

УДК 340.112:351.741

Юрій Кривицький,

кандидат юридичних наук,

старший викладач кафедри історії держави та права

Національної академії внутрішніх справ

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ЯК ПРИНЦИП ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ: ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКРІПЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МВС УКРАЇНИ

У статті автор розглядає перспективи законодавчого закріплення верховенства права як принципу діяльності міліції в Україні на сучасному етапі реформування МВС України. Особливу увагу приділено аналізу підходів до інтерпретації принципу верховенства права в юридичній науці, а також напрямів його реалізації в діяльності міліції України.

Ключові слова: верховенство права, принцип, міліція, поліція, принцип діяльності міліції.

Системотворчою ідеєю формування та модернізації правової системи України виступає забезпечення та захист прав і свобод людини та громадянина. При цьому існування правової держави, що ґрунтується на ідеалах демократії та верховенства права, у ХХІ ст. можливе лише за умови ефективного функціонування системи державної безпеки й оборони, а також утвердження правопорядку. В Україні ці умови розвитку державності пов'язують насамперед із правоохоронною діяльністю та системою органів державної влади, уповноважених на її здійснення [1]. Основним суб'єктом правоохоронної системи України є міліція, і саме на неї покладено завдання з охорони прав і свобод особи, забезпечення правопорядку та законності. Працівники міліції, як вартів демократії, у справі підтримки правопорядку перебувають на передньому рубежі захисту прав і свобод усіх громадян [2].

Водночас істотною перепорою якісного реформування міліції України є консерватизм у реалізації прав та обов'язків її працівниками, тяжіння до стереотипів, які вже давно не схвалює та не підтримує суспільство. З огляду на таку практику можна спостерігати певне відчуження людей від міліції, яка покликана захищати їх права, свободи та законні інтереси. Однією з причин такого становища слід визнати неспроможність українських правоохоронних структур забезпечити ефективний діалог з громадянським суспільством у всіх його формах та інсти-

тутах, зокрема з підприємницькими структурами, громадськими організаціями, окремими громадянами [3].

Останні твердження повністю корелюються з результатами опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова в усіх регіонах України 01—06.03.2013 р. Так, більшість громадян України (53,9%) не підтримують діяльність міліції. Повністю підтримують діяльність міліції лише 9,2% опитаних, підтримують окремі заходи — 30,3% [4]. Справедливе обурення громадян викликають байдужість, бездіяльність і корупція окремих працівників міліції. Саме тому на порядок денний подальшого функціонування системи МВС України постала необхідність її докорінного реформування [5].

Реформування міліції України є складним процесом. З урахуванням національних інтересів та особливостей зарубіжного досвіду міліція України потребує невідкладної реорганізації у принципово інший за своєю суттю орган виконавчої гілки влади. Основне завдання полягає в тому, щоб силове, авторитарне відомство, в діяльності якого дотепер переважає каральний чинник, перетворити на дійсно правоохоронний орган європейського зразка, що забезпечуватиме реалізацію наданих йому повноважень, ґрунтуючись на принципі верховенства права та пріоритетності прав і свобод людини.

У цьому контексті слушною є думка Ю. С. Шемшученка та В. Д. Бабкіна, які стверджують, що до фундаментальних

проблем вітчизняної юридичної науки під кутом зору демократичної трансформації українського суспільства поряд з іншими належить осмислення проблем сучасного праворозуміння, людського виміру політики і права, правової культури, впровадження в державно-правову практику принципу верховенства права [6].

У зв'язку з цим особливою актуальності набуває дослідження перспектив закріплення в чинному законодавстві та практичного застосування верховенства права як принципу діяльності міліції на сучасному етапі реформування МВС України, що й становить мету цієї статті. Для її досягнення передбачається вирішити такі завдання: по-перше, проаналізувати основні підходи до розуміння сутності верховенства права у вітчизняній і зарубіжній юридичній науці; по-друге, обґрунтувати необхідність законодавчого закріплення верховенства права в якості основоположної засади діяльності міліції України; по-третє, розглянути напрями реалізації принципу верховенства права в діяльності міліції України.

Принцип верховенства права є одним із провідних елементів загальних засад конституційного ладу будь-якої сучасної демократичної, правової держави, являючи собою похідну всіх загальних засад права. Як ціннісний сплав ідей справедливості, рівності, свободи і гуманізму верховенство права формує відповідний образ правової системи та визначає ті умови, що дозволяють перетворити цей образ на реальність [7]. Принцип верховенства права разом з демократією та повагою до прав і свобод людини та громадянина — це ключові, основоположні ціннісні орієнтири європейської доктрини праворозуміння. Відповідно це «три кити» європейської цивілізації, що заклали фундаментальні засади взаємодії суб'єктів міжнародного, європейського та внутрішньодержавного права [8].

