

У результаті в 2013 році набув чинності новий Закон «Про поліцію і статус поліцейського», який функціонально відокремлює поліцію від МВС [3].

Створюється Генеральний інспекторат поліції як центральне адміністративно-контрольний підрозділ поліції, що має статус юридичної особи, компетентний на всій території Республіки Молдова.

Генеральний інспекторат поліції складається з спеціалізованих підрозділів (Національної патрульної інспекції, Національної слідчої інспекції, Генеральної дирекції кримінального переслідування, Бригади поліції спеціального призначення, Центру техніко-криміналістичної та судової експертизи, Кінологічного центру) і територіальних підрозділів (Дирекції поліції Кишинева, інспекторатів поліції районів і муніципалітетів).

Для того щоб забезпечити якість реформування, в березні 2012 року в рамках МВС Молдови був створений Центр з планування та реалізації завдань реформування МВС і приєднання до чинних стандартів ЄС та ініційовано процес функціонального аналізу відомства в рамках Центру реформ за сприяння експертів ЄС. Це постійно діючий орган, на який покладено консультативні функції та функції прийняття рішень. Він напряду підпорядковується міністру внутрішніх справ, немає статусу юридичної особи і створений на період реформування МВС. Центру доручено: проводити моніторинг реформування; координувати діяльність всіх суб'єктів, задіяних в реформі; визначати, оновлювати і вводити в дію політику та цілі реформи, виходячи з потреб; забезпечувати діяльність секретаріату Комітету з контролю.

Таким чином, інтеграційні процеси, що відбуваються у Республіці Молдова та, зокрема, реформування МВС надають можливість проведення порівняльного аналізу, врахування та обґрунтованого запозичення позитивного досвіду для ефективної реалізації євроінтеграційної політики України.

Список використаних джерел:

1. Об утверждении Национальной стратегии развития на 2008–2011 годы [Електронний ресурс] : Закон Республики Молдова от 21 декаб. 2007 г. № 295. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/ru/326734>.
2. Об утверждении Концепции реформирования Министерства внутренних дел и его подведомственных и децентрализованных подразделений [Електронний ресурс] : Постановление от 06 декаб. 2010 г. № 1109. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=337008&lang=2>
3. О деятельности полиции и статусе полицейского [Електронний ресурс] : Закон Республики Молдова от 27 декаб. 2012 № 320. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/ru/346886/>

**Бойченко Анастасія Андріївна,
студентка 2-го курсу юридичного
факультету Українського
державного університету фінансів
та міжнародної торгівлі
Науковий керівник: Бондар. Ю.М.,
викладач кафедри теорії, історії
держави та права Українського
державного університету фінансів
та міжнародної торгівлі.**

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ЯК ВИЩИЙ ІМПЕРАТИВ ДЕРЖАВНОГО Й СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОГО ЖИТТЯ

Ефективність правового розвитку державного й суспільно-політичного життя, безумовно, залежить від того, які саме вихідні ідеї покладено в його основу. Правові принципи є базовими ідеями та положеннями, що, з одного боку, відображають усталені погляди на право, його суть, розкривають його змістово-сміслові характеристики, фіксують правові цінності; з іншого боку, вони є загальноприйнятими вимогами, вираженими в узагальненій формі й адресованими суб'єктам права.

Одним із таких принципів є верховенство права. Ідеал верховенства права став нині чи не найпопулярнішим у всьому світі. До нього постійно звертаються політичні діячі не лише Заходу, для якого верховенство права традиційно є однією з найвищих демократичних цінностей [1, с. 9], а й Сходу (включаючи комуністичний Китай), Півдня і Півночі. Він давно став найважливішою складовою міжнародно-правових актів, особливо присвячених правам і свободам людини та громадянина. Все частіше верховенство права як принцип фіксується у національних конституціях і законах, ним активно оперують міжнародні та національні суди.

Метою статті є розкриття принципу верховенства права, визначення його місця в демократичному суспільстві світу та вплив верховенства права на творення державного й суспільно-політичного життя сучасної України.

