму реалізації принципу верховенства права в Україні та забезпеченню вільних, чесних і демократичних виборів, як його складової.

Автором обґрунтовується твердження, що саме принцип верховенства права наповнює реальним змістом закріплене у Конституції положення про те, що Україна є правовою державою.

Принцип верховенства права є надзвичайно актуальним для України, хоча й відносно новим для вітчизняної юриспруденції. Незважаючи на те, що принцип верховенства права закріплено в частині першій Статті 8 Конституції України [11], відсутність сталої інтерпретації принципу верховенства права не сприяє його активному використанню практикуючими юристами, адвокатами та суддями при розгляді справ, щодо захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. Зважаючи на це, важливо дослідити як цей принцип формулюється в різних правових системах, розуміється науковцями [1] та які нові механізми реалізації принципу верховенства права та приведення до ладу вже існуючих його складових, на разі впроваджуються.

Перш за все, для того щоб повністю розкрити поняття верховенства права, слід розрізнити поняття «право» та «закон», а також розглядати цей принцип у поєднанні з правами людини. Право це – система загальнообов'язкових, формально визначених правил поведінки, що встановлюються, гарантуються і охороняються державою з метою упорядкування суспільних відносин. Поняття «право» у юридичній літературі вживається у різних значеннях. Насамперед, право розуміється як певна об'єктивна реальність, один із видів соціальних норм, що діють у державі. Право завжди має форму вираження: основ-

* здобувач кафедри порівняльного і європейського права. Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Науковий керівник: проф. Муравйов В. І.

ною з цих форм є закон. Закон, на відміну від права, яке з'являється спонтанно у ході природного плину людського буття, формується людьми свідомо й цілеспрямовано. Закон не має іншої сутності, крім сутності права. [12]

Саме закон, за словами Ж.-Ж. Руссо, є необхідною умовою громадянської асоціації та співжиття. Право гарантує рівну міру свободи, справедливості, однак в той же час накладає на людей зобов'язання, виконання яких необхідне для забезпечення прав інших, що досягається дією закону. У процесі законодавства право набуває статусу закону, набуває форми загальності та визначеності. Хоча закон і право – не одне й те ж, закон не просто взаємопов'язаний із правом, а є необхідною загальнообов'язковою формою його об'єктивації, виразу і дії в суспільному житті і слід пам'ятати, що було б неправильним протиставляти їх одне одному, вважати, що юридичні норми можуть існувати без вираження їх у законі та інших санкціонованих державою формах, говорити про їх несумісність або про те, що право взагалі незалежно від держави.

З метою встановлення нових та налагодження вже існуючих механізмів забезпечення принципу верховенства права, необхідною вбачається відмова від застарілого правового мислення та формування сучасного, яке засноване на природному типі праворозуміння, що не обмежується трактуванням права як системи норм, встановлених або санкціонованих державою, а розглядає його в якості загально гуманістичної цінності, інституту, що стоїть на сторожі прав і свобод особистості, в якості сили, що регулює функціонування самої влади та захищає громадянина від її можливого свавілля. Виключно за таких умов стане можливим втілення принципу верховенства права [5].

Принцип верховенства права є «надпринципом», який можна розглядати як верховенство правового закону, характеризуючи його за призначенням як верховенство прав людини в їх природному розумінні [6].

Як вже було зазначено вище, верховенство права являє єдиний неподільний пакет з демократією та правами людини. Поняття демократії лежить в серцевині Європейської конвенції про права людини, яка була підписана в Римі 4 листопада 1950 року [13].

Разом з поняттям верховенства права, що забезпечує механізми його ефективної реалізації, поняття демократії пронизує усі гарантії по Конвенції. Як зазначав П'єр-Анрі Тейтген, один з основних авторів Конвенції, під час дискусії, що призвела до її прийняття в 1950 році, ціль полягає в тому, щоб визначити «сім, вісім або десять основних свобод, які принципово важливі для демократичного образу життя» [2, 4].

