

М.І.Козюбра

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук Національного університету «Києво-Могилянська академія», суддя Конституційного Суду України у відставці

Серпень 2010 р.

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В УКРАЇНІ

I

Принцип верховенства права лежить в основі конституційного ладу будь-якої сучасної цивілізованої держави, незалежно від того, прямо зафіксований він у конституції (як це має місце зокрема в Україні), чи випливає з її положень опосередковано. І це цілком закономірно. Адже верховенство права – одна з найвищих демократичних цінностей, яка здатна убезпечити людей від волюнтаризму держави та інших публічних і громадських інститутів, забезпечити стабільність і динамізм в умовах глобалізованого світу, гарантувати безпеку громадян перед новими викликами, з якими нині зустрічається людство – тероризмом, економічною кризою тощо.

Світовий досвід переконливо доводить, що відмова від принципу верховенства права, або ж намагання обмежити його дію, виходячи з вузькокорпоративних інтересів (владних, фінансових, бізнесових тощо) неминуче призводить до вкрай негативних, навіть катастрофічних, наслідків – безправ'я людей, соціального хаосу, а врешті-решт до розпаду держави.

Якщо брати до уваги чисто зовнішні ознаки, то можна беззаперечно стверджувати, що Україна не залишилася осторонь тієї безпрецедентної підтримки верховенства права, яка спостерігається нині у всьому світі. На його адресу лунають панегірики із вуст державних і політичних діячів України, без нього не обходиться жодна програма численних політичних партій, термін «верховенство права» широко використовується в законодавчій практиці, в рішеннях Конституційного Суду України. Верховенство права стало одним з найактуальніших предметів наукового дискурсу: до його проблем все частіше звертаються вітчизняні не лише правознавці, а й політологи, філософи,

соціологи... Популярним став ідеал верховенства права також серед представників засобів масової інформації України.

Проте зовнішні показники підтримки верховенства права, на жаль, далеко не завжди відповідають реальному стану втілення його вимог у повсякденну практику. Підтвердженням цьому може служити порівняльний аналіз положень чинної Конституції України щодо вимог верховенства права та практики їх реалізації в законодавчій, виконавчій і судовій діяльності. При цьому для такого аналізу використовуватимуться як критерії, запропоновані моделлю дослідження, так і деякі інші критерії, якими широко оперують як в теоретичних дослідженнях, так і в судовій практиці, насамперед, практиці Європейського суду з прав людини, або ж які випливають з особливостей політичної і правової культури України, національного менталітету та стилю національного мислення.

Конституція України 1996 року відводить принципу верховенства права одне з провідних місць. «В Україні визнається і діє принцип верховенства права» - говориться у частині першій статті 8 Основного Закону. Причому Україна є чи не єдиною державою, в Конституції якої зафіксоване положення не тільки про верховенство права, бастионом якого, як відомо, вважається Великобританія («The Rule of Law»), а й положення про правову державу, яку небезпідставно іменують німецьким винаходом («Rechtsstaat»).

Хоч історія становлення цих безсумнівних здобутків людської цивілізації мала певні особливості, а в їх розвитку спостерігалися істотні розбіжності, нині навряд чи є вагомими підстави для пошуку суттєвої різниці між верховенством права і правовою державою, як це інколи має місце у вітчизняній літературі [1, с.25]. На думку переважної більшості правників, в сучасному світі вони «є узагальненими назвами споріднених концепцій» [2, с.68-70] і змістовно практично не відрізняються. «Rechtsstaat» - правова держава вважається сучасним німецьким варіантом «The Rule of Law» - верховенство права [3, с.125], або ж навпаки.

Звертаю увагу на цей момент не стільки для того, щоб ще раз підкреслити, що Україна в плані конституційного визнання європейських і загальнолюдських цінностей не відстає від інших цивілізованих країн, скільки тому, що закріплення

їх у конституції ще не означає належного розуміння цих цінностей, а нерідко й прагнення слідувати їм.

Якщо верховенство права залишається «сутнісно спірним поняттям» [4], навіть для Заходу, який має вікові традиції щодо його дослідження і дотримання, то тим більш неоднозначним є його розуміння в Україні. Спектр думок у підходах до трактування верховенства права у вітчизняному правознавстві досить широкий – від ототожнення його з традиційним для нашої теорії і практики принципом верховенства закону до уявлень про нього виключно як про доктринальну абстракцію. Не внесли загальної згоди щодо розуміння принципу верховенства права, ні, цікава, хоч і надто полемічно-категорична, фундаментальна праця С.Головатого «Верховенство права» [5], ні навіть намагання роз'яснити поняття «верховенство права» Конституційним Судом України [6, с.314].

Не стану вдаватися до аналізу різноманітних думок і підходів, що стосуються поняття верховенства права, у вітчизняному правознавстві. Наголошу лише на тому, що надзвичайна складність і багатогранність цього поняття робить безперспективною будь-яку спробу дати якесь універсальне визначення принципу верховенства права, придатне на всі випадки життя. У зв'язку з цим від попередньої нашої традиції, коли пошук «єдино правильного» визначення права, а нині його верховенства зводився у фетиш (цим грішив певною мірою і Конституційний Суд України), слід остаточно відмовитися.

Це підтверджується, зокрема, практикою Європейського суду з прав людини, який неодноразово акцентував увагу на ситуативності змістовної інтерпретації поняття верховенства права, традиційно уникаючи такого його дефінування, яке можна було б поширити на всі без винятку життєві обставини.

2. Це, звичайно, не означає, що більш-менш єдиних уявлень про сутність верховенства права неможливо досягти взагалі. Як свідчить сучасний теоретичний і практичний досвід, найбільш продуктивним для його розуміння є тлумачення верховенства права «як певної суми щільно переплетених між собою принципів, котрі разом творять ядро доктрини конституціоналізму, а відтак є необхідним для будь-якого... демократичного суспільного устрою» [7, с.10].

Всі вони ґрунтуються на визнанні і беззастережному сприйнятті найвищої цінності людської особи, її невідчужуваних прав і свобод, які, як свідчить досвід сучасних розвинутих держав, складають основу «стримувань і противаг» державній владі. Це той обмежувальний бар'єр, який не може бути подолано на власний розсуд ні законодавчою, ні виконавчою, ні судовою гілками влади. Не випадково зв'язаність усіх гілок влади фундаментальними, невідчужуваними правами і свободами людини розглядається сучасною правовою теорією і судовою практикою, зокрема Європейським Судом з прав людини та конституційними і загальними судами багатьох сучасних країн, безпосереднім проявом реалізації принципу верховенства права.