Термін «верховенство права» було введено в науковий обіг англійським громадським діячем і вченим Д. Гаррінгтоном у 1656 р. У Новий час доктрину верховенства права обґрунтував класик англійської школи конституційного права професор А. В. Дайсі. Він вважав, що верховенство (панування, домінування) права наприкінці XIX ст. означало: по-перше, абсолютне верховенство або перевагу загального права на протипагу впливу сваволи уряду; по-друге, рівність усіх перед за-

коном або підпорядкованість усіх верств загальному праву, що застосовується звичайними судами; по-третє, конституційне право є не джерелом, а наслідком прав приватних осіб, які визначаються та захищаються судами [9].

Верховенство права в певному сенсі — це механізм захисту прав і свобод людини та громадянина, що практикується в країнах англосаксонської правової традиції, а також частково — в деяких державах, правові системи яких тяжіють до романо-германської правової сім'ї. Зміст, форми, методи та межі реалізації цього механізму можуть бути відмінними, особливо в країнах з перехідними правовими системами, до числа яких належить й Україна.

Доктрина верховенства права (Rule of law), тобто вчення про відповідний механізм захисту прав людини, ввібрала в себе певні історичні та сучасні правові концепції, традиції, ідеї, символи та стала поряд з доктриною правової держави (Rechtsstaat), характерною для країн романо-германської правової сім'ї, однією з основних правових доктрин світу. Доктрина верховенства права впливає на правові системи країн з іншими правовими традиціями, в тому числі й країн романо-германської правової сім'ї, до якої еволюціонує Україна. У результаті такого впливу в цих країнах формується модерна, а частково й постмодерна, правова культура, в основі якої знаходяться елементи синтезу двох світових правових доктрин.

В Україні принцип верховенства права закріплено в Основному Законі (ч. 1 ст. 8) і конкретизовано у правових позиціях Конституційного Суду України, чинному законодавстві тощо. Водночас в Україні, правова система якої традиційно тяжіє до романо-германської правової сім'ї, верховенство права поки що повільно приживається. Наразі проблема полягає в тому, щоб, не применшуючи ролі засад правової держави, збагачувати практичний і теоретичний потенціал верховенства права. На жаль, у вітчизняній юриспруденції немає достатньо обґрунтованих концепцій і практик застосування верховенства права в різних сферах правового життя [10].

Відповідно до позиції М. І. Козюбри поняття верховенства права є надзвичайно складним, багатоліким і багатограним; його можна розглядати на різних

логіко-правових рівнях. У понятті верховенства права переплітаються наукова істина та цінності добра і справедливості, досягнення правової теорії і практичний юридичний досвід, правові ідеї та здоровий глузд. Усе це робить означену категорію досить динамічною [11].

У свою чергу, П. М. Рабінович та О. М. Луців зазначають, що на теперішній час в українській науці більш-менш чітко сформувалися два вихідні підходи до розуміння принципу верховенства права: кажучи умовно, а) «поелементний» та б) «інтегральний». Перший з цих підходів до інтерпретації верховенства права характеризується намаганням дослідити назване явище через поєднання значень кожного з двох самостійних терміно-понять: «право» і «верховенство» [12]. Суть «інтегрального» підходу полягає, з одного боку, в запереченні можливості дати визначення загального поняття верховенства права й, з другого, в розкритті змісту верховенства права лише за посередництвом вказівки на його складові, тобто на «важливі» (за іншою термінологією — «істотні», «необхідні», «ключові») елементи [13].

Так, згідно з міркуваннями О. В. Петришина принцип верховенства права доречно аналізувати у двох аспектах. По-перше, в широкому значенні — як принцип правової організації державної влади в суспільстві, так би мовити, в сенсі «верховенства права над державою». Саме так цей принцип тлумачиться за межами континентальної моделі правової держави за посередництвом англійської конструкції верховенства (панування) права (Rule of law). По-друге, у вузькому розумінні, а саме в контексті співвідношення однорідних правових категорій — права й закону в системі регулювання суспільних відносин, їх ролі та місця в забезпеченні правопорядку, тобто в сенсі «верховенства права над законом» [14].