Принцип верховенства права в державі, в якій юридичними засобами реально забезпечено максимальне здійснення, охорону і захист основних прав людини, символізує застосування правової форми у процесі побудови конституційної держави, в якій права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності держави (частина друга Статті 3 Конституції України). Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є її головним обов'язком, оскільки основні права обов'язкові для законодавчої, виконавчої та судової влади як безпосередньо діюче право. Зв'язаність діяльності держави цими правами традиційно становить основу принципу верховенства права.

Визначення принципу верховенства права було вперше запропоновано англійським вченим та політичним діячем Д. Гаррінгтоном у 1656 році як «правління законів, а не людей». Юридичне обмеження держави, під яким розуміється діяльність державних органів у правовій формі не є ключовим елементом принципу верховенства права, адже абсолютне дотримання правового акта незалежно від його змісту може призвести до ототожнення принципу верховенства права з принципом верховенства закону [2].

Відомий професор А. Дайсі, звертаючи увагу на ідеальний елемент принципу, виходив з природи англійського загального права (common law), основою для якого слугував принцип верховенства розуму (rule of reason) [2]. Саме принцип верховенства розуму і є

ідеальною характеристикою принципу верховенства права, який має безпосереднє застосування у конституційному судочинстві. Ця ідея була прийнята з самого початку не тільки в країнах загального права (США, Канада), але й у країнах позитивістсько-кодифікованої спрямованості (Німеччина, Австрія, Франція), які входять до романо-германської правової системи, проте лише у другій половині ХХ століття.

Під принципом верховенства права А.Дайсі розуміє дві різні характеристики:

– по-перше, жодна людина не може бути покарана, а її тілу та власності завдано правомірної шкоди інакше, як за порушення чітко визначених положень закону, прийнятого у звичайному порядку, що встановлюється судовою системою

– по-друге, кожна людина, незалежно від її статусу та обставин, підпадає під дію звичайних законів у межах судової юрисдикції.

Як вважає Гайворонський В., принцип верховенства права означає, що у правовій державі має панувати закон, а не інтереси осіб, у руках яких у певний момент перебуває влада; функції держави полягають у регулюванні відносин між усіма суб'єктами права на основі закону. Неухильне дотримання принципів верховенства права та верховенства закону покликане забезпечити права і свободи людини у всіх сферах життя, а зі сторони підвладних – повагу до законів та органів влади [5]. За такого розуміння сила держави, на якій вона ґрунтується, законна лише в тому випадку, якщо вона застосовується у суворій відповідності із правом, якщо вона цілковито слугує йому. При цьому закон, зобов'язуючи окремого громадянина до дотримання загальноприйнятих правил поведінки, водночас чітко окреслює межі прерогатив держави стосовно індивідуальної свободи. Отже, принцип верховенства закону вимагає щоб діяльність усіх органів державної влади здійснювалась на правовій основі та відповідала умовам легітимності [3].

У континентальній Європі, зокрема в Німеччині, принцип верховенства права отримав назву правової держави (Rechtsstaat), й спочатку визначав діяльність державної адміністрації згідно з формальним правом. У німецькій конституційній теорії, починаючи з ХІХ століття, значення цього принципу ніколи не ототожнювалось з формальним правом, а являло собою державу, керовану законом розуму або природним правом, яке включає свободу, рівність та автономію індивіда у межах універсального правопорядку, що забезпечується діяльністю незалежних судів [6]. Ознаками правової держави є:

- верховенство і домінування правового закону та постійне утвердження суверенітету народу;
- визнання й захист прав і свобод, забезпечення реалізації прав та виконання обов'язків людини і громадянина;
- організація і функціонування суверенної державної влади на основі принципу поділу влади на законодавчу (парламент і представницькі органи місцевого самоврядування), виконавчу (уряд, виконавчі установи на місцях), судову (органи правосуддя і нагляду);
- чітке визначення повноважень держави, її органів і службових осіб;
- взаємна відповідальність особи і держави;
- організація ефективного контролю і нагляду за реалізацією правових законів і режиму законності на принципах права.