На такий підхід до трактування верховенства права орієнтує і Конституція України. «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави... Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (стаття 3). Це вихідне конституційне положення визначає зміст і спрямованість всіх інших вимог верховенства права. Переважна їх більшість також знайшла своє пряме чи опосередковане закріплення у Конституції України.

Так, відповідно до статті 21 Основного Закону «усі люди є вільні і рівні у своїй гідності і правах. Права і свободи людини є невідчужуваними і непорушними». Згідно зі статтею 24 «громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками». Відповідно до статей 55, 129 та ін., усім людям гарантується рівний захист їхніх прав і свобод, у тому числі незалежним судом, Конституцією та законами України передбачено також певні, хоч і не завжди досконалі, механізми, які за належного їх використання здебільшого можуть забезпечити низку інших критеріїв верховенства права – безпристрасне розслідування та обвинувачення, невикористання правоохоронних органів та

військових формувань для обмеження прав і свобод громадян (стаття 17 Конституції України), незалежний розгляд апеляцій та скарг громадян на рішення, дії та бездіяльність органів державної влади та їхніх посадових осіб, у тому числі правоохоронних органів та їхніх працівників (статті 40, 55 та інші Конституції України) тощо.

Цьому має сприяти, зокрема, положення частини другої статті 19 Основного Закону України, згідно з яким «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 та законами України».

Проте історія, зокрема вітчизняна, переконливо свідчить, що від конституційного закріплення навіть найдемократичніших положень до їх реального втілення у повсякденне життя – дистанція величезна. Це, на жаль, підтверджує також українська практика часів незалежності.

Для України процес утвердження принципів верховенства права і правової держави (а вони майже ідентичні) виявився неймовірно складним: він відбувається з величезними суперечностями, деформаціями і відкатами. Спостерігаючи за тим, що відбувається в країні, важко навіть сказати, чого у цьому процесі за роки незалежності більше – прогресу чи регресу, здобутків чи втрат.

З одного боку спостерігається нібито певний поступ вперед: прийнята нова Конституція України, орієнтована, як зазначалося, на європейські і загальнолюдські демократичні цінності, приведено у відповідність з Конституцією і міжнародними пактами про права людини чимало законів, зокрема Цивільний і Кримінальний кодекси України, запроваджено ряд нових інститутів, основним завданням яких є захист прав і свобод людини та утвердження верховенства права – Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, адміністративні суди, розширився доступ громадян України для захисту своїх прав і свобод до міжнародних судових установ, зокрема до Європейського Суду з прав людини, чим вони негайно скористалися, вбачаючи у ньому чи не основну гарантію дотримання Україною взятих на себе міжнародних зобов'язань у цій сфері, тощо.

Хоч і повільно, але відбувалися (принаймні до останнього часу) становлення плюралістичної демократії, інститутів громадянського суспільства, певні позитивні зрушення у реалізації свободи думки і слова, світогляду і віросповідання, об'єднання у політичні партії та громадські організації, права на мітинги, походи і демонстрації тощо.

З другого боку, зрощування влади з капіталом, нерідко криміналізованим, тотальна корупція призвели до того, що ідеали верховенства права виявилися значною мірою дискредитованими, а Україна в плані дотримання його вимог в останнє десятиліття відкинута назад.

3. Однією з вирішальних складових (критеріїв) верховенства права є забезпечення верховенства Конституції. Хоч ці поняття не є повністю ідентичними, помилково розглядати верховенство Основного Закону як щось відокремлене від верховенства права, тим більше протиставляти їх одне одному, як інколи це має місце серед вітчизняних політиків і юристів (щоправда, також переважно політиків-депутатів), особливо у зв'язку з останніми подіями в Україні.

Розгляд верховенства права поза верховенством Конституції – це шлях до вседозволеності і свавілля, що підтверджується сьогоденною українською практикою.

Брутальний конституційний нігілізм, який пронизав практично всі структури влади, особливо її верхні ешелони, призвів до величезного розриву між офіційним текстом Конституції і фактично існуючою конституційною реальністю.

Нехтування Конституцією деякі політики, політологи, а інколи й пересічні громадяни останнім часом часто пояснюють її недосконалістю. Як і будь-яка конституція, Конституція України в редакції 1996 року, за всієї позитивної загалом її оцінки Радою Європи, справді не позбавлена певних суперечностей, не зовсім вдалих формулювань, прогалин тощо. Тим більше неузгодженостей та інших вад з'явилося в її тексті після поспішної і непрофесійної конституційної реформи 2004 року. Проте недосконалість окремих положень тексту Конституції може бути підставою для внесення змін до неї, а не приводом для її нехтування. Не можуть служити його виправданням і посилання на те, що порушення

Конституції почалися не сьогодні, ними грішила й попередня влада – від Президента до Верховної Ради і Уряду, що заперечити справді важко.

Конституційний, як і загалом правовий, нігілізм в Україні має досить глибоке коріння, що знаходиться як у попередньому тоталітарному періоді, так і в ще давніших пластах вітчизняної історії. Як не сумно це усвідомлювати, попередні традиції виявляються сильнішими за декларовану відданість європейським і загальнолюдським цінностям. Їх офіційне закріплення в Конституції та низці законів не перетворило ці цінності у невід’ємну складову правосвідомості нинішнього українського політикуму, у внутрішню потребу дотримуватись їх у своїй повсякденній діяльності. Європейські цінності для переважної частини з них залишаються виключно зовнішнім атрибутом «європейськості», респектабельним фасадом.

Проголошуючи гасла верховенства права і правової держави, декларуючи на словах відданість Конституції, в своїх практичних діях українська влада, незалежно від її кольорів, продовжує опиратися на попередню, звичну для себе філософію – філософію подвійних стандартів.

