

*Олександр Васильович Скрипнюк,
віцепрезидент Національної академії правових наук України,
директор Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України, заслужений юрист України
ORCID: 0000-0001-7052-3729*

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ЯК ПРАВОВА І ПОЛІТИЧНА ЦІННІСТЬ

Замість передмови

Інтеграція України до євроатлантичних структур і війна, розв'язана Росією проти України, боротьба нашого народу за загальнолюдські цінності – мир, свободу, демократію, права та свободи людини, доленосне право на життя, – як ніколи актуалізують принцип верховенства права.

Цього року до верховенства права (як до доктрини, цінності) прикута значна увага суспільства, зокрема науковців, практикуючих юристів, державних діячів, громадських організацій. Підтвердженням цього є проведення різноманітних заходів: форумів, науково-практичних конференцій, семінарів, круглих столів, презентацій. Показовим прикладом цього є презентація USAID 14 червня 2024 року українського видання книги англійського лорда Тома Бінгема «Правовладдя» – ключового видання в царині права, адже наріжною ідеєю правовладдя в його розумінні є верховенство права, демократія, справедливість. Ця презентація, у якій узяли участь судді Конституційного Суду України, Верховного Суду та інших судів, представники Центру правовладдя Тома Бінгема (Лондон), Венеційської комісії, члени Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Ради суддів України, Верховної Ради України, Офісу Президента України, Міністерства юстиції України, Офісу Генерального прокурора, керівництво Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Національної академії наук України, Національної академії правових наук України, Національної школи суддів України, Асоціації правників України, представники правничих шкіл вищів (Львівського національного університету імені Івана Франка, Національного університету «Києво-Могилянська академія»), проектів міжнародної технічної допомоги, громадських організацій та ЗМІ, стала подією в суспільному житті України.

Ще однією важливою подією стала міжнародна конференція «Конституція України та європейські цінності: виклики євроінтеграційного процесу» з нагоди 28-річчя Конституції України, організована Конституційним Судом України, Офісом Ради Європи в Україні, Представництвом Європейського Союзу в Україні та Німецьким фондом міжнародного правового співробітництва. У конференції взяли участь керівники Національної академії наук України, Національної академії правових наук України, Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Перша сесія конференції мала назву «Верховенство права: конституційна доктрина і практика». На цій сесії мною було виголошено доповідь «Доктринальний вимір практичної реалізації принципу верховенства права в умовах воєнних загроз: до постановки питання».

Якщо ми концентруємо увагу на верховенстві права, то слід наголосити, що верховенство права, маючи давню історію (його витоки вбачаються з часів Стародавніх Греції та Риму), належить до тих політико-правових цінностей, значущість яких не тільки не втрачається з часом, а навпаки, набуває все більшого значення для сучасності. Адже верховенство права – це багатогранний юридичний принцип, який спрямований на досягнення в цивілізованому суспільстві справедливості. Сягаючи своїм корінням західноєвропейської правової культури, цей принцип і сьогодні залишається у центрі уваги науковців та практиків. Більше того, у науковому тезаурусі з'являються інноваційні поняття для позначення цього політико-правового явища (наприклад правовладдя).

У сучасній Україні проблема верховенства права має розглядатися у двох вимірах – теоретичному та практичному.

Теоретичний рівень зумовлює створення правової доктрини верховенства права, яка має прямий «вихід» на практику через формування науково обґрунтованої практичної парадигми застосування верховенства права в механізмі публічної влади, а також у відносинах органів влади з громадянським суспільством та людиною. При цьому за аксіому береться діалектична єдність і взаємозв'язок цих двох вимірів, при визначенні особливостей застосування принципу верховенства права на різних етапах розвитку суспільства та державних інститутів. Традиційно цей принцип досліджується в контексті миру, однак вітчизняні реалії, зокрема сучасний стан війни в Україні, диктують практичну необхідність визначення особливостей його реалізації в аспекті існуючих воєнних загроз.

