

**СТАТТІ УЧАСНИКІВ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ  
«ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ»,  
підготовлені на основі доповідей і виступів на конференції**

УДК 340.114 (477)

*Козюбра М. І.*

**ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА, ПРАВА ЛЮДИНИ  
І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКІВ\***

*У статті простежено еволюцію у розумінні верховенства права у вітчизняному правознавстві та юридичній практиці, розкрито взаємозв'язки між верховенством права, правами людини і місцевим самоврядуванням, а також окреслено коло проблем, пов'язаних із захистом прав людини, що постають перед органами державної влади і місцевого самоврядування у нинішніх українських умовах.*

**Ключові слова:** верховенство права, права людини, місцеве самоврядування, владно-управлінська ідеологія, правовий статус, непідконтрольні території.

Минуло чимало років з того часу, як у Національному університеті «Києво-Могилянська академія» було проведено першу в Україні міжнародну наукову конференцію з верховенства права (5–6 грудня 2005 р.). За цей час в Україні, Європі і світі відбулося безліч подій, серед яких однією з найважливіших стала Угода про асоціацію України та Європейського Союзу, базовою основою функціонування якої є цінності, яким присвячена ця конференція, – демократія, права людини і верховенство права.

Чи стала Україна за ці одинадцять років ближчою до названих цінностей?

На це запитання навряд чи можна дати однозначну відповідь. З одного боку, певні зрушення на шляху просування нашого суспільства до цих цінностей – визнання широкого спектра прав людини і верховенства права – безперечно мають місце, хоч і не такі масштабні, як хотілося б.

Це зокрема:

– істотне просування вперед у доктринальному осмисленні самого феномену верховенства права. Щоб переконатися у цьому, варто порівняти його інтерпретацію значною частиною

учасників конференції 2005 р. [1, с. 11–370] і нинішніми працями з загальнотеоретичного правознавства, конституційного права та галузевих правових наук, в яких аналізуються проблеми, пов'язані з верховенством права, а також зі статтями, опублікованими у цьому випуску «Наукових записок НаУКМА». Хоч і в них поняття верховенства права не завжди інтерпретують однаково (що з огляду на його багатомірність цілком зрозуміло), ортодоксально-позитивістські погляди на нього (як-от ототожнення верховенства права з верховенством закону) або ж навіть розгляд верховенства права як політико-правового гасла чи доктринальної абстракції сьогодні залишилися в минулому [2; 3, с. 271–555; 4];

– широке використання самого терміна «принцип верховенства права» практично у всіх основних законах, що регулюють як публічно-правові, так і приватно-правові відносини;

– помітне зростання посилань на Європейську конвенцію прав людини і верховенство права та його складові у рішеннях Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції,

\* Статтю підготовлено за результатами участі у Науково-практичній конференції «Верховенство права та місцеве самоврядування в Україні», що відбулась 16 грудня 2016 р. в НаУКМА за підтримки спільного проекту Центру дослідження верховенства права НаУКМА та Академії Фольке Бернадотта (Королівство Швеція).

що підтверджує аналіз судової практики, проведений Центром дослідження проблем верховенства права Національного університету «Києво-Могилянська академія» у 2015–2017 рр. Якщо на початку 2000-х рр. такі посилення можна було перелічити на пальцях, то нині їх кількість вимірюється сотнями. Причому, на відміну від попередніх років, коли посилення на верховенство права та його складові у мотивувальних частинах судових рішень здебільшого мали формальний характер і фактично не впливали на резолютивну частину рішень, нині трапляються судові рішення (хоч і не часто), які ґрунтуються на досить аргументованому використанні складових верховенства права, зокрема принципів юридичної визначеності, пропорційності тощо;

– підвищення інтересу до верховенства права з боку посадових та службових осіб органів публічного адміністрування, зокрема органів місцевого самоврядування, свідченням чого можуть бути тренінги, які проводять експерти Центру – викладачі НАУКМА в рамках шведсько-українського проекту «Місьцеве самоврядування і верховенство права в Україні», що реалізується Академією Фольке Бернадотта за фінансової підтримки Шведського агентства з міжнародного розвитку та співпраці (Sida). Однією з проміжних складових реалізації цього проекту є проведення цієї науково-практичної конференції.

