

СТАТТЯ 8 КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ (науковий коментар)

У статті подано науковий коментар до статті 8 Конституції України, яка закріплює фундаментальний принцип правової системи – верховенства права. Автор розкриває стислу формальну та матеріальну характеристику принципу верховенства права, його історичне походження, зміст. Крім того, висвітлено зміст положення про найвищу юридичну силу Конституції України, а також положення про те, що норми Конституції є нормами прямої дії.

Ключові слова: Конституція України, принцип верховенства права, установча влада, вища юридична сила Конституції, пряма дія конституційних норм, безпосереднє звернення до суду для захисту конституційних прав та свобод.

Визнання принципу верховенства права в Україні є одним з найскладніших завдань. Належному розумінню цього принципу заважає важка спадщина радянської правової системи, в основу якої було покладено принцип верховенства закону, правовий формалізм та позитивізм, який, по суті, прикривав свавілля державної влади щодо своїх громадян. Разом з цим, правопорядок у сучасному розвиненому демократичному суспільстві скеровується не тільки нормативно-правовими актами, а й правовими принципами фундаментального рівня, які відображують та втілюють у життя ціннісні та моральні якості права, що можуть слугувати, у певних випадках, критерієм розрізнення права та закону та відображати дію природного права в сучасних умовах. Найголовнішим серед цих принципів є принцип верховенства права. Завдяки визнанню та дії цього принципу право вже не може бути ототожнено лише з сукупністю нормативно-правових актів, а розглядається як явище, яке безпосередньо пов'язане з такими цінностями природного права, як справедливість, розумність, рівність, цілеспрямованість, пропорційність тощо.

Незважаючи на те, що принцип верховенства права дістав найвище позитивне закріплення у Конституції України та міжнародних договорах, стороною яких є Україна, його зміст слід додатково розкрити через діяльність органів судової влади, оскільки саме через правозастосування, у процесі судового захисту прав людини та основних свобод стає зрозумілим величезний потенціал цього принципу для забезпечення справедливості судових рішень. Отже, справедливість є головною умовою та сутністю правосуддя.

Важко надати якимось одне, чітке визначення цього принципу, адже головний його зміст полягає у забезпеченні пріоритету панування права у суспільстві, яке розглядається з позицій доктри-

нальних поглядів різних шкіл права (позитивістської, історичної, соціологічної, школи природного права тощо), унеможливує прояв свавілля державної влади та забезпечує реалізацію основних прав та свобод та їх відповідні гарантії. У будь-якому випадку принцип верховенства права не може бути ототожнений з принципом верховенства нормативно-правових актів держави (законів), передбачає більш активну роль судової влади та не може розглядатися тільки абстрактно, тобто окремо від діяльності судової влади та інших органів державної влади щодо застосування цього принципу.

Принцип верховенства права практично не має жодного юридичного значення у тих правових системах, де немає гарантій права на справедливий суд, починаючи від права на доступ до суду, його неупередженості та незалежності, справедливості його рішень та належного їх виконання. На це звертає увагу і Європейський Суд з прав людини, який зазначив, що гарантії, що містяться у статті 6 «Право на справедливий суд» Конвенції про захист прав людини та основних свобод, є невід'ємними від принципу верховенства права, оскільки ця стаття призначена оберігати цей фундаментальний принцип (*Salabiaku v France* (1988), § 28).

Визначення принципу верховенства права (*the rule of law*) вперше запропонував англійський учений та політичний діяч Д. Гаррінгтон у 1656 році як правління законів, а не людей, що являє собою інтерпретацію аналогічної думки Аристотеля про те, що держава, яка керується законами, є вищою за державу, яка керується людьми. Але справжні історичні витоки цього принципу слід шукати у природному праві та у християнській доктрині. Так, київський митрополит Іларіон у період князівства Ярослава Мудрого у своєму творі «Слово про закон і благодать» вва-

жав «благодать» вищим ступенем розвитку людства, засобом досягнення спасіння, свободи та справедливості. Отже, такі поняття, як «благодать», «істина» та «божественне веління», можна вважати на той час фактично тотожними принципу верховенства права. У середньовічний період під верховенством права здебільшого розуміли універсальний закон, що керує Всесвітом та слугує юридичним засобом обмеження державної влади, тобто верховенство природного права над правом, яке походить від держави.