Чи не найпереконливішим підтвердженням цьому може служити ставлення нинішньої української влади до конституційної реформи 2004 року – так званого закону «2222», яким були внесені зміни до Конституції України 1996 року. Свого часу при прийнятті цього закону на той час провладна партія (яка проте майже не мала шансів отримати більшість на президентських виборах), а нині найчисельніша фракція у складі парламентської коаліції – фракція партії регіонів віддала за вказаний закон 100% голосів (на відміну від деяких інших політичних сил, які у повному, чи майже у повному складі голосували проти). Нині ж впливові представники тієї ж самої партії – партії нинішнього Президента України називають реформу 2004 року «каліцтвом Основного Закону» і вважають за необхідне «лікувати» його від наслідків змін 2004 року. Причому робити це мали намір з допомогою всеукраїнського референдуму за «народною ініціативою», передбачивши це в проекті закону «Про всеукраїнський референдум». І це при тому, що ще зовсім недавно, коли партія регіонів перебувала в опозиції, вона виступала категорично проти намірів на той час

Президента В.А.Ющенка вносити зміни до Конституції безпосередньо на всеукраїнському референдумі, в обхід парламенту, тобто всупереч тому, як це передбачено розділом XIII чинної Конституції України [8, 9].

Не менш характерним прикладом, коли положення Конституції підміняються політичною доцільністю, є ситуація навколо виборів до місцевих органів влади в Україні. Основний Закон гарантує українським громадянам право обирати і бути обраним в конституційно визначені терміни, виключаючи правові підстави для скасування виборів та їх перенесення (виняток відповідно до статті 64 Конституції складають умови воєнного та надзвичайного стану). Тим не менше Верховна Рада спочатку скасувала вибори до місцевих рад усіх рівнів та вибори міських, селищних, сільських голів, які мали відбутися у травні нинішнього року, а потім призначила вибори місцевих органів влади на 31 жовтня 2010 року, внівши істотні зміни до закону про місцеві вибори, якими запроваджується змішана виборча система, забороняється брати участь у місцевих виборах блокам політичних партій, не допускаються до участі у виборах партії, місцеві організації яких зареєстровані менш, ніж за рік до виборів тощо. Не вдаючись тут до детального аналізу положень названого закону, зазначу, що чимало з них по суті спрямовано на усунення опозиції, або ж принаймні її значної частини від виборів, надаючи преференції для участі в них партіям, які складають сформовану у дуже сумнівний спосіб парламентську коаліцію. Це дало підстави відомому українському журналісту О.Мустафіну зауважити, що цей виборчий закон цілком відповідає українській політичній традиції: «якщо правила не дозволяють нам перемагати чесно, ми змінюємо правила» [10]. І хоч 30 серпня 2010 року до цього закону були внесені зміни, в результаті яких окремі положення, як то недопуск до участі у виборах деяких партій, були вилучені з закону, важко повірити у те, що це зроблено свідомо заради демократизації закону. Якби це було так, то це можна було зробити під час прийняття закону, на чому наполягала опозиція. Зробити це через півтора місяця коаліцію, очевидно змусили політичні обставини – негативна реакція міжнародної спільноти, падіння рейтингу правлячих партій серед виборців, намагання у зв'язку з цим підстрахувати себе іншими близькими до них партіями, дозволивши їм брати участь у виборах, тощо.

Можна навести й інші подібні приклади, м'яко кажучи, сумнівних з позицій Конституції дій нинішньої влади: прийняття закону «Про внесення змін до Закону України «Про регламент Верховної Ради України» від 9 березня 2010 року (про порядок формування коаліції), ратифікацію так званих харківських угод про пролонгацію перебування на українській території Чорноморського флоту Російської Федерації, прийняття Закону «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року та ін.

На таку поведінку влади в правовій державі мали б реагувати інститути громадянського суспільства. Проте вони виявилися надто слабкими, хоч здавалося б, події кінця 2004 року, пов'язані з Помаранчевою революцією, породжували надію на прискорення процесу їх формування. Цього, однак, не сталося. І не тільки у зв'язку з постреволюційними розчаруваннями, викликаними неспроможністю колишньої влади реалізувати ідеї Майдану (що безперечно мало місце), а з більш глибоких причин. Як засвідчують соціологічні дослідження, такі цінності як невідчужувані права і свободи людини, демократія, конституціоналізм, верховенство права тощо займають не найвищі позиції в ієрархії суспільних цінностей. Більш того, ностальгія за «сильною рукою», яка спроможна «навести порядок» будь-якими засобами і методами, в останні роки помітно посилилась. Тому тверезо, без надмірних ілюзій оцінити реальне становище справ з реалізацією задекларованих цінностей, у тому числі верховенства права, можна лише за умови врахування низки негативних чинників, успадкованих від минулого. Це багатовікові традиції всесилля влади, безправ'я населення, правовий нігілізм, відсутність досвіду свободи і демократії, підлегле положення суспільства в його відносинах з необмеженою і безконтрольною владою тощо.

4. Ще видатний німецький філософ Імануїл Кант говорив, що конституційність в державі залежить від наявності і суворого дотримання писаних законів. І хоч нині визнано, що писаний закон не є панацеєю верховенства права, принцип законності визнається прихильниками концепції верховенства права однією з визначальних її складових. Щоправда, на відміну від позитивістської традиції, концепція верховенства права не зводить її до формальної законності,

тобто до правління на основі закону, незалежно від його змісту. Таке розуміння законності, на думку практично всіх західних правознавців, не забезпечує достатніх обмежень влади, що є необхідною умовою верховенства права (З, с.108).

Верховенство права передбачає законність, основу на визнанні і беззастережному прийнятті найвищої цінності людини, її убезпечення від свавілля владних інституцій та їхніх посадових осіб, тобто законність, яка у вітчизняній літературі досить часто іменується правозаконністю. Це цілком відповідає практиці Європейського Суду з прав людини, який у своїх рішеннях неодноразово акцентував увагу на тому, що вислів «згідно з законом означає... щоб закон не суперечив принципіві верховенства права».

Однією з важливих вимог законності, яка сприяє утвердженню верховенства права в Україні є вимога пріоритетності закону (після Конституції, зрозуміло) в ієрархії нормативних актів*, яка випливає з низки положень Основного Закону України, зокрема із статті 92.

Ця стаття встановлює перелік питань, які відносяться до предмету регулювання законом. Цей перелік охоплює практично всі сфери правового регулювання, хоч в одних випадках визначення законом є вичерпним і не залишає будь-яких можливостей для підзаконного регулювання, а в інших законом встановлюються лише засади регулювання, що дозволяє їх конкретизувати підзаконними нормативними актами.

