

прокурор прокуратури Червонозаводського району м. Харкова, аспірант Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України

ПРОБЛЕМИ ВТІЛЕННЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ПРИЧИН ВИНИКНЕННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

У статті розглядаються проблеми реалізації принципу верховенства права в сучасній Україні. Підкреслюється, що на сьогодні закріпленню цього принципу на законодавчому рівні та дослідженню його на доктринальному рівні приділяється належна увага, однак на практиці він часто порушується. Пропонуються шляхи вирішення проблем втілення принципу верховенства права в життя.

Ключові слова: верховенство права, Європейський суд з прав людини, права людини і громадянина.

В статье рассматриваются проблемы реализации принципа верховенства права в современной Украине. Подчеркивается, что на сегодня закреплению этого принципа на законодательном уровне и исследованию его на доктринальном уровне уделяется должное внимание, в то же время на практике он часто нарушается. Предлагаются пути решения проблем воплощения принципа верховенства права в жизнь.

Ключевые слова: верховенство права, Европейский суд по правам человека, права человека и гражданина.

The paper addresses the problems of implementation of the rule of law in modern Ukraine. It is emphasized that today due attention is paid to fixation of this principle in law and researching of it on the doctrinal level while in practice it is often violated. The solutions of the problems of implementation the rule of law into practice are proposed.

Keywords: rule of law, the European Court of Human Rights, rights of human and citizen.

Однією з ключових проблем на шляху до розбудови правової, демократичної держави України є впровадження в державно-правову практику низки загальноновизнаних у світовому співтоваристві правових засад, насамперед принципу верховенства права. На сьогодні вказаному принципу як на законодавчому, так і на доктринальному рівні, приділено достатньо уваги, однак на практиці його так і не було втілено належним чином.

Питанням закріплення та реалізації принципу верховенства права у своїх дослідженнях приділяли увагу С.П. Головатий, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, П.М. Рабінович, В.М. Селіва-

нов, О.В. Скрипнюк, С.С. Сливка, О.Ф. Скакун, Ю.С. Шемшученко та інші. У той же час питанням визначення проблем, пов'язаних із недотриманням принципу верховенства права в Україні та шляхів їх подолання, на жаль, належної уваги приділено не було. З урахуванням цього метою статті є дослідження проблем реалізації принципу верховенства права в Україні та пошук шляхів їх вирішення.

Категорія «верховенство права» була введена в обіг А. Дайсі, на думку якого вказаний принцип містить три аспекти: відсутність в уряді свавільних повноважень карати громадян або вчиняти дії, спрямовані проти життя та власності; під-

корення будь-якої людини, незалежно від її статусу, загальному закону та судам загальної юрисдикції; панування духу законності, під яким розуміється особлива властивість англійських інститутів, а саме те, що захист прав індивідів походить не від загальних, абстрактних конституційних принципів, а встановлюється судами при розгляді конкретних справ [1, с. 278].

На теренах сучасної України принцип верховенства права є мега-принципом, який визначає вимоги до багатьох суспільних інститутів з метою забезпечення природних прав і свобод людини [2, с. 64]. Уперше в незалежній Україні термін «верховенство права» був згаданий 8 червня 1995 р., коли Президент та Верховна Рада уклали Конституційний Договір. В останньому містилося положення про те, що в Україні діє принцип верховенства права. Згодом досліджуваний принцип набув поширення в низці основних законодавчих актів нашої держави. Так, у ч. 1 ст. 8 Конституції України [3] було відзначено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. У ч. 1 ст. 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» вказано, що суди здійснюють правосуддя на основі Конституції і законів України, забезпечуючи при цьому верховенство права [4]. Принцип верховенства права закріплений і в Господарському кодексі України від 16 січня 2003 р., а саме в ст. 5, відповідно до якої конституційні основи правового господарського порядку в Україні становить, зокрема, визнання і дія в Україні принципу верховенства права [5]. Звертає також на себе увагу новий Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р., в якому у ст. 8 верховенство права було визнано однією з базових засад кримінального судочинства. При цьому в ч. 1 ст. 8 Кодексу наводиться сутність цього принципу, яка полягає в тому, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Вказано також, що принцип верховенства

права у кримінальному провадженні застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини [6].

