

Багрій Тарас Ярославович – здобувач кафедри
загальноправових дисциплін Національної академії внутрішніх
справ

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ЯК УМОВА РОЗВИТКУ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

Розглянуто зміст принципу верховенства права та значущість його для розвитку конституційного права України. Розглянуто проблемні аспекти реалізації верховенства права в сучасному українському правовому розвитку.

Ключові слова: принципи права; верховенство права; правова доктрина; конституційне право; правові цінності; права людини; громадянське суспільство.

Рассмотрены содержание принципа верховенства права и значение его для развития конституционного права Украины. Рассмотрены проблемные аспекты реализации верховенства права в современном украинском правовом развитии.

Ключевые слова: принципы права; верховенство права; правовая доктрина; конституционное право; правовые ценности; права человека; гражданское общество.

The paper highlights the content of the rule of law and the importance of this principle for the development of constitutional law in Ukraine. Emphasized the problematic aspects of the rule of law in the Ukrainian legal development.

Keywords: principles of law; rule of law; legal doctrine; constitutional law; legal values; human rights; civil society.

Ефективність правового розвитку, безумовно, залежить від того, які саме вихідні ідеї покладено в його основу. Правові принципи є базовими ідеями та положеннями, що, з одного боку, відображають усталені погляди на право, його суть, розкривають його змістово-сміслові характеристики, фіксують правові цінності; з іншого боку, вони є загальноприйнятими вимогами, вираженими в узагальненій формі й адресованими суб'єктам права. Російські правознавці зазначають, що сучасна теорія розуміння принципів права в російській юридичній науці не визначає для сучасної практики однозначних підходів стосовно того, як використовувати принципи права, не пояснює однозначно, в чому конкретно вони полягають, звідки і яким чином виникають тощо [1, с. 192]. Аналогічна ситуація склалася і в українському правознавстві. Принципи, як і норми

права, відображають у дуже узагальненому вигляді сутнісні характеристики, певні закономірності розвитку суспільних відносин. Проте специфікою їх природи є те, що вони виражають закономірності глибшого порядку. Принципи права є продуктом не емпіричного мислення, що властиве всім легістам і яке продукує на цьому рівні норми в класичному розумінні, а продуктом розумного мислення, вони є синтезом вищого категоріального рівня. Характеристикою принципів права є певні вимоги не тільки до системи юридичних норм, а й до реальної поведінки суб'єктів правовідносин. У контексті юридичного підходу загальнолюдським принципам права надають такої значущості та ваги, що їх сукупність у широкому розумінні прийнято вважати природним правом [2]. Принципи права – це універсальні, фундаментальні, базові положення, ідеї, що відображають глибинні засади людського буття, загальні зв'язки, що утворюються між учасниками правовідносин унаслідок суспільної взаємодії і є засадами для правового розвитку. З позицій юридичного підходу наголошують, що відступ від цих засад, заперечення їх у правовому нормотворенні та правозастосовній діяльності можуть призвести до руйнації права як такого, дестабілізації суспільного життя, державно-владної діяльності, знищення демократичних цінностей тощо [3; 4].

Деякі українські науковці зазначають, що не всі засади та принципи законодавства “є принципами права чи правовими принципами”, а в “правозастосовній практиці України безпосередньої дії загальнолюдські принципи права не мають...” [5, с. 13]. Причина зазначеного полягає в тому, що нинішній правовий розвиток України відбувається на засадах легістсько-нормативістської доктрини, в якій принципи права трактують як менш важливі елементи права, порівняно з нормами. До проблеми природи, суті, ролі та значущості принципів права у правовому розвитку зверталися такі науковці, як: С. Алексєєв, Ю. Білас, В. Братасюк, А. Козловський, М. Козюбра, А. Колодій, І. Котюк, Л. Луць, П. Пацурківський, П. Рабінович, О. Росоляк, О. Скакун, В. Цвік, С. Шевчук, В. Шилінгов та ін. Метою цієї статті є висвітлення змістових характеристик принципу верховенства права як фундаментальної засади розвитку конституційного права України.