Не зважаючи на здобуття верховенством права характеру глобального ідеалу, його поняття, на думку багатьох західних правознавців, досі залишається «сутнісно спірним» [2]. Чи не останньою спробою внести ясність у його визначення став Звіт щодо верховенства права, прийнятий Венеціанською Комісією на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 р. на основі зауважень її членів П'єтера Ван Дізка (Нідерланди), Грет Халлер (Швейцарія), Джефрі Джоуела (Сполучене Королівство), Каарло Туорі (Фінляндія). Звіт побудований головним чином на аналізі підходів до розуміння верховенства права в міжнародно-правових документах, конституціях та законодавстві низки країн, а також у науковій літературі. Показово, що розділ IV Звіту, присвячений аналізу окремих наукових джерел, має досить промовисту назву «У пошуках визначення» [3].

Не запропонували якоїсь всеохоплюючої дефініції й автори Звіту, хоч висновки, які містяться у ньому, безперечно сприяють поглибленому осмисленню верховенства права.

Відсутня єдність у його розумінні також в Україні. Хоч останнім часом спектр думок у підходах до трактування верховенства права у вітчизняному правознавстві дещо звузився (принаймні ототожнення його з традиційним для нашої теорії та практики принципом верховенства закону чи з верховенством всіх нормативних актів, як це було в 90-х роках ХХ ст., нині майже не зустрічається), проте загальної згоди щодо його розуміння не досягнуто, навіть попри намагання роз'яснити поняття верховенства права Конституційним Судом України [4, с. 314].

Не подолане повністю як серед юристів-практиків, так і науковців скептичне ставлення до самого принципу верховенства права. І сьогодні дехто продовжує вважати його політичною декларацією, непрацюючою доктринальною абстракцією тощо. Інколи необхідність запровадження в Україні принципу верховенства права піддається сумніву через нерозвинутість і несталість у ній демократії [5].

Не вирішила багатьох питань, пов'язаних із розумінням верховенства права (а в деяких відношеннях навіть загострила їх), загалом цікава, хоч і надто полемічно-категорична трьохтомна праця С. Головатого «Верховенство права» [6].

Не вдаючись черговий раз до аналізу різноманітних думок і підходів, що стосуються поняття верховенства права, наголосимо лише на тому, що надзвичайна складність і багатогранність цього поняття робить безперспективною будь-яку спробу дати якесь універсальне визначення принципу верховенства права, придатне на всі випадки життя. У понятті верховенства права переплітаються правові й політичні, культурні й етичні мотиви, внутрішньодержавні та міжнародні, національні, цивілізаційні й загальнолюдські аспекти, наукова істина і цінності добра та справедливості, досягнення правової теорії і практичний юридичний досвід, правові ідеї та здоровий глузд. Усе це робить цю категорію досить динамічною, що не дозволяє втиснути її в межі будь-якої юридичної дефініції.

Це підтверджується не тільки західною правовою теорією, про що згадувалося вище, а й юридичною практикою, зокрема практикою 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 [7, с. 210–211].

Це, звичайно, не означає, що більш-менш єдиних уявлень про сутність верховенства права неможливо досягти взагалі. Як свідчить сучасний теоретичний і практичний досвід, найбільш

продуктивним для його розуміння є тлумачення верховенства права «як певної суми щільно переплених між собою принципів, котрі разом творять ядро доктрини конституціоналізму, а відтак є необхідним для будь-якого... демократичного суспільного устрою» [8, с. 10].

Через складові — елементи верховенства права розкривається його зміст у міжнародноправових документах, зокрема у Резолюції № 1594 Парламентської Асамблеї Ради Європи «Принцип верховенства права» (2007 р.), Рішенні Гельсінської Ради Міністрів № 7108 «Подальше зміцнення верховенства права у зоні ОБСЄ», Комітету сприяння розвитку ОЕСР «Рівний доступ до правосуддя та верховенство права», а також у згаданому Звіті щодо верховенства права Венеціанської Комісії.

Для кращого розуміння верховенства права слід його розглянути у співвідношенні з верховенством закону. На наше переконання, принцип верховенства права — це, перш за все, принцип природного права, а принцип верховенства закону — це сутнісна властивість позитивного права. існує думка, що принцип верховенства права відрізняється від принципу верховенства закону у зв'язку з тим, що застосування першого забезпечує волю народу як єдиного джерела влади та реалізовується шляхом проведення референдуму чи інших форм безпосередньої демократії [9, с. 115]. Інша позиція щодо застосування принципу верховенства права полягає у його втіленні під час дії аналогії права та обґрунтовується тим, що юридична природа принципу верховенства права та аналогії права є в певній мірі тотожна [10, с. 79]. Не зважаючи на доцільність даних міркувань, вони видаються вибірковими і не складають чіткої системи у зв'язку з чим не можуть відображати усіх аспектів співвідношення та взаємодії верховенства права та верховенства закону.

