

СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.963

Д'ячков Д. С.,

аспірант кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури
Національного університету «Одеська юридична академія»

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА, ЗАКОННІСТЬ І СПРАВЕДЛИВІСТЬ ЯК ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ: ПРОБЛЕМИ ЗМІСТУ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ

THE RULE OF LAW, LEGALITY AND JUSTICE AS THE PRINCIPLES OF ORGANIZATION AND ACTIVITY OF THE PROSECUTOR'S OFFICE: THE PROBLEMS OF CONTENT AND CORRELATION

Стаття присвячена висвітленню змісту та співвідношення таких принципів організації та діяльності прокуратури, як верховенство права, законність і справедливість. Зроблено висновок щодо недоцільності самостійного виокремлення принципу справедливості, який є складовою принципу верховенства права, а також щодо того, що лише у своєму органічному поєднанні принципи верховенства права та законності можуть реалізувати в організації та діяльності прокуратури закладені в них ідеї.

Ключові слова: прокуратура, верховенство права, законність, справедливість, принципи.

Статья посвящена освещению содержания и соотношения таких принципов организации и деятельности прокуратуры, как верховенство права, законность и справедливость. Сделан вывод о нецелесообразности самостоятельного выделения принципа справедливости, который является составной частью принципа верховенства права, а также о том, что только в своем органическом сочетании принципы верховенства права и законности могут реализовать в организации и деятельности прокуратуры заложенные в них идеи.

Ключевые слова: прокуратура, верховенство права, законность, справедливость, принципы.

This article is devoted to the coverage of the content and correlation of such principles of organization and activity of the prosecutor's office as the rule of law, legality and justice. It was concluded that the principle of justice, which is an integral part of the principle of the rule of law, and that only in its organic combination the principles of the rule of law and legality can realize the ideas embodied in them are realized in the organization and activity of the procuracy.

Key words: prosecutor's office, the rule of law, legality, justice, principles.

Загальними й такими, що побудовані на основоположних для всієї системи права України принципах, Законом «Про прокуратуру» визначені такі принципи (засади) діяльності прокуратури, як принципи верховенства права, визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю, законності, справедливості. Крім того, поряд із ними Закон вказує також принципами діяльності й принципи неупередженості та об'єктивності. Незважаючи на те, що всі ці принципи начебто мають самостійне виокремлення (хоча й у двох пунктах Закону «Про прокуратуру», на відміну від інших принципів, кожний з яких викладений у самостійному пункті Закону), на наш погляд, необхідним є їх спільне дослідження. Це викликано, на наш погляд, тим, що, як показано буде нижче, сутність багатьох із них саме як фундаментальних засад в організації та діяльності прокуратури буде зрозуміла лише через порівняння їх один з одним. Крім того, очевидно, що багато з цих принципів дублюють одне одного, що, на наш погляд, вимагає певного їх упорядкування.

Зазначені проблеми вже досліджувалися в правовій науці, зокрема, такими науковцями, як В.В. Долежан, Л.Ю. Європіна, С.В. Ківалов, І.М. Козьяков,

М.В. Косюта, В.І. Малюга, І.Є. Марочкін, О.Р. Михайленко, О.В. Плахотнік, Ю.Є. Полянський, Н.О. Рибалка, М.В. Руденко, Д.Л. Савенко, О.М. Толочко, та іншими вченими. Тим часом, з урахуванням проведеного впродовж останніх років реформування прокуратури та того значення, яке було надане цим принципам, актуальним було б, на наш погляд, висловити наукові положення щодо їх правильного розуміння та співвідношення між собою. Зазначене і є метою статті.

У вітчизняній правовій науці розуміння принципу **верховенства права** є досить дискусійним. Передусім, принцип верховенства права означає, що позитивне право, яке створюється людьми, має ґрунтуватися на природному праві, яке обмежує державну владу та є своєрідним фільтром позитивного права. Самостійного значення принцип верховенства права набуває тоді, коли розрізняють закон і право. При цьому робиться важливий висновок про те, що поза доктриною природного права цей принцип існувати не може. Аспектами цього принципу є те, що верховенство права розглядається як пріоритетність у суспільстві, насамперед прав і свобод людини. Принцип верховенства права характеризується і як верховенство розуму та пов'язується з такими морально-пра-

вовими цінностями, як справедливість, рівність, свобода, добро, гуманізм [1, с. 64].

