

УДК 354.31(477)

Авакян Тігран Ашотович –
кандидат політичних наук,
здобувач Національної академії
внутрішніх справ

Верховенство права як основоположний принцип державної політики у сфері внутрішніх справ

Досліджено теоретичні питання щодо поняття та ознак принципу верховенства права в правовій системі України. Аргументовано актуальність застосування принципу верховенства права під час реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ.

Ключові слова: принципи права; верховенство права; державна політика; органи внутрішніх справ; національне законодавство.

Загальновідомо, що формування державної політики, у тому числі у сфері органів внутрішніх справ як окремої підсистеми структури державного апарату, має здійснюватися на основі відповідних принципів, які б давали змогу забезпечувати єдність, цілеспрямованість та ефективність цієї політики в різноманітних сферах суспільного життя.

Діяльність органів внутрішніх справ потребує постійної уваги в контексті її відповідності соціальним потребам, зокрема її реформування. З огляду на це, особливої актуальності набуває питання щодо висвітлення керівних ідей, засад удосконалення однієї з гілок влади. Адже реформування, що нині триває, має ґрунтуватися на принципах, вивірених правовою практикою, зокрема принципі верховенства права як фундаментальній zasadі діяльності правоохоронних органів.

Принципи формування державної політики у сфері органів внутрішніх справ закріплено в Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України та Концепції першочергових заходів

реформування системи Міністерства внутрішніх справ, які було схвалено Кабінетом Міністрів України [1].

Зокрема, у Концепції акцентовано увагу на тому, що європейська інтеграція України зобов'язує нашу державу забезпечити ефективне функціонування інститутів, що гарантуватимуть верховенство права, додержання прав і свобод людини та громадянина, їх ефективний захист.

У зазначеному документі передбачено, що реформування органів внутрішніх справ має здійснюватись із додержанням таких принципів: верховенства права; деполітизації; демілітаризації; децентралізації; підзвітності й прозорості в роботі; тісної взаємодії з населенням і місцевими громадами; професійної підготовки персоналу.

Зважаючи на ієрархію визначених у Концепції принципів, сучасні доктринальні дослідження та умови сьогодення, можна констатувати, що принцип верховенства права під час провадження державної політики у сфері ОВС є фундаментальним.

Як свідчить практика та законодавство суб'єктів міжнародних відносин, цей принцип є найважливішою демократичною цінністю цивілізованих країн світу, одним із важливих елементів міжнародних нормативно-правових актів, особливо тих, що стосуються прав, свобод, законних інтересів та обов'язків людини й громадянина. Водночас ключовою функцією діяльності органів внутрішніх справ є захист прав, свобод, законних інтересів людини та громадянина, профілактика посягань на них і сприяння в поновленні правомірного попереднього стану.

Принцип верховенства права, у тому числі щодо формування державної політики у сфері ОВС, відображено також у національному законодавстві країн світу. Це є актуальною проблемою юридичної науки, що постійно лунає з вуст політиків, науковців, громадських діячів, посадових і службових осіб органів публічної влади (державної та муніципальної), представників міжнародної спільноти (Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, Європейського Союзу, Венеціанської Комісії) тощо. Це свідчить про те, що одна з правових ідей, набуваючи ключового значення в забезпеченні життєдіяльності, відображається як у нормативній, так і в діяльній площинах, підтверджуючи особливе значення права відносно інших

правових явищ, необхідність і цінність його положень в організації суспільного життя, забезпеченні правопорядку.

Водночас єдності позицій вітчизняних і зарубіжних науковців щодо дефініції, змісту, структурних елементів, ролі, значення та шляхів практичної реалізації принципу верховенства права донині немає.

У різні роки незалежної України питання стосовно принципу верховенства права ставали наріжним каменем дослідження таких вітчизняних та зарубіжних учених, як В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, Н. Кузнєцова, П. М. Рабінович, Р. Дворкін, А. С. Гатчінсон, Б. Таманага та ін. Проте проблема реалізації зазначеного принципу на практиці залишається актуальною для сучасних науковців, у тому числі й представників такого напрямку юриспруденції, у межах якого аналізують питання окремих видів державної політики.