Основний принцип правової держави полягає в тому, щоб усі його вертикальні й горизонтальні рівні, всі складові були пронизані правом. Це дає підстави для універсального трактування феномену правової держави.

Всі запропоновані визначення являють собою формальну характеристику принципу верховенства права, до якої входять наступні елементи: відповідальність людини тільки на підставі порушення позитивних правових норм; прийняття правових актів згідно з нормативно встановленими повноваженнями та процедурами; діяльність державних органів

на підставі правових норм та у правових формах; діяльність органів виконавчої влади щодо громадян уповноважується правом та здійснюється у правовій формі; рівність перед законом; право на судове слухання та вільний доступ до судів, гарантія процесуальних прав людини; принцип юридичної чіткості та законності; заборона ретроактивного законодавства тощо.

Вимоги щодо дотримання принципу верховенства права закріплені у Преамбулі та ст. 3 Статуту Ради Європи, де визначено, що «Усі члени Ради ... визнають принцип верховенства права». Крім цього, застосування принципу верховенства права визнається необхідним у багатьох джерелах права Ради Європи.

В питанні реалізації в Україні принципу верховенства права важко переоцінити значення підписання та ратифікації Україною Європейської Конвенції про захист прав та основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до неї.

Розглядаючи механізм реалізації в Україні принципу верховенства права, слід ще раз підкреслити його неподільність з такими поняттями як демократія та права людини. Вибори, як їх ключова складова відіграють визначальну роль в забезпеченні принципу верховенства права [5].

Для забезпечення вільних, чесних і демократичних виборів в Україні було схвалено і переглянуто низку законів та Конституцію України. Під час виборчого процесу 2004 року громадяни України успішно й миролюбно домоглися врахування власних голосів, для чого Верховним Судом України було прийнято рішення від 3 грудня 2004 року про визнання дій Центральної виборчої комісії по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента України та складанню протоколу про результати повторного голосування з виборів Президента України від 24 листопада 2004 року неправомірними, на яке чекав народ України та оцінив увесь світ. На думку деяких правників України, саме від цього часу, верховенство права стало принципом забезпечення прав та свобод, закріплених Конституцією України, українського народу, кожного окремого українця та всієї нації у цілому.

Незважаючи на те, що для повної реалізації принципу верховенства права і справжньої демократії ще необхідно працювати, здебільшого, на місцевому рівні, Україна зробила кроки у напрямі формування демократичної системи.

Однією з проблем реалізації принципу верховенства права в Україні є питання незалежності суду. В 2006 р. Президент України сформував Національну комісію зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права в Україні, а 22 березня 2006 р. комісія схвалила «Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів». Зміцнення незалежності суддів та реалізація принципу верховенства права відповідно до Конституції України та стандартів Європейського Союзу є основною метою даної Концепції, так само як і надання гарантій доступності правосуддя для громадян.

Нажаль, дана Концепція суперечить Конституції України, оскільки порушує принцип поділу влад (Стаття 6 Конституції України) та принцип верховенства права, закріплений в Статті 8 Конституції України. У Концепції також не відображено багатьох аспектів чинного закону про судоустрій та майже не йдеться про роль юридичної освіти, правничих професійних організацій.

Досконала система судової влади повинна мати власних довірителів, передусім, в особі юридичної професії та потужних правничих організацій. Вони відповідатимуть за викриття неетичної поведінки суддів чи проявів застосування до них тактики примусового впливу, заручатимуться підтримкою преси. В світовій практиці викладачі права та ЗМІ є найбільшими критиками та дослідниками судової влади [9]. У вітчизняних умовах такі

функції можуть виконуватись викладачами права, організаціями правників, Асоціацією правників України та Світовим Конгресом українських юристів.

