



Андрій Яковлев,
кандидат юридичних наук,
заступник головного вченого секретаря
Національної академії правових наук України

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА І КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

У статті досліджуються актуальні проблеми забезпечення верховенства права в Україні в контексті процесу конституційної модернізації. Автор визначає роль принципу верховенства права як необхідної умови реалізації в Україні конституційних цілей побудови правової держави. Обґрунтовуються пропозиції удосконалення системи конституційних гарантій верховенства права як фундаменту утвердження конституціоналізму.

Ключові слова: конституційний процес, верховенство права, конституціоналізм, правова держава, Конституція України, права і свободи людини і громадянина.

Нові виклики та завдання, що стоять перед Українською державою в частині її перетворення на сучасну європейську правову, демократичну та соціальну державу, істотним чином впливають не лише на формальні властивості процесу конституційного оновлення, а й на його зміст, а також на діяльність органів державної влади, що покликані сприяти утвердженню конституціоналізму як фундаментальної державотворчої і правотворчої цінності. У цьому сенсі не можна не брати до уваги діяльність Конституційної Комісії, яка у своїй діяльності відповідно до Указу Президента України № 119/2015 «Про Конституційну Комісію» від 3 березня 2015 р. не лише керується принципом верховенства права, а й спрямовує свою діяльність на узагальнення практики реалізації Конституції України, розробку пропозицій і рекомендацій щодо її вдосконалення з

урахуванням досягнень і тенденцій сучасного конституціоналізму, однією з незаперечних цінностей та основ якого є утвердження верховенства права. З огляду на це, важливим завданням сучасної науки конституційного права і юридичної науки України в цілому є продовження теоретичних досліджень принципу верховенства права, а також розробка й обґрунтування загальної моделі практичного забезпечення верховенства права у конституційному процесі сучасної України.

Утім, вказуючи на наукову значущість даної проблеми, слід наголосити й на тих аспектах актуальності, які змушують сучасних конституціоналістів та правознавців звертатись до неї як до одного з пріоритетних напрямів науково-правових досліджень. По-перше, будь-яка діяльність щодо утвердження в Україні правової держави, в якій «забез-

печено панування законів як антитеза правління сили» [1], має розпочинатись саме з забезпечення принципу верховенства права, адже за своєю суттю такі поняття як «правова держава» і «верховенство права» виявляються настільки тісно пов'язаними, що для цілого ряду дослідників вони взагалі тлумачаться як два аспекти або два виміри одного й того ж самого явища [2]. Справді, як зазначає О. Скрипнюк, у самій ідеї верховенства права «знаходить свого відображення проблема співвідношення державної влади, з одного боку, і права — з іншого, оскільки разом із його конституційною фіксацією принципу верховенства права відбувається обмеження державної влади правом, підпорядкування її праву та набуття нею функцій реалізації, забезпечення та охорони правових норм» [3]. У цьому контексті переконливим є твердження, що принцип верховенства права є центральною і одночасно визначальною характеристикою правової держави, адже він впливає з самих внутрішніх властивостей права, а також з тієї ідеї обмеження державної влади правом, яка лежить в основі правової державності як такої [4]. Таким чином, подальше просування України у напрямі розбудови сучасної правової держави актуалізує потребу змістовного визначення проблем забезпечення верховенства права як базової умови конституційного процесу, який має однією зі своїх засадничих цілей становлення і реальне функціонування України саме як правової держави. По-друге, попри своє закріплення у ч. 1 ст. 8 Конституції України, принцип верховенства конституції через цілу низку причин так і не став повсякденною реальністю функціонування Української держави. Як зазначає В. Колісник, органам публічної влади та посадовцям бракувало «наполегливості та цілеспрямованості, гнучкості й зваженості, послідовності і професіоналізму, вміння визначати стратегічні пріоритети та відповідально ставитися до своїх обов'язків» [5]. Так само бракувало й усвідомлення того фундаментального значення, яке має принцип верховенства права у розвиткові сучасної держави. У цьому сенсі проблема забезпечення верховенства права в Україні пов'язана не лише і на-

