

УДК 343.13(477)

М.О. ЖУК, Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ЗАСАДИ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА У НОВОМУ ЗАКОНІ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»

Ключові слова: верховенство права, права людини, справедливість, прокуратура

Засади верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю є новелою нового Закону України «Про прокуратуру». Для того, щоб зрозуміти логіку законодавця при включенні даної засади у ст.3 цього Закону, варто розібратись із визначенням верховенства права та його значенням для сучасної України.

Питанню дослідження верховенства права присвячено багато робіт визначних філософів та теоретиків права. Серед вітчизняних науковців цьому питанню присвячені роботи таких вчених, як В. Погорілко, А. Заєць, О. Скрипнюк, Ю. Тодика, С. Головатий, М. Козюбра, А. Колодій, В. Авер'янов, О. Зайчук, О. Копиленко, Н. Оніщенко, М. Орзіх, С. Шевчук, П. Рабінович, В. Селіванов, В. Тертишник, Ю. Шемшученко, В. Тимошенко та інших.

Оскільки категорія «засади верховенства права» є основоположною та фундаментальною в законодавстві України, актуальним є дослідження її сутності та логіки законодавця, яку він вклав у цей принцип, розмістивши його серед засад діяльності прокуратури у новому Законі України «Про прокуратуру», що і є метою статті.

Зазначимо, що поняття «верховенство права» увійшло в обіг національної юриспруденції з прийняттям Конституції України 1996 року. Отже, воно є відносно новим для України, хоча й має давню історію, з античних часів, коли проблеми «ідеальної держави», «панування закону» досліджували такі видатні мислителі тієї епохи, як Платон, Аристотель, Цицерон та інші [1, с.26].

В свою чергу, в епоху «Просвітництва», питання «природного стану», «походження держави», «суспільного договору», «народного суверенітету» з'ясовували такі діячі, як Дж. Локк, Ж.Ж. Руссо, Ш.Л. Монтеск'є та інші. Праці зазначених і багатьох інших вчених стали ідеологічним підґрунтям класичної концепції верховенства права, яку наприкінці ХІХ ст. сформулював професор школи права Оксфордського університету Альберт Дайсі. Основними складовими елементами зазначеного явища англійський класик вважав:

- заперечення свавільної влади;
- рівність перед законом;
- конституційне право, яке є наслідком прав особи, а не їх джерелом [1, с.26].

Принцип верховенства права має величезне значення та закріплений у багатьох документах як на національному (ч.1 ст.8 Конституції України, ст.2 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», у Стратегії інтеграції України до ЄС, новій редакції Закону України «Про судочинства і статус суддів», ст.ст.7, 8 Кодексу адміністративного судочинства України – КПК), так і на міжнародному рівні (у Загальній декларації прав людини 1948 р., Статуті Ради Європи (преамбула, ст.3), в установчих та інших договорах ЄС, зокрема, у Договорі про ЄС (ст.ст.6, 11), Європейській Конвенції з прав людини, Хартії основоположних прав ЄС 2000 р. тощо).

Досить широке визначення верховенства права було запропоновано колишнім Генеральним Секретарем ООН Кофі Аннаном. У доповіді від 2004 р. він зазначає: «Верховенство права стосується принципу управління, де всі особи, інститути та суб'єкти права, публічні і приватні, у тому числі й держави підконтрольні законам, які публічно оприлюднені, підлягають обов'язковому застосуванню, самостійно визнаються судом і узгоджені з міжнародними нормами та стандартами прав людини. Верховенство права потребує також відповідних заходів з гарантування дотримання принципів панування права, рівності перед законом, відповідаль-

ності перед законом (підконтрольності закону), справедливості у застосуванні закону, поділу влади, участі у прийнятті рішень, законної визначеності, запобігання свавілля та процесуальної і законодавчої прозорості» [2, с.153].