Відтак убачається досить загальний характер і невизначеність сутності принципу верховенства права. Не вдаючись у наукові дискусії, зазначимо, що існуюча дискусія очевидно має об'єктивний характер та є виявом не лише вітчизняної науки. У п. п. 68, 69 доповіді «Верховенство права» Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) також наголосила на загальному характері та невизначеності самого поняття «верховенство права» для його застосування, а саме, що законодавчі положення стосовно верховенства права – як на національному, так і на міжнародному рівні – мають дуже загальний характер і не визначають цього поняття докладно [2].

Ми вважаємо за необхідне погодитись із Н.М. Бакаяною, яка під час дослідження принципу верховенства права в організації та діяльності адвокатури визначала його як засаду, згідно з якою людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються для адвоката за здійснення адвокатської діяльності та для адвокатури загалом найвищою соціальною цінністю [3, с. 115]. Лише такий підхід, на наш погляд, є основою верховенства права, лише він дає можливість досягнути сутність цього принципу. Саме з такого його розуміння випливають, на наш погляд, й усі інші його визначення та ознаки.

Так, саме таке розуміння принципу пояснює, чому природне право, яке обмежує державну владу, є своєрідним фільтром позитивного права (обмежує позитивне право) – це пояснюється тим, що саме в природному праві пріоритетом є права людини; відтак лише коли розрізняють закон як створені державою норми поведінки та право як природні норми, принцип верховенства права набуває самостійного значення. Звідси й розуміння верховенства права як верховенства розуму та зв'язок верховенства права з такими морально-правовими цінностями, як справедливість, свобода, добро, гуманізм тощо.

Саме такий підхід до розуміння змісту принципу верховенства права є доцільним, на наш погляд, й у діяльності прокуратури. У зв'язку з цим вважаємо, що верховенство права як загальний принцип прокуратури означає, що під час організації прокуратури та в її діяльності необхідно спиратись на те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю, та що призначенням кожного прокурора та прокуратури як інституції загалом є забезпечення цих благ людини. Призначенням прокурора є не служіння державі, тим чи іншим державним органам чи установам, а забезпечення верховенства права.

Таке розуміння принципу верховенства права вказує на формальну помилку, допущену законодавцем під час формулюванні його змісту в п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону «Про прокуратуру» як такому, що має інший, аніж принцип визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю, зміст. Як нам

здається, останнє положення й відображає зміст принципу верховенства права в організації та діяльності прокуратури, а відтак не потребує свого самостійного виокремлення. Тим часом, не наполягаємо на зміні редакції цієї норми бодай через те, що спільне закріплення цих принципів дає, насамперед, правильний напрямок у розумінні принципу верховенства права в діяльності прокуратури.

Найбільш проблемним в окресленні змісту принципу верховенства права, причому не лише в організації та діяльності прокуратури, а й у інших сферах правовідносин, на наш погляд, є визначення його співвідношення з **принципом законності**. Відтак з'ясування змісту верховенства права потребує одночасного з'ясування змісту й принципу законності.

Законність – це такий режим державного й суспільного життя, за якого забезпечується повне й неухильне додержання та виконання законів, підзаконних актів усіма без винятку органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами та громадянами» [4, с. 156]. Як цілком обґрунтовано робить висновок Л.Є. Європіна, у всіх наукових дослідженнях основні положення засади законності певною мірою представлені як: а) обов'язковість вимог законності для всіх громадян, посадових осіб, державних органів і громадських організацій; б) неприпустимість протиставлення законності й доцільності; в) забезпечення верховенства закону в системі правових актів; г) єдність законності й справедливості; г) невідворотність відповідальності за правопорушення та будь-які порушення режиму законності [5, с. 26]. Зважаючи на це, можна зрозуміти й суть принципу законності як принципу організації та діяльності прокуратури, що вимагає від прокурорів керуватися у своїй діяльності вимогами закону, які є для них обов'язковими, неприпустимістю прокурора ухилятися від виконання закону посиленням начебто на недоцільність його виконання, підходом прокурора до закону як такого, що втілює справедливість і з позицій того, що закон як вид нормативного акта має вищу юридичну силу, порівняно з іншими нормативними актами, а також необхідністю прокурора забезпечувати невідворотність покарання для тих, хто порушив закон. Конкретні вияви реалізації принципу законності можна було б дослідити в будь-якій сфері прокурорської діяльності. Відтак, на відміну від принципу верховенства права, принцип законності є досить чітким і доступним для його розуміння.