віть не стільки з конкретністю та формально-логічною чіткістю конституційних норм, скільки з утвердженням у державотворчій практиці загального комплексу ідей та принципів конституціоналізму і правової державності, серед яких центральне місце посідає верховенство права. Тому не можна не погодитися з позицією тих фахівців, які стверджують, що принцип верховенства права та його втілення у повсякденне життя має вирішальне значення не тільки для правової системи, а й для суспільства в цілому [6]. По-третє, слід звернути увагу на те, що попри наявність цілого ряду фундаментальних теоретичних досліджень проблем забезпечення верховенства права в Україні (це, насамперед, праці таких визнаних та авторитетних фахівців як О. Скрипнюк, О. Петришин, Ю. Барабаш, Ю. Шемшученко, В. Тацій, В. Колісник, М. Цвік, В. Скрипнюк, М. Козюбра, С. Головатий, В. Тихий, С. Погребняк, О. Ющик, А. Колодій, М. Панов, В. Лемак, В. Опришко, О. Мурашин, В. Федоренко, Н. Пархоменко та інші) досі стоїть завдання створення науково обґрунтованої моделі гарантій та механізмів забезпечення верховенства права, яка б могла бути покладена в основу сучасного конституційного процесу. З цього погляду, одним з ключових завдань розвитку конституційного ладу України (якщо під цим поняттям розуміти «систему суспільних відносин, передбачених і гарантованих Конституцією і законами, прийнятими на її основі і відповідно до неї» [7]) слід вважати ніщо інше як запровадження надійних юридичних засобів та інститутів забезпечення і гарантування принципу верховенства права як основи будь-яких подальших конституційних змін. Таким чином, зважаючи на актуальність та науково-теоретичну значущість теми нашого дослідження, а також визначаючи загальною метою аналіз проблем забезпечення верховенства права у конституційному процесі в сучасній Україні, слід вирішити наступні завдання: а) окреслити зміст та роль принципу верховенства права у конституційному процесі незалежної України; б) дослідити основні теоретико-методологічні підходи щодо тлумачення специфіки

взаємозв'язку між забезпеченням верховенства права та утвердженням в Україні правової державності; в) встановити основні проблеми в частині запровадження конституційних гарантій верховенства права в сучасній Україні.

Одним із найбільш часто застосовуваних підходів до визначення змісту та ролі принципу верховенства права у конституційному процесі є його тлумачення у контексті становлення й ефективного функціонування моделі правової держави, яка наразі проголошується у багатьох конституціях як одна з цілей конституційно-правового розвитку. Свого часу ця теоретико-методологічна позиція була обґрунтована у відомій праці С. Котляревського «Конституційна держава. Досвід політико-морфологічного огляду» (1907 р.), де він вказував, що поняття конституційної або правової держави нерозривно пов'язане з ідеєю верховенства права та обмеження державної влади [8]. Це дало підстави окремим сучасним дослідникам тлумачити теорію конституціоналізму С. Котляревського як спосіб розв'язання питання щодо співвідношення держави і права та їх взаємозв'язку у моделі конституційної правової держави [9].

З цього погляду цілком виправданим є те, що й сама права держава часто описується як така, що у своїй практичній діяльності характеризується такими рисами як: верховенство права, закону, Конституції; визнання пріоритету прав і свобод людини і громадянина; взаємна відповідальність держави і громадянина; демократична форма правління; соціальна справедливість і гуманізм [10]. Серед вітчизняних теоретиків цю думку обґрунтовує Р. Гринюк, який зазначає, що всі елементи та дії, які усталено пов'язуються із забезпеченням верховенства права, так чи інакше стосуються держави і системи державної влади, адже, по суті, мається на увазі обмеженість держави правом, встановлення чітких меж державної діяльності, імперативний вплив на державу та органи державної влади цілого ряду правових цінностей (основною з яких, звісно ж, є права і свободи людини і громадянина) [11]. У цьому плані конституційне забезпечення верховенства права реалізується через та-