Пізніше під верховенством права почали розуміти не тільки правові обмеження влади монарха, а й свободу індивідів від державного втручання в їхні приватні справи, тобто, сучасною мовою, воно стає невід'ємним від прав людини. Цю характеристику принципу верховенства права було встановлено судовим прецедентом по справі *Entick v. Carrington*, яку розглянув у 1765 р. суд Сполученого Королівства. Суд вирішив, що якщо немає закону (статуту) або судового прецедента, які підтверджують законність видачі ордеру на обшук та арешт, відповідна практика є незаконною.

У сучасний період, виходячи з аналізу доктринальних джерел та практики конституційних судів та Європейського Суду з прав людини, принцип верховенства права охоплює такі складові: 1) він відображає спосіб організації життя суспільства на правових основах, на відміну від анархії, а також є засобом унеможливлення свавільного та антидемократичного правління, й у цьому сенсі збігається з визначенням конституціоналізму; 2) він відображає моральні основи права, тобто є проявом природного права у сучасних правових системах разом з принципами справедливості, пропорційності, рівності, цілеспрямованості, розумності тощо, й у цьому сенсі є основним критерієм визнання законів неправовими та слугує своєрідним гарантом справедливості правових актів держави; 3) є засобом організації належної правової системи (принцип правової визначеності, стабільності та довіри до права, принцип «немає покарання без закону», заборона неправомірної дискреції та зворотної дії нормативно-правових актів, незалежна судова влада та судовий контроль, принцип єдності судової практики та *res judicata* тощо); 4) слугує основою процесу обмеження та «зв'язування» держави правами людини та основними свободами; сутність цієї ідеї найбільш точно передається у частині 1 статті 8 Кодексу адміністративного судочинства України, зміст якої полягає у тому, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Отже, принцип верховенства права не заперечує принцип законності, який є його складовою, враховуючи те, що закони мають бути правовими та відповідати основним правам та свободам. З цієї перспективи у юридичній літературі зазначається, що принцип верховенства права має формальний та матеріальний (органічний) аспект. Формальний аспект принципу верховенства права означає, що держава має діяти згідно з правом та підпадати під його дію, а матеріальний (органічний) аспект полягає у тому, що існують стандарти, які визначають сутність, ціннісну та моральну характеристику позитивного права, походять від конституційних прав людини та основних свобод та від принципів природного права.

До формальної характеристики принципу верховенства права можна віднести такі елементи: притягнення до відповідальності лише на підставі порушення правових норм; затримання чи позбавлення волі має бути здійснене відповідно до процедури, встановленої законом, прийняття правових актів згідно з нормативно встановленими повноваженнями та процедурами; діяльність державних органів на підставі правових норм та у правових формах; діяльність виконавчої влади відповідно до закону, відсутність дискреційних повноважень у державних органів, що застосовують кримінальний закон; реалізація дискреційних повноважень повинна обмежуватись законом; дія органів виконавчої влади щодо громадян уповноважується правом та здійснюється у правовій формі; гарантія процесуальних прав людини; принцип чіткості правових норм та законності; заборона зворотної дії законів, закони мають прийматися відповідно до встановленої процедури та відповідати критеріям чинності, у тому числі бути офіційно оприлюдненими, стабільними та чіткими для розуміння, логічно узгодженими та діяти перспективно. Застосування права має відповідати критеріям неупередженості та незалежності суду, при цьому сторонам у справі має бути надано можливість бути заслуханими, а судові рішення мають бути обґрунтованими та узгодженими з чинною практикою. Крім того, у правовій системі мають існувати ефективні засоби правового захисту порушених прав та інтересів осіб.

Принцип законності як формальна характеристика принципу верховенства права передбачає також і те, що закони є не номінальними, а реально діючими, особливо у сфері боротьби держави зі злочинністю, а розслідування злочинів – ефективним. Те саме стосується й судової системи, особливо у справах призначення покарання за скоєні злочини, для того, щоб громадськість була впевнена у дієвості принципу верховенства права.