Зважаючи на це, особливо актуальним є вивчення особливостей принципу верховенства права в контексті формування державної політики у сфері органів внутрішніх справ. Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити декілька ключових задач, що передбачають, зокрема, висвітлення поняття принципу, історичних підвалин його формування, осмислення наявних позицій у контексті досліджуваного предмета, ролі принципу верховенства права у формуванні політики держави у сфері внутрішніх справ.

Методологічною основою осмислення зазначеної проблематики слугуватимуть методи герменевтики, історизму моделювання, а також формально-догматичний метод, що уможливають отримання достовірних знань і формування обґрунтованих висновків.

У контексті зазначеної мети та методологічної основи, з огляду на інструментальну цінність герменевтичного методу, доцільно розглянути наявне багатоманіття визначень і характеристик явища верховенства права, що дасть змогу системно та ґрунтовно визначити межі предмета дослідження, виробити власну авторську позицію стосовно ознак і структури явища.

Не вдаючись до розкриття глибини наукових дискусій щодо розуміння поняття «принципи», можна констатувати, що зазначений термін походить від латинського слова «*principium*», яке означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що

визначають природу й соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [2, с. 106]. Академік В. В. Копейчиков принципи розглядав як основні засади, вихідні ідеї, яким притаманні універсальність, загальна значущість, вища імперативність і які відображають суттєві положення права [3, с. 108]. Дійсно, такий підхід є найбільш популярним у науковій літературі, з чим слід погодитися, адже в ньому найкраще відображено інструментальну цінність цього поняття.

У юридичній енциклопедії верховенство права тлумачать як принцип, що передбачає панування права в життєдіяльності громадянського суспільства та функціонуванні правової держави [4, с. 341]. Становлення цього принципу має тривалу й змістовну історію, яку започаткували, ще давньогрецькі вчені, зокрема Платон та Арістотель.

Не можна не погодитись із твердженням відомого вітчизняного науковця О. М. Костенка, який, ґрунтуючись на принципі соціального натуралізму, розглядає принцип «верховенства права» як принцип «верховенства законів природного права», заперечуючи таким чином позитивістський підхід, згідно з яким визнається верховенство законів, сформульованих відповідно до волі та свідомості людей. Роль волі й свідомості слід зводити лише до відкриття та законодавчого закріплення законів природного права [5, с. 88].

Інший український правник А. С. Довгерт стверджує, що самостійного значення принцип верховенства права набуває тоді, коли ми розрізняємо закон і право; поза доктриною природного права цей принцип існувати не може [6]. Цілком погоджуємося з цією позицією, визнаючи право як фактор-причину виникнення законодавства, що формулюється у визначений державою та суспільством спосіб та існує для виконання й забезпечення реалізації права як сукупності ідей справедливості.

З огляду на багатоміжкові теоретичні позиції, принцип верховенства права було зафіксовано в ч. 1 ст. 8 Конституції України, де визначено: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права» [7]. Отже, окрім інших конституційних засад, він має визначати умови життєдіяльності всього соціального організму, зокрема порядок створення, існування та

функціонування органів державної й муніципальної влади, органів внутрішніх справ, громадських організацій, соціальних спільнот, ставлення до них, а також міжособисті стосунки громадян тощо. Саме завдяки цьому він має модифікуватись у різних сферах функціонування держави та права, наприклад у правоутворенні, правореалізації, правоохороні.

