

УДК 340.134 (477)

Матвеева Ю. І.

## ДЕЯКІ МІРКУВАННЯ ЩОДО ПРОБЛЕМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В УКРАЇНІ

*У статті подано короткий аналіз підходів до визначення принципів верховенства права відомими зарубіжними та вітчизняними вченими, зокрема, щодо розуміння формального та органічного (ідеального) елементів цього принципу. Автор наводить деякі приклади із національного законодавства, які свідчать про недотримання загально визначених засад верховенства права.*

У Плані дій Україна – ЄС, підписаному 22 лютого 2005 року в Брюсселі, містяться завдання, які Україна має виконати для створення умов, необхідних для утвердження верховенства права. Утвердження верховенства права є основним елементом політичного критерію вступу до ЄС (відомого як 1-й Копенгагенський критерій), виконання якого є необхідною передумовою для відкриття переговорів про вступ до ЄС. Але і безвідносно до зазначених перспектив дієвість

верховенства права є передумовою становлення України як сучасної розвинутої держави [1, 5].

Відомий англійський правознавець А. Дайсі виокремлює у принципі верховенства права три різні ознаки, або, точніше, дві різні характеристики:

по-перше, жодна людина не може бути покарана, а її тілу та власності завдано правомірної шкоди інакше, як за порушення чітко визначених положень закону, прийнятому згідно з попередньо визначеною процедурою;

по-друге, кожна людина, незалежно від її статусу та обставин, підпадає під дію звичайних законів у межах судової юрисдикції;

по-третє, норми конституційного права, які у закордонних країнах формують частину конституційного кодексу, є не джерелом, а наслідками прав індивідів, які визначені та захищені судами.

Перші дві ознаки являють собою формальну характеристику принципу верховенства права, елементами якої є: відповідальність людини тільки на підставі порушення позитивних правових норм; прийняття правових актів згідно з нормативно встановленими повноваженнями та процедурами; діяльність державних органів на підставі правових норм та у правових формах; відсутність дискреційних повноважень у державних органів, що застосовують кримінальний закон; дія органів виконавчої влади щодо громадян уповноважується правом та здійснюється у правовій формі; рівність перед законом; право на судове слухання та вільний доступ до судів, гарантія процесуальних прав людини; принцип чіткості правових норм та законності; заборона зворотної дії законодавства та інше [2, с. 109–110].

Третьою ознакою принципу за визначенням А. Дайсі є його органічний зміст: «ідеальна державна діяльність» щодо забезпечення прав людини. Згідно з викладеним джерелом конституційного права є не тільки позитивні конституційні норми, встановлені державою, а й норми про права людини у значенні норм, що формулюються судами у процесі захисту цих прав, тобто судові прецеденти [2, с. 111].

Реалізація цього органічного (ідеального) елемента принципу верховенства права забезпечується, переважно, органами правосуддя через фіксацію правових принципів у текстах судових рішень, які «виводяться» з тексту та духу Конституції і є: 1) основою правової системи для забезпечення справедливості та розумності позитивного законодавства; 2) слугують своєрідним продовженням нормативного змісту фундаментальних прав і свобод, що закріплені у конституційних текстах. У першому значенні органічний (ідеальний) елемент відповідає принципу верховенства природного права, у другому – верховенству прав людини природно-правового походження над позитивним законодавством (законами) [2, с. 126].

М. І. Козюбра виділяє вимоги принципу верховенства права «у матеріальному та у формальному значенні». До передбачених Конституцією України вимог верховенства права «у матеріальному значенні» належать: ст. 3 Конституції

України, згідно з частиною другою якої права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а їх утвердження і забезпечення є головним обов'язком держави; частина третя ст. 22 Конституції України, яка передбачає, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод; частина перша ст. 64 Конституції України, згідно з якою конституційні права і свободи не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією; частина друга ст. 64, яка містить заборону правопорушючого закону навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану; ст. 157, яка встановлює, що Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина; ст. 159 – законопроект про внесення змін до Конституції розглядається Верховною Радою України лише за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам ст. 157.