Важливою подією для становлення поняття «верховенство права» у його сучасному розумінні стала конференція «Верховенство права як практичне поняття», проведена Венеціанською комісією у співпраці з Міністерством закордонних справ і справ Співдружності Сполученого Королівства та Центром верховенства права Бінггема 02.03.2012 р. у Лондоні.

Грунтовний аналіз підходів до розуміння верховенства права в міжнародно-правових документах, конституціях та законодавстві низки країн, а також у науковій літературі був зроблений у доповіді Венеціанської комісії «Про верховенство права» – звіті щодо верховенства права, що був прийнятий Венеціанською Комісією на 86-му пленарному засіданні 25–26.03.2011 р. на основі зауважень її членів П'єтера Ван Дзіка (Нідерланди), Грет Халлер (Швейцарія), Джефрі Джоуела (Сполучене Королівство), Каарло Туорі (Фінляндія) [3, с.31]. Метою цієї доповіді було виявлення консенсусного визначення поняття верховенства права, а також викладення його основних елементів, що мало посприяти практичному застосуванню цього важливого принципу.

Звертаючись до положень доповіді Венеціанської комісії «Про верховенство права», варто відзначити її п.41, який передбачав можливий консенсус щодо обов'язкових елементів (як формальних, так і матеріальних або субстантивних) поняття «верховенство права», зокрема, таких, як:

- законність, у тому числі прозорий, підзвітний і демократичний порядок введення законів у дію;
- правова певність;
- заборона свавілля;
- доступ до правосуддя у незалежних і неупереджених судах, в тому числі судовий контроль за адміністративними актами;
- дотримання прав людини;

– недискримінація та рівність перед законом [4].

Перелічені елементи лежать в основі конституційних і законодавчих положень та судової практики і на національному, і на міжнародному рівнях.

Відповідно до підходів Венеціанської комісії, виділяють такі складові верховенства права:

- доступ до закону (положення закону повинні бути зрозумілими, ясними та передбачуваними);
- вирішення питань про юридичні права повинно, як правило, здійснюватися на підставі закону, а не за розсудом;
- рівність перед законом;
- влада повинна реалізовуватися відповідно до закону, справедливо та розумно;
- права людини повинні бути захищені;
- повинні бути наявні засоби для врегулювання спорів без невиправданих витрат та відстрочок;
- наявність справедливого суду;
- держава повинна дотримуватися своїх зобов'язань у рамках як міжнародного, так і національного права [3, с.32].

У контексті реалізації прав особи верховенство права є необхідним для відповідності певного державного утворення наявним демократичним стандартам, і, насамперед, це стосується діяльності органів прокуратури. Дія принципу верховенства права має на меті встановлення певних меж діяльності держави в ім'я захисту прав людини, викорінення будь-якого свавілля. Власне, основоположні права та свободи людини визначають зміст і спрямованість розуміння верховенства права як доктрини, принципу та ідеалу.

Доповідь Венеціанської Комісії «Про верховенство права» використовується в Україні для поглиблення осмислення змісту поняття верховенства права. Зокрема, для роз'яснення деяких статей, їх тлумачення, формування правових позицій, розвитку наукової діяльності. Так, правові позиції Венеціанської Комісії стосовно верховенства права відобра-

жені у практиці Конституційного Суду України [3, с.32].

Аналізуючи практику ЄСПЛ щодо тлумачення принципу «верховенства права», П. Рабінович виокремлює такі характеристики зазначеного явища: визнання пріоритету, визначальної ролі прав людини в діяльності держави; поширюваність пріоритету принципу верховенства права на діяльність усіх органів державної влади, зокрема й органів прокуратури; правовапевність, визначеність (legalcertainty) положення людини у конкретній ситуації; неприпустимість затримання особи на невизначений і непередбачуваний термін, якщо воно не ґрунтується на законі або судовому рішенні; обсяг будь-якого правового розсуду і спосіб його здійснення повинні бути достатньо ясно визначені законом; невтручання законодавчої влади у відправлення правосуддя; секулярність (світський характер) держави; забезпечення державою швидкого та ефективного розслідування справи її органами, «аби підтримувати громадську довіру в дотриманні ними верховенства права» [5, с.212].

