

ПРАВОВА ДЕРЖАВА І ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В УКРАЇНІ: СЕМАНТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ТА КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ

Кваша А. С.

*аспірант кафедри державного управління,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Розглянуто питання семантичних особливостей тлумачення доктрин правової держави і верховенства права в Україні та країнах континентальної Європи, проаналізовано стан показників верховенства права.

Ключові слова: правова держава, верховенство права, державне управління, Індекс верховенства права.

Kvasha A. S.,

Postgraduate student of Public Administration Department, KRI NAPU, Kharkiv

LAW-BASED STATE AND THE RULE OF LAW IN UKRAINE: SEMANTIC FEATURES AND EVALUATION CRITERIA

The issue of semantic features of interpreting the legal state doctrines and the rule of law in Ukraine and countries of the Continental Europe has been considered, and analysis of the rule of law indices made.

Key words: legal state, rule of law, public administration, rule of law index.

Постановка проблеми. Стаття 1 Конституція України визначила нашу державу як “правову”. Проте критерії, за якими можна було б зіставити задекларовані норми з реальністю визначені не були. Тому й не дивним видається існування дискусій з приводу того, чи є Україна правовою державою. До того ж сам термін “правова держава” у розвинених країнах застосовується по-різному (часто використовують “верховенство права”) і тлумачиться відповідно до усталеної традиції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематика сучасної правової держави і верховенства права стали предметом наукових досліджень Р. Гринюка, А. Зайця, М. Козюбри, А. Колодія, П. Рабіновича, О. Скрипнюка, В. Тація, Ю. Тодики та ін.

Однак питання критеріїв оцінювання правової держави і верховенства права залишається поза увагою науковців. Цим напрямом займаються переважно юристи, що, на нашу думку, звужує уявлення про досліджувані феномени та зводить їх до формальності діючого законодавства. Оскільки держава входить предметну сферу науки “Державне управління”, то і такі її види, як демократична, правова, соціальна також мають стати невід’ємними аспектами досліджень.

Метою статті є семантичний розгляд існуючих трактувань доктрин правової держави і верховенства права, а також аналіз показників, за якими оцінюється їх стан.

Виклад основного матеріалу. З останньої чверті ХХ ст. теми правої держави і верховенства права стали активно розглядатися в дискурсі не тільки юристів (для яких вони давно вже не нові), а й усіх прихильників захисту прав людини, демократизації державного управління, політичної та правової реформ, стимулювання економічного розвитку. Все частіше стали висловлюватися думки про те, що правова держава і верховенство права є ключовими елементами у досягненні цих, а також інших благ.

Проблема зіставлення доктрин правової держави і верховенства права донедавна була практично недослідженою. Однією з причин були лінгвістичні труднощі і непорозуміння перекладу. У сьогоdnішньому глобальному світі мовна точність міжнародного науково-практичного професійного спілкування та інтерпретації міжнародних документів набуває

все більшої важливості. Така сама проблема існує і в галузі науки “Державне управління”, де тривають дискусії про те *управляти* чи *адмініструвати* і *державно* чи *публічно*.

Обидва терміни – *правова держава* і *верховенство права* добре відомі юристам і не тільки їм. Парадокс в тому, що при загальній відомості цих понять, “еталонні” визначення їм дати дуже складно. Адже, вони використовуються у різних мовах і знайти їм коректні еквіваленти, які б включали у себе всі значення практично неможливо. Найбільш поширений спосіб визначення першого і другого понять – опис їх характеристик (як формальних, так і змістовних).

Так до *ознак* правової держави належить:

- рівність всіх перед законом;
- поділ влади на три гілки;
- реальність прав і свобод громадян, їх правова і соціальна захищеність;
- взаємна відповідальність особистості і держави;
- стабільність законності і правопорядку в суспільстві.