Передбаченими Конституцією України вимогами верховенства права «у формальному значенні» є такі: частина третя ст. 8, що проголошує принцип верховенства Конституції України та пряму дію її норм; частина друга ст. 19, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України; частина третя ст. 57 Конституції України – закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними; ст. 58 – закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи; частина перша ст. 152, відповідно до якої неправовими, неконституційними визнаються (за рішенням Конституційного Суду України) закони та інші правові акти, якщо було порушено встановлену Конституцією України процедуру їх розгляду, ухвалення або набуття ними чинності [3, с. 30–31].

Отже, принцип верховенства права, безумовно, базується на основоположних позиціях концепції природного права. Проте навряд чи спроможне прояснити проблему розуміння принципу верховенства права його отождолення з верховенством розуму і справедливості.

Віддаючи належне надбанням доктрини природного права в утвердженні морально-право-

вих цінностей, не можна не визнати, що природно-правові вимоги розуму, справедливості, свободи тощо не призначені для безпосереднього регулювання поведінки людей. Через їхню абстрактність їх нерідко розуміють по-різному, відповідно до ідеологічних уявлень і настроїв особи. Отже, ці вимоги мають бути адресовані переважно суб'єктам не правозастосовної, а правотворчої діяльності [3, с. 26].

Застосування основоположних ідей природного права стає дедалі помітнішим в Україні. Так, Рішення Конституційного Суду України, що ухвалено у справі про смертну кару 29 грудня 1999 року, в мотивувальній частині містить посилення на принцип природного права - принцип цілеспрямованості. Суттєвою вимогою природного права щодо позитивного законодавства є цільова спрямованість останнього, тобто воно має слугувати інструментом досягнення чітких, легітимних і суспільно визначених цілей. В іншому разі позитивне право втрачає свою чинність. Ставити перед державою такі цілі - це вимога конституційного принципу «правової держави» [4, с. 20-21]. Конституційний Суд України, розкриваючи зміст невід'ємного права на життя кожної людини, закріпленого у частині першій ст. 27 Конституції України, врахував і невідповідність смертної кари цілям покарання та можливість судової помилки, коли виконання судового вироку щодо особи, засудженої до смертної кари, унеможливує виправлення її наслідків, що не узгоджується з конституційними гарантіями захисту прав і свобод людини і громадянина (ст. 55 Конституції України). Після проголошення незалежності України була значно звужена сфера застосування смертної кари, ... проте мета призначення смертної кари за вироком суду залишилась юридично не визначеною, а це не узгоджується з положеннями Конституції України (ст. 3).

Нормотворення для прихильників теорії природного права - це цілеспрямована діяльність, яка має задовольняти певні моральні вимоги. Пізніше ця ідея ввійшла до концепції правової держави: закон, ухвалений без чітко визначених суспільних цілей, що пояснюють його необхідність, є нечинним. Крім того, питання чинності та обов'язковості законів не може бути повністю відокремлене від питання їхньої моральної обов'язковості та морального змісту [2, с. 34]. У працях відомого українського правознавця Б. Кістяківського знаходимо: як арифметична аксіома  $2 \times 2 = 4$  або наукова істина про обертання Землі навкіл Сонця зберігали свою повну силу навіть тоді, коли були невідомі людям, точнісінько так

і моральнісний принцип сам у собі нічого не втрачає і нічого не набуває від того, більшою чи меншою кількістю осіб його усвідомлено [5, с. 86].

Проблема визначення та досягнення цілі закону пов'язана з проблемою більш загального порядку - ефективності права, окремих нормативно-правових актів та норм права. Найбільш вдало поняття **ефективності правових норм** визначається як співвідношення між фактичним результатом їхньої дії і тими соціальними цілями, для досягнення яких ці норми були прийняті [6, с. 22]. Категорія ефективності правових норм є складовою ефективності окремого закону, кількох нормативно-правових актів, системи правового регулювання.

Великого значення набуває дослідження питання ефективності законодавства. Ефективність законодавства проявляється на різних стадіях: починаючи з правотворчості, правореалізації, охорони та захисту правових рішень від порушень, закінчуючи правоосвітньою та правовиховною діяльністю. На стадії розробки проектів нормативних актів повинні враховуватись наступні моменти: 1) правильний вибір кола суспільних відносин, які підлягають правовому регулюванню; 2) визначення мети правового впливу; 3) своєчасність розробки правових норм; 4) встановлення адекватної форми нормативного акта; 5) врахування принципів системного підходу; 6) оптимальність засобів і методів правового регулювання; 7) дотримання правил нормотворчої техніки.