Для детального аналізу співвідношення верховенства права та верховенства закону слід розглянути питання основних шляхів прояву верховенства права у національній правовій системі.

Можна припустити, що верховенство права може проявлятися у національній правовій системі зокрема такими

основними шляхами:

1) через верховенство закону, який (закон) відповідає вимогам природного права (тобто верховенство права проявляється через верховенство правового закону). У таких ситуаціях верховенство права опосередковується через дію верховенства закону;

2) через “коректувальну” правотворчу та право тлумачну практику, в результаті якої позитивне право, що не відповідає вимогам природного права корегується компетентними державними органами (наприклад, певний акт законодавства — з метою забезпечення його відповідності верховенству права — скасовується, змінюється, доповнюється; пропонується адекватне офіційне тлумачення цього акта). В зазначених випадках верховенство права підпорядковує собі дію верховенства закону;

3) через належну правозастосовчу діяльність, яка здійснюється відповідно до вимог саме природного права, за умови, що позитивне право не пропонує однозначного вирішення правової ситуації. Такий прояв верховенства права може мати місце в силу, зокрема, наступних обставин:

а) абстрактність юридичної норми, що підлягає застосуванню;

б) прогалина у правовому регулюванні (що породжує потребу застосування аналогії права чи закону); в) відносна визначеність санкції юридичної норми;

г) колізія юридичних приписів. Якраз остання обставина набуває сьогодні особливого значення, якщо взяти до уваги той факт, що відповідно до чинного законодавства України рішення Європейського суду з прав людини визнаються тепер теж (як і акт законодавства) джерелом позитивного права [11]. Таким чином, в процесі правозастосування може з'явитися проблема колізії між юридичними приписами, що зафіксовані у рішенні Європейського суду з прав людини з одного боку, та в акті національного законодавства — з іншого боку. Як видається, за наявності вищевикладених обставин орган правозастосування, не порушуючи в цілому принципу законності, може прийняти рішення, керуючись якраз принципом верховенства права. Отже, за наявності вказаних обставин верховенство права проявляється самодостатньо і незалежно у відношенні до верховенства закону.

На думку С. Погребняка, невідповідним під час характеристики принципу верховенства права є й наголос на правах людини. Передусім слід наголосити на тому, що права людини становлять невід'ємну складову права, його *raison d'être* (з фр. — розумна основа); їхнє існування поза правом і без права неможливе так само, як і саме право немислиме без прав людини. Це — явища однієї сутності. Система норм не може претендувати на статус права, якщо вона не гарантує свободу і рівність за допомогою прав людини та громадянина. За інших обставин вести мову про верховенство права безглуздо через відсутність самого права. Саме тому в юридичній літературі права людини традиційно розглядають у контексті принципу верховенства права і правової держави. Крім того, невід'ємні, невідчужувані права людини є найпредметнішою правовою характеристикою законів та інших нормативних актів, організації та діяльності держави. Це той бар'єр, який у державі, що претендує іменуватися демократичною і правовою, не можна подолати на власний розсуд завдяки діяльності ані законодавчої, ані виконавчої, ані судової влади [12, с. 48].

Як стверджує С. Головатий, практикою Європейського суду з прав людини доведено існування нерозривного зв'язку між принципом верховенства права та принципом прав людини. Європейська Конвенція з прав людини та практика Європейського суду з прав людини переконливо доводять необхідність прийняти за аксіому ідею невіддільності прав людини від верховенства права: без захищених прав людини не існує верховенства права, а без верховенства права неможливо досягти захищеності прав та основоположних свобод людини. Так само без верховенства права не можна не тільки уявити, а й досягти справжньої демократії [13, с. 28].