кі види діяльності держави як: а) реалізація правотворчості, правозастосовної та правоохоронної діяльності виключно відповідно до соціального ідеалу справедливості, згідно з яким людина, її права і свободи визнаються найвищою соціальною цінністю; б) утвердження верховенства конституції в діяльності усіх органів і посадових осіб (щоправда, у даному контексті не слід сприймати конституцію як певну «застиглу форму», адже, як зауважує К. Бабенко, «конституція є не просто мертвим юридичним зліпком певного типу суспільних відносин, а постає як динамічна форма, що трансформується разом із розвитком суспільства та його основних підсистем» [12]); в) забезпечення у законодавстві пріоритетності загально-визначених норм і принципів міжнародного права; г) утвердження верховенства правового закону в системі нормативних актів та забезпечення принципу правової законності у процесі правозастосовної діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування; д) формування розвиненої системи захисту прав людини державою, створення професійного неупередженого і доступного для всіх громадян суду [13]. Фактично це означає ніщо інше як поступове утвердження у конституційному процесі такої моделі держави, яка діє відповідно до чітко визначених правових принципів, завдань та цінностей [14]. Хоча, вживаючи поняття «верховенство права» у цьому контексті, слід зважати на те, що він має як формальний, так і матеріальний аспекти. У першому випадку верховенство права означає, що держава має діяти згідно з правом та підпадати під його дію. У іншому (матеріальному) — те, що існують доволі чіткі стандарти, які визначають сутність позитивного права [15].

З-поміж російських фахівців у цьому контексті важливого значення набуває позиція В. Зорькіна, який також аргументує положення, що принцип верховенства права (*rule of law*) і права держава (*state of law, Rechtsstaat*) є одним і тим самим явищем, оскільки у даному випадку йдеться про владу права і право влади: «Держава і право — це не різні речі, покладені у різні кишені, не дві сутності, які протистоять одна іншій. Тим більше, що йдеться про сучасну кон-

ституційну державу, засновану на принципах демократії, верховенства (панування) права, поділу влади і визнанні вроджених і невідчужуваних прав і свобод людини і громадянина. Держава існує у полі права. Вона має діяти як правомірний суб'єкт. Це частина права з усіма його принципами» [16]. Таким чином, визначальний зв'язок між принципом верховенства права та утвердженням правової державності з необхідністю робить його забезпечення невід'ємною частиною конституційного процесу (особливо, якщо йдеться про перехідні держави, де конституційний процес відбувається у формі конституційної модернізації та наповнення поняття правової державності реальним змістом). Щоправда, досліджуючи механізми та засоби забезпечення верховенства права у конституційному процесі України, необхідно визнати, що вони мають свою специфіку, яка зумовлена як власне конституційно-правовими, так і загальносоціальними причинами.

Вказуючи на специфіку забезпечення та роль принципу верховенства права у конституційному процесі України, С. Максимов зазначає, що, узагальнюючи досвід конституційного будівництва доби незалежного державотворення, можна вказати на цілий ряд особливостей у поданні верховенства права в українській конституційній доктрині [17]. Зокрема йдеться про такі важливі конституційні механізми забезпечення верховенства права: визнання народного суверенітету у формах представницької та прямої демократії; визнання верховенства конституції з наданням її нормам статусу норм прямої дії та найвищої юридичної сили; визнання пріоритетності прав людини, включаючи й соціальні права, в процесі діяльності держави. Щоправда, на думку згаданого дослідника, одна з ключових проблем забезпечення принципу верховенства права в процесі конституційного розвитку України пов'язана не стільки з самим текстом Основного Закону, скільки з тим, що сама ця правова ідея ще не укорінилася в структурі буття народу, а отже, й не стала одним із факторів утвердження і розвитку конституціоналізму. Водночас слід звернути увагу й те, що наразі у віт-