Визначаючи коло суспільних відносин, слід мати на увазі, що вилучення тих суспільних зв'язків, які об'єктивно потребують правового опосередкування із сфери правового регулювання, або поширення правового регулювання на відносини, які цього не потребують, може привести до суттєвого зниження ефективності права. Дана умова є особливо актуальною в сучасний період, коли прослідковується загальносвітова тенденція до поступового розширення сфери правового опосередкування. Досягти повноти правового регулювання практично неможливо через постійний розвиток та ускладнення суспільних відносин. Роль правотворчих органів має зводитись до скорочення можливих прогалин, своєчасного прийняття нових правотворчих рішень, коригування діючих норм. У той же час держава повинна утриматись від надмірного, дріб'язкового регулювання, яке б стримувало ініціативу та самостійність відповідних органів, установ, окремих осіб.

Так, ст. 92 Конституції України встановлює предмет закону та уповноважує Верховну Раду

Україні визначати основи соціального захисту, засади регулювання праці і зайнятості, правові засади і гарантії підприємництва, засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи та ін. Таким чином, Верховна Рада України у процесі реалізації своїх повноважень має право ухвалювати так звані «закони-рамки» з цих питань, дозволяючи при цьому іншим органам державної влади здійснювати додаткове нормативне регулювання. Це і є приклад офіційних дискреційних повноважень. Таким чином, на органах державного управління лежить відповідальність приймати акти справді для виконання та детальнішого регулювання законів. Однак під час підзаконної нормотворчості може виникнути проблема «надмірного обростання» законів різноманітними урядовими рішеннями, інструкціями, наказами. Крім того, слід сприймати закон як акт прямої дії, норми якого можуть застосовуватися безпосередньо при вирішенні правових спорів. Тому слід обирати оптимальні шляхи, дотримуючись так званого принципу економії правових засобів, який полягає, зокрема, в тому, що не завжди виправданим є прийняття нових нормативно-правових актів: інколи достатньо внести зміни і доповнення в уже існуючі акти.

Слід відзначити, що використання виключно правових засобів для вирішення тих чи інших задач не завжди є оптимальним варіантом. Для ефективного впливу на суспільні відносини важливе значення має правильне співвідношення правових та інших (передусім моральних, політичних, релігійних) видів регулювання. Однак, на відміну від інших систем соціального впливу, право має специфічні особливості опосередкування соціальних зв'язків, які надають йому особливої цінності інструменту регулювання. Втілюючи загальні інтереси, норми права користуються більшим авторитетом, ніж, скажімо, політика, з якою зазвичай пов'язують уявлення про захист індивідуальних та групових устремлень [7, с. 124].

Важливим фактором, який впливає на ефективність правового регулювання, виступає проблема вибору оптимальної форми нормативно-правового акта. У деяких країнах (Італія, Франція, Іспанія та ін.) співвідношення змісту і форми нормативно-правового акта виражається в існуванні делегованого законодавства. Існування даного інституту пояснюється складністю та інертністю парламентської процедури, а також здатністю інших органів (наприклад, уряду) приймати рішення більш оперативно. Важливо зазначити, що у вказаних країнах делеговане законодавство допускається конституцією, при

цьому існують досить жорсткі форми спеціального парламентського контролю за дотриманням меж та виконанням умов такого делегування. В Україні зазначене явище не передбачене Конституцією. Однак проблема вибору форми нормативно-правового акта існує і часто провокує перевищення органами державної влади своїх повноважень.

Так, ст. 57 Конституції України передбачає, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними. Як відомо, в Україні немає закону, який визначав би порядок інформування осіб про їхні права та обов'язки. Проте діє Ук а з Президента «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р., який передбачає порядок опублікування та набрання чинності нормативно-правових актів. Логічно, напрошуються два запитання: 1) про чинність законів та інших нормативно-правових актів, що визначають права і обов'язки громадян, які доведені до відома населення не в порядку, встановленому законом; 2) про доцільність та правомірність Ук а з у Президента. У подібних випадках передбачається легітимний шлях вирішення зазначених проблем: використання Президентом та органами державної виконавчої влади свого права законодавчої ініціативи шляхом внесення до Верховної Ради України відповідного законопроекту. Але відсутність закону, передбаченого Конституцією України, не може бути компенсована виданням акта Президента України чи Кабінету Міністрів України.