Крім того є *принципи* правової держави:

- верховенства і всезагальності права;
- мінімальної достатності правового регулювання суспільних відносин;
- відносної самостійності права щодо судової та виконавчої влади;
- верховенства Конституції та законів України;
- інституціоналізації державної влади.

У наші дні в сучасній мові слова *право* і *держава* майже завжди знаходяться поруч. Однак так було не завжди і не скрізь, та й зараз має значення те, чи розглядається їхній зв’язок як необхідна чи випадкова умова, та навіть більше – чи розглядається цей зв’язок в понятійній чи історичній площині. На нашу думку, відповідь на це питання пов’язана з дефініціями, які використовуються різними мовами. Зокрема, існує очевидне семантичне розходження термінів *верховенством права* (в англійській мові *rule of law*) і *правою державою*, існуючими в багатьох європейських мовах, які описують частково ту ж (хоча й не всю) змістовну область.

Кожен з термінів має свій контекст і свою історію, які не можуть бути проігноровані, але в мовах континентальної Європи є поняття, повсюди вбудоване в концепцію і при цьому відсутнє в англійському *rule of law*, а саме – *держава*:

- німецьке – *Rechtsstaat*,
- французьке – *état de droit*,
- італійське – *stato di diritto*,
- іспанське – *estado de derecho*,
- польське – *państwo prawa*,
- українське – *правова держава*.

Скрізь поняття *право* виявляється нерозривно сполученим з поняттям *держава*. Воно граматично і онтологічно притаманне кожній з вищенаведених термінологічних конструкцій. Однак в терміні *rule of law* (верховенство права) держава як така не згадується. І це сталося не випадково, адже поняття *держава* взагалі не є частиною англійської конституційної юриспруденції.

Деякі дослідники вважають, що *верховенство права* являє собою занадто розпливчасте поняття, інші відносять його до будь-якої правової системи незалежно від визнання демократичних цінностей, оскільки достатньо того, щоб норма закону була ясною, мала загальний характер, поширювалася на всіх в однаковій мірі.

Провідні правники світу відкрито визнають, що в світі відсутня єдність у розумінні власне верховенства права, що особливо актуально в умовах створення і функціонування міжнародних структур, які просувають цю доктрину в національні правові системи. Схоже, що сьогоденне “світове” верховенство права вже істотно відрізняється від “англо-саксонського”.

Різниця мов, мовних сенсів і підтекстів вкрай важлива при лінгвістичному і ментальному перекладі, особливо конституційних термінів. Парламентська асамблея Ради Європи та Венеціанська комісія неодноразово обговорювали відразу дві важливі теми: про правильність перекладу найменувань міжнародних правових доктрин і їх співвідношення, а також про використання неправильного перекладу для обґрунтування неправових режимів. Так, у тексті звіту “Про верховенство права” 2011 р. Венеціанська комісія зазначає, що доктрини правової держави і верховенства права перетинаються та не можуть бути легко відокремлені одна від одної, так як їх розвиток у часі привів до того, що загальні риси стали притаманні їм обом. У документі також вказується, що обидва поняття мають спільні цілі, а саме запобігання свавілля з боку держави. Проте, є й відмінності:

– авторство на термін “верховенства права” (*rule of law*) належить англійському професору Оксфордського університету Альберту Венн Дайсі та використовується у його праці “Вступ до вивчення права Конституції” (1885). Цим терміном він висловлював, насамперед, думку про те, що ніхто не може бути покараний за певне порушення закону без відповідної судової процедури. За концепцією Дайсі верховенства права ґрунтувалося на протиставленні адміністративній дискреції (можливості влади діяти на власний розсуд), яку він ототожнював з свавіллям;

– термін “правова держава” більшою мірою пов’язує право з державою [5].

