

УДК 340.12

**І. А. Куровська**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
завідувач відділу теорії та практики законотворчої діяльності  
Інституту законодавства Верховної Ради України

## ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ ТА ЗМІСТ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА У ВІТЧИЗНЯНІЙ ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ

**Постановка проблеми.** Як відомо, в Україні проголошується і діє принцип верховенства права, який є основоположним засадничим принципом у визначенні конституційного ладу нашої держави. Значення цього принципу для правової держави є визначальним, адже право – це прояв вищої справедливості і його панування в суспільстві.

Як зазначається в юридичній літературі, процес формування правової держави є складним та послідовним, він зумовлений проведенням економічних, політичних, соціальних, правових реформ. Але цього недостатньо, адже правова держава – та, де панує право в громадянському суспільстві, правовій системі, в усіх сферах життєдіяльності людини, де воно покладено в основу діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, які повинні приймати виважені та справедливі рішення [8, с. 3-4].

Ступінь впровадження верховенства права в державі безпосередньо впливає на рівень корупції, гарантії забезпечення справедливого правосуддя, прийняття справедливих законів та правильного їх застосування. Пріоритетними напрямками для органів державної влади є створення надійних сприятливих умов для належного впровадження верховенства права в усі сфери суспільних відносин, а також закріплення на законодавчому рівні гарантій його забезпечення, а також ефективних механізмів захисту у разі його порушення.

Разом з тим, слід констатувати, що наразі в Україні існують суттєві проблеми щодо реалізації принципу верховенства права, які породжують нестабільність державної влади, підвищення рівня корупції, відсутність належного забезпечення доступності до правосуддя, неупередженого та справедливого суду, що своєю чергою призводять до порушення основоположних прав і свобод людини та громадянина, тощо.

Вищезазначені чинники вимагають застосування відповідних засобів забезпечення реалізації верховенства права, тому виникає потреба у розробці пропозицій щодо подолання цих проблем та визначенні основних напрямків гарантування забезпечення принципу верховенства права в Україні.

У цьому контексті вбачається важливим проаналізувати доктринальні підходи вітчизняних вчених щодо юридичної природи та змісту принципу верховенства права.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** У вітчизняній юридичній науці принципу верховенства права як одному з проявів справедливості та розумності приділяється значна увага. Так, серед українських вчених, представників науки теорії права та конституційного права, які зробили вагомий внесок у розвиток вітчизняних уявлень про зміст принципу верховенства права та його значення для розвитку доктринальних положень юридичної науки з урахуванням досвіду зарубіжних демократичних держав слід зазначити: В. Б. Авер'янова, М. О. Баймуратова, С. П. Головатого, А. П. Зайця, В. О. Зайчука, В. М. Кампа, М. І. Козюбра, А. М. Колодія, В. В. Копейчикова, Д. М. Лук'янця, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілка, П. М. Рабіновича, А. О. Селіванова, В. Ф. Сіренка, Ю. М. Тодику, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та ін.

Дослідженню змістових характеристик верховенства права, тлумаченню принципу верховенства права Конституційним Судом України, відображенню його в галузевому законодавстві приділяли свою увагу Т. Я. Багрій, С. П. Головатий, М. І. Козюбра, Л. Г. Парашук, С. В. Шевчук та ін.

**Метою статті** є дослідження правової природи та змісту принципу верховенства права в контексті вітчизняної правової доктрини.

**Виклад основного матеріалу.** За часів незалежності у дослідженнях зазначених вище вітчизняних вчених основна увага приділялася розмежуванню поняття верховенства права з поняттям правової держави, принципом законності, а також широко відомою стала дискусія щодо співвідношення принципів верховенства права та верховенства закону.

Разом з цим важливо підкреслити те, що впродовж радянського періоду розвитку адміністративного права, радянські вчені досліджували принцип верховенства права переважно з точки зору виявлення негативних ознак буржуазного пригноблення мас трудящих.

В цьому контексті вперше якісно новий підхід було використано Л. С. Явичем, який зазначив, що «панування права визначається характером зв'язку між правовими та виробничими відносинами, воно є специфічним соціальним феноменом, що обумовлений природно-історичним, невід'ємним правом людини та громадянина на свободу,

рівність, справедливість, щастя та недоторканість, а також панування права підкоряє державу суспільству» [13, с. 11-13].