За певних умов принцип законності, зведений в абсолют, може суперечити принципу верховен-

ства права, тобто можна припустити наявність суперечності між його формальною та матеріальною (органічною) характеристиками. Коріння цієї суперечності полягає у тому, що формальна характеристика принципу верховенства права не виключає того, що результатом здійснення державного управління або проведення державної політики може бути прийняття та реалізація правових норм, спрямованих на досягнення будь-яких державних цілей, у тому числі таких, які грубо порушуватимуть права людини.

Матеріальна (органічна) характеристика принципу верховенства права не обмежується формальними приписами законодавства та оцінює правові норми та практику їх застосування з погляду їх відповідності ціннісним та моральним критеріям, а також правам людини та основним свободам. Як зазначено з цього приводу у вітчизняній юридичній літературі (зокрема, О. Петришиним), верховенство права має передбачати необхідність та можливість виходу за межі формальної законності, інакше питання про верховенство права втрачає будь-який самостійний сенс і будь-які держави, зокрема й авторитарні, вважатимуться такими, що застосовують принцип верховенства права.

Конституція України має найвищу юридичну силу. Цим конституційним положенням фактично закріплюється принцип верховенства Конституції України щодо законів та інших нормативно-правових актів, а також міжнародних договорів, стороною яких є Україна. Ця найвища юридична сила пов'язана з тим, що Конституція України є результатом здійснення народом України установчої влади. Прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації установчої влади народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття. Це підтверджується пунктом 1 статті 85 Основного Закону України, яка не передбачає права Верховної Ради України на прийняття Конституції України, а також статтею 156 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до розділів, які встановлюють засади конституційного ладу в Україні, після його прийняття у Верховній Раді України має затверджуватись всеукраїнським референдумом.

У пункті 2 мотивувальної частини рішення у справі за конституційним зверненням Барабаша О. Л. щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України від 3 жовтня 1997 року, Конституційний Суд України знову ж таки звернув увагу на цей момент: «Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу. Установча влада по відношенню до так званих встановлених влад є первинною: саме в Конституції

України визнано принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (частина перша статті 6) та визначено засади організації встановлених влад, включно законодавчої. Прийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що у даному випадку установча влада була здійснена парламентом».

Крім того, найвища юридична сила конституції дістає прояв у таких ознаках:

1. Конституція є найвищим та фундаментальним позитивним правом. Вона є не тільки зразком, концентрованим відображенням політичних, моральних і філософських поглядів або політичною декларацією, а й, передовсім, позитивним та чинним правом, яке є обов'язковим для всіх суб'єктів права, з вищою та стабільною юридичною сутністю порівняно з іншими нормативно-правовими актами.

2. Принцип найвищої юридичної сили конституції передбачає жорсткість останньої, тобто своєрідний «конституційний імунітет» від втручання законодавчої влади. Це означатиме підвищену юридичну стабільність конституції, що передбачає складний порядок внесення змін до неї. В основі сучасного конституціоналізму лежить концепція визнання конституції як нормативної позитивної реальності, а не випадкового політичного компромісу партій і суспільних груп, яка змінюється слідом за зміною такого хиткого балансу. У цьому сенсі конституція стає ефективним правовим актом, що є надійним засобом належного функціонування державного (політичного) механізму та надає легітимності та юридичної чинності існуючому правопорядку.

У будь-якому випадку судовий контроль за конституційністю законодавства має повний і завершений вигляд за наявності писаних та жорстких конституцій, поправки до яких додаються шляхом спеціальних процедур, а не через закони, що прийняті простою парламентською більшістю.

3. Принцип найвищої юридичної сили конституції передбачає визнання конституційних принципів фундаментального рівня (принципів природного права) у правотворчій та правозастосовній діяльності, на що вказує також й принцип верховенства права. Ці принципи захищають моральні та ціннісні основи правової системи та є основою здійснення судочинства, особливо з питань захисту прав людини та основних свобод. Вони відображують категорію «дух конституції», розширюють її зміст, але можуть бути й неписаними, тобто попередньо незакріпленими у тексті, й тому для їх здатності регулювання суспільних відносин потребують визнання державою, зокрема – конституційними судами. Наприклад, більшість конституційних прав та свобод передбачають їх обмеження законом, але одного факту наявності закону недостатньо, необхідно, щоб цей закон відповідав

принципу пропорційності. Цей принцип не закріпленій у тексті Конституції України, а визнаний Конституційним Судом України. Так, у параграфі 4.2 рішення у справі про призначення судом більш м'якого покарання від 2 листопада 2004 року за № 15-рп/2004, Суд зазначає, що правова держава, вважаючи покарання, передусім, виправним та превентивним засобом, має використовувати не надмірні, а лише необхідні та зумовлені метою заходи. Обмеження конституційних прав обвинуваченого має відповідати принципу пропорційності: інтереси забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, власності, громадського порядку та безпеки тощо можуть виправдати правові обмеження прав і свобод тільки у разі адекватності соціально обумовленим цілям.