Тут хотілося б зробити деякі уточнення, а саме: існує поширена версія того, що термін *верховенства права* у науковий обіг ввів Джеймс Гаррінгтон у 1656 році, коли опублікував свою “Республіку Океанію”. В ній він писав про імперію права, а не людей (*the empire of laws, not of men*). Цей вислів був запозичений Дж. Гаррінгтоном з голландських перекладів Тіта Лівія 1600 року, в яких Лівій вказував на необхідність закріплення держави права, яка буде могутнішою за людей (*imperia legum potentiora quam hominum*). До того ж в англійській мові слово *law* означає як *право*, так і *закон*. Пов’язано це тим, що у країнах континентального права в силу домінування юридичного позитивізму принцип верховенства права має здебільшого вираз верховенства закону. Закон може означати як Закон Божий (*law of God*), так і закон природи (*law of nature*). До того ж, крім вказаного словосполучення, Дайсі використовував *supremacy of law* (панування права) та *predominance of law* (переважання права) [4].

Правова держава і верховенство права як аксіологічні категорії встановлюють взірць до якого має прагнути будь-яка держава. Вони отримали широке визнання як на національному, так і на міжнародному рівні. Верховенство права, приміром, є центральним елементом британської та американської конституцій, а правова держава – основоположний принцип Конституції Німеччини. У конституціях Франції та Італії дана концепція не отримала значного закріплення, за винятком декількох основних елементів.

Верховенство права зафіксоване у ст. 8 Конституції України як принцип поряд з визначенням вищої юридичної сили норм Конституції. У своєму Рішенні від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 Конституційний Суд України розтлумачив *верховенство права* як “панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення в правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо” [1, с. 314].

Незалежна міжнародна організація *The World Justice Project* у 2015 р. на своєму офіційному сайті вкотре оприлюднила звіт щодо ситуації з дотриманням принципів верховенства права в світі [2]. Проект був заснований Вільямом Неуком у 2006 р. Раніше він 17 років пропрацював головою юридичного відділу компанії Microsoft. Проект WJP фінансується Фондом Білла і Мелінди Гейтс та об’єднує зусилля фахівців різних галузей для надання підтримки у розвитку верховенства права в світовому співтоваристві. Основою звіту є рейтинг країн за Індексом верховенства права (*The Rule of Law Index*). Цей індекс розрахований на основі загальнодоступних статистичних даних і результатах глобального опитування експертів. Індекс розроблений у 2010 р. й вимірює досягнення

країн світу у забезпеченні правового середовища, яке базується на універсальних принципах верховенства права. Кожного року зростає кількість учасників рейтингу та кількість респондентів. У 2015 р. кількість опитаних становила близько 100 000 чол., також опрацьовано більш ніж 2,4 тис. висновків експертів, які оцінюють дотримання принципів верховенства права у всьому світі.

Так, у 2015 р. Індекс верховенства права в Україні становив 0.48, що дозволило Україні посісти лише 70 місце у рейтингу серед 102 країн, які брали участь у дослідженні (табл. 1).

Таблиця 1

Рейтинг країн світу за індексом верховенства права у 2015 році

<i>Країна</i>	<i>Значення індексу</i>	<i>Місце у рейтингу</i>
Данія	0.87	1
Норвегія	0.87	2
Швеція	0.85	3
Німеччина	0.81	8
Японія	0.78	13
Франція	0.74	18
Сполучені Штати Америки	0.73	19
<i>Україна</i>	<i>0.48</i>	<i>70</i>
Росія	0.47	75
Венесуела	0.32	102

Раніше Україна була на 87 місці з 97 країн (2013 р.) і 68 місці з 99 країн (2014 р.). Данія, Норвегія і Швеція традиційно є лідерами рейтингу. У своїй економічній групі під назвою “Дохід нижче середнього” Україну випередили Домініканська Республіка – 67 місце, Ліван – 68 місце і Молдова – 69 місце. Гірші українських показники Китаю, Танзанії, Замбії, Киргизстану та Росії.