Слід ще раз підкреслити той факт, що необхідність реформи правосуддя в Україні не викликає сумнівів, проте, доцільнішим було б зміцнення системи стримувань і противаг, а не контроль виконавчої влади над судовою. Негайне опублікування і доступність судових рішень, прозорість процесу прийняття судового рішення, виконання судових рішень, – це далеко не повний перелік наявних доступних шляхів вдосконалення системи.

Непрозорість діяльності органів влади та неефективність судочинства призвели до зневіри громадян у можливості захистити себе від незаконних дій з боку держави. Так, рівень довіри до суду як інституту, в якому можна обстоювати свої права, є надзвичайно низьким: за соціологічними даними 2009 р., на запитання «Чи довіряєте Ви судовій владі?» 30,3% опитаних загалом не довіряють, (у 2007 році - 33,4%), загалом або повністю довіряю 12,0% та 4,3% (у 2007 році - 16,8% та 1,2%), водночас, не змогли відповісти на таке запитання 11,1% (у 2007 році - 18,4%) [14].

За роки незалежності в Україні відбулися зрушення у сфері судочинства. Зросла можливість доступу до правосуддя. Юрисдикція судів поширена на всі правовідносини, що виникають у державі. Діяльність судів повинна стати прозорішою прийняття закону про доступ до судових рішень має забезпечити їх відкритість. Проте і досі судова гілка влади не стала повністю незалежною. Згідно із соціологічними дослідженнями, близько 78% суддів визнають існування систематичного тиску на них [7].

Система українського судочинства потребує суттєвого реформування, зокрема вирішення низки нагальних проблем, таких як постійне збільшення кількості скарг про протизаконні вироки та бездіяльність судів, які надходять до Секретаріату Президента України та забезпечення виконання судових рішень. За останні роки виконавча служба України забезпечила виконання лише 50% судових рішень, тоді як у країнах Європи цей показник становить 80%.

Необхідно переглянути і повноваження прокуратури та забезпечити поетапне формування системи досудового слідства, яка б виключала поєднання в одному органі функції слідства з функціями нагляду за ним та державного обвинувачення. Також важливо забезпечити якісно новий рівень функціонування конституційного судочинства та інституту парламентського Уповноваженого з прав людини [8].

Для пришвидшення процесу формування сутнісно нової та ефективної системи забезпечення верховенства права в Україні необхідно схвалити узгоджену концепцію розвитку судової системи. Першочерговими кроками у її реалізації мають стати такі:

- запровадження прозорого відбору суддів на конкурсній основі, у тому числі до судів вищого рівня. Введення практики складання кваліфікаційного іспиту перед державною екзаменаційною комісією при Вищій кваліфікаційній комісії суддів;
- покладання повноважень щодо рекомендацій стосовно посади судді лише на Вищу кваліфікаційну комісію;
- запровадження практики навчання кандидатів на посаду судді (теоретичні курси та стажування у суді) і суддів, вперше призначених на посаду, а також регулярні курси підвищення кваліфікації суддів;
- встановлення такого механізму оплати праці суддів, щоб заробіток судді не залежав від розсуду виконавчої влади. Відмова від збереження пільг, що не обумовлені статутом судді;
- утворення постійно діючої Дисциплінарної комісії суддів для здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів місцевих та апеляційних судів. Залучення до складу цієї Комісії лише суддів у відставці. Забезпечення участі у цій Комісії представника адвокатури з складу непрактикуючих адвокатів;