З урахуванням вищевказаного можна дійти висновку, що принцип верховенства права в Україні на сьогодні – це не абстрактне загальнотеоретичне поняття, а конкретна засада значної кількості сфер життя, які тією чи іншою мірою регулюються правом: це є вимогою, яка висувається в першу чергу до відповідних органів публічної влади та є важливою гарантією законності в Україні.

Слід зазначити, що питання практичної реалізації вказаного принципу набувають останнім часом особливої актуальності, насамперед у зв'язку з негативною оцінкою світовим співтовариством стану дотримання вказаного принципу в Україні. Так, у 2013 р. у Гаазі на Всесвітньому форумі верховенства права був представлений Всесвітній індекс верховенства права. Згідно з положеннями цього документа Україна, на жаль, відстає за всіма параметрами й займає 87 позицію серед 97 країн світу [7]. У рамках цього заходу оцінюванню підлягала низка показників. Зокрема, за показником «влада, яка діє в умовах конституції і права» Україна зайняла 87 місце, «відсутність корупції» – 94, «порядок і безпека» – 44, «фундаментальні права» – 56, «відкритість влади» – 62, «правозастосування регулятивними органами» – 91, «доступ до цивільного правосуддя» – 56, «ефективність кримінальної юстиції» – 79 [8]. Важливим є й те, що під час проведення форуму Всесвітній індекс верховенства права визначався на трьох рівнях – загальному, в якому взяли участь 97 країн, регіональному, який стосувався 21 країни Східної Європи та країн СНД, а також на рівні добробуту, який включав 23 країни із валовим внутрішнім продуктом, подібним до України. На першому рівні Україна зайняла 87 місце, на другому – 17, а на третьому рівні (серед країн з подібними показниками економіки) – 20 місце. Це свідчить про те, що в Україні законодавство не достатньою

мірою обмежує представників публічної влади, має місце корупція у правоохоронних органах, судах та інших органах влади, а посадові особи в більшості випадків не підлягають відповідальності за правопорушення [7]. Необхідно звернути увагу й на світовий рейтинг демократії, в якому щороку Україна займає все нижчі позиції. Так, якщо у 2008 р. наша держава у цьому переліку посіла 53 місце, то у 2010 – 67, а в 2011 – уже 79 [9].

За рейтингом організації Freedom House, в Україні останнім часом низився й рівень свободи. Як зазначають фахівці, ця тенденція зберігається вже п'ятий рік – тобто має місце найбільш тривалий період зниження свободи за майже 40 років існування рейтингу [10].

Не можна не звернути увагу й на індекс сприйняття корупції серед громадян, який був визначений Радою Європи серед 47 держав-членів. У цьому рейтингу Україна зайняла останнє місце. Згідно з опитуванням навіть ті жителі України, які особисто не були жертвами корупції, переконані, що це явище в державі всюдишує [11].

Організація Amnesty International опублікувала оголошення, в якому представники агентства визнали українську систему розслідування злочинів недієвою і закликали українських політиків до її реформування. Експерти організації впевнені, що існуюча в Україні атмосфера безкарності підриває принцип, відповідно до якого жодна людина, включаючи представників влади, не стоїть над законом. Тільки тоді, коли кожна заява про катування та інші випадки жорстокого поводження викликає оперативну та ефективну реакцію, буде подолано наявну практику безкарності подібних вчинків і відновлено суспільну довіру до системи [12].

Про негативну практику дотримання принципу верховенства права свідчить і такий факт. На жаль, рівень довіри до судової системи в Україні є найнижчим порівняно з іншими європейськими країнами. Це пов'язано не тільки і не стільки з негативними повідомленнями у ЗМІ про діяльність судів, скільки з численними

судовими рішеннями, які обурюють суспільство [13]. Це підтверджується й таким фактом. Нещодавно Страсбурзький суд оприлюднив рішення у понад 200 справах проти України. Це так звані «клонові рішення», які виносяться щодо типових, однакових справ. З них 89 справ стосується «тривалого невиконання рішень національних судів», а 119 – «нездатності влади забезпечити дотримання судових рішень, винесених проти державних або контрольованих державою підприємств» [14]. Чинний суддя Європейського суду з прав людини (далі – Євросуд) від України Станіслав Шевчук з цього приводу вказує, що Україна наразі не виконала понад 95 % рішень, прийнятих щодо неї [14]. У той же час майже всі рішення Євросуду мають фундаментальне значення для утвердження демократії, верховенства права та законності в Україні.