Пріоритетність закону відображає один з визначальних принципів демократизму – належність влади народу, який здійснює її безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5 Конституції України), насамперед через вищий представницький орган державної влади, яким є парламент.

* Автор свідомо уникає вживання поширеного у правознавстві терміну «верховенство закону» (який, до речі, використовується організаторами даного проекту), оскільки цей термін вносить, на його думку, певну плутанину в категоріальний апарат: призводить до ототожнення верховенства права з верховенством закону (англійське law у словосполученні «the Rule of Law» українською мовою, як відомо, перекладається і як «право», і як «закон»)

Така пріоритетність закону має створювати базу для єдності і внутрішньої узгодженості всієї системи нормативних актів.

Якщо звернутись до бодай поверхового ознайомлення з законодавчою діяльністю Верховної Ради України за роки незалежності, то перше враження складається вельми обнадійливе. Її кількісні показники засвідчують, що питома вага законів в масиві нормативних актів зростає, що цілком відповідає духу і букві Конституції, зокрема тій же статті 92. Проте більш глибокий аналіз результатів законодавчої діяльності парламенту, на жаль, не дає підстав для оптимізму.

Зростання кількості законів не супроводжується ростом їх якості. В масиві прийнятих законів надто мало законів базового, визначального для правової системи характеру. До цього часу не приведені у відповідність з Конституцією безліч застарілих, можна сказати, архаїчних законів, які майже в незмінному вигляді дісталися у спадщину від радянської епохи, серед них, зокрема, такі як Кримінально-процесуальний кодекс, Кодекс про адміністративні правопорушення, закони про прокуратуру, про міліцію тощо.

В масиві законів більше половини –це закони про внесення змін до раніше прийнятих законів. Не виникає сумніву у тому, що такого роду закони в умовах сучасного динамічного життя є неминучими. Проте насторожує їх кількість. Тільки у 2009 році вона перевищила 80% від загальної кількості законів, прийнятих Верховною Радою України [11]. Якщо зважити на те, що в деякі закони за час їх дії зміни вносилися понад сто разів (наприклад, Закон «Про податок на додану вартість» переглядався 139 разів, Закон «Про оподаткування прибутку підприємств» - 126 разів), то висновки напрошуються самі по собі.

Законопроектувальникам і законодавчій діяльності Верховної Ради бракує прогнозованості, професіоналізму, кваліфікованої і незалежної експертизи законопроектів.

Проте не тільки цього. Ухвалені закони часто є результатом не стільки кропіткої, професійної роботи, скільки впливу неконтрольованих (у тому числі законом) лобістських угруповань, політичної, бізнесової чи іншої корпоративної доцільності, підклимових домовленостей і брутальних торгів. Жодна, навіть

найпрофесійніша експертиза на заваді такому стану речей стати не може. Підтвердженням цьому служить ігнорування парламентом висновків навіть власного Головного науково-експертного управління Секретаріату Верховної Ради України, які є, як правило, досить обґрунтованими і об'єктивними.

Як наслідок вказаних та інших хиб законотворчої діяльності (зокрема, грубих порушень процедури ухвалення законів, коли навіть доленосні з них приймаються без обговорення) національна законодавча система стає дедалі більш громіздкою і суперечливою; у ній химерно поєднуються різнопланові і різнорідні, нерідко несумісні між собою законодавчі положення чи навіть окремі закони. Такий законодавчий хаос надзвичайно ускладнює процес застосування, що не може не відбиватися негативно на утвердженні верховенства права.

Особливу тривогу викликає зростання кількості законів, які суперечать Конституції України. За підрахунками фахівців із загальної кількості законів, ухвалених Верховною Радою на протязі 1997-2009 років (тобто фактично за час дії Основного Закону) кожний вісімнадцятий закон чи окремі його положення визнані Конституційним Судом України неконституційними [12]. Як свідчать останні дані, обнародувані на міжнародній конференції «Європейські парламентські традиції та практики для України», що відбулася 3-4 березня 2010 року в м. Києві, тенденція до зростання кількості неконституційних законів чи окремих положень поглиблюється. Так, протягом 2007 – листопада 2009 року Конституційним Судом загалом було ухвалено 77 рішень. З них 45 % стосувалось конституційності законів. Дві третини розглянутих КСУ законів повністю чи частково було визнано неконституційними. У першій половині 2010 року кількість, м'яко кажучи, сумнівних законів і законопроектів, які пройшли перше читання, з точки зору їх відповідності Конституції України ще більш поповнилась. Серед них не тільки сумновідомі закони про зміну принципів формування коаліції та про ратифікацію харківських угод, а й закони «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про судоустрій і статус суддів», «Про всеукраїнський референдум» та ін..

Конституційний безкрай, який, на жаль, значною мірою уособлює нині Верховна Рада України, стає все більшою загрозою не тільки для утвердження верховенства права в суспільстві а й для національної безпеки України і врешті-решт може поставити під сумнів існування України як держави.

5. Одне з провідних місць в утвердженні верховенства права має бути відведене такій його вимозі як обмеження дискреційних повноважень, тобто прийняття рішень державними органами і посадовими особами на власний розсуд. Як зазначав основоположник концепції верховенства права А.Дайсі, «там, де є дискреція, є і простір для свавільності, ...дискреційні повноваження з боку влади, неодмінно означають відсутність юридичної свободи для її підданих [13, 515-522].

Обмеження дискреційних повноважень стосується всіх гілок влади, проте особливого значення набуває для виконавчої влади. Широкі дискреційні повноваження органів виконавчої влади та їх посадових осіб часто призводять до порушень прав і свобод громадян, створюють ґрунт для корупції та інших зловживань. Тому не випадково чіткій визначеності таких повноважень та їх введенню в жорсткі межі закону приділяється значна увага Європейським Судом з прав людини та конституційними судами європейських країн.

Як вказувалося в одному з рішень Європейського Суду з прав людини, закон може передбачати дискреційні повноваження за умови, що такі повноваження та спосіб їх здійснення вказані з достатньою ясністю, для того, щоб з урахуванням правомірності мети цих заходів забезпечити індивіду адекватний захист від свавільного втручання влади [14, с. 553].

Обмеження дискреційних повноважень означає, що будь-який орган виконавчої влади не тільки не може сам визначити свої власні повноваження, а й встановлювати їх для підпорядкованих йому органів та їх посадових осіб [15, с. 16].