Однак очевидним є те, що в окреслених положеннях змісту принципу законності вже зразу закладається проблема його співвідношення з принципом верховенства права. Зважаючи на це, у науці зазвичай прямо вказується на відмінності між верховенством права та законністю. Тим часом, є й думки, які ототожнюють ці принципи аж до заперечення доцільності виокремлення одного з них у діяльності прокуратури. Наприклад, О.М. Кальчук зазначає, що оскільки практична реалізація принципу верховенства права уможливується та виявляється в чіткому виконанні, використанні, застосуванні та дотриманні

норм права уповноваженими посадовими особами органів прокуратури, що прямо пов'язано із законністю, а точніше її кількісно-якісним показником, то в такому разі законність не можна розглядати як принцип діяльності органів прокуратури України, а лише як об'єктивний показник, зокрема, виконання та дотримання принципу верховенства права в повсякденній практичній діяльності посадовими особами органів прокуратури України [6, с. 42]. На наш погляд, зазначена думка є досить суперечливою.

Необхідно не забувати, що закони приймають нехай навіть і представники народу (депутати), але які, однак, мають, як і будь-які інші люди, свої пороки. Через це закон не завжди стоїть на сторожі прав і свобод людини. У зв'язку з цим виникає й питання щодо того, чи буде правильним, якщо верховенство права буде зводитися до закону? Чи правильним буде, якщо він матиме верховенство перед справедливістю, об'єктивністю, чесністю тощо? Перед чим тоді право має верховенство? І який тоді сенс взагалі виокремлювати засаду верховенства права, якщо більш правильним навіть лексично буде говорити про законність як принцип, а не про верховенство права?

У зв'язку з наведеним, на наш погляд, очевидно, більш прийнятною є думка, що самостійного значення принцип верховенства права набуває тоді, коли розрізняють закон і право. За таких умов позитивне право, що створюється людьми, має ґрунтуватися на природному праві, яке обмежує державну владу та є своєрідним фільтром позитивного права [7, с. 83–89; 1, с. 64]. Відтак у діяльності органів прокуратури верховенство права, зокрема, означає й те, що прокуратура не повинна застосовувати положення правового акта, зокрема законодавчого, якщо його застосування суперечить конституційним принципам права або тягне за собою порушення прав і свобод людини та громадянина. Немає бути осіб, які виводяться з-під дії закону чи безпідставно постають перед ним [8, с. 77].

З огляду на це досить скептично необхідно ставитися й до спроб нормативно визначити верховенство права бодай лише через визначення його критеріїв.

Так, аналізуючи засаду верховенства права в діяльності прокуратури, О.В. Плахотнік пропонує визначити критерії для верховенства права на законодавчому рівні та включити їх у нормативно-правові акти. Також можна визначити критерії верховенства права під час прийняття рішень слідчим, прокурором, слідчим суддею, судом і критерії не тільки з огляду на законність, а й з огляду на верховенство права. Тобто чи відповідає «законність» у діях прокурора верховенству права? Якщо відповідь буде «ні, не відповідає», тоді треба приймати рішення виключно у визначених критеріях верховенства права, застосовуючи в такий спосіб розумну законність з огляду на верховенство права [9, с. 195]. На наш погляд, з таким твердженням навряд чи можна погодитись.

Очевидно, органічною особливістю принципу верховенства права в організації та діяльності про-

куратури є те, що його зміст не може бути окреслений законом, він не зводиться до виконання закону. Якщо ми окреслимо бодай критерії принципу верховенства права в законі, його сутність набуває чіткого нормативного значення, а відтак зміст цього принципу повністю охопить принцип законності. Однак невиконання цих начебто окреслених у законі критеріїв принципу верховенства права буде насправді вже невиконанням не принципу верховенства права, а принципу законності. Не потрібно забувати, що засада верховенства права діє і за прийняття закону, а відтак вона вже повинна бути втілена у змісті закону. Можливе неповне окреслення критеріїв принципу верховенства в законі ймовірно може призвести до ще більшого порушення прав фізичних осіб. У нас також є сумніви й щодо можливості окреслення в самому законі критеріїв принципу верховенства права з огляду навіть на те, що в правовій науці це питання є очевидно дискусійним. Не досить вдалими, на наш погляд, є пропозиції таких критеріїв і з боку О.В. Плахотніка.

Так, до таких критеріїв верховенства права О.В. Плахотнік відносить: 1. Верховенство права – є базовою засадою розумного застосування законності відповідно до норм міжнародного права, Конституції України та законодавства України. 2. Законність – є засадою діяльності прокуратури, яка застосовується прокуратурою відповідно до засади верховенства права. 3. Усі процесуальні рішення, які приймаються прокурором, повинні бути оцінені прокурором через засаду верховенства права. 4. Прокуратура відповідає перед людиною та громадянином за свою діяльність, яка здійснюється без дотримання засади верховенства права, що передбачає відшкодування шкоди, яка була завдана такими діями або бездіяльністю. 5. За дотриманням прокуратурою засади верховенства права здійснюється судовий контроль [9, с. 196]. Однак, справді, нічого нового закріплення таких критеріїв у законодавстві не дасть.