Так, досить резонансною є справа «Луценко проти України» від 1 серпня 2012 р. № 6492/11, рішення з якої підтвердило стурбованість, неодноразово висловлену Європейським Союзом стосовно верховенства права та політично мотивованих судових процесів в Україні. Євросоюз закликає українську владу вжити термінових заходів для виправлення системних процедурних недоліків, визначених цим рішенням. Європейський Союз знову наполегливо закликає українську владу цілковито поважати верховенство права, включаючи незалежність судової влади [15].

Привертає до себе увагу й рішення «Харченко проти України» від 10 лютого 2011 р. у справі № 40107/02, яким було захищено право на повагу до людської гідності під час кримінального провадження. Так, заявник скаржився, що він піддався нелюдському і такому, що принижує гідність, поводженню, оскільки тримався під вартою, незважаючи на наявність у нього ряду хронічних захворювань. Він також скаржився на умови тримання під вартою і відсутність належної медичної допомоги, посилаючись при цьому на статтю 3 Конвенції про захист

прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Конвенція), яка передбачає: «Нікого не може бути піддано катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню або покаранню». Суд дійшов висновку, що порушення статей 3, 5 Конвенції у зв'язку з фізичними умовами тримання заявника під вартою в Київському СІЗО мало місце [16].

Схоже рішення було винесене 5 квітня 2005 р. у справі «Невмержицький проти України» № 54825/00, в якому було визначено, що мало місце порушення ст. 3 Конвенції, що виявилось у примусовому годуванні заявника та неналежних умовах утримання його під вартою, а також у ненаданні йому потрібної медичної допомоги; ч. 3 ст. 5 Конвенції, що виявилось у надмірній тривалості попереднього ув'язнення; всупереч вимогам ч. 1 ст. 38 Конвенції держава виявилася неспроможною створити усі необхідні умови для проведення Судом розслідування обставин справи [17].

5 квітня 2005 р. було винесено рішення Євросуду у справі «Афанасьєв проти України», де Україною було порушено статті 3, 13 Конвенції у зв'язку з тим, що заявнику після доставки його у районний відділ міліції за підозрою у вчиненні злочину було надіто наручники й міліціонери вимагали, щоб він зізнався у злочині. Коли заявник відмовився це зробити, його декілька разів сильно побили. Кожного разу після побиття йому казали, що якщо він не зізнається, його битимуть і далі. Коли його били останній раз, один із міліціонерів вдарив заявника в ліве вухо, наслідком чого стали пухлина і часткова глухота. Після побиття працівники міліції попередили заявника, щоб він «все обдумав» протягом ночі, а в іншому випадку його битимуть знову наступного дня. Таким чином, було порушено його право на особисту недоторканність. Суд задовольнив заяву і в результаті розгляду справи зобов'язав відшкодувати немайнову шкоду на користь заявника [18].

Подібних прикладів рішень можна навести десятки, а то й сотні. Однак очевид-

но, що вони не мають правового значення в умовах, коли більшість рішень ЄС з прав людини в Україні не виконуються.

Усі вищенаведені обставини свідчать про існування в Україні ситуації, коли принцип верховенства права набуває свого закріплення на законодавчому рівні, проте реалії державно-правової практики свідчать про недостатнє його дотримання, а інколи – й умисне ігнорування. При цьому приклади такого ігнорування інколи можна знайти й на рівні законодавства. Наприклад, це стосується нового Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI. Зокрема статті 16 та 17 Закону регламентують порядок внесення змін до Конституції України. Так, у ч. 2 ст. 16 Закону передбачається можливість прийняття нової, внесення змін до чинної Конституції України, скасування, втрати чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України на підставі рішення всеукраїнського референдуму [19]. У той же час, якщо звернутися до Розділу XIII Конституції України, стає очевидним, що всеукраїнським референдумом може тільки затверджуватися законопроект, прийнятий Верховною Радою України у порядку спеціальної конституційної процедури щодо внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України. І хоча в цілому ми погоджуємося з можливістю внесення змін до Конституції України на підставі рішення всеукраїнського референдуму, однак такий підхід слід реалізувати в першу чергу шляхом внесення відповідних змін до Конституції України.