У праці “Основи конституційної юриспруденції” С. Шевчук слушно зазначає: “є всі підстави стверджувати, що конституційне право є найвищим правом не тільки тому, що Конституція України має найвищу юридичну силу (ч. 2 ст. 8 Конституції України), а й тому, що за своєю природою вона є втіленням волі українського народу, тобто Конституція вища за своєю юридичною силою за позитивне право, прийняте державою” [6, с. 17]. Конституційне право походить від українського народу, тобто громадян усіх національностей, які володіють конституційними правами та свободами, задля гарантії яких прийнято Конституцію 1996 року. Конституційне право – волеустановлене українським народом право. Оскільки сама Українська держава є спільною волею українського народу, то в неї не може бути інших цілей і цінностей існування та розвитку, крім тих, що є цілями народу як такого. Пріоритети та фундаментальні цінності свого життя й подальшого розвитку народ відобразив у Конституції 1996 року.

О. Скрипнюк наголошує на ціннісно-гуманістичному вимірі чинної Конституції, вважаючи, що, оскільки права людини та громадянина є осердям усієї системи права й основою розвитку всіх правовідносин, то будь-яка діяльність органів державної влади, уся державна політика має спрямовуватися на гарантування, захист і забезпечення цих прав – це впливає з факту проголошення України правовою державою (ст. 1 чинної Конституції України) [7, с. 7–8]. У працях низки науковців, які досліджували Конституцію України, пролунав консолідований заклик до обрання концепції демократичної, соціальної, правової держави на озброєння державною владою, незалежно від її політичного забарвлення [8].

Українські конституціоналісти одностайні в тому, що конституціоналізм – це інструмент у руках народу та його державної влади для утвердження принципу верховенства права, без чого неможливий прогресивний гуманістичний розвиток суспільства. Проте “на сьогоднішньому початковому етапі пострадянського періоду розвитку України високі конституційні параметри суттєво розходяться з існуючими реаліями, – зазначають слушно харківські науковці. – ...Ніщо так не підриває авторитет конституції, права в цілому, як розбіжності принципів і норм конституції з життям. Це суттєво перешкоджає становленню конституціоналізму” [8, с. 15–16]. Юридична функція Конституції визначає її вплив на правову систему та правовідносини, а соціальна – на всі інші відносини. Заперечення конституційних принципів, що закріплюють загальнолюдські цінності, є програмно-орієнтаційними, фундаментальними положеннями як для народу, так і для держави, відступ від них загрожує суспільному та державно-політичному розвитку нестабільністю, руйнацією національної

безпеки, втратою конкурентоспроможності держави, кризами в різних сферах життя, моральною деградацією суспільства, втратою перспектив на майбутнє для всього суспільства тощо [9].

Принцип верховенства права чи, іншими словами, принцип “правовладдя” (С. Головатий), що закріплений у ст. 8 Конституції України, науковці називають мегапринципом, оскільки розкривається змістовно через низку інших принципів: поваги до людини, її життя, честі, гідності, невідчужуваних прав; збалансованості інтересів суспільства, держави та людини; демократизму; незалежності суду; розподілу державної влади; якості законодавства; законності тощо.