Щодо тлумачення «верховенства права» в Україні, то С.В. Серьогін у монографії «Верховенство права в Україні: проблеми розуміння та застосування» зазначає, що вітчизняні дослідники виокремлюють шість основних підходів до розуміння верховенства права: 1) ототожнення верховенства права з верховенством закону у вузькому його розумінні; 2) розуміння верховенства права як верховенства закону в широкому значенні, тобто як верховенства всіх нормативно-правових актів; 3) ототожнення верховенства права із верховенством розуму і справедливості; 4) пріоритет загально визнаних принципів та норм міжнародного права перед національним законодавством; 5) ототожнення верховенства права з верховенством конституції; 6) ототожнення верховенства права з основними правами людини [6, с.66].

Широке визначення на національному рівні змісту верховенства права міститься у Плані дій «Україна – Європейський Союз: Європейська політика сусідства», схваленому

Кабінетом Міністрів України 12.02.2005 року. Так, у Плані дій «Україна – ЄС» принцип верховенства права пов'язується з ефективною та стабільною діяльністю органів, які забезпечують демократію та права людини; проведенням судової та правової реформ; боротьбою із корупцією; розвитком громадянського суспільства та засобів масової інформації і т.д. [2, с.154].

Конституційний Суд України у своєму рішенні № 15-рп від 02.11.2004 р. у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст.69 КК України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) дійшов такого висновку, що відповідно до ч.1 ст. 8 Конституції України, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. 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. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи [7].

Справедливість є категорією філософською і в той самий час – однією з основних засад права, вирішальною у визначенні права як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропор-

ційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню. У сфері реалізації права справедливості проявляється, зокрема, у рівності всіх перед законом, відповідності злочину і покарання, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення.

Відповідно до ст.1 Конституції України наша держава визнає себе правовою державою. Згідно з Основним Законом людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ч.1 ст.3); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ч.2 ст.3); права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст.21); кожен має право на повагу до його гідності (ч.1 ст.28); права і свободи людини і громадянина захищаються судом (ч.1 ст.55); однією з основних засад судочинства є рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом (п.2 ч.3 ст.129) [8].

Важливо звернути увагу, що законодавець розмежує поняття «верховенство права» та «законність» (верховенство закону). Так, в останній редакції Закону України «Про судоустрій та статус суддів» у ст.6 передбачено, що здійснюючи правосуддя, суди є незалежними від будь-якого незаконного впливу. Суди здійснюють правосуддя на основі Конституції і законів України та на засадах верховенства права [9].

Варто зазначити, що у ст.7 КПК України серед засад кримінального провадження першою стоїть як раз засада верховенства права. У ст.8 КПК передбачено, що відповідно до принципу верховенства права людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави [10].

Як відомо, внесенню засад верховенства права до принципів діяльності прокуратури передували буремні політичні події, що сталися в Україні, втрата довіри до органів прокуратури. Саме тому законодавець кардинально змінює підхід до визначення засад діяльності прокуратури, вносячи до них такі загальноправові принципи як верховенство права та законність.

Разом із тим, у ст.3 нового Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що «Діяльність прокуратури ґрунтується на засаді верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю» [11]. На нашу думку, дане формулювання є доволі дискусійним.

Виникають питання – для чого законодавець фактично дублює дану статтю в означеному Законі; також не зрозумілим є формулювання «верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю», в якому завдяки сполучнику «та» верховенство права і визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю визначаються як рівноцінні частини. А, відповідно до ст.8 КПК, визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю фактично є дефеніцією верховенства права.