Індекс верховенства права є комбінованим показником, що розраховується на основі даних джерел, отриманих від експертів і опитувань громадської думки у трьох найбільших містах країни (у нашій країні опитування проводилось у Києві, Харкові і Одесі). Він визначається в діапазоні від 0 до 1, де 1 вказує на високий рівень розвитку правового середовища. За методологією дослідження експерти WJP виділили 8 основних показників, що у свою чергу мають 44 субпоказники, які детально характеризують рівень розвитку правового середовища й законодавчу практику в країнах світу, що знаходяться на різних рівнях соціального й політичного розвитку.

Найкращі досягнення Україна має за показником “Захист основних прав”, що дозволив їй посісти 44 місце, показник “Порядок і безпека” хоч і є відносно високим, але зафіксував Україну лише на 87 місці. Найгіршими є показники “Відсутність корупції” і “Кримінальне судочинство” (табл. 2).

Таблиця 2

Рейтинг складових Індексу верховенства права у 2015 році

<i>Показник</i>	<i>Значення показника</i>	<i>Місце у рейтингу</i>
Обмеження повноважень інститутів влади	0.45	77
Відсутність корупції	0.34	84
Прозорість інститутів влади	0.56	43
Захист основних прав	0.61	44
Порядок і безпека	0.60	87
Дотримання законів	0.42	80
Цивільне судочинство	0.49	65
Кримінальне судочинство	0.36	71

Експерти виділяють 8 показників, що мають найбільший вплив на стан верховенства права і дають їх розширену характеристику (табл. 3).

Таблиця 3

Характеристика показників за якими визначається ІВП

<i>Показник</i>	<i>Характеристика показника</i>
<i>Обмеження повноважень інститутів влади</i>	Виражає ефективність аудиту державних інститутів з боку законодавчої, судової влади, а також незалежних перевірок; недержавного контролю з боку засобів масової інформації та громадянського суспільства, які відіграють важливу роль у моніторингу дій уряду і притягненні до відповідальності чиновників. Також цей показник характеризує притягнення посадових осіб до відповідальності за посадові злочини
<i>Відсутність корупції</i>	Вказує на рівень корупції в державі. Показник розглядаються за трьома форми корупції: підкуп; незаконний вплив з боку державних або приватних структур; незаконне привласнення державних коштів або інших ресурсів. Ці три форми корупції стосуються державних службовців, працівників судових органів, військових і поліції
<i>Прозорість інститутів влади</i>	Вказує на те, як швидко оприлюднюються звіти державних інститутів та, яка якість оприлюдненої інформації. Він також виражає швидкість відповіді на запити про надання інформації і ефективність механізмів участі громадян у доступі до публічної інформації.
<i>Захист основних прав</i>	Характеризує ефективність застосування нормативно-правових актів, що забезпечують соціальний захист, право на життя і безпеку особистості, свободу думки і їх вираження, свободу віросповідання, права на приватне життя, свободу зібрань та асоціацій, а також основних трудових прав, заборону примусової і дитячої праці, а також ліквідацію дискримінації
<i>Порядок і безпека</i>	Описує загрози порядку і безпеки, включаючи звичайні злочини і політичне насильство, насильство як засіб вирішення особистих образ
<i>Дотримання законів</i>	Вказує на своєчасність проведення адміністративних процедур і необгрунтовані затримки виконання гарантій
<i>Цивільне судочинство</i>	Характеризує ефективність розгляду судових справ, доступність та неупередженість механізмів альтернативного врегулювання спорів
<i>Кримінальне судочинство</i>	Описує розслідування кримінальних справ, винесення судових рішень, їх неупередженість, вплив корупції на прийняття та виконання судових рішень

Як було зазначено вище Індекс верховенства права має 44 субпоказники, які дозволяють деталізувати 8 основних (рис. 1). Зокрема до них відносять неурядові перевірки, громадські конфлікти, дотримання правових процедур, відсутність дискримінації, право на життя і захист, свободу самовираження і віросповідання та ін.