Особливий інтерес викликає точка зору С. П. Головатого, який на підставі комплексного та ґрунтовного дослідження явища верховенства права як ідеї, наукової доктрини та юридичного принципу запропонував інтерпретувати поняття «верховенства права» як термін, придатний для передавання в узагальненому вигляді поєднання ідеалів і досягнутого на практиці юридичного досвіду стосовно принципів, інститутів, механізмів і

процедур, що є істотно важливими для захисту особи від свавільної влади держави та які надають особі можливість володіти людською гідністю [15].

На думку А. М. Колодія, принцип верховенства права у правовій державі визначає умови життєдіяльності всього соціального організму, тобто утворення, існування та функціонування державних органів і громадських організацій, соціальних спільностей, ставлення до них, а також взаємовідносин окремих громадян, а тому є базовим, найбільш значущим. Саме завдяки цьому він модифікується в різних сферах функціонування держави та права, наприклад, у правоутворенні, правореалізації та правоохороні [16].

Водночас Б. В. Малишев стверджує, що верховенство права існує у двох модусах. По-перше, верховенство права — це верховенство права людини над обов'язком держави забезпечувати всі права та свободи людини. По-друге, верховенство права — це верховенство природних прав людини над правами держави, правами соціальних груп, правами суспільства [17].

Цікавою з цього приводу є позиція В. М. Тертишника, що верховенство права — це система державного та суспільного устрою, де пріоритет надається правам і свободам людини, органи влади знаходяться під владою закону, влада обмежується правом, а саме право створює таку систему правовідносин, за якої максимально усуваються можливості свавілля чиновників, — людина може робити все, що законом не заборонено, а чиновники можуть робити тільки те і так, що і як передбачено законом [18].

Враховуючи розглянуте вище, необхідно зазначити, що на 86-му пленарному засіданні (25—26.03.2011 р.) Венеціанська комісія (Комісія «За демократію через право») схвалила спеціальну доповідь з верховенства права. У п. 41 цього документа зазначено, що наразі є можливим консенсус стосовно обов'язкових елементів поняття «верховенства права», які є не лише формальними, а й субстантивними чи матеріальними, зокрема цими компонентами є: 1) законність, включаючи прозорий, підзвітний і демократичний процес введення в дію норм права; 2) юридична визначеність; 3) заборона свавілля; 4) доступ до правосуддя, представленого незалежними та

безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; 5) дотримання прав людини; 6) заборона дискримінації та рівність перед законом [19].

Звідси слідує, що верховенство права виступає лакмусовим папірцем відповідності того чи іншого державного утворення демократичним стандартам. Верховенство права — це більше ніж точне застосування правових інструментів; це також верховенство справедливості й захисту всіх членів суспільства від надмірної державної влади. Предметом верховенства права є здійснення влади і відносини між особою та державою. Дія принципу верховенства права має на меті встановлення певних меж діяльності держави в ім'я захисту прав і свобод людини, викорінення будь-якого свавілля. Власне, основоположні права та свободи людини визначають зміст і спрямованість розуміння верховенства права як доктрини, принципу та ідеалу.

Потреба забезпечення прав і свобод людини, правопорядку та законності зумовлює існування й діяльність такого правоохоронного органу, як міліція. Проте в сучасному українському суспільстві працівник міліції продовжує асоціюватися з представником карального апарату, а не з особою, яка забезпечує права та свободи людини. Для зміни такої ситуації колишня головна мета міліції — протидія злочинності повинна відійти на другий план, поступившись місцем співробітництву міліції з суспільством і реальному забезпеченню прав і свобод людини та громадянина. За результатами реформування МВС України міліція (а за умови перейменування — поліція) повинна перестати бути каральним органом, а її діяльність має набути змісту, притаманного службі соціального сервісу. Виконуючи в суспільстві сервісну функцію, міліція повинна сприймати громадян як клієнтів і партнерів. Водночас працівник міліції має асоціюватися у громадянина з помічником і захисником, який діє на підставі принципу верховенства права.

У цьому контексті заслуговує на увагу позиція Є. О. Гіди, який вважає, що головною метою реформування міліції України має бути оптимізація її діяльності в сучасних умовах розвитку суспільства, впорядкування завдань, функцій і структури органів кримінальної юстиції,

забезпечення гарантій верховенства права, дотримання прав і свобод людини, підвищення авторитету органів кримінальної юстиції й довіри людей до їх діяльності [20].