Отож питання про ефективність досягнення цілей конституційної норми, що передбачає встановлений законом порядок доведення до відома населення нормативно-правових актів, які визначають права і обов'язки осіб, є риторичним.

Цікава ситуація, якщо її розцінювати з позиції ефективності норм права, склалася із реалізацією в Україні права осіб на свободу пересування та вільний вибір місця проживання. З 1 січня 2004 року в Україні почав діяти новий закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Закон має багато переваг, але, водночас, він встановлює можливість жорсткого контролю над пересуванням громадян по країні. Тобто виникає така собі контрольована свобода, несумісний продукт посттоталітарної держави. На виконання рішення Конституційного

Суду України законом замінюється прописка на реєстрацію місця проживання за досить простою процедурою.

З одного боку, закон є прогресивним, оскільки справді максимально спрощує систему реєстрації та гарантує свободу пересування по країні. Зокрема, для реєстрації місця проживання необхідно подати:

- письмову заяву;
- паспорт, для осіб до 16 років – свідоцтво про народження, для іноземців та осіб без громадянства – документ, що посвідчує право постійного або тимчасового проживання;
- квитанцію про сплату держмита;
- два примірники талону зняття з реєстрації.

Вимагання інших документів заборонено, хоча на практиці це не виконується. Зокрема, на практиці вимагають письмовий дозвіл власника або користувача житла, в якому реєструється дана особа. Але також при цьому вимагається й низка інших документів (довідки з різних установ тощо).

Місцем проживання вважається місце, де громадянин переважно проживає понад 6 місяців. Якщо хтось живе в іншому місці понад 6 місяців, йому треба змінювати місце реєстрації. Прибувши на нове місце проживання, необхідно зареєструватися протягом 10 днів.

Проте закон також вводить певні нові поняття для українців: поряд з реєстрацією постійного місця проживання, що є обов'язковою, введена й реєстрація тимчасового місця перебування, де особа проживає від одного до 6 місяців. Така реєстрація проводиться протягом 7 днів із моменту прибуття на нове місце перебування (відраження, відпустки, лікування, туризм тощо, які тривають понад один місяць). За проживання без реєстрації встановлена адміністративна відповідальність у вигляді штрафу.

Не дуже точно в законі визначено обов'язок реєструвати місце перебування. Зокрема, законом визначено, що особи, які перебувають більше одного місяця за межами адміністративно-територіальної одиниці, в якій зареєстроване їхнє місце проживання, і які мають невиконані майнові зобов'язання, накладені в адміністративному порядку чи за рішенням суду, або призиваються на дійсну військову службу і не мають відстрочки, або беруть участь у судовому процесі в будь-якій якості, зобов'язані зареєструвати місце перебування.

Закон фактично прив'язує можливість реєстрації до власності особи (її житла), що є вкрай необдуманим у країні, де існує реальна житлова проблема для третини населення – тобто ці люди

просто не в змозі отримувати реєстрацію або отримують її не за місцем справжнього проживання.

Експерти відзначають, що згаданим законом детально не визначено порядку переходу від прописки до реєстрації, що призводить до негативних соціальних та економічних наслідків. Зокрема, ним задекларовано, що надання прав не може залежати від місця проживання, проте на практиці всі соціальні, пенсійні, медичні, комунальні послуги прив'язані до місця реєстрації й механізму заміни надання їх не розроблено.

Також більшість експертів схиляються до думки, що наявність одночасної реєстрації місця проживання та місця перебування є недоцільним. Таке положення фактично втілює подвійну реєстрацію фізичних осіб, що, у свою чергу, обмежує право особи на свободу пересування та вільний вибір місця проживання.

Крім того, в Україні так і не створено автоматизованої системи обліку місця проживання громадян, що негативно відбивається на ефективності дій влади та реалізації прав особи. Наприклад, під час виборів проблемою залишаються численні помилки в списках виборців, коли сотні громадян вносять до списків за вже давно недійсними даними про місце проживання.