- створення служби судових інспекторів для перевірки відомостей щодо невиконання суддями їхніх обов'язків;
- передання повноваження призначати голів судів органам суддівського самоврядування, а також обмеження адміністративних повноважень голови суду (зокрема щодо розподілу справ, преміювання суддів, надання відпусток, вирішення питань житлового та соціального забезпечення);
- врегулювання порядку формування колегій суддів та розподілу судових справ у спосіб, не залежний від розсуду окремих посадових осіб;
- створення умов для надання якісної правової допомоги, у тому числі безкоштовної або за доступну плату для найбільш вразливих верств населення;
- створення законодавчих гарантій права на ефективне судочинство та на дотримання розумних строків судового провадження відповідно до вимог Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод [7];
- встановлення розміру та порядку сплати збору за звернення до суду (замість державного мита) і порядку витрачання коштів від його надходжень. Кошти, сплачені як судовий збір, мають бути спрямовані лише на потреби судової влади;
- забезпечення включення бюджетних запитів головних розпорядників коштів на фінансування судів до Проекту закону про Державний бюджет України. Деталізація переліку бюджетних програм, за якими фінансується судова влада.

Також слід зазначити, що утвердження принципу верховенства права передбачає можливість судового оскарження рішень, дій та бездіяльності органів державної влади, службових та посадових осіб цих органів, оскільки такі дії чи рішення безпосередньо зачіпають права і свободи громадян, гарантовані Конституцією України. Отже, судовий контроль за діяльністю органів державної влади є обов'язковою передумовою верховенства права [10]. Відтак, важливим елементом формування нового підходу до відносин держави та громадянина є створення дієвих процедур та становлення інституцій для оскарження рішень, дій та бездіяльності адміністративних органів.

Важливим кроком у цьому напрямі є завершення формування адміністративного судочинства, яке повинне змусити чиновника здійснювати владні повноваження лише в інтересах громадян. Лише за таких умов принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність набуде реального змісту. Найголовніше, що органи державної влади повинні бути готовими виконувати рішення, ухвалені проти них, оскільки саме це є ознакою держави, яка керується верховенством права.

Концепцією судово-правової реформи, затвердженою Верховною Радою у 1992 році, передбачено поступове запровадження адміністративної юстиції: починаючи від спеціалізації суддів і утворення спеціалізованих судових колегій і закінчуючи створенням вертикалі адміністративних судів.

Створення системи адміністративних судів з метою повноцінного судового захисту прав і свобод громадян у сфері публічно – правових відносин передбачено також Концепцією адміністративної реформи в Україні, схваленої Президентом України у 1998 році.

Створення системи адміністративних судів на законодавчому рівні вперше за роки незалежності України було визначено Законом України «Про судоустрій України», який прийнятий Верховною Радою України 07 лютого 2002 року. Цей закон не тільки визначив місце адміністративних судів в системі судів загальної юрисдикції, а й установив трирічний строк для їх створення.

На виконання положень зазначеного Закону 01 жовтня 2002 року Президент України підписав Указ про утворення Вищого адміністративного суду України.

Далі процес створення адміністративних судів продовжився підписанням Президентом України Указу від 16 листопада 2004 року № 1417/2004 «Про утворення місцевих та

апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу судів», відповідно до якого в Україні створено 7 апеляційних (66 суддів) та 27 окружних (215 суддів) адміністративних судів. Таким чином, система адміністративних судів створювалась, починаючи з вищих ланок.

Слід зауважити, що важливим етапом становлення адміністративної юстиції стало прийняття 06 липня 2005 року Кодексу адміністративного судочинства України, який набрав чинності з 1 вересня 2005 року.

Слід зазначити, що процес завершення формування і становлення системи адміністративної юстиції в Україні потребує й потребуватиме багато часу й зусиль, а ефективність її функціонування залежатиме від низки чинників. Важливим є кадровий склад адміністративних судів, усвідомлення судьями ролі та повноважень адміністративного суду та усвідомлення посадовими та службовими особами органів державної влади можливості судової відповідальності за свої неправомірні дії або бездіяльність [8].

Результатом запровадження дієвого адміністративного судочинства має стати впевненість і захищеність людини у її відносинах з державою. Діяльність адміністративних судів повинна стимулювати чиновників до відповідального і сумлінного ставлення до здійснення своїх повноважень.