Разом з цим, слід відмітити те, що окремі аспекти розуміння принципу верховенства права та правової держави розглядалися вітчизняними вченими та дослідниками ще у XIX ст., зокрема, необхідно відмітити праці М. П. Драгоманова, Б. О. Кістяківського, а також російських вчених: М. О. Бердяєва, В. С. Соловйова. Серед радянських російських вчених-філософів права середини XX ст. слід виокремити дослідження В. С. Нерсисянца.

Із закріпленням у Конституції України 1996 року телеологічних доміант щодо побудови демократичної, правової держави, вивчення змісту принципу верховенства права набуло особливо важливого значення, в т.ч. для формування вітчизняної конституційно- та адміністративно-правової доктрини.

Як справедливо зауважує В. М. Шаповал, про принцип верховенства йдеться у конституціях, зокрема, Білорусі, Македонії, Хорватії, але тільки в Конституції України йдеться і про верховенство права (ст. 8), і про правову державу (ст. 1). Як відзначає наведений автор, ці поняття є, на його переконання, синонімічними, та все ж таки поняття «верховенство права» більше характеризує правопорядок, який існує в державі. А поняття «правова держава» більше характеризує саму державу, її органи, їх організацію та функціонування [12, с. 30-32].

Зважаючи на зазначену особливість конституційного закріплення двох споріднених концепцій – верховенства права та правової держави – в Конституції України, необхідним вбачається розгляд основних позицій сучасних вітчизняних дослідників щодо визначення цих правових категорій та їх співвідношення.

Вважаючи на високий управлінський потенціал застосування принципу верховенства права, особливо важливою виступає проблема забезпечення верховенства права у сфері виконавчої влади. «І це цілком зрозуміло, адже, – як відмічав у своїй доповіді професор, академік права В. Б. Авер'янов, – саме виконавча гілка державної влади є найбільш наближеною до людини гілка влади, з якою у людини відбуваються найчастіші контакти з приводу задоволення різноманітних суб'єктивних прав і законних інтересів особи» [1, с. 267-276]. Також не можна не відмітити позицію зазначеного автора, що відображає важливий аспект трансформації досліджуваного нами принципу, – на сьогодні проблема запровадження принципу верховенства права зміщується в сторону взаємостосунків органів публічної адміністрації та людини. Тому об'єктивується і потребує особливої уваги в контексті нормативно-правового

супроводження і забезпечення діяльності органів виконавчої влади з надання адміністративних послуг, а відповідно, і створення юридичних умов для реалізації прав і свобод людини [1, с. 267-276].

Важливо відмітити, що у роботах В. Б. Авер'янова, як одного з засновників сучасної вітчизняної науки адміністративного права, представлено один з основних пануючих у його сучасній доктрині підходів щодо змісту та значення принципу верховенства права для оновлення вітчизняної адміністративно-правової доктрини, а також його значення для реформування системи принципів адміністративного права, перегляду з урахуванням цього норм чинного законодавства України. Так, він зазначає, що: «Концептуальна перевага запровадження в адміністративному праворозумінні принципу верховенства права полягає в тому, що він дозволяє відійти від суто позитивістського тлумачення права – як продукту вольових рішень вищих суб'єктів державної влади, наповнюючи це тлумачення більш гуманістичними елементами теорії природного права. Для потреб правозастосування розкриття реального змісту ідеї (принципу) верховенства права можливе передусім за умови зміщення акцентів із проблеми «утвердження» прав людини на проблему «забезпечення реалізації» прав і свобод людини і громадянина» [1, с. 276]. Вважаємо, що зазначений доктринальний підхід, на відміну від інших підходів, що припускають повне отождошення змісту принципу верховенства права з конституційно закріпленою формулою (ч. 2 ст. 3 Конституції України), не тільки ілюструє, а й об'єктивує і актуалізує необхідність відмежування у доктринальному розумінні двох важливих та різних за своїм обсягом правових категорій: 1) принципу верховенства права та 2) міжнародно-правового інституту захист прав і свобод людини.