Сказане дає підстави констатувати, що реалізація положення статті 8 Конституції України, відповідно до якого «в Україні визнається... принцип верховенства права», загалом відбулася.

Набагато складніші справи з реальною «дією» цього принципу, про що йдеться в тій самій статті 8 Основного Закону України. До європейського рівня втілення складових верховенства права в повсякденну соціальну практику, зокрема у практику діяльності державних органів (у тому числі органів найвищого рівня) та органів місцевого самоврядування, Україні, на жаль, ще далеко. Визнання як верховенства права, так і прав людини відбулося переважно на доктринальному та законодавчому рівні. Хоч це важливий і необхідний, проте недостатній крок до їхньої реальної дії.

Права людини і верховенство права поки не стали складовою національного менталітету (у тому числі представників політичної еліти) і стилю мислення (навіть більшості представників правничої професії). На підтвердження цього можна навести безліч прикладів – від систематичних брутальних порушень народними депутатами України встановленої Конституцією і Законом про Регламент Верховної Ради України

процедури ухвалення законів, ігнорування ними висновків експертів, зокрема Головного науково-експертного управління Секретаріату Верховної Ради – до лобювання при прийнятті законів інтересів олігархічного капіталу та «обростання» законодавчих положень, що стосуються прав людини, підзаконними нормативними актами загальнонаціонального і місцевого рівня, які нерідко спотворюють або й вихолощують прогресивні положення законів.

Наслідком таких антиправових дій самих нормотворців стало наростання суперечностей у законах та інших нормативних актах, їх невідповідності Конституції України та європейським стандартам, що значно ускладнює їх застосування не тільки посадовими особами органів місцевого самоврядування, які здебільшого не мають юридичної освіти, а й професійними юристами, зокрема суддями.

В умовах економічної кризи, в якій продовжує перебувати Україна, для значної, якщо не переважної, частини її громадян визначальними сьогодні є економічні пріоритети: у рівні добробуту передусім вони вбачають привабливість європейського вектора розвитку. В умовах масового зубожіння населення це можна зрозуміти. Однак досвід багатьох країн Європи свідчить, що подолання криз, забезпечення стабільного економічного зростання та досягнення високого рівня добробуту неможливе без послідовного і неухильного втілення в життя принципу верховенства права. Чи не найпоказовішим прикладом у цьому плані може бути досвід Швеції. Неухильно виконуваний нею постулат – «країна будується на законах та їх дотриманні», взятий на озброєння ще декілька століть тому, став основою консенсусу, який дав змогу в середині ХХ ст. розпочати реалізацію «шведської моделі» перетворення держави і суспільства, привабливість якої помітно зростає, у тому числі серед наших співвітчизників.

На жаль, в Україні повага до права і закону не стала провідною національною ідеєю соціальних перетворень. За попередньою радянською традицією, перевагу в них віддають політичній, бізнесовій чи іншій корпоративній доцільності. Важко не погодитись у зв'язку з цим з думкою відомого американського публіциста і політолога Девіда Саттера, що «ключове завдання пострадянського світу полягало не в переході від соціалістичної форми власності до приватної (хоча це також було важливим), а у встановленні верховенства права. Саме це завдання виконати не подужали: у підсумку закон не працює і власність перерозподілено на основі корупції та кримінальних зв'язків» [5].

На конференції, як свідчить її програма, має бути обговорено досить широке коло питань. Не можна сказати, що вони зовсім обійдені увагою у вітчизняній юридичній (та й не тільки юридичній) літературі. Проте в запропонованому контексті – взаємозв'язків верховенства права, місцевого самоврядування і прав людини – ця проблема фактично не обговорювалася. Тим більше, коли йдеться про захист прав людини і забезпечення верховенства права щодо внутрішньо переміщених осіб, які з'явилися в Україні внаслідок агресії Росії, а також громадян України, що з різних об'єктивних причин залишилися проживати на непідконтрольних Україні територіях Донбасу і Криму.