Підсумовуючи проведений аналіз, потрібно зазначити, що забезпечення в Україні верховенства права є однією з найнагальніших проблем вітчизняної юриспруденції – як практичної, так і теоретичної. Верховенство права – це панування права в суспільстві, адже верховенство права починається від самого простого – дотримання законодавства на всіх рівнях. На жаль, на сьогодні, це не спостерігається повною мірою. Крім того, верховенство права вимагає від держави його втілення у закони, зокрема, шляхом внесення змін та ухвалення нових законів.

Узагальнюючи вищевикладене, вважаємо, що принцип верховенства права необхідно розглядати як правовий принцип, сучасне розуміння якого сформувалося під впливом глобалізаційних, міжнародних та європейських інтеграційних процесів, та який за своїм змістом являє собою поєднання низки критеріїв (вимог), які хоча і різняться за своєю формою нормативно-правового опосередкування у національному законодавстві, але покликані забезпечувати примат прав і свобод, законних інтересів людини і громадянина у суспільстві, в т.ч. у взаєностосунках з органами публічної влади усіх рівнів, забезпечення рівності усіх суб'єктів права перед законом, верховенства закону в системі актів законодавства країни, передбачуваність законів та дій органів державної влади тощо.

Саме принцип верховенства права наповнює реальним змістом закріплене у Конституції положення про те, що Україна є правовою державою, тобто державою, що підкоряється праву.

Визнання принципу верховенства права є неоціненним надбанням України як демократичної держави. Він спрямований на досягнення гідного людини життя, але для цього принцип має неухильно забезпечуватись всіма гілками влади.

Україна прийняла на себе зобов'язання забезпечити «кожній людині, що перебуває під її юрисдикцією, права і свободи», визначені у Європейській конвенції із прав людини. Україна також визнала повноваження Європейського суду із прав людини забезпечувати дотримання цього зобов'язання й право своїх громадян звертатися до суду зі скаргами у випадку, якщо, на їхню думку, держава порушує стосовно них положення конвенції. Це є ще одним кроком нашої держави назустріч принципу верховенства права.

Список використаних джерел

1. Верховенство права и проблемы его обеспечения в правоприменительной практике. М.: Статут, 2009. – С. 608.

2. Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія.- К., 2007.
3. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: У 2-х кн. / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2008.
4. Головатий С. Верховенство права. Монографія у 3-х книгах. Кн.1: Верховенство права: від ідеї - до доктрини. Кн.2: Верховенство права: від доктрини - до принципу. Кн.3: Верховенство права: український досвід. – К.: Фенікс, 2006.
5. Гайворонський В. Яким має бути механізм впровадження принципу верховенства права // Право України. – 2005. - №10.
6. Головатий С. Верховенство закону *versus* «верховенство права»: філологічна помилка, професійна недбалість чи науковий догматизм? // Вісник Академії правових наук України. – 2003. - № 2-3.
7. Бринцев В.Д. Організаційне забезпечення діяльності судів на регіональному рівні (нормативна база, проблеми та шляхи їх вирішення). – К.: «Юстиніан», 2003. – 394 с.
8. Карпечкін П.Ф. Співвідношення функцій судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду України в контексті судової реформи // Вісник Верховного Суду України. – 2003. - № 6.
9. Конституція України: Науково-практичний коментар / В.Б.Авер'янов, О.В.Батанов, Ю.В.Баулін та ін.; Ред кол. В.Я.Тацій, Ю.П.Битяк, Ю.М.Грошевой та ін. – Х.: Видавництво «Право»; К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 808 с.
10. С. М. Причепій, А. М. Черній, Л. А. Чекаль Філософія Підручник Київ Академвидав 2007.
11. Урядовий портал:
http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=7731472&cat_id=7731351
12. Офіційний веб – портал «Судова влада України» <http://court.gov.ua/14/>