У свою чергу, Н. В. Піно та М. Д. Вятровські, аналізуючи принципи демократичного поліціювання, зазначають, що демократичні інститути мають бути прозорі, підзвітні, легітимні, підпорядковані цивільній владі та верховенству права [21]. На думку цих зарубіжних учених, верховенство права означає, що регулювання всіх видів соціальної поведінки і розв'язання суперечок у суспільстві здійснюється за законами та через правові інститути, створені в демократичний спосіб. Верховенство права визначає належну правову процедуру та забороняє позазаконні санкції. Поліціанти не судять і не карають. Вони підзвітні перед законом, а не перед урядом, окремими посадовцями чи партіями. Порядок, досягнутий завдяки демократичному поліціюванню, пов'язаний не тільки з цілями контролю злочинності, а й із засобом досягнення цих цілей. Важливим є усвідомлення поліціантами того, що джерелом їхньої влади виступають демократично ухвалені закони. Крім того, верховенство права вимагає, щоб поліціанти убезпечували активність громадян, адже це важливо для утвердження демократії [22].

Однак, незважаючи на те, що у вітчизняній юридичній літературі ще дванадцять років тому стверджувалося, що в організації та діяльності міліції принцип верховенства права посідає одне з центральних місць [23], на теперішній час цей принцип не знайшов своєї належної об'єктивації в Законі України «Про міліцію» від 20.12.1990 р. (станом на 01.01.2013 р.). Так, відповідно до ч. 1 ст. 3 цього Закону діяльність міліції будується на принципах законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням.

Як бачимо, однією з характерних ознак правової системи України виступає її непослідовність і суперечливість, позаяк для різних державних інститутів встановлено абсолютно відмінні один від одного основоположні засади діяльності: верховенство права — для інститутів судочинства (ст. 4 Закону України «Про

Конституційний Суд України» від 16.10.1996 р., ч. 1 ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р.), верховенство закону — для прокуратури (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р.), законність — для міліції (ч. 1 ст. 3 Закону України «Про міліцію»). Такий стан справ є яскравим прикладом розбіжностей у розумінні призначення інститутів правової системи, зумовлених особливостями становлення вітчизняного законодавства в різні історичні періоди розвитку українського суспільства та держави.

На наше переконання, законність, гуманізм, повага до особи, соціальна справедливість та інші принципи діяльності міліції ні окремо, ні всі разом, не спроможні забезпечити належним чином права і свободи людини, ґрунтуючись на засадах справедливості, моральності, рівності. З огляду на це ми приєднуємося до позиції тих фахівців, які пропонують доповнити систему принципів діяльності міліції принципом верховенства права шляхом внесення змін до ч. 1 ст. 3 Закону України «Про міліцію» [24]. Про усвідомлення необхідності внесення відповідних змін до останнього нормативно-правового акта опосередковано свідчить те, що в п. 3.2 наказу МВС України «Про затвердження Правил поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України» від 22.02.2012 р. № 155

(zareєстрований у Міністерстві юстиції України 25.04.2012 р. № 628/20941) визнання працівником верховенства права віднесено до моральних принципів службової діяльності працівника ОВС.

Отже, на основі розглянутого вище є всі підстави зробити такі висновки.

Верховенство права за своєю сутністю становить основоположний і спільний європейський стандарт — скеровувати та стримувати здійснення демократичної влади. В українських реаліях принцип верховенства права — це самостійний правовий механізм, який отримав офіційне юридичне визнання та практичне втілення і має на меті захист прав і свобод людини та громадянина, виходячи насамперед із засад справедливості, моральності, рівності тощо.

До найбільш пріоритетних завдань ефективного реформування системи МВС України належить закріплення та забезпечення належної реалізації принципу верховенства права у практиці міліції. Втілення в життя цього завдання посилить легітимність державної влади та стане важливим кроком останньої назустріч українському народу. Утвердження та культивування верховенства права в якості основоположної засади діяльності міліції України передбачає насамперед повагу працівників міліції до прав і свобод людини, а також обмеження дискреційних повноважень цього державного органу охорони правопорядку.

ПРИМІТКИ

1. Коваленко В. Правоохоронні органи в механізмі Української держави: нотатки до конституційної реформи / В. Коваленко // Голос України. — 2013. — № 3. — С. 4—5.

2. Демократичне поліціювання : зб. наук. статей / за заг. ред. О. М. Бандурки та Дж. Перліна ; наук. ред. О. В. Тягло. — Л. : Астролябія, 2011. — С. 8.

3. Гіда Є. О. Деонтологічні засади забезпечення прав і свобод людини та громадянина працівниками міліції у сфері правопорядку : монографія / Є. О. Гіда. — К. : ФОРМ О. С. Ліпкан, 2011. — С. 10.