Словом, питань як теоретичного, так і практично-прикладного характеру, які мають стати предметом дискусій на конференції, можна назвати чимало.

Серед них варто повернутися насамперед до питання про розуміння верховенства права, проте вже не взагалі, а в контексті його зв'язків з владно-управлінською ідеологією та правами людини. Хоч на думку багатьох західних правознавців поняття верховенства права досі залишається «сутнісно спірним» [6], намагання дати якесь універсальне визначення верховенства права, до чого все ще інколи закликають окремі вітчизняні посадовці і правники (переважно практики), безперспективні. Верховенство права, як і саме право, за своєю онтологічною природою «буттєве», тобто прив'язане до конкретного людського буття. Цієї позиції послідовно дотримується як західна теорія права, так і Європейський суд з прав людини, який неодноразово акцентував увагу на необхідності змістовної інтерпретації поняття верховенства права, прив'язаної до конкретної ситуації, уникаючи такого його визначення, яке можна було б поширити на всі без винятку життєві обставини.

Як свідчить сучасний теоретичний і практичний досвід, центром, навколо якого сформувався спочатку концепція верховенства права, а згодом відповідний конституційний принцип, є невід'ємні, невідчужувані права людини. Вони, наголошував один з творців доктрини «Rule of Law» (верховенство права) А. Дайсі, є «основою, а не результатом права країни», а правила, що становлять конституційний кодекс, є «не джерелом, а наслідком прав осіб» [7, р. 232, 235]. Хоч ці висновки А. Дайсі зробив на основі порівняльного аналізу британської правової системи і правових систем країн континентальної Європи, нині вони сприйняті всім європейським співтовариством. Звідси випливає, що права людини

та верховенство права є нероздільними, це явища однієї сутності. Саме тому спрямованість діяльності органів влади та їхніх посадових осіб на забезпечення фундаментальних, невідчужуваних прав людини розглядається сучасною правовою теорією і судовою практикою, зокрема, Європейським судом з прав людини, та конституційними судами багатьох європейських країн як безпосередній прояв реалізації верховенства права. По суті, аналогічна позиція знайшла відображення у статті 3 Конституції України, що не тільки не виключає, а навпаки, передбачає інтерпретацію верховенства права через його складові елементи. Адже саме вони спрямовані в кінцевому підсумку на забезпечення прав людини. Вказані вихідні положення мають визначальне значення не тільки для розуміння верховенства права посадовими особами органів публічного адміністрування, а й для кардинальної зміни ідеології у цій сфері – подолання все ще поширеної попередньої радянської владно-управлінської ідеології, відповідно до якої людина розглядається суто як об'єкт владарювання, а не його активний суб'єкт, інтересам і забезпеченню прав якого має служити публічна влада [8, с. 165], зокрема органи місцевого самоврядування. Одним із визначальних напрямів такого забезпечення є надання населенню відповідних територій публічних послуг. Ця категорія ввійшла у вітчизняний теоретичний і практичний обіг порівняно недавно – в роки української незалежності, що вже саме по собі актуалізує проблему організаційно-правового забезпечення таких послуг. На територіальному рівні такі основні складові верховенства права, як принципи визначеності, пропорційності, недискримінації, право на справедливе і неупереджене правосуддя тощо, трансформуються у більш наближені до повсякденної діяльності органів публічного адміністрування (місцевого самоврядування) вимоги – принципи доступності, прозорості, підзвітності, право бути почутим, право на оскарження рішень органів публічного адміністрування та їхніх посадових осіб. Стану використання цих принципів та напрямам його вдосконалення в різних сферах при наданні публічних послуг було присвячено низку тренінгів із працівниками органів місцевого самоврядування, які проводили експерти – виконавці проекту в різних регіонах України.

Тренінги засвідчили, що попри недосконалість законодавчої бази, що стосується певних питань, пов'язаних із наданням публічних послуг органами місцевого самоврядування, чимало з них за належного оволодіння та вміння застосовувати посадовими особами цих органів

вказаних вимог – принципів верховенства права, можна вирішувати на локальному рівні, не очікуючи змін до законів та інших нормативних актів. Втім, експерти-тренери матимуть змогу поділитися своїми думками щодо наявних тут проблем у своїх виступах.

