

Падалка Р. О.
Національний педагогічний університет
імені М. П. Драгоманова

ПРОБЛЕМА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА У КОНТЕКСТІ ЙОГО СПІВВІДНОШЕННЯ ІЗ ПРИНЦИПОМ ВЕРХОВЕНСТВА ЗАКОНУ

Розглядається питання практичної реалізації принципу верховенства права в умовах сучасної Української держави в контексті його співвідношення із принципом верховенства закону.

Ключові слова: право, закон, принцип верховенства права, принцип верховенства закону, правова держава, права людини.

Можна без сумніву констатувати, що у сучасній українській юриспруденції переважає радянський позитивістський погляд на право, в результаті чого відбувається безпідставне ототожнення останнього із законом. Прихильники позитивізму не замислюються над тим, яким повинно бути право, оскільки воно, на їх думку, вже й так санкціоновано у відповідних юридичних актах. Такий погляд призводить до переоцінки значення ролі державних органів та держави в цілому. Юридичний позитивізм намагається знайти деяку єдину та глобальну силу, що забезпечить для правової системи логічний зв'язок та запропонує ясне й чітке визначення права. Він знаходить цю силу у владі суверена. Однак, для більшості сучасних держав суверен не може бути однією особою. Сьогодні персоніфікованих суверенів (у переважній більшості країн) замінили державні механізми, які встановили закони для обслуговування і функціонування державного апарату. Отже, на мій погляд, всі спроби українських юристів-позитивістів знайти “глобальну силу суверена” – є марними, оскільки не можуть додати нічого принципового для вирішення парадоксу позитивізму: джерело права, яке має обмежувати державну владу – це сама держава. Натомість вирішення даного парадоксу надзвичайно тісно пов'язано із питаннями реалізації та співвідношення принципів верховенства права та закону, які ми й плануємо розглянути у межах даної статті.

Постійний та глибокий інтерес до проблем верховенства права та верховенства закону демонстрували такі українські вчені-юристи як В. Бабкін, В. Забігайло, А. Засць, О. Зайчук, М. Козюбра, А. Козловський, Є. Кубко, Є. Назаренко, В. Опришко, М. Орзіх, В. Погорілко, О. Петришин, П. Рабінович, І. Римаренко, В. Селіванов, С. Сливка, О. Скакун, В. Тацій, Є. Тихонова, Н. Оніщенко, М. Цвік, В. Шаповал, Я. Шевченко, Ю. Шемшученко, В. Шкода, Л. Юзьков та ін.

Чимало сучасних вітчизняних науковців продовжують відстоювати ідеї тотожності принципів верховенства права та верховенства закону (законності). У спробі розглядати допозитивність права (його примат над державою) такі вчені вбачають намір своїх опонентів роз'єднати зміст і форму права, протиставляння права закону, що, на їх думку, є “юридичною помилкою” [6; с. 4]. При цьому прибічники концепції тотожності закону та права виходять з наступного.

1. Концепція примата права над законом начебто принижує значення останнього, його вищої юридичної сили. Такий підхід вбачається неконструктивним з позицій

формування стрункої та ефективної системи права, визначення чітких орієнтирів у правозастосуванні, оскільки правова система, як поєднання сукупності відповідних норм і практики їх застосування, побудована на засадах очевидної ієрархії та субординації.

2. Визнання верховенства права над законом призводить до визнання ідей суддівської (судової) нормотворчості. В результаті цього протиставляється право закону та визнається за судами прерогатива встановлювати нормативний зміст “надпозитивного права” і приймати на цій основі рішення. При цьому увага акцентується не на законі, а на деформалізованій нормі права. Такий нормативізм не узгоджується з основами демократії, які затвердилися за результатами історичного розвитку. Згідно з ними саме орган законодавчої влади – парламент, як колегіальний орган народного представництва, має найбільшу можливість приймати соціально і політично узгоджені й скоординовані рішення. До того ж нормативна правотворчість суддів не відповідає конституційним положенням щодо поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Не узгоджується вона й із зафіксованим в Основному Законі принципом народного суверенітету. Судові рішення об’єктивно поступаються законам з огляду на можливості їх використання для задоволення складних потреб регулювання суспільних відносин. Треба зважити й на те, що законність, визначена як одна з основних засад судочинства (ч. 3 ст. 129 Конституції). Нарешті, існують політичні реалії, позначені, зокрема, відсутністю традиції незалежності суду, вразливістю соціального і юридичного статусу суддів.

