АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

ГАЛАЙ В. О.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри правового
регулювання економіки
*(Державний університет економіки
і технологій)*

УДК 340.12
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.6.23

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ ТА ЙОГО ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ

Автором здійснено аналіз сутності принципу верховенства права на публічній службі як принципу, на якому передусім має базуватися діяльність усіх гілок влади, зокрема й органів публічної служби.

Встановлено, що принцип верховенства права на публічній службі має особливо важливе значення та є одним з принципів, що складають фундамент діяльності публічної служби. Необхідність з'ясування сутності принципу верховенства права на публічній службі та доцільність удосконалення його законодавчого закріплення у вітчизняному законодавстві пов'язана з актуальністю питання реформування діяльності публічної служби в сучасних реаліях та недосконалістю чинного законодавства у цій сфері.

Автором досліджено трактування поняття «верховенство права» у вітчизняному законодавстві та встановлено, що одна і таж дефініція тлумачиться законодавцем по різному. Зокрема, не зрозуміло чому державні службовці мають забезпечувати «пріоритет прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість їх діяльності під час виконання завдань і функцій держави», якщо, згідно із Конституцією України, права і свободи людини та їх гарантії безпосередньо визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Двояке тлумачення одного і того ж терміну у різних за сферами регулювання та водночас однакових за юридичною силою чинних нормативно-правових актах України є помилкою законотворця та обумовлює необхідність уніфікації цього терміну. Тобто, підхід до розуміння «верховенства права» має бути значно ширшим.

Під час аналізу низки нормативно-правових актів, які складають основу діяльності різних представників публічної служби, встановлено, що принцип верховенства права у них або не визначено взагалі, або не має належного тлумачення його змісту, що протирічить твердженню проте, що принцип верховенства права має складати базис як правотворчої так і правозастосовної діяльності, зокрема публічних службовців.

Автором внесено пропозиції щодо удосконалення вітчизняного законодавства шляхом закріплення принципу верховенства права на законодавчому рівні задля неухильного дотримання принципу верховенства права публічними службовцями та з урахуванням особливостей практичної реалізації принципу

на публічній службі, а саме: 1) в Конституції України – після абзацу першого статті 8 додати абзац другий у такій редакції: «Верховенство права – це примат прав людини що має бути відображений у всій системі законодавства, виходячи з якого здійснюють свою діяльність законодавча, виконавча та судова гілки влади, суворо дотримуючись законності та юридичної визначеності, заборони свавільного розсуду, забезпечення доступу до правосуддя»; 2) в Законі України «Про державну службу» – пункт 1 частини 1 статті 4 викласти у такій редакції: «верховенства права – примату прав людини як у правотворчій так і у правозастосовній діяльності державних службовців шляхом суворого дотримання ними законності, юридичної визначеності, заборони свавільного розсуду, забезпечення доступу до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління»; 3) в Законі України «Про Національну поліцію» – статтю 6, що має назву «Верховенство права» викласти у такій редакції: «1. Поліцейські у своїй діяльності керуються принципом верховенства права. 2. Верховенства права – це примат прав людини як у правотворчій так і у правозастосовній діяльності поліцейських шляхом суворого дотримання ними законності, юридичної визначеності, заборони свавільного розсуду, забезпечення доступу до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління»; 4) в Законі України «Про місцеве самоврядування» – у статті 4 із переліку основних принципів місцевого самоврядування виключити принцип законності та першим принципом включити принцип верховенства права у запропонованій редакції.

Ключові слова: *принцип, верховенство права, удосконалення законодавства, публічна служба, захист прав людини.*

Halai V. O. The principle of the rule of law in the public service and its legislative consolidation

The author analyzed the essence of the principle of the supremacy of law in public service as a principle on which the activities of all branches of government, including public service bodies, should primarily be based.

It was established that the principle of the supremacy of law in the public service is of particular importance and is one of the principles that form the foundation of the activity of the public service. The need to clarify the essence of the principle of the supremacy of law in the public service and the feasibility of improving its legislative consolidation in domestic legislation is related to the urgency of the issue of reforming the activity of the public service in modern realities and the imperfection of the current legislation in this area.

The author investigated the interpretation of the concept of «rule of law» in domestic legislation and found that the same definition is interpreted differently by the legislator. In particular, it is not clear why civil servants should ensure «the priority of the rights and freedoms of a person and a citizen in accordance with the Constitution of Ukraine, which determine the content and direction of their activities during the performance of tasks and functions of the state», if, according to the Constitution of Ukraine, the rights and freedoms of a person and their guarantees directly determine the content and direction of the state's activities.

The double interpretation of the same term in the current regulatory and legal acts of Ukraine, which are different in terms of regulatory spheres and at the same time have the same legal force, is a mistake of the lawmaker and determines the need for the unification of this term. That is, the approach to understanding the «rule of law» should be much broader.