Агресія Росії проти України, яка розпочалася у 2014 р. і триває досі, породила низку додаткових складних юридичних (окрім військових, політичних, економічних, морально-психологічних тощо) проблем, шляхи розв'язання яких не знайдено до цього часу.

Спроба їх мирного врегулювання в межах Мінських угод виявилася неефективною. З ухваленням інших стратегічних рішень, спрямованих на їх розв'язання, зволікають. Це призводить до консервації ситуації, юридичної невизначеності, що негативно позначається на стані захисту прав як внутрішньо переміщених осіб, що вимушено покинули місця свого попереднього постійного проживання внаслідок агресії, так і громадян України, що проживають на непідконтрольних Україні територіях Донбасу і Криму.

Одним із важливих напрямів вирішення накопичених проблем має стати належне законодавче регулювання комплексу відносин, пов'язаних із забезпеченням прав людини на цих територіях. На відміну від порівняно розгалуженої системи законодавства, що регулює статус внутрішньо переміщених осіб, яке, щоправда, не завжди досконале і далеко не повсюдно виконується, законодавство, що стосується забезпечення прав громадян України, які проживають на непідконтрольних їй територіях Донбасу і Криму, розвинуто набагато менше. Правовий статус Криму регулюється Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 р., а правовий статус окремих районів Донецької та Луганської областей – скандально відомим Законом України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16 вересня 2014 р., поспішне прийняття якого Верховною Радою України супроводжувалося масовими протестами і вуличними заворушеннями, що стало однією з визначальних причин фактичного невведення його в дію. Нечисленні наступні спроби врегулювання цих питань (зокрема й через поширення на неконтрольовані території Донбасу положень Закону від 15 квітня 2014 р. про правовий режим Криму) виявилися безуспішними.

Тим часом, як свідчить досвід інших країн пострадянського простору, які в результаті агресивних дій Росії опинилися в аналогічній з Україною ситуації, зокрема Грузії (Абхазія і Південна Осетія), Молдови (Придністров'я), Азербайджану (Нагірний Карабах), деякі питання захисту прав внутрішньо переміщених осіб і людей, що проживають на непідконтрольних їм територіях, врегульовані ширше, ніж в українському законодавстві. Використання цього досвіду, безперечно, буде корисним для України.

Для того, щоб запропонувати більш конкретні шляхи вирішення проблем, пов'язаних з відновленням суверенітету України над непідконтрольними їй нині територіями Донбасу і Криму, на цьому етапі виконання відповідної частини Проекту «Верховенство права і місцеве самоврядування в Україні», очевидно, доцільно зосередити основні зусилля на з'ясуванні ставлення представників органів місцевої влади (державних адміністрацій і місцевого самоврядування), науковців і громадськості до найбільш складних і дискусійних питань, що стосуються реінтеграції неконтрольованих територій Донбасу і Криму. Серед них можна виділити питання як стратегічного, так і практично-прикладного характеру, пов'язані з забезпеченням життєдіяльності громадян України на цих територіях.

Попри те, що між проблемами Криму і неконтрольованих територій Донбасу є чимало спільного (наявність однакових проблем з наданням реєстраційних послуг, доступом до освіти, існуванням паралельної системи соціального забезпечення, регулювання життєдіяльності населення не українським законодавством, а місцевими актами, тощо), вони мають й істотні відмінності, зумовлені різним правовим статусом Криму і окремих неконтрольованих Україною районів Донецької і Луганської областей. Якщо Крим офіційно (у тому числі на міжнародному рівні) визнано анексованим Росією, яка за таких обставин згідно з міжнародним правом несе повну відповідальність за його соціально-економічне становище і забезпечення життєдіяльності населення, що проживає на його території, то статус також фактично окупованих Росією окремих районів Донецької і Луганської областей залишається чітко не визначеним. Прийнята 7 березня 2014 р. Постанова Верховної Ради України «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями» з погляду як внутрішнього, так і міжнародного права є юридично некоректною, оскільки такі питання відповідно

до ст. 92 Конституції України постановами парламенту не вирішуються.