3. Принцип верховенства закону тотожний принципу верховенства права, оскільки полягає у зусиллях впровадити ідеї природного права і реалізувати їх у процесі правозастосування [7; с. 5-7].

На мою думку, із вищевказаними твердженнями не можна цілком погодитися з наступних причин.

У процесі запровадження положень Конституції України як юридичної основи законотворення, створення сучасної законодавчої системи, усвідомлення суті прогресу в національному праві, співвідношення законодавства із системою права і національною правовою системою методологічними орієнтирами мають бути конституційні принципи “верховенства права” щодо його обов’язковості у законотворчій діяльності; “верховенства Конституції” щодо законодавчих та інших правових актів, а також “верховенства закону” в ієрархії всіх інших нормативних актів. Слід підкреслити, що ці принципи можуть слугувати ґрунтовними засадами як у процесі правотворення, так і правозастосування лише у своєму взаємозв’язку, взаємоузгодженості, діалектичній взаємодії. Не можна абсолютизувати значення ані принципу верховенства права, ані принципу верховенства закону, як не можна абстрактно розглядати категорії “право” і “закон”, безапеляційно стверджуючи, що “...не абстрактна і розмита категорія права, а саме закон є головною точкою відліку для встановлення правопорядку в країні” [8; с. 4]. Нагадаю, що тоталітарні правопорядки й досі будуються на законі, на принципі диктатури закону.

Визнання і застосування в законотворчій діяльності, і особливо в процесі забезпечення законності і справедливості, в правозастосуванні принципу верховенства права обумовлює, в першу чергу, необхідність глибокого усвідомлення міри

саморозвитку права як явища недержавного походження і міри його похідності від держави. А це в свою чергу актуалізує наукове розроблення проблеми методології як пізнання права, так і правотворення (зокрема, законотворення) і правозастосування.

Сутність діалектичної взаємодії конституційних принципів верховенства права і верховенства закону (ст. 8 Конституції України) полягає насамперед у тому, що вона є проявом загального і особливого в праві. Юридичний закон або позитивне право, що витікає з волі законодавця – це конкретна державна нормативно-юридична форма вираження права як складного об'єктивного соціально-культурного явища. Коріння права, справжні його витoki сягають у об'єктивний природний порядок речей, глибину реального соціального буття, суспільні індивідуальні і колективні потреби та інтереси, відносини суспільного виробництва (матеріального і духовного) [1; с. 4]. В цьому аспекті право в його загальному розумінні, – як слушно підкреслював відомий російський вчений-правник Г. Ф. Шершеневич, – є поняття соціологічне, а не юридичне. Якщо право є людське утворення, то усвідомлення його сутності неможливе без розуміння природи людини у всіх її проявах, без проникнення у потреби людини, її здібності, прагнення” [9; с. 25].

Юридичний закон дає певне вираження зовнішньої форми правової природи речей, що безпосередньо спостерігаються, тобто зовнішніх проявів людських взаємовідносин. З цього приводу слушно зазначив К. Маркс, який писав, що правова природа речей не може “приспосовуватися до закону – закон, навпаки, повинен пристосовуватися до неї”. Законодавець шляхом законотворення, тобто встановлення норм права, які він повинен виводити з реально існуючих суспільних відносин, життєво необхідних потреб надає праву форму загальності та істинної визначеності. Проте це не означає, що воля законодавця сама по собі і є правом, вона є лише засобом його об'єктивізації, конкретизації і реального застосування.