Поряд з цим прогресивним на сьогодні підходом, важливо відмітити і позицію представників іншого підходу до розуміння змісту категорії верховенства права, який представлений у працях відомого вітчизняного вченого, академіка права П. М. Рабіновича, який відзначає, що «*під верховенством права слід розуміти всезагальну роль права у стосунках між усіма учасниками суспільного життя, у життєдіяльності державних і недержавних організацій, соціальних спільностей, груп, об'єднань, усіх людей*» [10, с. 210-220]. Відповідно до дефініції, поданої П. М. Рабіновичем у «Юридичній енциклопедії», «верховенство права – панування права у життєдіяльності громадянського суспільства і функціонуванні держави» [11, с. 341-342].

Спираючись на це, професор, суддя Конституційного Суду України у відставці, М. І. Козюбра стверджує, що принцип верховенства права може бути розкрито тільки за умови дотримання певних

гносеологічних позицій щодо права: по-перше, повинно мати місце розрізнення права і закону; по-друге, право слід розглядати не як акт державної влади, а як соціальний феномен, пов'язаний з такими категоріями, як справедливість, свобода, рівність, гуманізм; по-третє, право має розглядатися у нерозривній зв'язці з правами людини [7, с. 15-23].

Також згаданий автор зауважує, що на сьогоднішній принцип верховенства права «залишається належним чином неусвідомленим, а в підходах до його розуміння й надалі спостерігається досить широкий спектр думок – від ототожнення принципу верховенства права з традиційним для вітчизняної (і не тільки) теорії та практики принципом верховенства закону (щоправда, останнім часом часто з уточненням «правового закону») до зведення верховенства права до верховенства справедливості й розуму» [6, с. 47].

Професор М. І. Козюбра також наголошує на тому, що «деякі складові принципу верховенства права не завжди напряму фіксуються у конституціях, і Конституція України у цьому відношенні не є винятком. Вони сформульовані переважно правовою наукою та судовою практикою, що ніяк не применшує їх значення для утвердження верховенства права. До таких його складових належать, зокрема, принципи визначеності та пропорційності» [6, с. 47]. При цьому під принципом визначеності розуміється вимога щодо чіткості підстав, цілей та змісту нормативних приписів, а під принципом визначеності – вимога щодо визначення повноваження органів виконавчої влади у відносинах з громадянами та їх об'єднаннями лише законами.

В свою чергу, С. П. Головатий зауважує, що *«верховенство права – це ідея виключно природного права, доктрини природного права, тобто – ідея, яка виникла на визнанні одного факту: людина як істота природи з'являється на світ з певними правами і свободами, яких їй ніхто не дає і ніхто не має права від неї відібрати. І ці права та свободи називаються основоположними, які є невідчужуваними»* [2, с.85-90].

Зазначена позиція відображає підхід, що переважає у сучасній науці конституційного та адміністративного права України щодо тлумачення змісту принципу верховенства права через формулу, що знайшла, зокрема, своє відображення у ч. 2 ст. 3 Конституції України. Поруч з цим варто відмітити доцільність врахування та комплексного запровадження у вітчизняному законодавстві й інших критеріїв (ознак) об'єктивності принципу верховенства права (насамперед, це стосується включення до змісту доктринального розуміння цього принципу вимоги щодо рівності усіх осіб перед законом).

Важливо відмітити, що принцип верховенства права окремими дослідниками ототожнюється

з принципом законності, адже, як вже зазначалось, обидва принципи у своїй кореспондуючій (діяльнісній) побудові фактично є однаковими – вони передбачають обов'язок держави виражати в законах право та підкорятися цим законам. Але така доктринальна позиція, на наше переконання, не відповідає сучасним уявленням про принцип законності та принцип верховенства права. Адже різниця, що між ними існує, та яка була розглянута нами вище, свідчить не стільки про не синонімічне співвідношення однопорядкових категорій, скільки про співвідношення фундаментального принципу та спеціального, який подекуди має конституційне закріплення.