Так, перший і другий критерії є радше не критеріями практичного застосування принципу верховенства права, а науковими положеннями; наступні ж критерії і так є закріплені в законодавстві положеннями, можливо, не так чітко окресленими, але цілком прийнятними для їх застосування – усі процесуальні рішення, які приймаються прокурором, повинні бути оцінені прокурором як через засаду верховенства права, так і через дотримання інших загальних засад, більшість з яких має нормативний характер через закріплення їх у Конституції та законах України та є обов'язковими для застосування; законодавство передбачає відповідальність держави (не прокуратури, як зазначає О.В. Плахотнік, а саме держави, що є більш правильним, оскільки прокуратура є лише органом держави) у вигляді відшкодування шкоди, яка була завдана діями або бездіяльністю, що є несумісними із засадою верховенства права; за дотриманням прокуратурою засади верховенства права, як і за будь-якою іншою діяльністю, здійснюється судовий контроль через можливість оскарження до суду дій чи бездіяльності прокурора. Крім того, тут необ-

хідно враховувати й практику Європейського суду з прав людини, який неодноразово акцентував увагу на ситуативності змістовної інтерпретації поняття верховенства права, традиційно уникаючи такого його дефінування, яке можна було б поширити на всі без винятку життєві обставини [10].

Критерії розмежування принципу верховенства права та законності та верховенство права над законністю жодним чином не нівелюють значення останньої. Загальні підходи до визначення верховенства права в науці та практиці надають великої ваги законності, яка є більш очевидною, більш зрозумілою, а відтак більш прийнятною для її практичного застосування. Отож лише в органічному поєднанні ці два принципи можуть реалізувати в організації та діяльності прокуратури закладені в них ідеї.

Досить дискусійним, на наш погляд, виглядає самостійне виокремлення *принципу справедливості* в організації та діяльності прокуратури.

Справедливість визначається у праві як соціально-етична та морально-правова категорія, один з основних принципів права. Поняття «справедливість» позначає наявність у соціальному світі правових засад і виражає їх правильність, імперативність і необхідність [11, с. 604]. Поняття справедливості виникло в результаті формування таких етичних категорій, як «добро» і «зло». Нині справедливим вважається те, що є належним і правильним для всього загалу, соціуму або його більшості [8, с. 78]. Сам же принцип справедливості визначається як найважливіший принцип правової держави, який реалізується як у законодавчій, так і в правозастосовній діяльності. Справедливий закон втілює ідею рівної для всіх свободи, закон виступає мірою, єдиним для всіх масштабом свободи. Свобода окремої особи співвідноситься зі свободою інших людей, а право є регулятором можливостей реалізації свободи кожного. Встановлювані заборони та обмеження мають бути доцільними з погляду гарантії свободи, а значить справедливими [11, с. 605]. Відтак справедливість передбачає, насамперед, рівність усіх перед законом, адекватність покарання особи за вчинене нею кримінальне чи інше правопорушення [8, с. 78]. Але чи не означає це, що те, яке є належним і правильним для всього загалу, соціуму, вже відображається у верховенстві права? Чи є доцільним додаткове виокремлення справедливості як самостійного принципу прокуратури?

Продовжуючи дослідження змісту принципу верховенства права, необхідно визнати, що його сутність вимагає розуміння поняття «право» як нетрадиційного, якщо виходити з того підходу, за яким ми розглядаємо поняття позитивного права (закону) як систему писаних норм. Необхідно погодитися з В.С. Нерсисянцем, що справедливість входить у поняття права, право за визначенням є справедливим, а справедливість – внутрішня властивість і якість права, правова категорія та характеристика [12, с. 28]. Відтак ідея верховенства права в самому розумінні поняття «право» вже очевидно містить у собі справедливість як структурну складову.

У зв'язку з цим, на наш погляд, необхідності виокремлення справедливості як самостійного принципу прокуратури немає. Незважаючи на те, що таке виокремлення ще раз звертає увагу прокурорів на необхідність втілення у своїй діяльності справедливості, таке виокремлення нічого нового в правовому регулюванні не створює, оскільки, як було сказано вище, охоплюється принципом верховенства права.

У правовій науці досліджено також питання співвідношення справедливості та законності в діяльності прокуратури.