Чому так гостро та принципово постає питання визначальної ролі права у формуванні державної політики, спрямованої на сферу внутрішніх справ? Найбільш імовірно, відповідь на це запитання перебуває в площині розуміння взаємодії таких явищ, як право та влада. Сфера правоохорони, а отже правозастосування, завжди була сферою особливого призначення, у якій на законних, тобто легітимних, засадах здійснювали державний примус. Це сфера, що, на відміну від інших, найбільшою мірою характеризується можливими порушеннями прав людини та потенційними загрозами національній безпеці. Таким чином, тут формується та функціонує особливий тип правових відносин імперативного характеру, у яких однією зі сторін є представник держави, наділений спеціальними повноваженнями. Здійснення державними інституціями правоохоронної функції у сфері внутрішніх справ передбачає дотримання такої політики державної влади, яка б ґрунтувалася на ідеалах справедливості, гуманізму, на таких засадах, які б давали змогу оберігати права законослухняних громадян, принципово ставитися до правопорушників. Однією з таких засад можна визнати принцип верховенства права, що об'єднує низку важливих положень, утілення яких в ідеологічній та праксеологічній складових державної політики надає можливість акумулювати найкращі зразки міжнародного та європейського досвіду в правовій практиці України.

Принцип верховенства права має фундаментальне значення не тільки для правової політики держави, а й для правової системи України загалом, що виконує роль правового фундаменту, у тому числі й для сфери діяльності органів внутрішніх справ, оскільки цей принцип означає, що:

1) не держава створює право, а навпаки, право є основою організації і життєдіяльності держави в особі її органів публічної влади, посадових осіб та, зокрема, органів внутрішніх справ;

2) не держава надає права та свободи людині, а народ створює право, щоб, насамперед, обмежити ним державну владу. Адже в правовій державі владі притаманні певні межі, які вона не може нехтувати. Обмеженість влади в правовій державі передбачає визнання непорушних і недоторканих прав, розподіл влад, чітке визначення компетенції її структурних одиниць тощо. Передусім, у правовій державі визначено, що особа має певну сферу самореалізації та самовиявлення, у яку держава не має права втручатися;

3) право утворюють інституції громадянського суспільства під час повсякденного його функціонування, а держава лише офіційно визнає, формалізує та надає праву загальнообов'язкову силу, систематизує та охороняє його. Водночас важлива роль в охороні (захисті та відновленні правомірного стану) належить інститутам громадянського суспільства, що покликанні здійснювати систематичний, усебічний та неупереджений контроль за діяльністю органів внутрішніх справ;

4) право і закон розмежовується, а верховенство права утверджується відповідно до закону;

5) право та державу розглядають як самодостатні й відносно незалежні соціальні явища, що мають власну історію, закономірності існування та функціонування;

6) в основі права завжди перебуває ідея справедливості, що змінюється в часі та просторі, а в основі закону – суб'єктивна воля законодавця, яка не завжди відповідає цій ідеї;

7) джерелами права є політика, економіка, звичаї, традиції, релігія, договори, етика, естетика, наукова доктрина, суспільні інтереси та відносини, психологія, наступність, запозичення, а джерелами законодавства – лише нормативні звичаї, нормативні договори, нормативно-правові акти, судові й адміністративні прецеденти;

8) дослідження права, законодавства, суспільства, держави здійснюють не лише з позицій нормативізму та позитивізму, а й з урахуванням положень інших концепцій проворозуміння, зокрема теорії природного права, історичної, соціологічних, психологічних, феноменологічних, інтегративних, екзистенціалістських та інших теорій.

Основоположна роль принципу верховенства права полягає не лише в співвідношенні права та закону, а й у внутрішній організаційній ієрархічній структурі законодавства, де зберігається чітка диференціація за юридичною силою. У ч. 2 ст. 8 Конституції України зазначено: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй» [7]. Принцип верховенства законів зазвичай тлумачать як принцип, відповідно до якого закон має вищу юридичну силу стосовно всіх інших нормативно-правових актів і джерел юридичного, тобто встановленого державою (позитивного) права [4, с. 341]. Для реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ, де правозастосування є однією з головних форм реалізації правоохоронної функції, уважне та шанобливе ставлення до юридичної сили нормативно-правового акта, зокрема на етапі його професійного тлумачення, є особливо актуальним. До речі, підвищена увага до ролі закону має характеризувати державну політику не тільки у сфері внутрішніх справ, а й у сферах охорони здоров'я, транспорту, освіти, міжнародних відносин, скрізь, де діє режим загальної заборони для представників влади – дозволено тільки те, що конкретно визначено законом.