При цьому слід наголосити на тому, що реалізація принципу верховенства права під час воєнних загроз передусім означає захист і збереження реальності та результативності практичної реалізації цього принципу. Адже це є необхідним з таких основних підстав: по-перше, верховенство права є основою стабільності та конституційного правопорядку в державі, основним принципом конституціоналізму, оберегом прав людини та визнання людини найвищою цінністю; по-друге, цей принцип є запорукою того, що Україна, незважаючи на воєнні загрози, залишається правовою, демократичною державою та продовжує розвиватися у цьому напрямі, тобто Україна є і буде цивілізованою європейською державою, побудованою на найкращих європейських традиціях, цінностях та ідеалах, одним із яких є верховенство права; по-третє, впровадження принципу верховенства права в правотворчу та державотворчу практику сучасної України та ефективна його реалізація є однією з умов європейського майбутнього нашої держави та її подальшого розвитку як повноправного члена європейської спільноти.

Проте, за останніми даними індексу верховенства права, що був оприлюднений 2 квітня 2024 року, Україна посіла 89-е місце серед 142 країн за 2023 рік (індекс верховенства права України становив 0,47)¹. Це на 13 позицій нижче, ніж у попередньому році. Тоді експерти віддали Україні 76-е місце в рейтингу верховенства права².

Крім того, експерти визначають і економічний індекс верховенства права, відмічаючи, що високий рівень верховенства права стимулює інвестиції й торгівлю, сприяє підприємництву та створенню нових робочих місць, що є важливим для забезпечення сталого розвитку економіки. Україна за основними показниками правосуддя більш як удвічі відстає від країн регіону, які вже є членами Євросоюзу. Через недостатньо високий рівень верховенства права країна недоотримує від 14,8 до 45,3 млрд доларів³.

Така загрозна тенденція зниження рівня індексу верховенства права в Україні відбувається останні декілька років, два з яких є роками війни.

Отже, актуальним є виявлення основних проблем практичної реалізації принципу верховенства права в умовах воєнних загроз, які потребують свого доктринально обґрунтованого розв'язання.

Не ставлячи за мету всебічний аналіз усіх існуючих у цій сфері проблем, спинюся лише на деяких з них з тим, щоб активізувати наукові пошуки в зазначеному напрямі, тобто «поставити питання». При цьому методологічно правильним буде спинитися на аналізі практичної реалізації та дотримання основних елементів принципу верховенства права. Адже, незважаючи на продовження наукових дискусій щодо визначення сутності та змісту концепту верховенства права та можливості (чи неможливості) надати йому лапідарне визначення, думається, що можна з певним ступенем упевненості, ґрунтуючись на доктринальних позиціях, відображених передусім у міжнародних документах (наприклад, Доповіді, схваленій Венеційською комісією на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 р. та ін.), констатувати наявність таких основних елементів поняття «верховенство права», як: законність; юридична визначеність; заборона свавілля; доступ до право-

¹ World Justice Project Rule of Law Index. Міжрегіональний експертний центр. URL: <https://pro-justice.com.ua>

² Україна опустилася на 89-те місце у рейтингу верховенства права. *Еспресо*. URL: <https://espresso.tv/ukraina-opustilasyna-na-89-te-mistse-u-reytingu-verkhoventva-prava>

³ Економічний індекс верховенства права: чому Україна недоотримує чверть ВВП? *Рубрика*. URL: <https://rubryka.com/2024/04/03/ekonomichnyj-indeks>

суддя, представленого незалежними та безсторонніми судами; дотримання прав людини; заборона дискримінації та рівність перед законом.

Крім того, Конституційний Суд України сформував низку юридичних позицій щодо верховенства права, які набули узагальнювального характеру в рішеннях, де визначено, що «верховенство права як нормативний ідеал, до якого має прагнути кожна система права, і як універсальний та інтегральний принцип права необхідно розглядати, у тому числі в контексті основоположних таких його складових, як принцип законності, принцип поділу влади, принцип народного суверенітету, принцип демократії, принцип юридичної визначеності, принцип справедливого суду (Рішення КСУ від 23.01.2020 р.)⁴; та «із припису частини першої статті 8 Конституції України, згідно з яким «в Україні визнається і діє принцип верховенства права», впливає обов'язок держави не вдаватися до свавільних дій» (Рішення КСУ від 7.04.2021 р.)⁵.