During the analysis of a number of regulatory legal acts, which form the basis of the activities of various representatives of the public service, it was established

that the principle of the rule of law in them is either not defined at all, or does not have a proper interpretation of its content, which contradicts the statement, however, that the principle of the rule of law should be the basis of both law-making and law-enforcement activities, in particular public officials.

The author made proposals for improving domestic legislation by enshrining the principle of the rule of law at the legislative level in order to ensure the unwavering observance of the principle of the rule of law by public officials and taking into account the peculiarities of the practical implementation of the principle in the public service, namely: 1) in the Constitution of Ukraine – after the first paragraph of Article 8, add a paragraph the second in the following version: «The rule of law is the primacy of human rights that must be reflected in the entire system of legislation, based on which the legislative, executive and judicial branches of government carry out their activities, strictly observing legality and legal certainty, prohibiting arbitrary discretion, ensuring access to justice»; 2) in the Law of Ukraine «On Civil Service» – paragraph 1 of part 1 of article 4 should be amended as follows: «the rule of law is the primacy of human rights in both the law-making and law-enforcing activities of civil servants through their strict observance of legality, legal certainty, the prohibition of arbitrary discretion, ensuring access to justice in resolving controversial issues of public administration»; 3) in the Law of Ukraine «On the National Police» – article 6 entitled «Rule of Law» should be amended as follows: «1. Police officers in their activities are guided by the principle of the rule of law. 2. The rule of law is the primacy of human rights as in law-making as well as in the law enforcement activities of the police through their strict observance of legality, legal certainty, the prohibition of arbitrary discretion, ensuring access to justice in solving controversial issues of public administration»; 4) in the Law of Ukraine «On Local Self-Government» – in Article 4, from the list of basic principles of local self-government, exclude the principle of legality and include the principle of the rule of law as the first principle in the proposed version.

Key words: *principle, rule of law, improvement of the law, public service, protection of human rights.*

Вступ. Принцип верховенства права на публічній службі має особливо важливе значення та є одним з принципів, що складають фундамент діяльності публічної служби.

Необхідність з'ясування сутності принципу верховенства права на публічній службі та доцільність удосконалення його законодавчого закріплення у вітчизняному законодавстві пов'язана з актуальністю питання реформування діяльності публічної служби в сучасних реаліях та недосконалістю чинного законодавства у цій сфері.

У цьому дослідженні автор опирався на наукові розробки О.Ф. Андрійко, С.П. Головатого, В.А. Дерець, А.В. Кірмача, Л.Є. Кисіля, В.П. Нагребельного, Р.О. Падалки, Ю.С. Педько, Н.В. Пильгуна, А.А. Пухтецької, М.В. Рощука та ін., які були присвячені визначенню верховенства права як основоположного принципу права, особливостям втілення принципу верховенства права галуззю адміністративного права, реалізації принципу верховенства права задля захисту прав людини.

Постановка завдання. У цій статті автор ставив за мету дослідити сутність принципу верховенства права на публічній службі та здійснити удосконалення вітчизняного законодавства шляхом закріплення принципу верховенства права на законодавчому рівні, з урахуванням особливостей реалізації принципу на публічній службі.

Результати дослідження. Як слушно відмічає С.П. Головатий, у системі українського права наявне трирівневе унормування принципу верховенства права, який одночасно присутній: 1) у міжнародних договорах України – як норма міжнародного права, що зазнала імплементації в національне законодавство (зокрема стаття 3 Статуту Ради Європи, преам-

була Європейської Конвенції з прав людини); 2) на конституційному рівні – як норма основоположного акта установчої влади народу (частина перша статті 8 Конституції України 1996 р.); 3) у низці звичайних законів, що їх ухвалює український парламент, коли діє як державний орган законодавчої влади (зокрема в законах про судоустрій і статус суддів, про Конституційний Суд України, про Центральну виборчу комісію, про службу в органах місцевого самоврядування тощо, а також у Господарському кодексі та Кодексі адміністративного судочинства) [1].

Таким чином, принцип верховенства права однозначно має складати базис як правотворчої так і правозастосовної діяльності, зокрема публічних службовців.

Як слушно відмічають О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний, Л.Є. Кисіль, Ю.С. Педько, В.А. Дерець, А.А. Пухтецька, А.В. Кірмач, вирішальна роль у фактичному втіленні принципу верховенства права належить галузі адміністративного права, яка є необхідною умовою і засобом функціонування публічної влади щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина в ході практичного виконання законів та інших правових актів держави. Тим не менше, на даний час в Україні справжня роль цієї галузі права залишається істотно деформованою. Досі не тільки у суспільній свідомості, а й серед фахівців-юристів зберігається певна абсолютизація лише двох аспектів суспільного призначення адміністративного права: як засіб управлінського впливу держави на суспільні процеси і як поліцейське право, що регламентує застосування державою у відносинах з громадянами різноманітних засобів адміністративного примусу [2, с. 78].