У контексті реалізації прав особи верховенство права є лакмусовим папірцем відповідності того чи іншого державного утворення наявним демократичним стандартам. Дія принципу верховенства права має на меті встановлення певних меж діяльності держави в ім'я захисту прав людини, викорінення будь-якого свавілля та заборону дискримінації. [14, с. 199] Однак, як наголошував Д. Раз: «Недемократична правова система, яка ґрунтується на запереченні прав людини, масовій бідності, расовій сегрегації, статевій нерівності та переслідуваннях за расовою ознакою, може відповідати вимогам верховенства права навіть краще, ніж будь-яка із правових систем найпрогресивніших західних демократій. Це може бути найгірша правова система, але вона переважатиме усі інші в одному – у своїй відповідності принципу верховенства права» [15, с. 225–226]. Тобто закон може встановити рабство, не порушуючи при цьому вимог інтерпретованого у такий спосіб принципу. Тут варто пригадати, що США визнавали верховенство права навіть тоді, коли рабство і расова сегрегація були складовою частиною внутрішньої політики держави, яку згодом за допомогою, того ж, верховенства права було подолано.

Україна також конституційно закріпила принцип верховенства права. (розділ I, стаття 8 Конституції України) Крім того, у статті 8 Кодексу адміністративного судочинства України закріплено, що “суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини” [16].

У статті 8 Кримінально-процесуального кодексу України також закріплено, що “кримінальне провадження здійснюється з дотриманням принципу верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави” [17].

У преамбулі Закону України “Про судоустрій і статус суддів” зазначено, що “цей Закон визначає правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні з метою захисту прав, свобод та законних інтересів людини і

громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави на засадах верховенства права”.

У статті 2 цього Закону встановлено, що “суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також

міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України” [18].

Оскільки принцип верховенства права є конституційним, то на його підставі має розвиватися все правове життя країни: він має бути втіленим у життя в інститутах прав і свобод людини та громадянина, представницької влади, виконавчої влади, президенства, судової влади, прокуратури, референдуму в Україні тощо. Цей принцип має пронизувати правову ідеологію, правотворчість, правореалізацію, має стати основою розвитку всіх галузей права. Однак С. Головатий вказує, що “...попри майже 15-річний строк від

часу “офіціалізації” поняття “верховенство права” як юридичного принципу конституційного рівня, завдяки чому він увійшов до класу основоположних принципів новітньої системи українського права, йому так і не поталанило стати дієвим принципом вітчизняної юридичної практики ні в системі звичайних судів, ні в суді конституційної юрисдикції” [19].

В умовах неповаги державної влади та громадянства до конституціоналізму загалом, відступ від конституційних принципів, на жаль, є нормою державно-політичного життя, і це небезпечно для суспільного розвитку. Конституційний принцип верховенства права в нинішніх умовах не може бути реалізований у правовому житті через низку перешкод. По-перше, Конституція України не відрізняє принцип верховенства права від принципів законності та конституційності.

По-друге, на перешкоді реалізації конституційного принципу верховенства права стоїть принцип централізації державної влади, який добре виражає президентська вертикаль. Ідеться про держадміністрації, які виконують невластиві їм функції, здійснюючи, відповідно до Конституції України, підміну органів місцевого самоврядування. Доки така ситуація не вирішиться, навряд чи можлива в Україні демократія “знизу”, а без цього українська демократія як така відбутися не зможе. Очевидно, що підміна держадміністраціями на місцях органів місцевого самоврядування стоїть на перешкоді розбудови громадянського суспільства, а воно є суб’єктом творення правової держави. Правова держава – це держава, у якій панує право як принцип правової рівності, як рівна міра справедливості, добра, свободи, істини тощо для однойменних суб’єктів права. Отже, неповноцінне, незріле громадянське суспільство, а саме таким воно є в Україні, не спроможне побудувати правову державу.

Декларативність принципу верховенства права спричинена як природою сучасної Української держави, що є симбіозом функцій власності та влади і свідчить про невіддільність влади від капіталу – влада ніяк не хоче бути лише політичною, вона прагне бути й економічною владою; так і живучістю “поліцейського” стереотипу держави, і держави-“благодійниці”, у якій бюрократчиновник прагне бути домінуючою фігурою в суспільстві, де постійно підтримується міф, що влада краще за всіх знає, що кому треба і скільки треба. Унаслідок цього відбувається підміна державними адміністраціями органів місцевого самоврядування, яка закріплює, на жаль, і ст. 119 Конституції України, у якій зазначено, що місцеві держадміністрації під керівництвом голів “забезпечують підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів”. Бюджетні норми чинної Конституції України заперечують найвищу конституційну цінність, якою є людина з її правами та свободами, оскільки вивіщують над нею державу та її інтерес і власність (ст. 95), тому виникає суперечність між ч. 1 та ч. 2 ст. 8 Конституції [20].