Саме тому існує об'єктивна різниця між правовим полем і простором дії закону: дія закону поширюється від верху до низу, а вплив права відбувається і від низу до верху, і від верху до низу.

Сучасне національне правознавство у своєму визначенні і дослідженні права, з позиції багатofакторного підходу, повинно враховувати взаємодію духовних і матеріальних засад формування цього суспільного явища, впливу його ідейних і ціннісних моделей, а також досвіду їх практичної реалізації. Право не повинно цілком зводитися ані до матеріальних умов (базису) того суспільства, що його породжує, ані тільки до надбудови, до відповідної системи ідей і соціальних цінностей. Право є відображенням і одночасно детермінантою матеріального і духовного, зокрема економічного і політичного інтересу і, відповідно, економічного і політичного розвитку [4; с. 12]. Право – це не тільки один з результатів взаємодії цілого ряду економічних, політичних, ідеологічних, моральних, релігійних тощо факторів суспільного розвитку, а й самостійний суспільно-культурний чинник, одна з його причин. Саме тому важливим методологічним напрямом наукових досліджень права мають стати історичні дослідження, де б предметом вивчення була саме історія права, замість даних, які традиційно бралися із історії держави, історії економіки, філософії, культури тощо.

На мою думку, право і закон взаємопов'язані, але різнопорядкові соціальні

явища. Як об'єктивне соціально-культурне явище, право і за часом, і за своєю суттю і змістом передує юридичному закону як продукту суб'єктивної творчості, похідному волеустановчому акту законодавця [2; с. 163]. Але мова не йде про просте протиставлення права законів. Йдеться про складну природу їх діалектичного взаємозв'язку, коли одне й теж поняття права по-різному може визначатися на різних ступенях його конкретизації.

Дійсно, тільки інституційоване у формі закону, нормативного акта право може виконувати роль регулятора суспільних відносин. Зовнішня, примусова обов'язковість є однією із суттєвих ознак юридичної норми, за допомогою якої лише і можлива реалізація суті права – забезпечення суспільно необхідної рівноваги двох моральних інтересів – свободи особистості, загального блага.

Однак, у конкретній дійсності зміст права в процесі законотворення може бути й викривлений. Закон, будучи волеустановчим актом законодавця, незважаючи на всю його прогресивність як форми правотворення, за своєю суттю є певним суб'єктивним вираженням права або визначення поняття справедливості щодо належної (в конкретних умовах і конкретних відносинах) рівноваги між приватною свободою і публічним благом. Хоча зрозуміло, що окремі (або часткові) форми або прояви права, тобто чинні закони в конкретно-історичних суспільствах і державах мають характер цілком відносний і тимчасовий, оскільки необхідно визначаються різними плінними історичними умовами, важливу роль серед яких відіграють ідеологічні фактори. Юридичний закон як загальне поняття після свого визначення (формулювання) і схвалення законодавцем здійснюється в юридичній практиці через особливі судження в одиничних, конкретних випадках або справах. При всій своїй можливій техніко-юридичній досконалості закон не може охоплювати усі різноманітні життєві ситуації, які складаються й можуть скластися в суспільстві.

Окрім цього, слід враховувати, що в процесі законотворчої діяльності законодавець, хоч він зовні начебто намагається будувати свою поведінку (на етапах підготовки, обговорення тощо і законопроектів) на суто раціональних засадах, на основі розуму і логіки, діє в реальності переважно ірраціонально. Законодавець як наукова абстракція в конкретній дійсності функціонує в особі конкретних депутатів парламенту. Наприклад, відповідно до ст. 76 Конституції України конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів. І хоча присяга, яку складають народні депутати Верховної Ради перед своїм вступом на посаду, вимагає від них дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, виконання своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників (ч. 2 ст. 79 Конституції України), вони, як люди, керуються у своїх практичних діях цілим комплексом інтересів. І в цьому комплексі приватні (насамперед особисті) інтереси, обумовлені особистою природою (характером, темпераментом, пристрастю тощо), схильністю (установками, симпатіями і антипатіями, надіями і побоюваннями тощо), відіграють значну роль, не кажучи вже про інтереси тих соціальних прошарків, кіл і партій, які вони представляють і захищають у законотворчому процесі. І тут розум, логіка, навіть здоровий глузд можуть поступитися ціннісній позиції депутата, його пристрастям, упередженості, якими він у більшості випадків керується, підтверджуючи свої і спростовуючи аргументи інших. Тут доречно згадати слова нідерландського вченого