Графік показників наглядно демонструє наскільки в Україні розвинута корупція у виконавчій і законодавчій владі, поліції. В наших реаліях корупція таки стала тим мастилом, яке забезпечує безперебійне функціонувати механізму влади. Прикро, що після того як у кінці 2000 р. Світовий банк назвав Україну однією із самих корумпованих країн СНД, світова спільнота не змінила своєї думки за 15 років.

Недоліком досліджень *The World Justice Project* є те, що звіти про дослідження оприлюднювалися не щорічно. Так, у 2012 р. звіт не публікувався, а став доступним лише

у 2013 р. Крім того, Індекс верховенства права як середнє арифметичне 8 показників почав розраховуватись лише з 2014 р. Це створює певні незручності при аналізі динаміки індексу, проте загальна картина все ж зрозуміла навіть із таких даних. Можна помітити, що у 2015 р. в порівнянні з 2011 р., зросли 6 із 8 показників. Така ситуація типова для транзитних країн, але показник “Прозорість інститутів влади” у 2015 р. у порівнянні з 2011р. зменшився на 0.23 (табл. 4)!



Рис. 1. Індекс верховенства права в Україні у 2015 р. (за даними *The World Justice Project*)

Таблиця 4

Динаміка складових Індексу верховенства права

Показник	2011 р.	2012-2013 рр.	2014 р.	2015 р.
Обмеження повноважень інститутів влади	0.33	0.36	0.41	0.45
Відсутність корупції	0.32	0.25	0.28	0.34
Прозорість інститутів влади	0.79	0.74	0.46	0.56
Захист основних прав	0.56	0.58	0.56	0.61
Порядок і безпека	0.37	0.44	0.82	0.60
Дотримання законів	0.30	0.35	0.40	0.42
Цивільне судочинство	0.40	0.52	0.52	0.49
Кримінальне судочинство	0.42	0.39	0.33	0.36

Україну навіть не врятувало впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2014–2015 рр., затвердженої розпорядженням КМУ від 26 листопада 2014 р. № 1176-р., яка передбачає широке залучення громадськості до обговорення державних питань та якісно новий рівень обміну інформацією як між органами публічної влади, так і громадянами [3].

У підсумку зазначимо, що доки Україна остаточно не визначиться із правовою доктриною та не почне її активно імплементувати, вона і надалі посідатиме такі низькі місця у рейтингу. Наші проблеми полягають у майже повній відсутності волі до створення такої. Країні буде важко відстоювати власні інтереси у міжнародних судах, а громадянам домагатися виконання гарантованих ним прав. Лише міждисциплінарний

підхід дозволить збагнути питання доктринального визначення правової держави і верховенства права. І тут у пригоді можуть стати напрацювання з сучасної теорії публічного управління, які дозволять досягти високого ступеня філософсько-правової абстракції і реалізувати її у конкретних директивах.

Зважаючи на намагання української влади наблизити норми чинного законодавства України до вимог Європейського Союзу, вважаємо за доцільне враховувати показники з яких складається Індекс верховенства права як обов'язкові ознаки правової держави.

Список використаних джерел

1. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2004 / відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. Кн. 5. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 480 с.
2. Офіційний сайт The World Justice Project [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://worldjusticeproject.org/>.
3. Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2014–2015 роках [Електронний ресурс] : розпорядження КМУ від 26 листопада 2014 р. № 1176-р. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1176-2014-%D1%80>.
4. *Dicey A. V. Introduction to the study of the law of the constitution*, 3 ed. [Електронний ресурс] / A. V. Dicey. – London, 1889. – 463 p. – Режим доступу : <https://ia802701.us.archive.org/11/items/introductiontos04dicegoog/introductiontos04dicegoog.pdf>.
5. Report On the Rule Of Law [Електронний ресурс] : Venice Commission: the Rule of Law. – 25–26 March 2011. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e).

Надійшла до редколегії 30.03.2016 р.