Виявом верховенства права чи влади права є принцип народного суверенітету (ст. 5). Ця та низка інших статей Конституції закріплюють статус українського народу як виняткового, найвищого суб’єкта права. У ч. 2 ст. 5 йдеться про безпосереднє здійснення влади народом. У ч. 3 ст. 5 закріплено виключне право українського народу змінювати конституційний лад у країні. Конституція України зобов’язує органи всіх гілок влади підкорятися волеустановленому акту українського народу – працювати в межах, визначених Конституцією та законами України (ст. 6). Іншим виявом є закріплення за українським народом права власності на землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші ресурси на території України тощо (ст. 13); закріплення за українським народом права на обрання депутатів Верховної Ради України (ст. 76) та Президента України (ст. 103). Відповідно до ст. 69 Конституції України, народ має право на вияв своєї волі через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії, що теж є виявом верховенства права. Верховенство права українського народу виявляється і в тому, що він безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних (ч. 4 ст. 124) тощо. Отже, верховенство права можна трактувати як панування права українського народу, втіленого та вираженого чинною Конституцією України як волеустановленим актом нашого народу, хоча з позицій юридичного (природно-правового) підходу вичерпувати право народу лише писаним правом безпідставно, оскільки воно значно багатше від писаного. Очевидно, важливою в плані верховенства права є ідея первинності та визначальності людини і народу та їх права стосовно державної влади.

Оскільки принцип верховенства права є конституційним, то на його підставі має розвиватися все правове життя країни: він має бути втіленим у життя в інститутах прав і свобод людини та громадянина, представницької влади, виконавчої влади, президентства, судової влади, прокуратури, референдуму в Україні тощо. Цей принцип має пронизувати правову ідеологію, правотворчість, правореалізацію, має стати основою розвитку всіх галузей права.

В умовах неповаги державної влади та громадянства до конституціоналізму загалом, відступ від конституційних принципів, на жаль, є нормою державно-політичного життя, і це небезпечно для суспільного розвитку. Конституційний принцип верховенства права в нинішніх умовах не може бути реалізований у правовому житті через низку перешкод. По-перше, Конституція України не відрізняє принцип верховенства права від принципів законності та конституційності. Українські правники, будучи вихованими та сформованими на засадах легістського підходу до права, зазвичай ототожнюють ці принципи, хоча, насправді, між ними існують відмінності. Оскільки право є первинним стосовно закону, то і принцип верховенства права є первинним стосовно принципів законності та конституційності. Проте ця відмінність виразна лише з позицій юридичного (природно-правового) підходу до права. У Конституцію України необхідно, аналогічно до ст. 20 Конституції ФРН, внести статтю в такій редакції: “Право і закон загалом співіснують, проте право не є тотожним сукупності писаних законів, хоча подекуди вони збігаються. Право може існувати поза позитивними нормами, прийнятими державою. Тому немає підстав ототожнювати принцип верховенства права з принципом законності, який може бути однією зі складових верховенства права”.

По-друге, на перешкоді реалізації конституційного принципу верховенства права, на наш погляд, стоїть принцип централізації державної влади, який добре виражає президентська вертикаль. Йдеться про держадміністрації, які виконують невласливі їм функції, здійснюючи, відповідно до Конституції України, підміну органів місцевого самоврядування. Доки така ситуація не вирішиться, навряд чи можлива в Україні демократія “знизу”, а без цього українська демократія як така відбутися не зможе. Очевидно, що підміна держадміністраціями на місцях органів місцевого самоврядування стоїть на перешкоді розбудови громадянського суспільства, а воно є суб’єктом творення правової держави. Правова держава – це держава, у якій панує право як принцип правової рівності, як рівна міра справедливості, добра, свободи, істини тощо для однойменних суб’єктів права. Отже, неповноцінне, незріле громадянське суспільство, а саме таким воно є в Україні, не спроможне побудувати правову державу.

