

СТРУКТУРА ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА: АНАЛІЗ КРІЗЬ ПРИЗМУ ЙОГО ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

© Крижова О. Г., 2016

Проаналізовано необхідність дослідження структури принципу верховенства права. Розглядаються різні підходи до виділення складових цього принципу та їх значення у контексті його правозастосування.

Ключові слова: верховенство права, принципи права, структура верховенства права, елементи верховенства права.

О. Г. Крыжова

СТРУКТУРА ПРИНЦИПА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА: АНАЛИЗ СКВОЗЬ ПРИЗМУ ЕГО ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

В статье анализируется необходимость исследования структуры принципа верховенства права. Рассматриваются различные подходы к выделению составляющих этого принципа и их значение в контексте его правоприменения.

Ключевые слова: верховенство права, принципы права, структура верховенства права, элементы верховенства права.

O. G. Kryzhova

THE STRUCTURE OF THE PRINCIPLE OF THE RULE OF LAW: THE ANALYSIS IN THE LIGHT OF ITS ENFORCEMENT

The article analyzes the necessity of studies of the structure of the principle of the rule of law. It examines different approaches to the selection of the components of this principle and its importance in the context of its enforcement.

Key words: the rule of law, principles of law, the structure of the rule of law, the elements of the rule of law

Постановка проблеми. Принципу верховенства права у правозастосовній практиці має втілюватися перш за все завдяки тлумаченню його змісту, глибшому розумінню його сутності усіма суб'єктами правозастосування. Одним із аспектів цього процесу є виокремлення усіх елементів верховенства права, дослідження їх як поодинокі, так і в єдності. Окрім того, доктрина верховенства права хоча й має глибоке історичне коріння і в основі своїй залишається незмінною, проте з розвитком усіх сфер суспільного життя набуває нових смислових характеристик, які також мають бути враховані при дослідженні структурних складових цього принципу. Досвід країн англо-американської правової системи, які тривалий час досліджували верховенство права саме у руслі вивчення різноманітних його аспектів окремо та в сукупності, свідчить, що такий шлях є одним з найефективніших, адже призводить до створення зрозумілого та надійного теоретичного підґрунтя для його практичної реалізації.

Мета дослідження. Досліджено різні погляди на структуру принципу верховенства права, проаналізовано та осмислено з тим, щоб здійснити кроки у напрямку визначення найоптимальнішого для української правової системи складу елементів цього принципу. При цьому з'ясовано сутність верховенства права у такий спосіб буде у руслі перспектив його практичного застосування.

Стан дослідження. Вивченням структури принципу верховенства права займалися такі вітчизняні науковці, як Б. Малишев, С. Погребняк, П. Рабінович, С. Серьогін, С. Шевчук та інші. Серед іноземних дослідників варто згадати М. Розенфілда, Б. Таманаги, Л. Фуллера. Втім, погляди правознавців з цієї тематики охоплюють дуже широке коло питань, що породжує необхідність у виокремленні та аналізі тих елементів, які є актуальними та першочерговими на сучасному етапі розвитку суспільного життя у нашій державі.

Виклад основних положень. Так, професор П. Рабінович зауважує існування в сучасній юридичній науці двох основних способів інтерпретації змісту верховенства права: а) “поелементного” та б) “інтегрального”. Перший характеризується намаганням дослідити це явище через поєднання значень кожного з двох самостійних терміно-понять: право і верховенство. Другий полягає у розкритті змісту верховенства права лише за посередництвом зазначення його “елементів” (аспекти, вимоги, властивості, прояви, риси) [1, с. 4]. Кожен з них має свої переваги та недоліки, проте особливої уваги щодо впровадження досліджуваного нами принципу верховенства права у правозастосовну діяльність заслуговує саме інтегральний підхід. Він дозволяє нам не лише розглянути структуру верховенства права, але й дослідити усю багатовимірність застосування цього принципу у процесі реалізації права загалом та в окремих його аспектах зокрема. Окрім того, як слушно зазначає П. Рабінович, на засадах “інтегрального” підходу до з'ясування сутності верховенства права побудоване і його розуміння Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ), який, традиційно уникаючи вичерпного визначення цього терміно-поняття (як, до речі, й багатьох інших), постійно збагачує його зміст все новими “важливими елементами” [1, с. 11]. Отже, з погляду правозастосування принципу верховенства права, зокрема у процесі відправлення судочинства, доцільно вивчати його за допомогою інтегрального підходу.