Чи не найбільш актуальним в сучасних українських реаліях є зведення до мінімуму дискреційних повноважень державних чиновників у тих сферах, які безпосередньо пов'язані з реалізацією прав і свобод громадян (використання

державної і комунальної власності, надання фінансових пільг і фінансових ресурсів, оподаткування, контроль тощо).

Саме в цих та подібних до них сферах відбувається, як підтверджує практика, найбільше зловживань.

З обмеженням дискреційних повноважень безпосередньо пов'язана і така вимога верховенства права в системі виконавчої влади як наявність розвинених процедур в діяльності її органів і посадових осіб, передусім у їх відносинах з громадянами. На відміну від багатьох європейських країн, де існують спеціальні кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації таких процедур, в Україні вони залишаються чи не найменш врегульованою частиною адміністративного законодавства [16, с. 168].

Прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, який мав би стати ключовим для впорядкування діяльності посадових осіб, у тому числі у їх відносинах з громадянами, в черговий раз відкладається.

Тим часом, значною мірою завдяки чітким процедурам відносини громадянина і держави із площини субординації переходять в площину юридичної рівності – одного з визначальних підпринципів (критеріїв) верховенства права.

6. Особливо важлива роль в утвердженні верховенства права в Україні, як і в інших країнах, належить правоохоронним органам. Як свідчать соціологічні дослідження, рівень суспільної довіри до них залишається надзвичайно низьким [17, с. 194-198, 330]. Незважаючи на певні зусилля, спрямовані на удосконалення їх діяльності, підвищення рівня прозорості і підконтрольності громадськості (прийняття Закону України «Про демократичний цивільний контроль над військовою організацією та правоохоронними органами держави від 19 червня 2003 р., створення Управління моніторингу дотримання прав людини у діяльності МВС, розсекречення архівів СБУ тощо), правоохоронні органи так і не стали відповідати європейським стандартам, зокрема рекомендаціям ПАРЄ. Більше того, останнім часом намітилася тенденція до ще меншої відкритості і громадської підконтрольності цих органів. Під гаслом зменшення витрат

ліквідоване назване управління та скорочено посади помічників з прав людини в системі МВС; СБУ припинила діяльність щодо розсекречення своїх архівів [18]. Почастішали випадки порушення прав людей на мирні зібрання та висловлювання своїх поглядів, зокрема фактичного недопущення акцій протесту біля приміщень Адміністрації Президента та Кабінету Міністрів. Як грубе посягання на принцип верховенства права, зокрема, на вимогу пропорційності при обмеженні прав людей на проведення мітингів і демонстрацій, слід розцінювати висловлювання міністра внутрішніх справ про доцільність їх перенесення в спеціально відведені місця за межами міста.

Тривогу громадськості викликають намагання певних політичних сил і державних високопосадовців використовувати органи СБУ для досягнення цілей, несумісних з їх функціями та повноваженнями. Свого часу на втягування їх у виборчий процес з метою перешкоджання вільному волевиявленню громадян звертала увагу Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Н.Карпачова [19, с.15]. Проте, випадки нецільового використання СБУ продовжуються донині. Про це свідчать, зокрема, призначення Президентом України Голови СБУ до складу Вищої ради юстиції, до функцій і повноважень якої СБУ не має жодного відношення, скандал навколо позбавлення частот телеканалів «5-й канал» і «ТБІ», до якого, за повідомленнями засобів масової інформації, причетний той же Голова СБУ – власник телеканалу «Інтер», втягування СБУ у захист інтересів певних бізнесових груп тощо.

В науковій літературі ставиться питання про необхідність реформування служби безпеки, внесення змін до Закону України «Про основи національної безпеки» від 19 червня 2003 р. (в якому, зокрема, доцільно чіткіше визначити поняття «державна безпека») та прийняття нової редакції Закону України «Про службу безпеки України» від 25 березня 1992 року, оскільки чимало його положень застаріло і не відповідає чинній Конституції України [20, с. 218 – 222]. При цьому чіткіше повинні бути викладені положення, що стосуються, зокрема, мети діяльності, функцій і повноважень СБУ та гарантії невикористання органів державної безпеки «владними елітами» в цілях, несумісних з функціями і повноваженнями цих органів і європейськими стандартами. Це цілком

відповідатиме таким вимогам верховенства права як правова визначеність і правова певність та істотно обмежуватиме дискрецію не тільки самих органів, а й «еліт» інших урядових інституцій.

Не відбулося помітних позитивних зрушень за роки незалежності у виконанні правоохоронними органами функцій досудового слідства. На перешкоді усебічності, об'єктивності і неупередженості розслідування нерідко стоять положення чинного Кримінально-процесуального кодексу України, чимало з яких, як зазначалося, є відбитком попередніх тоталітарних підходів до слідства: обмеження у певних випадках, (наприклад, при поверненні справи на додаткове розслідування - (п. 2 ч. 1 ст. 229, ст. 246 чинного КПК), права на захист, поєднання оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної функцій у розслідуванні кримінальних справ, слабкість гарантій процесуальної незалежності слідчого, які б убезпечили його від будь-якого тиску (але не контролю), тощо.

Робота над проектом нового Кримінально-процесуального кодексу триває вже понад 13 років, проте й сьогодні перспективи його прийняття є досить туманними, оскільки до цих пір як серед фахівців-процесуалістів, так і серед законотворців-депутатів відсутня єдність поглядів на низку положень концептуального характеру, а дуель між прихильниками проекту КПК, внесеного до Верховної Ради України групою народних депутатів ще у грудні 2007 року (реєстраційний номер 1233) і проекту КПК, розробленого за дорученням Президента України у 2008 році Робочою групою Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права продовжується [21, с.4-51; 22, с.209-217; 23, с. 208-212].

Брутальним поправанням верховенства права є досить широке, як свідчать результати проваджень Уповноваженого з прав людини, інформації правозахисників та окремі судові вирoki, застосування недозволених (не тільки Конституцією, а й тим же чинним Кримінально-процесуальним кодексом) методів ведення слідства, зокрема, тортур, масштаби яких з метою змушування осіб узяти на себе вину, підвищення показників розкриття злочинів, а то і просто з метою отримання хабара, не тільки не зменшуються, а навпаки, зростають. Так, відповідно до обнародуваних Уповноваженим з прав людини даних, кількість

звернень до цієї інституції з приводу катувань, жорстокого та нелюдського поводження має тенденцію до зростання, причому такі дії мають місце у всіх регіонах України. У 70 % випадків це відбувається прямо у службових кабінетах. Нерідко вони закінчуються смертю затриманих [19, с. 12-13].