Отже, однією з перших змістових складових верховенства права є принцип законності. Вважаю, що тут акцент слід робити на тому, що в сучасних умовах важливим є забезпечення конституційної законності та конституційного правопорядку, передусім для забезпечення безперервної та результативної діяльності органів державної влади в умовах війни, функціонування яких спрямовано на захист суверенітету та територіальної цілісності держави.

При цьому варто враховувати, що в умовах правового режиму воєнного стану відбувається: посилення централізації публічної влади; зміна алгоритму реалізації функцій органів державної влади, за якого пріоритетними стають функції, зумовлені воєнним станом і викликами у сфері національної безпеки і оборони; трансформація конституційно визначеної системи місцевих органів виконавчої влади у військові державні адміністрації та ін. І тут виникає чимало питань, зокрема, пов'язаних із реалізацією форм демократії та народовладдя. Наприклад, питання щодо продовження повноцінного функціонування місцевого самоврядування та здійснення локальної демократії в умовах війни, проблема взаємодії між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування та ін. Тривалий час відбувалися суперечки щодо проведення виборів під час війни. Достатньо згадати численні публікації у ЗМІ щодо проведення чергових виборів Президента України та майже «офіційні» відповіді на них з боку представників органів державної влади. Адже Конституція України прямо визначає неможливість проведення лише парламентських виборів в умовах воєнного стану (ч. 4 ст. 83 Конституції України), залишаючи «відкритим» питання щодо проведення інших виборів, з урахуванням положень ч. 1 ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», в якій міститься пряма заборона проведення всіх видів виборів: Президента України, до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування.

Думається, що розв'язання цієї проблеми міститься у площині доктринального її вирішення в контексті обґрунтування необхідності дотримання «тріади» таких складових принципу верховенства права, як народний суверенітет, демократія та конституційна законність.

У процесі ефективної реалізації принципу верховенства права слід відзначити значущість органів судової влади. Незважаючи на особливий правовий режим воєнного стану, який діє в Україні, суди та правоохоронні органи мають виконувати свої повноваження на основі принципів верховенства права та визнання людини найвищою соціальною цінністю. Адже доступ до правосуддя, як важлива складова принципу верховенства права, має бути забезпечений на всій території України, його неможливо поставити на паузу.

Введення воєнного стану не має впливати на процес здійснення судочинства. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 26 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства в умовах воєнного стану забороняється.

⁴ Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) від 23.01.2020 р. у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень розділу I, пункту 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 р. № 213-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-20#Text>

⁵ Рішення Конституційного Суду України від 7.04.2021 р. у справі за конституційною скаргою громадянина України Дяченка Олександра Миколайовича та інших громадян України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 13 пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 р. № 76-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

Однак практично забезпечити ефективну роботу судів у період війни є проблематичним через об'єктивні обставини, спричинені широкомасштабними бойовими діями, диверсіями та іншими загрозами.

Передусім гостро постали питання щодо діяльності судів, розташованих на територіях, які перебувають під тимчасовою окупацією та на яких ведуться бойові дії. З початку війни у зв'язку з неможливістю окремих судів здійснювати правосуддя в умовах воєнного стану було змінено територіальну підсудність близько 150 судів. Після звільнення Київської, Чернігівської, Сумської, Харківської та інших областей від російських окупантів відновлено територіальну підсудність близько 60 судів.

За інформацією представників судової влади, «повністю зруйновано приміщення 13 судів. Нині в Україні здійснюють правосуддя 587 судів, 87 судів цього не роблять через активні бойові дії або через те, що розташовані на тимчасово окупованих територіях. Ще 84 суди не здійснюють правосуддя з 2014 року. Йдеться насамперед про Автономну Республіку Крим й окуповані території Донецької та Луганської областей. Будівлі 86 судів мають різний ступінь пошкодження, а найбільших пошкоджень зазнали приміщення судових установ у Харківській, Донецькій, Луганській, Херсонській, Миколаївській областях»⁶.