Разом з тим, надважливим у процесі саме такого з'ясування змісту верховенства права у контексті його правозастосування є осмислення верховенства права як єдиного і неподільного принципу, який хоч і складається з окремих елементів, проте може бути реалізований лише за умови їх єдності. Також варто, на нашу думку, вкрай уважно підходити до включення того чи іншого елемента до складу цього принципу, оскільки є певний ризик надмірного розширення його змісту. Така ситуація видається небажаною, адже що зрозумілішим і чітко визначеним буде принцип верховенства права, то ближчою є перспектива належного його відображення у нормативно-правових актах та у правозастосовній діяльності. Так само і надмірне спрощення цього принципу матиме негативні наслідки, оскільки призведе до звуженого його трактування, а отже, і до обмеженої реалізації. Відтак надзвичайно важливо визначити оптимальну структуру верховенства права, що дасть змогу налагодити його ефективне правозастосування у межах правової системи України.

Погляди вітчизняних науковців на структуру принципу верховенства права дещо різняться. Так, на думку А. Зайця, принцип верховенства права конкретизується в таких складових: принцип мінімальної достатності правового регулювання суспільних відносин і всезагальності права, принцип зв'язаності держави правами і свободами громадян, принцип позапартійності права, його відносної самостійності щодо політичних сил; верховенство Конституції та законів України [2, с. 3].

Розглянемо також ідеї С. Погребняка, який розробляє два аспекти верховенства права: формальний і матеріальний. Формальний аспект верховенства права передбачає такі вимоги: 1) у суспільстві має взагалі існувати система права як сукупність норм; 2) норми права повинні бути зрозумілими (чіткими, ясними і несуперечливими), а система права прозорою (транспарентною); 3) норми права повинні бути доступними (тобто оприлюдненими) й зазвичай не мати

зворотної дії; 4) право має бути розумно стабільним, а правотворчість – послідовною; 5) повинна існувати усталена практика реалізації норм права, яка підтримується гарантією їх однакового застосування. Своєю чергою, матеріальний аспект верховенства права полягає в тому, що мають існувати доволі чіткі змістовні стандарти, які визначають суть позитивного права. Отже, верховенство права – це панування права певного змісту. У цьому випадку право стримує державу не фактом існування правил і процедур; воно обмежує державу за змістом її юридичних актів. Для демонстрації цієї ідеї слушною є метафора “верховенство права над законом”. Основними цінностями, що асоціюються з цим аспектом, є гідність людини, стриманість державної влади [3, с. 22].

На відміну від С. Погребняка, Б. Малишев виділяє три аспекти у верховенстві права: 1) структурно-функціональний аспект: наявність індивіда і держави; здійснення державою правотворчої та правозастосовчої діяльності; наявність незалежної і професійної судової влади; 2) процедурний аспект, який базується на восьми вимогах до моральності права Л. Фуллера, відповідності правотворчої та правозастосовчої діяльності держави певним стандартам: заборона зворотної дії закону; вимога оприлюднення законів; вимога уникнення частих змін законів; вимога ясності та несуперечливості змісту законів; вимога щодо однакового застосування закону; реалізація органами державної влади своїх повноважень у межах та в спосіб, передбачений законом; застосування покарання виключно на підставі відповідного закону (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Б. Малишев зазначає, що саме на цьому аспекті верховенства права у своїй практиці робить наголос Європейський суд з прав людини (наприклад, у Рішенні Броніовські (*Broniowski*) проти Польщі від 22.06.2004 р. зазначається: “Принцип верховенства права, що перебуває в основі Європейської Конвенції, вимагає, щоб держави дотримувалися і застосовували закон передбачуваним і послідовним чином, а також забезпечували правові та практичні умови для його застосування”); 3) змістовний аспект: наявність мета-правового відношення між людиною та державою, у якому, по-перше, людина має права, а держава – відповідні юридичні обов’язки щодо забезпечення цих прав; по-друге, природні права людини мають пріоритет над правами держави, суспільства, соціальних груп [4, с. 19].