філософа-матеріаліста Бенедикта Спінози про те, що "...ті, хто тішить себе думкою, що народну масу або володарів можна схилити керуватися у їхньому житті лише одним розумом, марять про золотий вік поетів або про казку" [5; с. 289].

Про обережність застосування тих чи інших понять, слів у процесі спілкування наголошував і Томас Гоббс, підкреслюючи, що, окрім значення, обумовленого об'єктивною природою представлених за їх допомогою речей, вони мають ще значення, обумовлене особистими рисами того, хто говорить. Так, при характеристиці понять "чесноти" і "вади", писав Т. Гоббс, "те, що одна людина називає мудрістю, інша називає страхом; що одна називає жорстокістю, інша – справедливістю; одна – марнотратством, а інша – великодушністю; одна – серйозністю, а інша – тупістю та ін." [3; с. 100].

Саме тому, на мою думку, проблема підвищення ефективності законотворення не може обмежуватися суто технологічним аспектом запровадження норм Конституції України і повинна розглядатися обов'язково ще під соціально-політичним кутом виміру у вузькому і широкому розумінні.

Окремі норми закону можуть бути некоректними з моменту ухвалення, можуть в наступному перестати відповідати поняттю права. Таким чином, закон, прийнятий законодавцем, Верховною Радою України, за своїм змістом може бути і неправовим. Саме тому у спорі про відповідність законів та інших нормативно-правових актів принципу верховенства права, про їх конституційність вирішальне слово має належати не Верховній Раді України, а органу, незалежному від парламенту. І таким органом, згідно зі ст. 147 Конституції України, Закону України "Про Конституційний Суд України", – є Конституційний Суд. Його повноваження щодо вирішення питань про конституційність законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту базуються на відомому загальноправовому принципі – "ніхто не може бути суддею у власній справі".

На мою думку, реалізація принципу верховенства права має певні особливості у застосуванні щодо поведінки громадян та державних органів і їх посадових (службових) осіб. Стисло розглянемо це питання.

Так, відповідно до змісту принципу верховенства права, свобода громадян має забезпечуватися таким правовим порядком, відповідно до якого ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачається чинним законодавством. Отже, кожна людина повинна мати право і, безперечно, при цьому мати умови на вільний і всебічний розвиток своєї особистості, якщо вона не порушує прав і свободи інших людей.

Становлення і зміцнення ринкових відносин, функціонування яких багато в чому виправдовується принципом економічної ефективності, передбачає реалізацію і широке застосування і в цивільно-правовій практиці відомого загальноправового дозвільного принципу, що має стимулюючий характер: "дозволено те, що не

заборонено законом". Тобто, за своєю соціальною суттю свобода волевиявлення громадян у правовій державі повинна знаходити своє юридичне вираження у законі, принциповою основою якого має бути загальний дозвіл "все окрім". За межами заборони, що передбачає і загальноприйняту суспільну норму "не порушувати права і свободи інших людей", особа може поводитися у відповідності до своїх потреб та інтересів, але за умови конституційно-правової гарантії, що держава не втручатиметься у приватне життя і свободу громадян. Слід підкреслити, що обмежуючи свободу особи інтересами інших людей і суспільства в цілому, спільного блага та надаючи при цьому повну і рівну для всіх свободу, ми тим самим надаємо їй можливість бути одним з правових засобів здійснення свободи волевиявлення особи, тобто забезпечуємо в суспільстві справедливість.