чизняній юридичній науці можна зустріти дещо відмінні підходи стосовно визначення пріоритетних напрямів конституційного забезпечення цього принципу. Наприклад, у працях П. Рабіновича цей принцип аналізується насамперед через забезпечення прав людини, адже, як доводить цей фахівець, говорячи про «верховенство права» ми маємо на увазі не стільки певне абстрактне поняття, скільки цілком конкретні права і свободи людини і громадянина, які не тільки обмежують сферу державної влади, а й зумовлюють спрямування її діяльності. З цього погляду можна зробити висновок про поступове формування в Україні нового типу праворозуміння, яке ґрунтується на антропологічній парадигмі, конкретизованій у потребовому концептуальному підході до виявлення соціальної сутності права [18]. Відповідно до методології аналізу забезпечення принципу верховенства права у конституційній практиці розвитку Української держави, яку обґрунтовує М. Козюбра, цей процес має досліджуватись у чотирьох головних аспектах: забезпечення верховенства права з погляду створення системи гарантій верховенства конституції; забезпечення верховенства права в діяльності законодавчої влади; забезпечення верховенства права в діяльності органів виконавчої влади; забезпечення верховенства права з погляду функціонування та організації органів судової влади. Причому, попри цілий ряд істотних розбіжностей з позицією С. Максимова, цей дослідник багато у чому доходить подібних висновків. Зокрема, як пише М. Козюбра, «верховенство права за самим своїм визначенням не може зайняти в суспільному житті подобаючого йому місця, якщо в суспільстві не створена відповідна моральна атмосфера, якщо сама влада є аморальною, використовується у вузько корпоративних інтересах» [19].

Разом з тим, слід звернути увагу на те, що в загальному річищі сучасного конституційного процесу можна виділити цілий ряд факторів, що засвідчують усвідомлення вищими органами державної влади значення принципу верховенства права у сучасному державотворчому і правотворчому процесі в Україні.

Наразі в Україні утвердження верховенства права розглядається не просто як певна формальна конституційна вимога, а й як комплекс дій, що включає у себе проведення цілого ряду реформ. Серед них можна назвати виборчу реформу, яка повинна включати не тільки розробку та ухвалення виборчого кодексу, але й істотне удосконалення чинного законодавства в частині повернення до пропорційної системи виборів із запровадженням інституту відкритих списків. У цьому ж контексті йдеться про необхідність удосконалення механізмів фінансування політичних партій, які були б у повній відповідності з європейськими стандартами, зокрема щодо прозорості фінансування партій, а також запровадження додаткових заходів, які б зменшили залежність політичних партій від економічних та комерційних інтересів. Іншим важливим напрямом реформування, який також покликаний сприяти утвердженню принципу верховенства права у конституційно-правових відносинах слід вважати реформу органів прокуратури. У цьому сенсі конституційний процес в Україні повинен включати у себе якнайшвидше ухвалення в тісних консультаціях з Венеціанською Комісією закону про прокуратуру, який би повністю відповідав європейським стандартам і цінностям. Не менш значущим шляхом до утвердження принципу верховенства права слід вважати й реформування системи правосуддя. Справді, реформа судової влади та системи правосуддя є украй важливою для консолідації верховенства права в Україні. Водночас ця реформа повинна бути спрямована, серед іншого, й на усунення всіх форм корупції в судовій владі при забезпеченні незалежності судів.

Варто звернути увагу й на той факт, що у схваленому Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 р. Плані дій «Україна — Європейський Союз» містилась окрема частина, яка була присвячена демократії, верховенству права і правам та основним свободам людини. Зокрема вказувалось, що відповідно до міжнародних зобов'язань України та її стратегічної мети щодо подальшої європейської інтеграції країна має продовжувати внутрішні перетворення на осно-