4. Чи підтримуєте Ви діяльність органів внутрішніх справ, міліції? (динаміка, 2005—2013) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=172. — Заголовок з екрана.

5. Зозуля І. В. Теорія і практика реформування системи МВС України : монографія / І. В. Зозуля. — Х. : Харків юридичний, 2008. — С. 3.

6. Шемшученко Ю. С. Юридична наука України на сучасному етапі / Ю. С. Шемшученко, В. Д. Бабкін // Правова держава. — 2005. — № 16. — С. 5—9.

7. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія / С. П. Погребняк. — Х. : Право, 2008. — С. 148.

8. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : монографія : у 2 кн. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка ; відп. ред. Н. М. Оніщенко. — К. : Юридична думка, 2008. — Книга перша. Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії. — С. 59.

9. Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія : монографія / Б. Таманага ; пер. з англ. А. Іщенка. — К. : Вид. Дім «Києво-Могилянська академія», 2007. — С. 75—76.
10. Кампо В. Українська доктрина верховенства права: проблеми становлення і розвитку / В. Кампо // Проблеми сучасного українського конституціоналізму : зб. наук. праць. На пошану першого Голови Конституційного Суду України, проф. Леоніда Юзькова / заг. ред. : А. Стрижак, В. Тацій ; упоряд. : В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк. — К., 2008. — С. 85—100.
11. Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. — Х. : Право, 2008. — Т. 1 : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формулювання і розвитку правової системи України ; за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — С. 150.
12. Рабінович П. Інтерпретація верховенства права: основні вітчизняні підходи та їх діалектична взаємодоповнюваність / П. Рабінович, О. Луців // Право України. — 2013. — № 1—2. — С. 297.
13. Там само. — С. 301.
14. Петришин О. Верховенство права в системі правового регулювання суспільних відносин / О. Петришин // Право України. — 2010. — № 3. — С. 24—25.
15. Головатий С. Верховенство права : у 3 кн. : монографія / С. Головатий. — К. : Фенікс, 2006. — Книга 3. Верховенство права : український досвід. — С. 1630.
16. Колодій А. М. Принципи права України : монографія / А. М. Колодій. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — С. 123, 188.
17. Малишев Б. В. Правова система (телеологічний вимір) : монографія / Б. В. Малишев. — К. : Дакор, 2012. — С. 142.
18. Тертишник В. М. Верховенство права та забезпечення встановлення істини в кримінальному процесі України : монографія / В. М. Тертишник. — Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2009. — С. 17, 54.
19. Верховенство права (доповідь, схвалена Венеціанською Комісією на 86-му пленарному засіданні 25—26.03.2011 р.) // Право України. — 2011. — № 10. — С. 177.
20. Гіда Є. О. Зазнач. праця.
21. Демократичне поліціювання : зб. наук. статей / за заг. ред. О. М. Бандурки та Дж. Перліна ; наук. ред. О. В. Тягло. — Л. : Астролябія, 2011. — С. 8.
22. Там само. — С. 41.
23. Пелих Н. Верховенство права — вихідний принцип у діяльності працівників міліції / Н. Пелих // Право України. — 2001. — № 4. — С. 88—91.
24. Білас Ю. Ю. Європейські стандарти прав людини в контексті правозастосування сучасної України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.12 «Філософія права» / Ю. Ю. Білас. — К., 2011. — С. 13, 15.

Кривицький Юрий. Верховенство права как принцип деятельности милиции: перспективы закрепления и реализации в условиях реформирования МВД Украины. В статье автор рассматривает перспективы законодательного закрепления верховенства права как принципа деятельности милиции в Украине на современном этапе реформирования МВД Украины. Особое внимание отведено анализу подходов к интерпретации принципа верховенства права в юридической науке, а также направлений его реализации в деятельности милиции Украины.

Ключевые слова: верховенство права, принцип, милиция, полиция, принцип деятельности милиции.

Krivitskiy Yuriy. The rule of law as a principle of the militia (police) activity: prospects for establishing and implementing reforms of the MIA of Ukraine.

The article examines the prospects for legislative consolidation of the rule of law as a principle of militia (police) in Ukraine at present reform of the MIA of Ukraine. Particular attention is paid to the analysis of approaches to the interpretation of the rule of law in jurisprudence and its implementation in the areas of militia (police) of Ukraine.

Key words: rule of law, principle, militia, police, principle of the militia (police) activity.