Варто також розглянути погляди на питання структури верховенства права іноземних науковців, оскільки їх бачення верховенства права було сформоване у межах усталеної західної правової системи, у яку органічно вплетена досліджувана нами доктрина. Зокрема американський вчений-правознавець Лон Фуллер згадує про вісім елементів верховенства права, які були визначені ним як такі, що необхідні суспільству, яке прагне керуватися принципом верховенства права. Насамперед це закони, що повинні існувати і яких повинні дотримуватись всі, включаючи урядовців. Також такі закони мають бути опубліковані, а також повинні мати перспективний характер, щоби ефект від закону виникав лише після того, як його буде прийнято. Окрім того, на думку дослідника, закони повинні бути написані з достатньою ясністю, щоб уникнути несправедливого застосування, а також мають уникати протиріч та не повинні приписувати неможливе. І нарешті, Фуллер пише про те, що закон повинен мати тривалу дію в часі, щоб правила могли набути формального характеру. Однак, закон також повинен бути своєчасно переглянутий, якщо основні соціальні та політичні обставини змінилися. Не менш важливим є на його думку те, що офіційні дії повинні відповідати заявленому у нормативно-правовому акті правилу поведінки [5, с. 39]. Втім, така концепція виглядає не достатньо завершеною в умовах українських реалій, у зв’язку з чим доцільно розглянути й інші погляди на це питання.

Британський юрист Том Бінгем розглянув 8 “складових” верховенства права, які включають: 1) доступність правотвору (положення якого мають бути зрозумілими, чіткими та передбачуваними); 2) питання юридичних прав мають, як правило, вирішуватись на підставі праводавства, а не за розсудом; 3) рівність перед правотвором; 4) влада має здійснюватись відповідно до праводавства, справедливо й розумно; 5) права людини мають бути захищені; 6) мають бути надані засоби для врегулювання спорів без невинуватих витрат або затримок; 7) суди мають бути справедливими; 8) держава має дотримуватись своїх зобов’язань у межах як міжнародного, так і національного праводавства [6, с. 69]. Вітчизняний правознавець С. Серьогін, використовуючи ідеї Бінгема, пише, що сьогодні можливо знайти консенсус стосовно необхідних

складових верховенства права, а також правової держави, які будуть не тільки формальними, але й субстантивними або матеріальними. Це такі аспекти: 1. Законність, зокрема прозорий, підзвітний і демократичний процес прийняття законодавства. 2. Правова визначеність. 3. Заборона свавілля. 4. Доступ до правосуддя, що забезпечується незалежними та безсторонніми судами. 5. Дотримання прав людини. 6. Недискримінація і рівність перед правом [6, с. 70].

Доволі актуальним та цікавим виглядає опублікований Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) з метою забезпечення концептуальної основи для аналізу проблем з верховенством права, а також як посібника для проведення оцінки сектора правосуддя і для проектування і визначення пріоритетності програмних заходів документ, у якому викладено п'ять елементів, що становлять зміст верховенства права. Це такі елементи: 1) порядок і безпека – верховенство права не може існувати в злочинному середовищі або там, де суспільний порядок порушений і громадяни побоюються за свою безпеку. Виконавча влада безпосередньо відповідає за дотримання порядку і безпеки, але судова влада відіграє важливу роль у захисті права і мирному вирішенні конфліктів; 2) легітимність: закони є легітимними, коли вони є результатом суспільного консенсусу. Легітимність як безпосередньо закону, так і процедури, згідно з якою його прийнято. Така процедура повинна бути відкритою і демократичною; 3) система стримувань і противаг – верховенство права залежить від поділу владних повноважень між різними гілками та рівнями влади. Незалежній судовій владі відводиться важлива стримувальна роль. Водночас система стримувань і противаг забезпечує відповідальність судової влади перед іншими гілками влади. Як і всі гілки влади, судова гілка також відповідальна перед громадськістю; 4) справедливість, яка складається з чотирьох субелементів: (1) рівне застосування закону, (2) процедурна справедливість, (3) захист прав людини і громадянських свобод, і (4) доступ до правосуддя; 5) ефективне застосування – цей елемент стосується дотримання і застосування законів. Без послідовного їх виконання і застосування до всіх громадян та інших жителів існування верховенства права є неможливим. Судова влада є важливим елементом процесу правозастосування [7]. Варто зазначити, що кожен з цих елементів не до кінця реалізований у нашій державі, а отже, очевидним є й те, що і принцип верховенства права в Україні є далеким від перспективи активного правозастосування.