ві зміцнення демократії, верховенства права, поваги до прав людини, принципу розподілу влади та незалежності суду, демократичних виборів відповідно до норм і стандартів ОБСЄ та Ради Європи (політичний плюралізм, свобода слова та ЗМІ, повага до прав осіб, що належать до національних меншин, недискримінація за ознакою статі та політичної, релігійної та етнічної приналежності). При цьому серед дій, які повинні сприяти утвердженню принципу верховенства права, було названо: забезпечення і проведення демократичних виборів відповідно до стандартів ОБСЄ та рекомендацій ОБСЄ та Бюро демократичних інститутів і прав людини, включаючи ті, що стосуються засобів масової інформації; забезпечення того, щоб будь-які подальші законодавчі реформи проводилися відповідно до міжнародних стандартів; продовження адміністративної реформи та посилення місцевого самоврядування шляхом запровадження відповідного законодавства згідно зі стандартами, що містяться у Європейській хартії місцевого самоврядування; проведення судової та правової реформ для забезпечення незалежності судової влади та зміцнення її адміністративної дієздатності, а також забезпечення неупередженості та ефективності прокуратури; ефективне виконання рішень Європейського Суду з прав людини; забезпечення ефективності боротьби з корупцією; приєднання до Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) та виконання відповідних рекомендацій; сприяння прозорості та підзвітності органів державного управління, зокрема шляхом реформування інституту державної служби на основі європейських стандартів; забезпечення поваги до прав людини та основних свобод відповідно до міжнародних та європейських стандартів; забезпечення розвитку громадянського суспільства; забезпечення поваги до свободи засобів масової інформації та свободи висловлювань; забезпечення поваги до прав осіб, які належать до національних меншин; запобігання неналежному поводженню з людьми та застосуванню тортур; подальше удосконалення законодавчої бази та практики у сфері тримання під вартою, зокрема досудового триман-

ня під вартою, з метою ефективного вирішення проблеми незаконного тримання під вартою, умов перебування під вартою та неналежного поводження з затриманими з боку правоохоронців, у тому числі шляхом забезпечення навчання; виконання рекомендацій Європейського комітету щодо запобігання тортурам (СРТ); забезпечення міжнародного правосуддя.

Наступним доленосним етапом для України на шляху до утвердження верховенства права стала Революція Гідності та підписання між Україною та ЄС угоди про асоціацію, політична частина якої містить цілий ряд вимог щодо поглиблення зазначеного процесу суспільних і правових перетворень.

Таким чином, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можемо сформулювати наступні **висновки**. По-перше, наразі видається незаперечним зв'язок (як у теоретичному, так і в практичному аспектах) між забезпеченням верховенства права і становленням України як правової держави. У світлі чого реалізація конституційних цілей, що наразі визначені у ст. 1 Конституції України, безпосередньо залежить від якості та ефективності функціонування системи забезпечення верховенства права, що, у свою чергу, робить утвердження верховенства права одним із ключових вимірів конституційного процесу сучасної України. По-друге, з огляду на специфіку та об'єктивний стан розвитку публічно-владних відносин в Україні, забезпечення верховен-

ства права повинно тлумачитись не тільки в теоретико-аксіологічному сенсі, а й як складова комплексного реформування системи державної влади та її основних інститутів. Це передбачає проведення судово-правової реформи (забезпечення незалежності та професійності суду, реорганізація судової системи, гарантування доступності та неупередженості правосуддя тощо), збалансування повноважень органів законодавчої і виконавчої гілок державної влади, неухильне дотримання принципів верховенства конституції та стабільності конституційного законодавства, удосконалення механізмів та забезпечення всіх форм народовладдя, розширення повноважень органів місцевого самоврядування. По-третє, результативність просування України в напрямі до європейської інтеграції та спроможність процесу конституційної модернізації сприяти досягненню цієї мети істотним чином залежить від успішності та ефективності забезпечення принципу верховенства права як основи конституційного розвитку України. Справді, враховуючи те, що верховенство права «є ключовим принципом суспільних цінностей, на яких базується сучасний цивілізований світ» [20], цілком логічним стає висновок про те, що саме через його забезпечення конституційний процес в Україні втілюватиме у себе ті базові правові ідеї і цінності, на яких ґрунтується і розвивається світова і європейська демократична спільнота держав.

ПРИМІТКИ

1. Правосвідомість і правова культура як базові чинники державотворчого процесу в Україні: монографія / Л. М. Герасіна, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань [та ін.]. — Х. : Право, 2009. — С. 274.