Безумовно, ці питання потребують вирішення, як і інші проблеми щодо судового розгляду справ в умовах широкомасштабних воєнних дій. Так, важливим є забезпечення дистанційного функціонування судів та здійснення правосуддя в онлайн-режимі, створивши для цього відповідне ефективне правове підґрунтя. Крім того, під час війни виявляється проблематика додержання принципу розумності строку розгляду справи та відповідно поновлення процесуальних строків та ін. При цьому слід зазначити, що судовий захист прав і свобод людини в умовах війни характеризується появою нової категорії спорів (пов'язаних з питаннями мобілізації та звільнення від неї, отримання компенсації за примусово відчужене (мобілізоване) майно в умовах правового режиму воєнного стану, захист прав людини в умовах окупації та ін.), що потребує нового законодавчого врегулювання та вироблення нової єдиної правозастосовної практики на основі принципу верховенства права та, зокрема, такої його складової, як верховенство прав людини.

Особливого значення у контексті реалізації принципу верховенства права в умовах війни є дотримання принципу справедливого суду. Це питання потребує свого окремого доктринального вирішення. Зазначу тільки основні акценти щодо його розв'язання. Зокрема, в умовах воєнних загроз функціональна роль (значення) конституційного принципу верховенства права при його реалізації судовою владою має проявлятися у тому, що: унеможливується здійснення свавільного правосуддя; створюються методологічні критерії прийняття та визначення правових судових рішень та виявлення неправових нормативних актів; створюється практична конституційно-судова аксіологія; забезпечується режим конституційної законності та судово-правового обмеження можливого свавілля публічної влади; утворюється стала система правозастосування, що гарантує пріоритетність та захист прав і свобод людини.

Дотримання прав людини є важливим аспектом реалізації принципу верховенства права. За висновком Незалежної міжнародної комісії з розслідування порушень в Україні, роки збройного конфлікту серйозно вплинули на населення України. Станом на 15 лютого 2024 року, за даними Управління Верховного комісара ООН з прав людини, загинуло 10 582 особи і 19 875 осіб було поранено. Однак справжня кількість постраждалих, імовірно, є більшою. Цивільному населенню довелося справлятися з втратою своїх рідних і близьких, безповоротною втратою будинків та іншого майна, масовим переміщенням, постійним відчуттям страху та гострою нестачею найнеобхіднішого – все це призвело до серйозних обмежень у доступі до здійснення найголовніших прав людини⁷. Комісія сформулювала ряд вимог до РФ щодо припинення нею порушень міжнародного гуманітарного права та міжнародного права прав людини. Тобто можна констатувати, що між-

⁶ У Верховному Суді відбулася нарада щодо здійснення правосуддя в умовах воєнного стану. Офіційний сайт: Судова влада України. URL: <https://court.gov.ua/press/news/1458184/>

⁷ Доповідь Незалежної міжнародної комісії з розслідування порушень в Україні. Рада з прав людини. П'ятдесят п'ята сесія. 26 лютого – 5 квітня 2024. Ситуації у сфері прав людини, що потребують уваги Ради (Distr.: General, 15 March 2024). Організація Об'єднаних Націй. Україна. URL: <https://ukraine.ua.org/uk/263422>

народне співтовариство закликає припинити свавілля, нехтування міжнародним правом та пряме порушення принципу верховенства права.

При цьому справедливим буде відмітити й те, що Україні також були надані рекомендації. Так, Комісія рекомендує Україні: «Гармонізувати своє законодавство щодо воєнних злочинів у частинах, де воно не відповідає міжнародним стандартам, та внести зміни до національного Кримінального кодексу з метою уточнення визначення «колабораційної діяльності» задля уникнення правової невизначеності та завдання шкоди суспільній згуртованості». Зокрема, у цій доповіді описано декілька порушень прав людини з боку української влади щодо осіб, підозрюваних у співпраці з російською владою⁸. Отже, у цьому випадку слід констатувати порушення верховенства права через свавільні дії органів влади та юридичну невизначеність чинного законодавства України.

Відтак ці проблеми, як і багато інших, мають бути вирішені для забезпечення ефективної реалізації принципу верховенства права в складних умовах воєнних загроз. Адже принцип верховенства права під час війни набуває значення потужної зброї демократичної, правової держави проти держави-агресора за мир, демократію, свободу та справедливість.

DOI: 10.33663/2524-017X-2024-15-13-17

⁸ Україна: Комісія ООН стурбована постійними та систематичними порушеннями прав людини і міжнародного гуманітарного права. *Організація Об'єднаних Націй. Україна*. URL: ukraine.ua.org/uk/263422