Важливим аспектом досліджуваної проблеми є світоглядно-філософське підґрунтя реалізації принципу верховенства права. На жаль, при декларуванні демократичності та гуманістичності державної політики в нинішній Україні фактично продовжують домінувати умови, що визначаються стереотипом мислення, “відповідно до якого інтереси держави мають пріоритет над інтересами і правами людини” [10, с. 7]. На наш погляд, слушною є думка О. Скрипнюка про те, що в умовах авторитарних держав значна кількість юридичних функцій конституції мають моновалідний характер, тобто вивільняють державу з-під впливу конституції. Сама конституція набуває інструментального характеру та відіграє роль засобу в реалізації цілей владної еліти, хоча серед соціальних основною стає зовнішня легітимізація авторитарної влади при формуванні ілюзії пріоритету права. Автор доходить висновку, що той тип держави, який сформовано в Україні, “відтворює переважну більшість характеристик саме авторитарних держав, коли основною функцією конституції є забезпечення можливості правлячої еліти маніпулювати правом, створюючи при цьому зовнішню ілюзію демократизації та становлення правової державності” [11, с. 145].

Верховенство права Конституційний Суд України трактує як панування ідеї права в суспільстві. Звернімо увагу, не в державі лише, а в суспільстві. Держава ж, яка не повинна мати власного, часткового інтересу, відмінного від суспільства, має втілювати ідею права в закони. Вони повинні бути змістовно наповнені такими цінностями, як справедливість, рівність, свобода, що є смисловими характеристиками права, виражають ідею права. Отже, панування права – це панування в суспільних відносинах правової рівності у справедливості, свободі, добрі, істині тощо безвідносно до нормативного оформлення. У трактуванні верховенства права Конституційного Суду України акцентовано на правовому змісті, а не формі права.

Принцип верховенства права безпосередньо або опосередковано закріплено в усіх правових кодексах України, крім Кримінально-процесуального. Закріплення принципу верховенства права в національному законодавстві (мається на увазі Конституція України (ст. 8), Кодекс адміністративного судочинства України (ст. 8 “Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду”), закони України (наприклад, ст. 4 Закону України “Про Конституційний Суд України” передбачає, що діяльність органу конституційної юрисдикції ґрунтується на “принципі верховенства права”, ст. 2 Закону України “Про судоустрій” завданням суду проголошує “здійснення правосуддя на засадах верховенства права” тощо), рішення Конституційного Суду, а також міжнародно-правові документи, що стали частиною національного законодавства, не є запорукою практичного застосування цього принципу.

На нашу думку, без дослідження співвідношення між такими конституційними принципами, як верховенство права, конституційності та законності, у вітчизняному правозастосуванні ствердження верховенства права буде або неможливим загалом (у разі його ототожнення з принципом законності), або ускладненим. Перешкоджає втіленню цього принципу в українську правову сферу, передусім, відсутність юридичної (природно-правової) доктрини, з якої цей принцип постав і на підґрунті якої міг би працювати, а не просто бути декларованим.

Важливим кроком на шляху ствердження верховенства права було підписання Україною Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод. Текст Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Перший протокол та протоколи № 2, 4, 7, 11 до неї Україна підписала 9 листопада 1995 р., а Протокол № 6 ратифіковано 22 лютого 2000 р. Так, з часу набрання чинності для України положень Конвенції та згаданих протоколів створено нову “правову ситуацію в системі захисту прав людини, яка стала активно розвиватися в двох напрямках. По-перше, розпочалося перенесення в законодавство України європейських правничих цінностей, що пов’язані із захистом прав людини та основних свобод. По-друге, Україна потенційно стала державою-відповідачем у Євросуді” [12]. Відповідно до положень Конвенції, будь-яка особа, неурядова організація або група осіб, які вважають себе потерпілими від порушення державою прав, викладених у Конвенції, можуть подати скаргу до Євросуду.

У контексті адаптаційних законодавчих процесів зазначене право знайшло відображення в ст. 55 Конституції України.