Чіткої позиції влади щодо доцільності чи недоцільності вирівнювання правових статусів названих територій (ухвалення спеціального закону про тимчасово окуповані території України) на сьогодні немає, про що свідчить, зокрема, декілька альтернативних законопроектів про тимчасово окуповані території, що перебувають нині у Верховній Раді України, та законопроект «Про особливості державної політики з відновлення державного суверенітету України над тимчасово окупованою територією Донецької та Луганської областей», розроблений за ініціативою Президента України.

У зв'язку з цим виникає перша група питань, які потребують обговорення:

– чи варто урівнювати статус Криму і окремих неконтрольованих територій Донбасу шляхом прийняття спеціального закону про тимчасово окуповані території;

– які переваги та ризики, пов'язані з прийняттям такого закону, очікують на Україну;

– який обсяг прав має гарантувати Україна для її громадян, що залишилися проживати на окупованій території;

– який оптимальний режим контролю з боку України має існувати для забезпечення права

в'їзду громадян на контрольовану Україною територію і повернення їх назад (на непідконтрольовану, окуповану територію).

Виникає також низка інших більш конкретних питань, пов'язаних з реєстрацією актів цивільного стану, реалізацією здійснення підприємницької діяльності, права на освіту, соціальний захист тощо.

За будь-яких обставин, навіть за умови ухвалення спеціального закону про тимчасово окуповані території (враховуючи окремі райони Донбасу), Україна не повинна усуватися від законодавчого регулювання питань, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності своїх громадян, що з огляду на об'єктивні обставини вимушені залишатися на окупованій території, покладаючи всю відповідальність за це на країну-агресора – Росію.

Повноцінне вирішення всього комплексу юридичних питань, пов'язаних із забезпеченням прав громадян з урахуванням неординарної ситуації, в якій вони опинилися, вимагає внесення змін до низки законів, що регулюють конкретні сфери життєдіяльності.

Залишати в правовому вакуумі ситуацію, що склалася внаслідок Російської агресії, неприпустимо. Як засвідчує попередній досвід, ризики для України та її громадян за таких умов зростатимуть.

#### Список літератури

1. Українське право. – 2006. – Число 1 (19).
2. Головатий С. Верховенство права : в 3 кн. / С. Головатий. – К. : Фенікс, 2006.
3. Загальнотеоретичне правознавство, верховенство права та Україна : збірник наукових статей / гол. редактор А. Мелешевич. – К. : Дух і Літера, 2013. – 608 с.
4. Рабінович П. М. Принцип верховенства права: проблеми теорії і практики / П. М. Рабінович, О. М. Луців, С. П. Добрянський, О. З. Панкевич, С. П. Рабінович. – Львів : Сплотом, 2016. – 197 с.
5. День. – 2014. – 10–11 січня (№ 2–3).
6. Waldron J. Is the Rule of Law an Essentially Contested Concept (in Florida) / J. Waldron // 21 Laws Philosophy. – 2002. – 137.
7. Dicey A. V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution / A. V. Dicey. – 1961.
8. Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / відп. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Кокус-Ю, 2008. – 311 с.

*M. Kozubra*

### THE RULE OF LAW, HUMAN RIGHTS AND LOCAL SELF-GOVERNMENT: CERTAIN INTERCONNECTING ISSUES

*The article addresses the evolution of the rule of law understanding within the national legal scholarship and legal practice. The article expands on the interconnecting issues between the rule of law, human rights, and local self-government with a focus on the issues arising before state and municipal bodies regarding the human centered refocusing of the ruling and managerial ideology, the genesis of the public services institute, etc. A special focus is made on the legal issues developed as a result of Russian aggression against Ukraine, specifically on the protection of internally displaced persons and Ukrainian citizens having stayed to live on the territories of Donbas and the Crimea temporarily out of Ukrainian control.*

**Keywords:** rule of law, human rights, local self-government, ruling and managerial ideology, legal status, territories temporarily out of control.

*Матеріал надійшов 17.11.2017*