Отже, тут очевидний конфлікт тлумачення принципу законності пострадянською та сучасною європейською правовою доктриною. Тому, як ми вважаємо, віднесення принципу законності до змісту принципу верховенства права потребує уточнення – до останнього відноситься не забезпечення режиму законності, тобто правопорядку в цілому, а неухильне дотримання верховенства закону та рівності перед ним.

**Висновки та пропозиції.** Таким чином, на підставі аналізу доктринальних підходів щодо визначення сутності та змісту принципу верховенства права вітчизняними вченими, можна сформулювати наступні висновки. Наведені визначення принципу верховенства права відображають сучасний стан доктринального осмислення поняття та принципу верховенства права, яке, поряд з цим, потребує врахування сучасного розуміння змісту цієї категорії, розробленої європейською правовою доктриною та відображеного у нормативних документах провідних європейських організацій, зокрема для цілей проведення демократичних реформ у пострадянських країнах на основі принципу верховенства права.

Принцип верховенства права є одним з провідних елементів загальних засад конституційного ладу будь-якої сучасної демократичної, правової держави. Тому його дослідження, безсумнівно, належить до найважливіших завдань юридичної науки. Теоретичний аналіз цього принципу здійснено в роботах вітчизняних і зарубіжних учених-правознавців (зокрема, С. Алексєєва, Н. Варламової, Ф. Гаєка, С. Головатого, А. Дайсі, А. Зайця, Ж. Зіллера, Р. Каламкарян, М. Козюбри, Д. Ллойда, П. Рабіновича, Д. Раза, К. Хессе, М. Цвіка, А. Шайо, С. Шевчука). Проте і сьогодні його тлумачення, на жаль, неоднозначне. Вважаємо, що таке становище не є задовільним. Адже, це, по-перше, це створює значні проблеми у внутрішньодержавній юридичній практиці. Як справедливо зауважує М. І. Козюбра, із закріпленням принципу верховенства права в Конституції України (ч. 1 ст. 8) ця проблема із «кабінетно-академічної» перетворилася на прикладну, оскільки пере-

йшла в площину реалізації Конституції України [5, с. 85]. Для її розв'язання треба правильно розуміти сутність цього принципу, чітко уявляти основні вимоги до юридичних актів, що впливають з нього. Однак дана проблема, перефразуючи відомий вислів, є навіть більш складною, ніж «капітальний ремонт корабля у відкритому морі», оскільки корабель української державності до цього часу ніколи не виходив в море під прапором верховенства права [4].

По-друге, це заважає сприйняттю принципу верховенства права українським суспільством, що є не менш важливим, ніж будь-яке конституційне закріплення прихильності до нього. Слід погодитися з тим, що верховенство права не встановлено доти, доки воно не стане складовою моральних традицій спільноти, загальним ідеалом, який сприймає і поділяє більшість. Якщо цей ідеал стане стійким елементом громадської думки, то законодавство і виконавча влада все більше наближатимуться до нього. Проте для формування позитивного ставлення людей до цього відносно нового принципу необхідно, щоб така юридична абстракція була наповнена реальним, конкретним змістом. Без створення відповідної загальнотеоретичної моделі сподіватися на це безпідставно.

По-третє, це може привести до порушення міжнародно-правових зобов'язань України і одночасно створює об'єктивну перешкоду на шляху до європеїзації українського суспільства і українського правового порядку, що конче необхідно як для загальної, так і для правничої культури [5, с. 85]. Дійсно, принцип верховенства права в системі європейських цінностей належить до засадничих: на ньому будують свою діяльність Рада Європи [4], Європейський Союз, ОБСЄ [3] і НАТО [9]. Принаймні ці три обставини зумовлюють необхідність подальших наукових досліджень даного принципу.

### Література

1. Авер'янов В.Б. Українське адміністративне право на етапі реформування: питання нової доктрини. *Українське право*. 2005. № 1. С. 267-276.
2. Головатий С.П. Верховенство права: юридичний принцип, який в Україні офіційно визнано та який має діяти. Українське право: *Матеріали міжнародної конференції «Верховенство права: питання теорії та практики»*. 2006. № 1. С. 85-90.
3. Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ від 29.06.1990 р. (п. 2) . URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_082](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_082).
4. Кан Дж. Исполнение Россией ст. 5 и 6 ЕКПЧ как показатель соблюдения прав человека. URL: <http://www.hrights.ru/text/b17/chapter5.htm#5>
5. Козюбра М. Правовий закон: проблема критеріїв. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 2(33) – 3(34). С. 83-95.
6. Козюбра М.І. Принцип верховенства права і права людини. Права людини і правова держава (До 15-ї річниці Загальної Декларації прав людини): Тези доп. 10-11 грудня 1998 р. Х., 1998.