Здійснюючи нагляд за додержанням законів при провадженні дізнання та досудового слідства, прокуратура України тільки у 2008 році скасувала понад 90,5 тис незаконних постанов, у тому числі винесених слідчими прокуратури – 1, 8 тис, органів внутрішніх справ – 87 тис., Служби безпеки – 249, податкової міліції – 1257, митних органів – 15, органів дізнання Міністерства з надзвичайних ситуацій – 16 [17, с. 195].

За результатами прокурорських перевірок у тому ж році порушено понад 15 тис кримінальних справ, з яких 11, 6 тис (76 %) направлено до суду [17, с. 192]. І це при тому, що до роботи самої прокуратури України, у тому числі до її об'єктивності, безсторонності, політичної незаангажованості також є чимало претензій, а закон «Про прокуратуру» вимагає істотного оновлення.

7. Послідовне утвердження в суспільстві верховенства права можливе тільки за умов сильної, незалежної і неупередженої судової влади. В демократичному суспільстві суду належить центральне місце у цьому процесі. Адже саме він уособлює справедливість, ставить «останню крапку» в пошуку і утвердженні права при вирішенні конкретних справ. Чим вищий в країні авторитет суду і правосуддя, чим більшу незалежність має суд у взаємовідносинах із законодавчою і виконавчою владою, тим вищий рівень правовості і демократичності самої держави, тим надійніше захищені від можливих посягань права і свободи громадян.

Відповідно до частини першої статті 129 Конституції України «судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону». Проте, як і чимало інших положень Конституції, це положення на практиці залишається належним чином незабезпеченим ні порядком призначення суддів, ні порядком усунення їх з посади, ні відповідними процедурами здійснення правосуддя.

Без перебільшення можна констатувати, що становлення незалежної, безпристрасної і чесної судової системи в Україні за роки незалежності так і не відбулося. Причин цьому багато – від історичних традицій, нинішнього статусу суддів, до стану їх менталітету, який, щоправда, також формується середовищем, в якому судді працюють.

Рівень довіри до суду в суспільстві, як свідчать соціологічні дослідження, надзвичайно низький, а корумпованість суддівського корпусу за даними Міжнародної громадської організації із протидії корупції Transparency International залишається дуже високою, хоч і дещо поступається рівню корупції державних установ і парламенту [24]. Цілком обґрунтовані претензії висловлюються в суспільстві також щодо рівня прозорості, громадської контрольованості судової влади та професійності її носіїв.

Не випадково тому необхідність судової реформи в Україні давно назріла і не сходить з порядку денного вже багато років.

Ще в 2006 році Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права при Президентові України, членом якої довелось бути авторові даної статті, була розроблена концепція судової реформи, схвалена Указом Президента України 10 травня того ж року. Проте вона з різних причин, насамперед із-за браку волі попередньої влади, так і не була реалізована.

Нарешті, після обрання чинного Президента України судова реформа нібито зрушилась з мертвої точки. Досить швидко Президентом була створена робоча група з судової реформи, до складу якої був включений також автор, в прискореному темпі підготовлений (щоправда, фактично не робочою групою, оскільки таке завдання перед нею навіть не ставилось, а в стінах Адміністрації Президента) проект закону «Про судоустрій і статус суддів», він терміново, без попередніх широких обговорень в колі вітчизняних фахівців і зарубіжних експертів і, головне, без висновку Венеціанської Комісії Ради Європи, був прийнятий Верховною Радою України, підписаний Президентом і з дня опублікування набрав чинності (крім окремих статей, які вводяться в дію поетапно).

Ставлення до цього закону як серед юристів-науковців, так і практиків далеко не однозначне.

З одного боку, низка його положень, що стосуються, зокрема, конкретного способу добору суддів, прозорості цього процесу, запровадження в усіх судах загальної юрисдикції автоматизованої системи документообігу та розподілу справ, фінансування судів тощо (ці положення переважно напрацьовані ще згадуваною Національною комісією) є прогресивними.

З другого ж боку, навряд чи можна розраховувати на повноцінну судову реформу без внесення відповідних змін до Конституції України. Зокрема, наділення Вищої Ради юстиції повноваженнями, які загалом, враховуючи досвід аналогічних органів інших європейських країн, вона могла б виконувати, можливе за умови приведення порядку її формування та складу у відповідність з європейськими стандартами, на що неодноразово звертала увагу Венеціанська комісія. А це в свою чергу можна зробити виключно через внесення змін до Конституції. Пропонований в законі шлях – це, як на мене, шлях до чергових політичних маніпуляцій, одним з підтверджень чому свідчить згадуване призначення членом Вищої Ради юстиції Голови СБУ.

Твердження деяких високопосадовців і одночасно творців вказаного закону про те, що у зв'язку з його прийняттям Верховний Суд України, позбавлений за цим законом касаційних повноважень, «нарешті почне виконувати свою головну функцію – забезпечення єдності судової практики», м'яко кажучи, не має під собою належного підґрунтя. Адже забезпечувати таку єдність можливо лише власними рішеннями Верховного Суду України як касаційної інстанції, якою він фактично є за Конституцією України.

На перший погляд здавалося б, що функція Верховного Суду щодо забезпечення єдності судової практики може бути реалізована (хай опосередковано) через наділення його правом (повноваженням) перегляду справи «з підстав неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції (а ними за законом є вищі спеціалізовані суди – М.К.) однієї і тієї ж норми матеріального права у подібних правовідносинах» (п.1 частини другої статті 38 закону). Проте таке своє повноваження Верховний Суд може використати лише тоді, коли

питання про допуск справи до провадження Верховним Судом про її перегляд з названих підстав буде вирішене самим Вищим спеціалізованим судом.

Таким чином, Верховний Суд України фактично стає не самостійною інстанцією, а заручником суперечностей у рішеннях вищих галузевих судів. Зрозуміти таку логіку творців вказаного закону надто важко. Як на мене, закон залишає чимало інших суперечливих питань, пов'язаних із взаємозв'язками між верховенством права і єдністю судової практики. Проте це тема окремої розмови.