Що ж до держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, то їх посадові особи повинні діяти лише на підставі і в межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією та чинними законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України). Такі повноваження випливають із самої суті правової держави і принципу верховенства права: право повинно домінувати над владою, не допускати можливого свавілля з боку останньої, забезпечувати можливість контролю з боку громадянського суспільства за державною діяльністю. Тобто в даному випадку повинен діяти загальноправовий дозвільний принцип: "можна лише те, що дозволено законом". Саме на підставі цього основоположного принципу має визначатися публічно-правове регулювання, зокрема, сфера публічно-владних відносин. Відповідно до вказаного принципу органам законодавчої, виконавчої і судової влади дозволяються лише такі дії, які безпосередньо передбачені законом, що визначає їх статус і компетенцію. Навіть приписуючи законодавчі заборони, держава може запровадити лише такі обмеження суб'єктивних прав громадян, метою яких є сприяння забезпеченню загальнонародних інтересів у цілому, добробуту суспільства і, що особливо важливо, які визначені лише законами. Це впливає із базової конституційної норми, яка встановлює, що головним обов'язком правової держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини (ч. 2 ст. 3 Конституції України).

Отже, українське суспільство потребує сьогодні, по суті, якісно нової правової політики, де б особа, передусім громадянин, розглядалася основним суб'єктом приватно-правових відносин – головною діючою фігурою громадянського суспільства. Йдеться про систему самостійних, відносно незалежних від держави соціально-економічних відносин між юридично вільними і водночас рівноправними людьми – членами суспільства, які формуються, здійснюються і розвиваються на принципах самоорганізації за умов правового режиму соціальної справедливості, свободи і верховенства права. Іншими словами, у вітчизняному українському суспільстві громадяни і організації повинні бути самостійними у правовому відношенні, пов'язаними між собою спільними інтересами і вільними у діях відповідно до цих інтересів, не порушувати при цьому законних інтересів інших осіб і суспільства в цілому.

Сучасний національний прогрес в Україні, прогрес у праві можливий через включення до процесу суспільного розвитку не лише потенціалу держави, а й обов'язково і творчого потенціалу всіх її громадян, відродження енергії громадянського суспільства. Без останнього фактора всі дії щодо запровадження

положень Конституції України, політичні намагання здійснити демократичні трансформації в українському суспільстві будуть марними. Будь-яка політика, програма, модель ринкової трансформації економіки або законодавчий акт втрачають свій сенс, якщо їм бракує людського виміру, орієнтованого на обов'язкове врахування приватних інтересів людини, їх координацію з публічними інтересами суспільства. Адже людина (а не держава) має стати якісно новою основою демократичного суспільного розвитку України. А відтак законодавець, усвідомлюючи цю історичну тенденцію, визнав в Україні життя і здоров'я людини, її честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України).

Демократизація економічної і соціально-політичної життєдіяльності українського суспільства актуалізує питання про пошук, відображення і закріплення у системі національного права міри, рівня оптимального співвідношення і взаємозв'язку інтересів особи, суспільства і держави, розмежування і – головне – взаємодії публічно-правових і приватно-правових засад регулювання суспільних відносин, насамперед у економічній сфері.

Монопольний пріоритет публічно-правового режиму регулювання економічних відносин, що був зумовлений головним чином специфікою радянської централізованої організації народного господарства і влади, політичними мотивами захисту інтересів радянської держави, в кінцевому підсумку інтересами партдержнрменклатури, має поступитися сьогодні балансу взаємодії принципів та норм публічного і приватного права – органічних складових єдиної, цілісної системи права України. Автор даної роботи має на увазі стратегію формування, функціонування і розвитку такої системи права, яка гармонійно забезпечувала б взаємодію об'єктивно існуючих у суспільстві як приватних, так і публічних потреб та інтересів особи, суспільства і держави, їх взаємну відповідальність. При цьому мають функціонувати лише адекватні форми і методи правового регулювання. Зокрема, йдеться про реальне створення принципово нової законодавчої моделі економічних відносин громадянського суспільства в Україні, основою якої мають бути публічно визнані всезагальні приватноправові засади.

