

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА: СУТНІСТЬ І СТРУКТУРА

С. Погребняк

*Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого
(Харків, Україна)*

Як відомо, принцип верховенства права (англ. – rule of law) є одним з провідних елементів загальних засад конституційного ладу будь-якої сучасної демократичної, правової держави. Він являє собою похідну всіх загальних засад права: як ціннісний сплав ідей справедливості, рівності, свободи і гуманізму верховенство права формує відповідний образ правової системи і визначає ті умови, що дозволяють перетворити цей образ на реальність.

Характеризуючи даний принцип, насамперед слід з'ясувати, *над чим право панує і здійснює своє верховенство*. Не можна погодитись із спробами звести цю проблему до питання про першість права щодо інших суспільних регуляторів. Більш точним є зміщення акценту у визначенні змісту верховенства права на проголошення його першості перед державою. Внаслідок цього суверена, який проголошує право, заміщує чи має тенденцію заміщувати суверенне право. Однак ще більш влучно характеризувати право як явище, що має перевагу над будь-якими рішеннями і діями окремих суб'єктів; усі подібні рішення і дії «проходять перевірку» правом. У такому випадку цей принцип буде звернений як до приватних осіб, так і до державних органів і посадових осіб (в тому числі до суб'єктів нормотворення), що дозволяє обґрунтувати безумовний обов'язок усіх суб'єктів поважати право, забезпечити ситуацію, за якою суспільство є вільним як від приватного, так і від державного свавілля. Іншими словами, це «верховенство права, а не особи». Яскрава альтернатива верховенству права – статут Василіска Семеновича Бородавкіна про «неперешкоджання градоначальників законами», описаний в «Історії одного міста» М. Салтикова-Щедріна.

У сучасній літературі поза всяким сумнівом існує багато різних конкуруючих визначень верховенства права. Утім, всі вони можуть бути зведені до двох основних груп, відомих як «формальна» і «матеріальна» (змістовна) концепції. Такий поділ є стандартом у теорії права. Основну відмінність між ними можна визначити так: формальні теорії зосереджуються на належних джерелах і формі законності, тоді як матеріальні теорії включають також вимоги до змісту закону (зазвичай він має узгоджуватися з правовими або моральними принципами).

На нашу думку, більш обґрунтованими є саме матеріальні концепції, оскільки формальні теорії часто-густо призводять до висновків, абсурдних з точки зору нашого праворозуміння (наприклад, у літературі слушно підкреслюється, що відповідно до формальних теорій закон може встановити рабство, жодним чином не порушуючи принцип верховенства права).

Спробуємо викласти наше розуміння принципу верховенства права, яке ґрунтується на ідеї виокремлення двох його аспектів: формального і матеріального.

З формальної точки зору верховенство права полягає в тому, що *в суспільстві мають існувати правові норми, яких дотримуються всі суб'єкти, в тому числі держава*. У цьому випадку право обмежує державу самим фактом існування правил і процедур. У свою чергу індивід знає, як себе поводити та якої поведінки він може очікувати від інших суб'єктів. У такому сенсі можна говорити про право як про універсальну соціальну граматику, головне призначення якої полягає у створенні умов можливості спільного життя людей, тобто умов функціонування людської спільноти. Воно є альтернативою заснованому на пристрастях індивідуальному свавіллю та насильству. Основні цінності, які асоціюються з цим аспектом верховенства права, – порядок, передбачуваність, упевненість, законність, правова безпека.

Формальний аспект верховенства права *висуває такі вимоги*: (1) у суспільстві має взагалі існувати система права як сукупність норм; (2) ці норми права повинні бути зрозумілими (чіткими, ясними і несуперечливими), а правовий порядок – транспарентним; (3) ці норми права повинні бути

доступними (тобто оприлюдненими) і 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 одноманітного застосування.

Ці правила в найбільш яскравому вигляді втілені в так званій процесуальній версії природного права Л. Фуллера, яка пропонує вісім вимог внутрішньої моралі права. На думку відомого американського філософа права, внутрішня мораль права не є чимось доданим або встановленим для влади права, а є суттєвою умовою самої цієї влади, а кожний відступ від принципів внутрішньої моралі права є зневагою гідності людини як відповідальної особи.

Виконання вимог, що випливають з формального аспекту верховенства права, забезпечується *низкою юридичних інструментів і інституцій*, серед яких особливе значення мають: (1) правила нормотворчої техніки; (2) «технічне обслуговування» системи права (законодавства); (3) обов'язок оприлюднення нормативно-правових актів і загальна заборона їх зворотної дії; (4) принцип правової визначеності; (5) принцип «економії закону»; (6) принцип добросовісності; (7) ефективна судова система, яка відповідає, зокрема, за узгодженість між юридичними діями та проголошеними нормами.

Матеріальний аспект верховенства права полягає в тому, що мають існувати *доволі чіткі змістовні стандарти, які визначають суть позитивного права*. Таким чином, 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». Основні цінності, які асоціюються з цим аспектом верховенства права, – гідність людини, поміркованість державної влади.

Матеріальний аспект верховенства права *висуває такі вимоги*:

1) *норми права мають відповідати стандартам основних прав і свобод людини і громадянина*. Акцент на правах людини при характеристиці принципу верховенства права є не випадковим. Насамперед слід нагадати, що права людини становлять невід'ємний компонент права, його *raison d'être*; їхнє існування поза правом і без права неможливе, так само як і право немислиме без прав людини. Можна погодитись з тим, що система норм не може претендувати на статус права, якщо вона не гарантує свободу і рівність за допомогою прав людини і громадянина. За інших обставин говорити про верховенство права безглуздо – через відсутність самого права;

2) *норми права мають відповідати загальним засадам права, іншим принципам природного права*. Як зазначає Конституційний Суд України в рішенні від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 у справі про призначення судом більш м'якого покарання, верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо.

Виконання зазначених вимог, зокрема, *забезпечується*: (1) уявленням про обмеженість впливу держави на зміст права; (2) наявністю чітко викладеного переліку прав людини (який міститься насамперед в конституціях); (3) наявністю судової системи, за допомогою якої будуть усуватися відхилення від стандартів прав людини, загальних принципів права та інших стандартів природного права; (4) міжнародними угодами з прав людини (насамперед – Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року); (5) належної процесуальної правової процедури, яка підвищує ймовірність прийняття нормативно-правових і індивідуально-правових актів, що є правовими за своїм змістом; (6) принципом пропорційності, за допомогою якого можуть визнаватися нечинними нормативно-правові і індивідуально-правові акти, що не відповідають змістовним стандартам права; (7) принципом добросовісності, який у випадку з матеріальним аспектом верховенства права має на меті попередження штучного протиставлення права і закону, зловживання абстрактними змістовними стандартами права; (8) сильною конституційною традицією та відповідною загальнокультурною ситуацією.

Як слушно підкреслює Б. Таманага, верховенство права існує завдяки поширеній і незаперечній переконаності у верховенстві права, у непорушності певних фундаментальних обмежень, накладених правом на державну владу, а не тільки через функціонування конкретних правових механізмів; межі покладає не закон, а ставлення до закону. Саме загальна прихильність суспільства до верховенства права і є тією тасмничою властивістю, яка приводить верховенство права у дію. Інакше цей принцип, користуючись порівнянням А. Шайо, нагадує парасольку, залишену дома в день, коли дощить.