Вразливий закон «Про судоустрій» також з точки зору забезпечення гарантій суддів від необґрунтованого усунення їх з посади.

Часто доводиться чути про суддівське свавілля, існування якого заперечити справді важко. Серед його причин небезпідставно називаються корупція, наявність з боку впливових зацікавлених осіб конкретних замовлень на відповідне рішення, тиск представників публічної влади, криміналітету тощо.

Проте серед цих причин, як правило, не згадується та обставина, що як сам тиск на суд, так і пов'язане з ним суддівське свавілля значною мірою мають місце тому, що самі судді не захищені від свавілля над ними. Прикладів такого свавілля щодо суддів можна навести чимало.

Немає сумніву у тому, що з суддівським свавіллям необхідно боротись, зокрема з допомогою інституту дисциплінарної відповідальності суддів, у тому числі такого її виду, як звільнення з посади. Проте як самі підстави дисциплінарної відповідальності, включаючи звільнення, так і процедура притягнення до неї, а також порядок оскарження рішень про застосування дисциплінарного стягнення, особливо «звільнення судді з посади у разі порушення ним присяги» (стаття 105 закону) мають бути чітко визначеними в законі з тим, щоб у органів, причетних до звільнення суддів з цієї підстави, не залишалось можливостей для довільного тлумачення відповідних положень закону.

На жаль, цього не сталося. Поняття «порушення присяги» залишається доволі розмитим, а гарантії захисту судді від необґрунтованого звільнення – досить слабкими. Ні політизована за своїм складом Вища Рада юстиції, ні політичні органи, які приймають остаточне рішення про звільнення судді «за

порушення присяги» - Президент України і Верховна Рада України, як свідчить вітчизняний досвід, не тільки не стали такими гарантіями, а навпаки, саме вони часто ініціюють необґрунтовані рішення про звільнення суддів.

Не сприяє утвердженню незалежності суду також встановлення названим законом надмірно жорстких строків розгляду справ (як правило, протягом одного-двох місяців з дня відкриття провадження у справі, строки для якого також встановлені мінімальні – два-три дні). Те, що вітчизняні суди далеко не завжди дотримуються «розумних», за термінологією міжнародних документів, строків, розтягуючи розгляд деяких справ на роки, безсумнівно, підриває авторитет суду, породжуючи сумнів у його безпристрасності і чесності.

Проте усувати тяганину в судах, очевидно, потрібно передусім не за рахунок встановлення практично нереальних строків, які часто не можуть бути дотримані з об'єктивних причин (затримка експертизи, неявка свідків, сторін тощо), а іншими способами – зменшення навантаження на суддю (абсолютно ненормальним є становище, коли судді змушені розглядати в день десятки справ), впровадження сучасних технічних засобів, які дозволяють полегшити, раціоналізувати роботу суду, тим самим прискорити строки розгляду справ, тощо.

Складається враження, що творці закону «Про судоустрій і статус суддів» встановили такі жорсткі строки, піклуючись не стільки про прискорення розгляду справ, скільки заради збереження, а то й посилення впливу на суддю. Адже випадки, коли строки розгляду справ порушуватимуться, виключити абсолютно неможливо. Відповідно ж до пункту 2 частини першої статті 83 названого закону «невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом», є підставою для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, одним з видів якої, як зазначалося, є звільнення судді з посади.

Неважко передбачити, які можливості це відкриває для тиску на суддю – його можна притягнути до дисциплінарної відповідальності аж до позбавлення повноважень (звільнення), а можна «змилюватися» залежно від того, які рішення він приймає – «правильні» чи «неправильні». Чіткі критерії оцінки роботи судді за таких умов встановити неможливо. Тим більше, якщо врахувати,

що порушення встановлених строків розгляду справ можуть виявитися настільки масовими, що послідовне, без огляду на особистості суддів, виконання вимоги цитованої статті може взагалі залишити державу без суддівського корпусу.

Недоліки «Закону про судоустрій і статус суддів» в питанні гарантування незалежності суду і суддів значною мірою є наслідком ставлення українського суспільства до цієї проблеми. У вітчизняному соціумі, у тому числі серед «політичної еліти», на жаль, відсутнє належне розуміння того, що незалежність суду і суддів – це не привілей судової влади, а один з найбільш значущих здобутків людської культури і людської цивілізації, одна з найважливіших гарантій справедливого і безпристрасного судочинства, а рівень її забезпеченості – це своєрідний лакмусовий папірець рівня демократичності держави, утвердження верховенства права.

II

До сфери, якій присвячена дана стаття, пряму чи опосередковану дотичність мають безліч міжнародних проектів, які діють в Україні. Мені важко назвати навіть їх загальну кількість. Відзначу лише, що цими проектами представлена переважна більшість найрозвинутіших країн Європи і світу, зокрема й Канада.

На жаль, з українсько-канадським проектом «Розбудова демократії» ні факультет правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія», який представляє автор даної статті, ні, наскільки мені відомо, інші юридичні науково-освітні заклади і практичні установи, до цього часу контактів не мали.

Найчастіше доводиться контактувати з Проектом з верховенства права Офісу Координатора проектів в Україні Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), проектом Агентства США з міжнародного розвитку (USIAD) «Україна: верховенство права», Фондом Конрада Аденауера, Німецьким фондом міжнародного правового співробітництва.

За допомогою Офісу координатора проектів ОБСЄ в Україні Національним університетом «Києво-Могилянська академія» (НаУКМА) в грудні 2005 року була проведена перша в Україні міжнародна науково-практична конференція

«Верховенство права: питання теорії і практики», в якій поряд з вітчизняними фахівцями взяла участь низка відомих зарубіжних правознавців, а також судді, зокрема судді Європейського Суду з прав людини. Конференція дала можливість поглибити уявлення українських правознавців про становлення концепції верховенства права, його критерії і вимоги, переглянути традиційні підходи до співвідношення права і закону тощо. Хоч і не відразу, це призвело до певних позитивних зрушень у вітчизняній доктринальній правосвідомості.

За підтримки того ж Офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні на факультеті правничих наук НаУКМА у 2004 році був запроваджений (також вперше серед вищих навчальних закладів України) курс «Принцип верховенства права та проблеми його реалізації в Україні», який автором даної статті викладається до цього часу. У жовтні 2008 року за допомогою того ж Офісу координатора проектів ОБСЄ в Україні в НаУКМА була проведена науково-практична конференція «Верховенство права в українській правничій освіті», яка виявилася надзвичайно корисною для молодих викладачів інших університетів України, в значній частині з яких згодом також запроваджені відповідні курси з верховенства права. За підтримки Офісу підготовлена і видана хрестоматія з верховенства права.