Отже, існуючі в Україні проблеми реалізації принципу верховенства права можна поділити на дві групи: такі, що виникають на етапі правотворчості, й такі, що виникають на етапі правозастосування. Якщо вирішення перших слід пов'язувати із внесенням змін до законодавства, то другі потребують індивідуального підходу до вирішення кожної проблеми.

По-перше, важливою проблемою реалізації принципу верховенства права

в Україні є відсутність принципу рівності при притягненні до відповідальності, панування атмосфери безкарності. Із цієї проблемою пов'язане питання упередженості судової влади та порушення принципу її незалежності при винесенні рішень. Як наслідок – недовіра до судової системи серед більшості громадян. Проблемою також є лише формальна доступність судового захисту порушених прав, що на практиці, однак, ускладнюється низкою обставин. Зокрема, часто має місце відсутність матеріальних ресурсів для виконання рішень судів, коли відповідачем є держава чи окремі її органи. Вважаємо, що ця група проблем потребує свого комплексного вирішення. З одного боку, необхідно вдосконалювати процедурні аспекти провадження справ у судах та перегляду судових рішень з метою уникнення випадків винесення упереджених рішень, з другого – слід посилювати відповідальність за порушення принципу незалежності судової влади, у першу чергу відповідальність самих суддів. Особливу увагу варто приділяти питанням виконання рішень Євросуду в Україні, насамперед із метою забезпечення громадянам реального права на судовий захист їх прав і свобод, надання їм упевненості в системі правосуддя. Адже навряд чи можна буде говорити про високий рівень довіри до механізмів судового захисту прав людини у випадку, коли рішення судів, зокрема, Євросуду не виконуються.

Далі, проблемою, на думку автора, є недосконалість системи підготовки юридичних кадрів. Насамперед мається на увазі рівень корупції, що має місце в більшості вищих навчальних закладів України, у тому числі й юридичних. За таких умов фахівець не тільки не отримує належний рівень знань за час навчання, окрім того, у нього деформується професійна правосвідомість, корупція для нього стає не негативним, а прийнятним явищем. Це, безумовно, впливає й на подальшу його професійну діяльність. За таких обставин подолання корупції в першу чергу у вищих навчальних

закладах та факультетах юридичного спрямування слід визнати пріоритетним напрямом удосконалення системи вищої освіти України.

При цьому проблемою, що пов'язана з якістю підготовки юридичних кадрів, є відносно низький рівень заробітної плати в більшості працівників правоохоронних органів. Унаслідок цього посади в зазначених органах обіймають працівники, які є неконкурентоспроможними на ринку праці, у той час як високоосвічені фахівці частіше працюють у приватних структурах чи забезпечують себе працею самостійно. Недостатня ж кваліфікація працівників у відповідних державних органах призводить до великої кількості помилок у їх роботі, що, безперечно, є неприпустимим у такій діяльності. Шляхом вирішення цієї проблеми, безумовно, є належне матеріальне стимулювання працівників правоохоронних органів з метою залучення до роботи в них висококваліфікованих фахівців.

Важливим фактором посилення вказаних проблем є недостатня та некваліфікована участь громадськості у здійсненні контролю над цими процесами. Така пасивність громадського контролю створює умови для спотворення уявлення державних службовців про інтереси служби, сприяє круговій поруці серед співробітників різних правоохоронних органів та суду.

Для вирішення існуючих проблем недостатнім є їх визнання й обговорення, важливим також убачається вчинення активних дій, спрямованих на захист власних прав та виправлення чинної ситуації щодо недосконалої діяльності правоохоронних органів. У зв'язку з цим на законодавчому рівні доцільно запроваджувати механізми громадського контролю за діяльністю працівників правоохоронних органів.