Наприклад, Л.Є. Європіна вважає засаду законності найбільш універсальною з переліку, наведеного у ст. 3 Закону. На її думку, законність представлено як полісемантичну категорію, зрозуміти цілісно сутність якої можна тільки як комплекс понять «законність», «справедливість», «неупередженість» та «об'єктивність» (адже саме таку редакцію закріплено в титульному Законі про прокуратуру) та розглядає її з урахуванням усіх її складових [5, с. 26]. Загалом частково погоджуючись із можливим розглядом законності як універсальної категорії, не можемо погодитися з її найбільшою універсальністю. На наш погляд, найбільш універсальною з усіх принципів організації та діяльності прокуратури, як і будь-якої іншої державної інституції, є принцип верховенства права, який втілює ідею підпорядкування закону більш вищій категорії – праву. Крім того, виглядає дискусійним твердження про полісемантичний зміст засади законності та охоплення нею інших визначених у п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону засад – справедливості, неупередженості та об'єктивності. По-перше, із зазначеної норми не вбачається, що наведені засади є складовою законності, оскільки всі вони перераховані як автономні поряд із законністю, а по-друге, ідея того, що виконання закону з боку прокурора завжди тягне втілення в життя ідей справедливості, неупередженості та об'єктивності заперечується цілком обґрунтованим твердженням, що закон теж може бути несправедливим.

Натомість, аналізуючи принцип законності, Д.Л. Савенко, навпаки, зазначає, що він є єдиним критерієм оцінки дій піднаглядних суб'єктів із позиції відповідності чи невідповідності правовим приписам. Жодні інші критерії, такі як доцільність або недоцільність, справедливість або несправедливість, правильність або неправильність, самі по собі використовуватися не можуть. Для прокурорів законність є вищою доцільністю та вищою справедливістю. У законності закладено всі ці якості, оскільки в разі видання законів держава переслідує певні цілі, прагне до справедливості й правильності регулювання відносин, що складаються в суспільстві [13, с. 10]. На наш погляд, з цієї тезою також однозначно погодитися не можна.

Звичайно, що законність, як і справедливість, повинні враховуватися в діяльності прокурора, і, звісно, що в законі повинна й може бути втілена справедливість. Законність є надзвичайно важливим принципом прокуратури, не потрібно забувати, що

прокуратура, власне, й створювалася як орган забезпечення законності. Однак підхід щодо того, що для прокурорів законність є вищою доцільністю та вищою справедливістю, а також те, що в разі видання законів держава переслідує певні цілі, прагне до справедливості й правильності регулювання відносин, є очевидно неприйнятним у правовій державі. Такий підхід суперечить принципу верховенства

права, оскільки фактично отожднює закон і право, про що йшлося вище. В аспекті існування принципу верховенства права та його співвідношення із законністю вважаємо недоцільним визнання в науці та практиці та, як наслідок, вирішення ще однієї колізії «законність – справедливість». Така колізія повинна вирішуватись лише в межах колізії «верховенство права – законність».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Портнов А.В. Зміст принципу верховенства права та його реалізація в діяльності Конституційного Суду України. Стратегічні пріоритети. 2008. № 2 (7). С. 64–67.
2. Report On the Rule Of Law: Venice Commission: the Rule of Law. 25–26 March 2011. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-ukr).
3. Бакаянова Н.М. Основи адвокатури України: функціональні та організаційні аспекти: монографія. Одеса: Юридична література, 2017. 356 с.
4. Колодій А.М., Лисенков С.Л., Пастухов В.П. Теорія держави і права. К.: Юрінформ, 1995. 190 с.
5. Європіна Л.Ю. Законність як фундаментальна засада прокурорської діяльності. Вісник Національної академії прокуратури України. 2016. № 4. С. 24–29. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2016_4_6.
6. Кальчук О.М. Адміністративно-правове регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України: дис ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2015. 217 с.
7. Довгерт А.С. Дія принципу верховенства права у сфері приватного права. Університетські наукові записки. 2007. № 2 (22). С. 83–89.
8. Європіна Л.Ю. Засади прокурорської діяльності: загальна характеристики. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 3. С. 74–85.
9. Плахотнік О.В. Застосування засади верховенства права у діяльності прокуратури України. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2016. Вип. 5. Т. 2. С. 193–197.
10. Козюбра М.І. Верховенство права в Україні. URL: <http://www.npu.edu.ua/media/kunena/attachments/legacy/files/03.pdf>.
11. Горбатенко В.П., Тертишник В.М. Справедливість. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова ред.) та ін. К.: «Українська Енциклопедія». Т. 5: П–С. 2003. С. 604–605.
12. Нерсесянц В.С. Філософія права. М.: Норма, 1997. 656 с.
13. Савенко Д.Л. Верховенство права і законність в організації та діяльності прокуратури України: загальнотеоретичне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Одеса, 2015. 20 с.