Величезна допомога в підвищенні кваліфікації суддів, збільшенні прозорості добору суддівського корпусу, поліпшенні обізнаності громадян з судовою системою була надана проектом Агентства США з міжнародного розвитку (USIAD). За підтримки Проекту в Україні проведено низку науково-практичних конференцій, круглих столів та інших заходів, у яких довелося брати участь авторіві, на яких обговорювалися актуальні питання судової реформи в Україні, запровадження міжнародних стандартів судоустрою і судочинства, підвищення довіри до судів тощо. Останній міжнародний саміт «Суди та суспільство» був проведений вказаним Проектом разом з Асоціацією суддів України та низкою інших міжнародних проектів, зокрема Канадсько-українського проекту судової реформи, у квітні 2010 року. На ньому за участю українських і міжнародних експертів, провідних політиків, суддів обговорювалися шляхи подальшого розвитку верховенства права та розбудови належного врядування в

Україні. І не вина міжнародних проектів, що запропонована самітом рамкова стратегія щодо майбутнього розвитку судової системи в Україні виявилася далеко не повністю реалізованою.

Не менша допомога у реформуванні правової системи України відповідно до європейських стандартів надана Німецьким фондом міжнародного правового співробітництва. Як колишній суддя Конституційного Суду України не можу не відзначити неоціненного внеску Фонду у становлення конституційної юрисдикції в Україні. Організовані Фондом разом з Конституційним Судом України та Федеральним конституційним судом Німеччини заходи по ознайомленню з досвідом роботи конституційної юрисдикції в ФРН, зокрема низка проведених українсько-німецьких колоквиумів з питань, пов'язаних з названою юрисдикцією, були для нас – суддів КСУ першого складу надзвичайно корисними і повчальними. Цікавими виявилися також інші заходи, що відбувалися за підтримки Фонду, в яких мені доводилося брати участь.

Не можна не відзначити також істотного внеску у становлення і розвиток правової системи незалежної України Фонду Конрада Аденауера. Важко навіть перерахувати всі заходи, які проводилися за його активної участі і підтримки. Особливо корисними були організовані ним разом з Лабораторією законодавчих ініціатив та іншими організаціями конференції і круглі столи з конституційної реформи в Україні, принципів правової держави як складової європейської політичної ідентичності та ін.

Не можу не відзначити також цікавих і плідних експертних зустрічей, присвячених розвитку конституційного ладу в Україні, зокрема формуванню коаліції і уряду, організованих Представництвом вказаного Фонду в Україні та Лабораторією законодавчих ініціатив.

Активну участь в організації таких зустрічей (а їх було чимало) брала також Вестмінстерська фундація за демократію «Підвищення ефективності українського парламентаризму».

Більшою чи меншою мірою до сфери верховенства права долучалися також інші міжнародні проекти, зокрема Представництво Фонду Фрідріха Науманна в

Україні, Проект Європейського Союзу «Прозорість та ефективність функціонування судової системи України» та ін.

Українська юридична спільнота загалом високо оцінює внесок міжнародних проектів у становлення демократії в Україні, у тому числі зусилля, спрямовані на утвердження в ній верховенства права.

Те, що реалізація цілей, плідних ідей і програм, започаткованих цими проектами, великою мірою не відбулася, залежить, повторюю, не від них. Це вже наші, українські проблеми, про які згадувалося вище. Хочеться вірити, що посіяні цими Проектами зерна не лише проростуть (вони вже «прокльовуються»), а й дадуть добрі плоди.

Очевидно міжнародні проекти були б ще ефективніші, якби між ними була більша координація і чіткіший розподіл співпраці з українськими установами і організаціями.

1. Кампо В. М. Деякі проблеми реалізації принципу верховенства права в практиці конституційної юстиції. Бюлетень VII зборів Світового конгресу українських юристів. К.2010.
2. The Rule of Law. Konrad-Adenauer-Stiftung. 1997. – P.68-70
3. Таманага Браян. Верховенство права. Історія. Політика. Теорія. К., 2007. – С.125
4. Waldron J. Is the Rule of Law an Essentially Contested Concept (in Florida)? 21 Law and Philosophy 137 (2002).
5. Головатий С. Верховенство права. У трьох книгах. К., 2006.
6. Конституційний суд України. Висновки. – Кн.5 – К., 2005.
7. Аллан Т.Р.С. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права. К., 2008.
8. Газета «День», 2-3 липня 2010 р.
9. Газета «Дзеркало тижня», 3 липня 2010 р.
10. Газета «Дзеркало тижня», 17 липня 2010 р.
11. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Електронна база законодавства України // [http: zakon1.rada.gov.ua](http://zakon1.rada.gov.ua)
12. Мельник М.І., Хавронюк М.І. Нові антикорупційні закони: пил в очі чи граната в руках мавпи? // Дзеркало тижня. 19 грудня 2009 року.

13. Dicey A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. – 1959 (1961). – p. 232, 235 . Див. також Дайсі А. Вступ до вчення про право Конституції. Анатомія лібералізму. Політико-правничі вчення та верховенство права. К., 2008. – с.515, 522, 527.
14. Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т.1. М., 2000.
15. Див.: Рижков Г. Принцип правової держави в Основному Законі і судова практика Федерального конституційного суду. Німецький фонд міжнародного наукового співробітництва. 2005.
16. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства – визначальна засада нової доктрини адміністративного права. В кн.: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. К.. 2008..
17. Правосвідомість і правова культура як базові чинники державотворчого процесу в Україні. Харків «Право», 2009
18. Газета «Дзеркало тижня», 12 червня 2010 р.
19. Карпачова Н.І. Омбудсман України на захисті прав і свобод людини в умовах глобальної фінансово-економічної кризи. Право України, 2010, № 2.
20. Вітик І., Костюк В. Щодо окремих правових аспектів реформування правосуб'єктності Служби безпеки України. Право України. 2009, № 12.
21. Право України, 2009, № 2
22. Право України, 2009, № 12.
23. Право України, 2010, № 2.
24. <http://www.pravda.com.ua/news/2009/6/3/95914.htm>.