Перш за все, має гарантуватися неприпустимість свавільного втручання держави, її органів та посадових осіб у приватноправові відносини громадян та приватних юридичних осіб за умови, що вони не виходять за межі закону; юридична рівність, вільне волевиявлення, майнова самостійність та свобода договорів учасників господарських (у широкому розумінні) відносин; здолання незаконного позбавлення права власності; судовий захист майнових і особистих немайнових прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у разі їх порушення тощо.

Навіть і для держави, коли вона діятиме в приватноправовій сфері як суб'єкт майнових відносин, суб'єкт цивільного права, виступаючи через створювані нею публічні юридичні особи, повинні бути такі ж права і така ж відповідальність, як і для інших суб'єктів. Тобто до держави в цьому випадку має застосовувалися теж приватноправовий порядок регулювання і норми приватного права. Зокрема, державна власність має захищатися такими ж цивільно-правовими засобами, як і інших власників і позовна давність при цьому має бути однаковою для суб'єктів приватноправових відносин тощо.

Однак, правова держава як політико-управлінський феномен, що має нести певні

соціальні обов'язки і відповідальність перед суспільством, повинна мати право втручатися (на законних підставах) у сферу приватної власності, якщо порушуються публічні інтереси і права суспільства. Це означає, що в суспільстві, де діє принцип верховенства права, не тільки держава зобов'язана охороняти приватну власність, але й сам власник повинен мати певні соціальні обов'язки і нести відповідальність (в тому числі і юридичну) перед суспільством.

Слід зауважити, що запровадження у життя нових ідей, принципів і положень Конституції України, трансформація української правової системи не можуть і не повинні бути здійснені, по-перше, миттєво, шляхом радикального, революційного зламу існуючих інститутів та норм і, по-друге, самі по собі. Перетворення сучасних суспільних відносин на правових засадах, становлення в країні демократичного політичного режиму і економічного порядку, забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, впровадження реального самоврядування і народовладдя, забезпечення добробуту народу і громадської злагоди в суспільстві, організація функціонування державної влади, її гілок згідно з Конституцією і на її основі – справа великої і кропіткої співпраці всього українського народу, узгоджених дій державних діячів та службовців і пересічних громадян. І цей процес співпраці має бути системним, послідовним, поетапним і, головне, еволюційним.

Використані джерела:

1. Бандурка О., Пушкін О., Зайцев Л. Право і держава // Право України. – 1995. – № 11.
2. Бартошек М. Римское право: понятие, термины, определения. – М., 1989.
3. Гоббс Т. Левиафан... // Сочинения : в 2-х т. – М., 1991. – Т. 2.
4. Селиванов В. Методологічні проблеми запровадження принципів “верховенства права” і “верховенства закону” // Право України. – 1997. – № 6.
5. Спіноза Бенедикт. Политический трактат. Избранные произведения : в 2-х т. – М., 1957. – Т. 2.
6. Шаповал В. Конституція є. На черзі – реалізація її норм // Віче. – 1996. – № 10.
7. Шаповал В. Верховенство закону як принцип Конституції України // Право України. – 1999. – № 1.
8. Шемшученко Ю. Теоретичні засади концепції розвитку законодавства України // Право України. – 1996. – № 8.
9. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. – М., 1910. – Т. 1.

Падалка Р. О. Проблема реализации принципа верховенства права в контексте его соотношения с принципом верховенства закона.

Рассматривается вопрос практической реализации принципа верховенства права в условиях современного Украинского государства в контексте его соотношения с принципом верховенства закона.

Ключевые слова: право, закон, принцип верховенства права, принцип верховенства закона, правовое государство, права человека.

Padalka R. O. A problem of realization of principle of supremacy of right is in context of his correlation with principle of supremacy of law.

The question of practical realization of principle of supremacy of right is examined in the conditions of the modern Ukrainian state in the context of his correlation with principle of supremacy of law.

Keywords: right, law, principle of supremacy of right, principle of supremacy of law, legal state, human rights.