Незважаючи на підписання Україною Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, наша країна є однією з лідерів серед інших країн за кількістю звернень за порушеними правами. Найчастіше в таких заявах ідеться про порушення прав, закріплених ст. 3 (заборона катування) та 6 (право на справедливий судовий розгляд), а також 13 (право на ефективний засіб захисту) Конвенції. Трапляються також посилення на ст. 1 Протоколу № 1 до Конвенції (право власності) [13, с. 145]. Отже, незважаючи на те, що в Україні існує захист прав і свобод на подвійному рівні – як на рівні Конституції України, так і на рівні Конвенції, проблема практичного застосування верховенства права залишається нерозв'язаною. Значною мірою перешкодою в застосуванні принципу верховенства права є легістсько-нормативістська доктрина, що ототожнює цей принцип із принципом законності. Чимало українських суддів не здатні розрізнити ці два принципи. В. Паліюк слушно зазначає, що українські судді зобов'язані застосовувати положення Конвенції та рішення Європейського суду з прав людини, оскільки, урахувавши обраний державою курс на приведення законодавства України у відповідність із європейськими стандартами, це їх обов'язок, а не право. По-третє, таке застосування допустимо лише за наявності певних умов, а не в будь-яких випадках [12].

Декларативність принципу верховенства права спричинена як природою сучасної Української держави, що є симбіозом функцій власності та влади і свідчить про невіддільність влади від капіталу – влада ніяк не хоче бути лише політичною, вона прагне бути й економічною владою; так і живучістю “поліцейського” стереотипу держави, і держави-“благодійниці”, у якій бюрократ-чиновник прагне бути домінуючою фігурою в суспільстві, де постійно підтримується міф, що влада краще за всіх знає, що кому треба і скільки треба. Унаслідок цього відбувається підміна державними адміністраціями органів місцевого самоврядування, яка закріплює, на жаль, і ст. 119 Конституції України, у якій зазначено, що місцеві держадміністрації під керівництвом голів “забезпечують підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів”. Бюджетні норми чинної Конституції України заперечують найвищу конституційну цінність, якою є людина з її правами та свободами, оскільки вивіщують над нею державу та її інтерес і власність (ст. 95), тому виникає суперечність між ч. 1 та ч. 2 ст. 8 Конституції.

Таким чином, для реалізації принципу верховенства права в правовому розвитку сучасної України необхідно створити низку передумов як правового, законотворчого, правореалізаційного, інституційного, так і соціокультурного та політичного характеру.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Любимов А. П. Рецензия на книгу Скурко Е. В. “Принципы права” / Любимов А. П. – М. : Ось-89, 2008. – 192 с.
2. Нерсесянц В. С. Философия права / Нерсесянц В. С. – М., 1998.
3. Братасюк В. М. Універсальність правових принципів як відображення універсальності людини-особистості / В. М. Братасюк // Postpostglossator : Науково-теоретичний альманах. – 2010. – № 1.
4. Білас Ю. Ю. Європейські стандарти прав людини в контексті правозастосування сучасної України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.12 / Ю. Ю. Білас. – К., 2011.
5. Слинко Т. М. Конституційно-правовий статус об'єднань громадян в Україні / Т. М. Слинко, О. Г. Кушніренко. – Х. : Арсис ЛТД, 1998. – 176 с.
6. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції / Шевчук С. – К., 2001.
7. Скрипнюк О. В. Правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина в процесі реалізації державного управління / О. В. Скрипнюк // Право України. – 2007. – № 4.
8. Конституційно-правові засади становлення української державності / [В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян та ін.] ; за ред. акад. АПрН України Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2003. – 328 с.

9. Росоляк О. Б. Конституційно-правові засади бюджетної політики сучасної України : дис. ... канд. юрид. наук / Росоляк О. Б. – К., 2010.

10. Селіванов В. Людський вимір політики трансформації державного управління в Україні / В. Селіванов // Право України. – 2004. – № 10.

11. Скрипнюк О. В. Конституція України та її функції: проблеми теорії та практика реалізації / Скрипнюк О. В. – К., 2005. – 170 с.

12. Паліюк В. П. Застосування судами України ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (деякі аспекти захисту пенсійних прав) [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

www.apcourtkiev.gov.ua.

13. Козюбра М. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція / М. Козюбра // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 4.