Як слушно зазначає С. С. Алексєєв, принцип верховенства права є визначальним під час формування інститутів держави й суспільства загалом. У такому контексті право постає як найвища соціальна цінність, найголовніший суспільний орієнтир. Саме на них має спиратися законодавець, закріплюючи загальнообов'язкові приписи, надаючи їм нормативного характеру, тобто формуючи державну політику в країні.

Зважаючи на вищевикладене, можна зробити висновок про те, що реалізація державної діяльності, не зважаючи на сферу здійснення, має відповідне ідеологічне підґрунтя, основу, що дає змогу забезпечувати єдність і цілісність державної політики. Таким фундаментальним підґрунтям є система принципів права, серед яких провідна роль належить принципу верховенства права, що має відповідне змістове наповнення.

Його осмислення в контексті реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ надає можливість визначити цей принцип не

просто як звичайну ідею, а як окремий правовий світогляд, дотримання якого є передумовою якісного забезпечення правореалізаційних процесів, зокрема у сфері внутрішніх справ. Ідеться не тільки про одну зі сторін правоохоронних відносин, якою завжди є держава, а й про іншу сторону – учасника процесу, якому притаманні різні функціональні ролі, у тому числі роль правопорушника. Проте всі учасники та сторони цієї сфери правовідносин мають діяти відповідно до закону, його «букви та духу». На відміну від інших сфер життя, у яких домінує диспозитивний метод регулювання, у сфері правоохорони обов'язок щодо підтримання режиму законності покладено здебільшого на органи державної влади як на відповідального суб'єкта, наділеного спеціальними повноваженнями та засобами впливу.

За таких умов, коли законодавчий припис завдяки правоохоронному органу або рівню авторитетності правової норми стає загальнообов'язковим, закон набуває ознак правового закону, стає засобом не тільки забезпечення верховенства права, а й засобом утілення в життя таких одвічних соціальних і правових цінностей, як правда, справедливість, гуманізм, свобода, рівність, недоторканність, власність тощо. Закон таким чином набуває ознак, що узгоджуються не тільки з формально-юридичними характеристиками нормативно-правових актів, а й зі змістовими вимогами принципу верховенства права. Отже, з прийняттям такого закону він стає засобом формалізації одного з провідних принципів, зокрема слугує правовим орієнтиром суспільного життя, реалізовує ціннісно-орієнтаційну функцію права.

Таким чином, вимога стосовно дотримання приписів законів, як і нормативно-правових актів загалом, реалізовується в принципі законності, який є основоположним у діяльності всіх державних органів [8, с. 19].

Основним завданням державної політики у сфері внутрішніх справ є створення відповідних умов для досягнення поставленої мети відносно об'єкта управління та координування діяльності суб'єктів, що здійснюють її реалізацію за допомогою визначених законом правових засобів і процедур. Отже, будь-яка діяльність державних органів має бути законною (перебувати в межах нормативних приписів), здійснюватись із дотриманням

основних прав і свобод людей. Водночас для сфери внутрішніх справ актуальним залишається питання дотримання певного правового світогляду, що ґрунтується на ідеях розмежування права та закону, чіткого усвідомлення джерельної бази права, визначення функціональної ролі інститутів держави й громадянського суспільства в правоформуванні та правоформулюванні тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Питання реформування органів внутрішніх справ України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовт. 2014 р. № 1118-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 96. – Ст. 2767.

2. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : дис. ... д-ра юрид. наук. : 12.00.01 / Колодій Анатолій Миколайович. – К., 1998. – 391 с.

3. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.

4. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – . – Т. 1 : А–Г. – 1998. – 341 с.

5. Костенко О. М. Конституція і ідеологія: проблема співвідношення / О. М. Костенко // Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – С. 87–93.

6. Довгерт А. С. Дія принципу верховенства права у сфері приватного права. [Електронний ресурс] / А. С. Довгерт. – Режим доступу :

<http://univer.km.ua/visnyk/1289.pdf>.

7. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

8. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – М. : БЕК, 1995. – 320 с.