7. Козюбра М.І. Принцип верховенства права та вітчизняна теорія і практика. Українське право: *Матеріали міжнародної конференції «Верховенство права: питання теорії та практики»*. 2006. № 1. С. 15-23.

8. Падалка Р.О. Верховенство права як основоположний принцип права. Дис. канд. юрид. наук. К.: 2017. 195 с. URL: <http://instzak.rada.gov.ua/uploads/documents/31389.pdf>

9. Північноатлантичний договір (преамбула) від 04.04.1949 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950\\_008](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_008)

10. Рабінович П.М. Верховенство права в інтерпретації Страсбурзького суду та Конституційного Суду України. Українське право: *Матеріали міжнародної конференції «Верховенство права: питання теорії та практики»*. 2006. № 1. С. 210-220.

11. Рабінович П.М. Верховенство права / Юридична енциклопедія. Т.1. К., 1998. С. 341-342.

12. Шаповал В.М. Верховенство права: міфи і реалії пострадянського праворозуміння. Українське право: *Матеріали міжнародної конференції «Верховенство права: питання теорії та практики»*. 2006. № 1. С. 30-32.

13. Явич Л.С. Господство права (к концепции правового государства в СССР). *Правоведение*. 1990. № 5. С. 11-13.

### Анотація

**Куровська І. А. До питання про правову природу та зміст принципу верховенства права у вітчизняній правовій доктрині.** – Стаття.

У статті досліджуються деякі доктринальні підходи вітчизняних вчених в контексті визначення правової природи та змісту принципу верховенства права. Констатується, що категорія «верховенство права» має багато різноманітних інтерпретацій, кожна з яких відіграє важливу роль у дослідженні даного поняття. Аргументується, що принцип верховенства права є базисним конституційним принципом, на якому ґрунтуються всі суспільні відносини і за допомогою якого реалізуються права і свободи людини і громадянина. Множинність концепцій дає нам можливість розуміти поняття «верховенство права» в різних його аспектах, а також застосовувати в практичній діяльності в усіх проявах.

**Ключові слова:** принцип верховенства права, правова держава, принцип законності, правова доктрина, конституційний лад, тощо.

### Аннотация

**Куровская И. А. К вопросу о правовой природе и содержании принципа верховенства права в отечественной правовой доктрине.** – Статья.

В статье исследуются некоторые доктринальные подходы отечественных ученых в контексте определения правовой природы и содержания принципа верховенства права. Констатируется, что категория «верховенство права» имеет много различных интерпретаций, каждая из которых играет важную роль в исследовании данного понятия. Аргументируется, что принцип верховенства права является базисным конституционным принципом, на котором основываются все общественные отношения и с помощью которого реализуются права и свободы человека и гражданина. Множественность концепций дает нам возможность понимать понятие «верховенство права» в различных его аспектах, а также применять в практической деятельности во всех проявлениях.

**Ключевые слова:** принцип верховенства права, правовое государство, законности, правовая доктрина, конституционный строй и т. д.

### Summary

***Kurovskaya I. A. On the issue of legal nature and the content of the rule of law principle in domestic legal doctrine.*** – Article.

Doctrinal approaches of domestic scholars in the context of defining the legal nature and content of the rule of law principle are explored in this article. It is stated that the term rule of law has many different interpretations, each of them plays an important role in

the study of this concept. It is argued that the rule of law is the basic constitutional principle on which all social relations are based and through which the rights and freedoms of man and citizen are realized. The multiplicity of concepts enables us to understand the term of rule of law in its various aspects, as well as to apply it in practice in all its manifestations.

*Key words:* rule of law principle, rule-of-law state, principle of legality, legal doctrine, constitutional order, etc.