Негативною адміністративною практикою є фактична постійна необхідність носити з собою паспорт або інший документ, що посвідчує особу. Паспорт необхідний для здійснення багатьох повсякденних операцій. Для виїзду за кордон усі громадяни України повинні отримати закордонний паспорт. Його отримання вимагає проходження значних бюрократичних процедур. Вартість усієї процедури (з урахуванням усіх зборів за отримання всіх необхідних до подачі документів) становить приблизно 50 євро. Враховуючи розмір мінімальної заробітної плати за місяць, значна кількість малозабезпеченого населення, зокрема, люди пенсійного віку та непрацездатні, не можуть отримати закордонний паспорт, що є перешкодою для вільного виїзду з країни. Існують категорії осіб, яким заборонено виїзд за кордон в інтересах національної безпеки. Вони добровільно підписують зобов'язання не виїздити за межі країни, що є передумовою отримання допуску до певної інформації, яка містить державну таємницю [1, с. 46–47].

Отже, на даному прикладі ми бачимо очевидний незбіг між фактичним результатом дії закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» і тими соціальними та загальноправовими цілями, задля досягнення яких він був прийнятий.

Важливого значення набуває сьогодні сприяння законодавства у досягненні консенсусу між учасниками правовідносин. У цьому аспекті варто сказати про таку можливість врегулювання інтересів суб'єктів кримінально-правових відносин, як так званий кримінальний компроміс.

Кримінальний кодекс України у ст. 46 передбачає, що особа, яка вперше вчинила злочин невеликої тяжкості, звільняється від кримінальної відповідальності, якщо вона примирилася з потерпілим та відшкодувала завдані нею збитки або усунула заподіяну шкоду. Злочином невеликої тяжкості є злочин, за який передбачене покарання у вигляді позбавлення волі на строк не більше двох років, або інше, більш м'яке покарання. Якщо за цим критерієм підходити до можливості примирення з потерпілим, то таких видів злочинів небагато в кримінальному законі. Чому неможливе примирення за скоєння злочинів середньої тяжкості, за які передбачене покарання у вигляді позбавлення волі на строк не більше п'яти років?

Крім того, Кримінально-процесуальний кодекс України встановлює додаткові вимоги до

можливості досягнення кримінального компромісу. Пункт 6 ст. 6 передбачає, що кримінальну справу не може бути порушено, а порушена справа підлягає закриттю за примиренням обвинуваченого, підсудного з потерпілим у справах, які порушуються не інакше як за скаргою потерпілого, крім певних визначених випадків. До таких випадків належать, зокрема, передбачені ст. 27 КПК України справи про зґвалтування, які теж є справами приватного обвинувачення. Отже, при скоєнні таких злочинів примирення обвинуваченого чи підсудного з потерпілим неможливе. Але якщо зґвалтування – справа, яка порушується тільки за заявою потерпілої особи (оскільки цей вид злочину в першу чергу порушує особисті права особи), то чи не можна віднести на розсуд потерпілої особи питання про примирення? Кримінальне законодавство України дає на це негативну відповідь.

Таким чином, на мою думку, цілі правових норм, які передбачають досягнення кримінального компромісу, не досягаються. Отже, ефективність таких норм на сьогодні є невисокою.

1. Посилення співпраці між Україною та ЄС щодо утвердження верховенства права в Україні. Аналітична доповідь та рекомендації / Ред. колегія Авер'янов В., Бондаренко І., Доля Л., Гега П. та ін.— К.: К.І.С., 2006.— 159 с.
2. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції.— Харків: Консум, 2002.— 294 с.
3. Козюбра М. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція // Вісник Конституційного Суду України.— 2000.— № 4.

4. Шевчук С. Свобода вираження поглядів. Практика Європейського Суду з прав людини у порівняльній перспективі.— К.: Реферат, 2005.— 187 с.
5. Кістяківський Б. Вибране.— К.: Абрис, 1996.
6. Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С., Глазырин В. В. Эффективность правовых норм.— М.: Юридическая литература, 1980.— 280 с.
7. Мингазов Л. Х. Эффективность норм международного права.— Казань, 1990.— С. 124.

*Yu. Matveeva*

## CONSIDERATIONS CONCERNING PROBLEMS OF THE RULE OF LAW IMPLEMENTATION IN UKRAINE

*The article deals with a brief analyze of approaches to the definition of the rule of law principle, including issues on understanding of formal and organic (ideal) elements of this principle, given by noted foreign and national scientists. The author gives examples, based on the national legislation, about problems of adhering generally recognized fundamentals of the rule of law.*