З найвищою юридичною силою конституції пов'язані конституційні вимоги прийняття всіх нормативно-правових актів на конституційній основі, що дасть змогу також забезпечити їх відповідність конституції (конституційність). Це означатиме, що при здійсненні нормопроектувальної та законопроектувальної роботи необхідно не тільки дотримуватись конституційних вимог, а й узгоджувати тексти проектів нормативно-правових актів з конституційними нормами, принципами та цінностями, а також з практикою Конституційного Суду України, зокрема, з тими рішеннями, де надається офіційне тлумачення конституційних положень та (або) сформульовані правові позиції щодо їх розуміння. Залишається ще невирішеним питання узгодження цих проектів з усталеним прецедентним правом Європейського Суду з прав людини щодо тлумачення тих норм про права та свободи, які є схожими з конституційними нормами. Крім того, на основі Конституції України мають видаватися два види нормативно-правових актів: ті, необхідність прийняття яких прямо вказана у тексті Конституції України (наприклад, Закон про регламент Верховної Ради України), та ті, необхідність прийняття яких обумовлена належною та ефективною реалізацією положень Конституції України. У правовій системі також ма-

ють існувати належні та ефективні механізми виявлення невідповідності нормативно-правових актів Конституції України та притягнення винних осіб до політичної та юридичної відповідальності.

Норми Конституції України є нормами прямої дії. Це означатиме, що конституційно-правове регулювання є не декларативним, а реальним, тобто конституційні норми мають перш за все юридичне, а не політичне значення, й є безпосередніми регуляторами суспільних відносин. Крім того, для їх належної реалізації не потрібно очікувати прийняття інших нормативно-правових актів, а органи судової влади не можуть відмовитись від їх застосування з посиланням на необхідність прийняття якихось додаткових «конкретизуючих» цих норми законів. Вони застосовуються безпосередньо незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини рішення КСУ від 19 квітня 2001 р. за № 4-рп/2001). Особливо це стосується реалізації конституційних норм про права людини та основні свободи. Так, при тлумаченні частини першої статті 59 Конституції України «кожен має право на правову допомогу», КСУ зазначив, що це є нормою прямої дії (частина третя статті 8), і навіть за умови, якщо це право не передбачене відповідними законами України чи іншими правовими актами, особа не може бути обмежена у його реалізації (пункт 4 мотивувальної частини рішення КСУ від 30 квітня 2009 р за № 23-рп/2009).

Ця правова позиція КСУ передає сутність безпосереднього звернення до суду для захисту конституційних прав та свобод безпосередньо на підставі Конституції України. Особа, яка вважає, що її конституційні права та свободи порушено, має право доступу до суду з метою захисту цих прав та свобод, а суд не може відмовляти у здійсненні правосуддя з посиланням на те, що відповідний закон, який конкретизує або деталізує ці права, не прийнятий. Суд також не може застосовувати ті положення законів, які суперечать сутності конституційних прав та свобод.

S. Shevchuk

ARTICLE 8 OF THE CONSTITUTION OF UKRAINE (scholarly commentary)

In the article the scholarly commentary is provided to the article 8 of the Constitution of Ukraine which fixes the fundamental principle of legal system – the rule of law. The author gives concise characteristic to the rule of law principle, its historical origin, content, formal and substantial facets. In addition, it is analyzed the content of the provision on the highest legal force of the Constitution of Ukraine including the provision that the norms of the Constitution of Ukraine are norms of direct effect.

Keywords: Constitution of Ukraine, the rule of law principle, constitutive power, the highest legal force of Constitution, direct effect of constitutional norms, direct appeal to a court in defense of the constitutional rights and freedoms.