Усі наведені вище елементи принципу верховенства права заслуговують на увагу та ретельне дослідження. Вони розкривають різні аспекти цього принципу, визначають основні напрями його застосування. Проте, слід визнати, що в контексті нашого дослідження деякі з них мають доволі невизначений характер, у зв'язку з чим жодним чином не конкретизують межі правозастосування верховенства права, хоча загалом відповідають його суті та історичному змісту. Серед них, наприклад, ті, що стосуються необхідності існування права та держави як структурних складових верховенства права. Інші є більшою мірою умовами реалізації верховенства права, аніж його складовими. Так, сьогодні гостро стоїть у нашій державі питання налагодження таких важливих аспектів панування верховенства права, як правопорядок, легітимність, ефективність системи стримувань і противаг та інших.

Водночас постає питання про вичерпність складових принципу верховенства права. Судячи із запропонованого вітчизняними та зарубіжними науковцями переліку елементів, що складають даний список, встановити їх конкретну кількість доволі складно. Окрім того, на нашу думку, суспільні та політичні обставини у конкретний історичний момент можуть виводити на передній план окремі елементи, що повинні відігравати визначальну роль у втіленні верховенства права в життя. І навпаки, деякі з елементів принципу верховенства права можуть втрачати свою актуальність у процесі розвитку практики його реалізації. Тому, з погляду правозастосування верховенства права у нашій державі першочергового та найбільш пріоритетного значення сьогодні набувають незалежність та ефективність судової гілки влади, доступність та дієвість засобів захисту прав та свобод людини та громадянина.

Окрім того, принципово важливим аспектом верховенства права видається суспільне усвідомлення та визнання змісту верховенства права. Так, відомий дослідник верховенства права Б. Таманаха наголошує на необхідності існування у населення культурного переконання, що право повинно бути вищим за все. Це, на його думку, істотний елемент верховенства права, якого

найважче досягти. Населення повинно вірити, що право відображає його цінності і слугує його інтересам. Загальна довіра до права повинна формуватися у кожного покоління, знову і знову, зусиллями суб'єктів юриспруденції, що виконують свої юридичні зобов'язання [7].

Висновки. Дослідивши погляди на структуру верховенства права у вітчизняній та зарубіжній науці, зазначимо її важливість для процесу правозастосування цього принципу. Велика кількість запропонованих дослідниками складових верховенства права нашою думкою про складність формування вичерпного переліку елементів принципу верховенства права та необхідність виділення тих з них, які є найбільш актуальними з точки зору сучасного правозастосування цього принципу та можуть сприяти його подальшому становленню у вітчизняній правовій системі. Саме тому в цьому контексті та в умовах сьогоденних українських реалій ми зупинилися наразі на тих складових, що потребують підвищеної уваги науковців та юристів-практиків. Це незалежність та ефективність судової гілки влади, доступність та дієвість засобів захисту прав та свобод людини та громадянина, а також суспільне усвідомлення та визнання змісту верховенства права.

1. Рабінович П. Верховенство права: сучасні вітчизняні підходи до інтерпретації / П. Рабінович, О. Луців // Вісник академії правових наук України. – 2012. – № 2. – С. 3–16. 2. Заєць А. Принцип верховенства права (теоретико-методологічне обґрунтування) / А. Заєць // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 1. – С. 3–13. 3. Погребняк С. П. Основоположні принципи права: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юр. наук: спец. 12.00.01 “теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень” / С. П. Погребняк. – Харків, 2009. – 37 с. 4. Малишев Б. В. Принцип верховенства права (теоретико-правовий аспект) / Б. В. Малишев // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – № 8. – С. 14–20. 5. Lon L. Fuller *The morality of law* / Lon L. Fuller // New Haven, Connecticut: Yale University Press. 1964. – Pp. viii, 202. 6. Серьогін С. В. Верховенство права в Україні: проблеми розуміння та застосування. Монографія. / С. В. Серьогін // Дніпропетровськ: Середняк Т. К., – 2014. – 124 с. 7. *Guide to Rule of Law Country Analysis: The Rule of Law Strategic Framework* [Електронний ресурс] / USAID's Office of Democracy and Governance – Режим доступу: <http://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Books/Guide-to-Rule-of-Law-Country-Analysis>. 8. Brian Z. Tamanaha. *The History and Elements of the Rule of Law* [Електронний ресурс] / Washington University in St. Louis Legal Studies Research Paper No. 12-02-07. – Режим доступу: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2012845##