2. Савченко О. Принцип верховенства права — нормативна основа громадянського суспільства та правової держави / О. Савченко // Юридична Україна. — 2006. — № 12. — С. 19.

3. Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики / О. В. Скрипнюк. — Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. — С. 141.

4. Заєць А. П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду / А. П. Заєць. — Київ: Парламентське видавництво, 1999. — С. 131.

5. Колісник В. Правовий механізм трансформації української Конституції / В. Колісник // Вісник Академії правових наук України. — 2010. — № 1 (60). — С. 59.

6. Петришин О. В. Верховенство права в системі правового регулювання суспільних відносин / О. В. Петришин // Право України. — 2010. — № 3. — С. 25.

7. Скрипник О. В. Конституційне право України / О. В. Скрипник. — Київ : Юрінком Інтер, 2010. — С. 220.
8. Котляревський С. А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обора / С. А. Котляревский. — СПб. : Тип. Альтушера, 1907. — С. 80.
9. Прокопов Д. Є. Права людини і теорія конституціоналізму С. Котляревського / Д. Є. Прокопов // Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. — Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. — Вип. 35. — С. 62.
10. Конституційне право України / за ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. — Х. : Право, 2008. — С. 62.
11. Гринюк Р. Ф. Ідея правової держави: теоретико-правова модель і практична реалізація / Р. Ф. Гринюк. — Київ : Ін Юре, 2004. — С. 203—204.
12. Бабенко К. А. Конституційні засади розвитку і регулювання політико-правових відносин в Україні : монографія / К. А. Бабенко. — Київ : Ін Юре, 2008. — С. 237.
13. Назаренко Є. В. Державно-правова реформа — шлях до правового прогресу / Є. В. Назаренко // Державно-правова реформа в Україні. — Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. — С. 89.
14. Гринюк Р. Ф. Принцип верховенства права: теоретико-правові проблеми визначення / Р. Ф. Гринюк // Правничий часопис Донецького університету. — 2002. — № 2 (8). — С. 8.
15. Погребняк С. Принцип верховенства права: деякі теоретичні проблеми / С. Погребняк // Вісник Академії правових наук України. — 2006. — № 1 (44). — С. 132, 30.
16. Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке / В. Д. Зорькин. — М. : НОРМА, 2008. — С. 31.
17. Максимов С. І. Конституційний принцип верховенства права: загальне та особливе / С. І. Максимов // Вісник Академії правових наук України. — 2009. — № 3 (58). — С. 132.
18. Рабінович П. М. Феномен права в інтерпретації Страсбурзького суду (до 50-річчя Європейського суду з прав людини) / П. М. Рабінович // Вісник Академії правових наук України. — 2009. — № 2 (57). — С. 12.
19. Козюбра М. Верховенство права: українські реалії та перспективи / М. Козюбра // Право України. — 2010. — № 3. — С. 17.
20. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції : монографія / за ред. Ю. П. Битяка, О. Г. Данильяна. — Х. : Право, 2010. — С. 62.

Яковлев Андрей. Актуальные проблемы обеспечения верховенства права и конституционный процесс в Украине.

В статье исследуются актуальные проблемы обеспечения верховенства права в Украине в контексте процесса конституционной модернизации. Автор определяет роль принципа верховенства права как необходимого условия реализации в Украине конституционных целей построения правового государства. Обосновываются предложения в части усовершенствования системы конституционных гарантий верховенства права как основы конституционализма.

Ключевые слова: конституционный процесс, верховенство права, конституционализм, правовое государство, Конституция Украины, права и свободы человека и гражданина.

Yakovliev Andrii. Current problems of ensuring of the rule of law and constitutional process in ukraine.

The article investigates current problems of the rule of law in Ukraine in the context of constitutional modernization. The author defines the role of the rule of law as essential for implementation in Ukraine of the constitutional purposes of building the state of law. The propositions to improve the system of constitutional guarantees of the rule of law as the basis of constitutionalism are justified.

Key words: constitutional process, rule of law, constitutionalism, state of law, Constitution of Ukraine, human rights and freedoms.