Важливим вектором роботи громадськості на шляху до вдосконалення діяльності правоохоронних органів в Україні може стати допомога працівникам правоохоронних органів та суду. Так, не секрет, що великий обсяг роботи,

який має виконуватися кожним працівником правоохоронних органів і суду, призводить до низької якості виконання роботи. У зв'язку з цим можливим є розвиток у правоохоронних органах інституту громадських помічників, які можуть працювати, не маючи вищої юридичної освіти, а отримуючи її, наприклад, заочно. Такі помічники можуть виконувати суто технічну роботу, наприклад здійснювати комп'ютерний набір текстів документів, що потім редагуватимуться працівниками. Такий захід суттєво знизить навантаження на правоохоронців, дозволивши замість написання великої кількості однотипних документів більше уваги приділяти прийняттю важ-

ливих рішень, прямо пов'язаних із забезпеченням прав громадян.

Таким чином, на сьогодні в Україні має місце низка проблем реалізації принципу верховенства права. Більшість із них знаходиться в площині діяльності правоохоронних і судових органів, які часто належним чином не виконують обов'язки по забезпеченню реалізації та захисту прав і свобод громадян. Вирішення цих проблем має бути комплексним та пов'язуватися не тільки з роботою правового характеру, зокрема правотворчістю, а й з інформаційно-просвітницькою діяльністю, вирішенням низки економічних та соціальних проблемних питань, широким залученням громадськості до вирішення таких проблем.

Література

1. Леони Б. Свобода и закон / Бруно Леони. – М. : ИРИСЭН, 2008. – 308 с.
2. Портнов А. В. Зміст принципу верховенства права та його реалізація в діяльності Конституційного Суду України / А. В. Портнов // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2 (7). – С. 64–67.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.
5. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 18, № 19–20, № 21–22. – Ст. 144.
6. Кримінальний процесуальний Кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 9–10, 11–12, 13. – Ст. 88.
7. В Gaage обнародовали Всемирный индекс верховенства права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://newsradio.com.ua/rus/2013_07_09/V-Gaage-obnarodovali-Vsemirnyj-indeks-verhovenstva-prava/.
8. Уровень верховенства права в Украине оценили на тройку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lb.ua/news/2012/11/28/180602_uroven_verhovenstva_prava_ukraine.html.
9. Украина в мировом топе [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vibori.co.ua/content/177/kraina-v-mirovom-tope/1/>.
10. Freedom House: Украина покинула список свободных стран [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vibori.co.ua/content/190/freedom-house-kraina-pokinula-spisok-svobodnyh-stran/1/>.
11. ПАСЕ разочарованы коррупцией в Украине [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eurooua.com/ukraine/corruption/2065-pase-razocharovany-korrupsiej-v-ukraine>.
12. Мир об Украине: безнаказанность правоохранителей, экономический спад и возможность децентрализации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.3republic.org.ua/ru/recommend/11420>.
13. Куйбіда Р. П'ятірка кращих судових рішень на захист прав людини [Електронний ресурс] / Р. Куйбіда // Укр. правда. – 2013. – 28 лют. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2013/02/28/6984371/>.
14. Євросуд оприлюднив більш ніж 200 рішень у справах щодо України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrainian.voanews.com/content/op-european-court-of-human-rights/1585811.html>.
15. ЄС вітає рішення Європейського суду з прав людини у справі Луценка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/newsline/show/es-privetstvuet-reshenie-evropeyskogo-suda-po-pravam-cheloveka-04072012112000>.
16. Застосування рішень європейського суду з прав людини у кримінальному провадженні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://smi.liga.net/articles/2013-06-26/9905140-zastosuvannya_r_shen_evropeyskogo_sudu_z_prav_lyudini_u_krim_nalnomu_provadzhenn.htm.
17. Європейський суд з прав людини: справа «Невмержицький проти України» від 5 квітня 2005 р. № 54825/00 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yur-gazeta.com/oarticle/1602/>.
18. Європейський суд з прав людини: справа Афанасьєв проти України від 5 квітня 2005 р. № 38722/02 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://umdpl.info/index.php?id=1223361557>.
19. Про всеукраїнський референдум [Електронний ресурс] : Закон України від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5475-17/conv>.