На нашу думку, вживання сполучника «та» у новому Законі України «Про прокуратуру» є недоцільним, породжує неузгодженість із КПК, а також неточності у розумінні, що саме законодавець мав на увазі, вживаючи термін «верховенство права».

Як відомо, у Кодексі професійної етики та поведінки працівників прокуратури також міститься положення про верховенство права. Так, у ст.4 зазначено, що професійна діяльність працівників прокуратури ґрунтується на принципі верховенства права та законності. Даний принцип розкритий у ст.5 Кодексу, де передбачено, що професійна діяльність працівника прокуратури має ґрунтуватися на неухильному дотриманні конституційних принципів верховенства права та законності [12].

Підсумовуючи вище зазначене, вважаємо за доцільне визначити верховенство права в його розумінні, викладеному у КПК, тобто, як принципу, відповідно до якого, права людини, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Відповідно до цього є доречним внесення відповідних змін до фор-

мулювання верховенства права, викладеного у новому Законі України «Про прокуратуру».

ЛІТЕРАТУРА

1. Шилінгов В. С Верховенство права – основоположний принцип правової системи демократичного суспільства / В. С. Шилінгов // Часопис Київськ. ун-ту права. – 2009. – № 2. – С. 26–29.
2. Трихліб К. О. Верховенство права: сучасні інтерпретації / К. О. Трихліб // Ученые записки Тавричesk. нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Сер. «Юридические науки». – 2013. – Т. 26 (65). – № 2-1 (Ч. 1). – С. 152–163.
3. Козюбра М. І Верховенство права і України / М. І. Козюбра // Право України. – 2012. – № 1–2. – С. 30–63.
4. Звіт щодо верховенства права. – Страсбург, 2011. – 28 бер. Unofficial Translation by the USAID Ukraine Rule of Law Project.
5. Рабінович П. М. Верховенство права в інтерпретації Страсбурзького Суду та Конституційного Суду України / П. М. Рабінович // Верховенство права: питання теорії і практики : матеріали міжнар. конф. // Українське право. – 2006. – № 1 (19). – С. 210–220.
6. Серьогін С. В. Верховенство права в Україні: проблеми розуміння та застосування : монографія / Серьогін С. В. – Дніпропетровськ : Вид-во «Грані», 2014. – 124 с.
7. Рішення Конституційного Суду України 2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 КК України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) // Офіційний вісник України. 2004. – № 45. – Ст. 2975.
8. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Закону України «Про судоустрій та статус суддів» // ВВР України. – 2010. – № 41, № 41–42; № 43; № 44–45. – Ст. 529.
10. Кримінальний процесуальний кодекс України // ВВР України. – 2013. – № 9–10, № 11–12, № 13. – Ст. 88.
11. Закон України «Про прокуратуру» // ВВР України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
12. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури / затв. наказом Генерального прокурора України «Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури» : від 28.11.2012 р., № 123.

Жук М. О. Засади верховенства права у новому Законі України «Про прокуратуру» // Форум права. – 2015. – № 1. – С. 110–114 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_1_19.pdf

Виконано аналіз сутності засади верховенства права, її розумінню у міжнародно-правових актах, а також узгодженості змісту засади верховенства права у національному законодавстві, зокрема, відповідності визначення верховенства права у новому Законі України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актах України.

Жук М.А. Основы верховенства права в новом Законе Украины «О прокуратуре»

Выполнен анализ сущности принципа верховенства права, его пониманию в международно-правовых актах, а также согласованности смысла принципа верховенства права в национальном законодательстве, в частности соответствия определения верховенства права в новом Законе Украины «Про прокуратуру» и других нормативно-правовых актах Украины.

Zhuk M.O. Principle of the Rule of Legal in the New Law of Ukraine «About Prosecution»

The article deals with the analysis of the essence of the principle of the rule of law, its understanding in international law and consistency of the content of the principle of rule of law in national legislation, in particular compliance with the definition of the rule of law in the new Law of Ukraine «About prosecution» and other legal acts of Ukraine.