Підводячи підсумки, зазначимо, що у понятті верховенства права переплітаються правові й політичні, культурні й етичні мотиви, внутрішньодержавні та міжнародні, національні, цивілізаційні й загальнолюдські аспекти, наукова істина і цінності добра та справедливості, досягнення правової теорії і практичний юридичний досвід, правові ідеї та здоровий глузд. Усе це робить цю категорію досить динамічною, що не дозволяє втиснути її в межі будь-якої юридичної дефініції. Однак, ми можемо стверджувати, що верховенство права — це самостійний правовий механізм, який дістав офіційне юридичне визнання та практичне втілення, і має на меті захист конституційних прав та свобод людини. В Україні цей захист прав людини забезпечується не в повному обсязі, а в політичному аспекті зовсім не забезпечується, тому для реалізації принципу верховенства права в правовому розвитку сучасної України необхідно створити низку передумов як правового,

законотворчого, правореалізаційного, інституційного, так і соціокультурного та політичного характеру.

Список використаних джерел:

1. Declaration of Demokratie values. Washington Post. 9 June 1984; (цит. за: Таманага Браян. Верховенство права. Історія. Політика. Теорія. — К., 2007.
2. Waldron J. Is the Rule of Law an Essentially Contested Concept (in Florida) 21 Law S Philosophi. — № 137 (2002).
3. Звіт щодо верховенства права. — Страсбург, 2011. — 28 бер. Unofficial Translation by the USAID Ukraine Rule of Law Project.
4. Конституційний Суд України. Рішення, висновки. — К., 2005.
5. Лобойко Л. М. Верховенство права у сфері кримінального судочинства // Матер. міжнар. наук. практ. конф. «Проблеми забезпечення прав людини в країні в світлі Загальної декларації прав людини», присвяченої 60-й річниці проголошення Загальної декларації прав людини ООН [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/udhra/conf-materials-07html>
6. Головатий С. Верховенство права : у 3 кн. - К., 2006.
7. Рабінович П. Верховенство права в інтерпретації Страсбурзького суду та Конституційного Суду України // Українське право. - 2006. - № 1.
8. Аллан Т. Р. С. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права. — К., 2008.
9. Гайворонський В. Яким має бути механізм впровадження принципу верховенства права // Право України. — 2005. — № 10 — С. 114-118.
10. Ткаченко О. Застосування принципу верховенства права в регулюванні еколого-правових відносин: деякі аспекти // Право України. — 2004. — № 1. — С. 78-80.
11. Закон України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини” від 23.02.2006 // <http://www.rada.gov.ua>.
12. Погребняк С. Основні вимоги, що впливають із принципу верховенства права / Вісник Академії правових наук України. — 2007. — № 4. — С. 41—53
13. Головатий С. П. Верховенство права: ідея, доктрина, принцип: Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». — К., 2008. — 44 с.
14. Колодій А. М. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні: Підруч. / Колодій А. М., Олійник А. Ю. — К.: Правова єдність, 2008. — 350 с.
15. Raz Joseph. The Rule of Law and Its virtue / The Authority of Law / Joseph Raz. — Oxford: Clarendon Press, 1979.
16. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 року № 2747IV/[Електронний ресурс] Інформаційно-аналітичний центр “ЛІГА”, 1991-2014 ТОВ “ЛІГА:ЗАКОН”, 2007-2014.
17. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 року № 4651-VI [Електронний ресурс] Інформаційно-аналітичний центр “ЛІГА”, 1991- 2012 ТОВ “ЛІГА:ЗАКОН”, 2007-2014.
18. Закон України від 07.07.2010 року № 2453-VI “Про судоустрій і статус суддів”/[Електронний ресурс] Інформаційно-аналітичний центр “ЛІГА”, 1991- 2014 ТОВ “ЛІГА:ЗАКОН”, 2007-2014.
19. Головатий С. Верховенство права, або ж Правовладдя: вкотре про доктринальні манівці вітчизняної науки //Право України. - 2010. - № 4. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.info-prensa.com/article- 344.html>
20. Багрій Т.Я. Принцип верховенства права як умова розвитку сучасного українського конституціоналізму. - Тернопіль, 2012. — 6 с.