Не применшуючи значення судового захисту прав особи, варто відзначити важливість розвитку інституту адміністративного оскарження. Адже суд, навіть визнавши оскаржуване рішення незаконним, не може прийняти позитивне рішення замість адміністративного органу. За таких обставин діяльність органів публічної адміністрації є додатковою гарантією оперативного захисту прав і законних інтересів приватних осіб. До безпосередніх переваг адміністративного оскарження над судовим можна віднести також його оперативність, меншу формалізованість та економічність. Загальні засади інституту оскарження визначено у статті 3 Конституції України та статтях 4, 14, 17, 19 Закону України «Про звернення громадян» [3]. Процедурні особливості розгляду скарг посадовими особами відповідних органів часто стають суттєвими перепонами на шляху реалізації законних прав громадян, оскільки, по-перше, деякі з таких нормативних актів навіть не були опубліковані у провідних юридичних виданнях. По-друге, відомчі нормативні акти містять певні особливості щодо розгляду, реєстрації, зберігання та інших процедур стосовно звернень громадян, які не завжди можна вважати доцільними та обґрунтованими [2, с. 79-80].

В цілому, щодо законотворчого процесу і практики правозастосування, то вони показують, що реалізація принципу верховенства права на сьогодні стикається з багатьма проблемами. Часто застосовуються закони, які жодним чином не вписуються в концепцію природного права, відірвані від природних прав і свобод людини, порушуючи їх. Громадяни часто не можуть реалізувати свої права лише через відсутність позитивного закріплення відповідних прав у законах та підзаконних актах або ж через відсутність механізмів реалізації тих прав, які задекларовані у законах [4, с. 33].

Щодо діяльності парламентського омбудсмана, то вона заполітизована, омбудсман прагне не стільки здійснювати свої прямі функції (захист прав людини), скільки забезпечувати політичну підтримку під час розглядів щорічних звітів про його діяльність. Відповідно, значення цього інституту в контексті захисту прав людини на практиці не є високим. Зазначені проблеми лише дають загальне уявлення про основні труднощі, пов'язані із дотриманням принципу верховенства права [4, с. 33-34].

Отже, розглянемо як трактується поняття «верховенство права» законодавцем. Так, у статті 8 Основного Закону нашої держави – Конституції України визначено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права [5]. При цьому, тлумачення поняття «верховенство права» далі за текстом Основного Закону не наведено. Як слушно відмічає Р.О. Падалка, в цій же статті Основного Закону, констатується, що Конституція має вищу юридичну силу

в державі, а її норми є нормами прямої дії. Тобто, може скластися враження, що Конституція України пов'язує верховенство права виключно із вищою силою норм самої Конституції щодо всіх інших правових норм, які діють в суспільстві [6, с. 10]. Проте, на нашу думку такі висновки дещо поспішні.

Щодо безпосереднього визначення «верховенство права» у законах України, то на офіційному веб-порталі Верховної Ради України, у розділі «Термінологія законодавства», зазначено, що термін «верховенство права» потрактовано у таких Законах України, як «Про Національну поліцію» [7] та «Про державну службу» [8].

Зокрема, згідно із статтею 6, що має назву «Верховенство права», Закону України «Про Національну поліцію» [7], поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Також, зазначено, що принцип верховенства права застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

Відповідно до пункту першого частини першої статті 4 Закону України «Про державну службу» [8], державна служба здійснюється із дотриманням передусім такого принципу як «верховенство права», який трактується законодавцем як «забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави».

Вже на перший погляд є очевидним, що одна і таж дефініція тлумачиться законодавцем дещо по різному. Водночас, зрозуміти актуальний зміст цього принципу з означених трактувань, нам не вдалося.

Так, у першому формулюванні поєднано частково абзац перший та другий статті 3 Конституції України [5], у якій визначено, що «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави».

Тобто, не сама «людина» визначає зміст і спрямованість держави, а «права і свободи людини та їх гарантії», як і те, що «серед найвищих цінностей в Україні насамперед не людина, її права і свободи», а «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека».

У другому формулюванні не зрозуміло чому державні службовці мають забезпечити «пріоритет прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість їх діяльності під час виконання завдань і функцій держави», якщо згідно із Конституцією України Права і свободи людини та їх гарантії безпосередньо визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Таке двояке тлумачення одного і того ж терміну у двох різних за сферами регулювання та водночас однакових за юридичною силою чинних нормативно-правових актах України є, на наш погляд, помилкою законотворця та обумовлює необхідність уніфікації цього терміну.

У Кодексі адміністративного судочинства України [9], верховенству права присвячено статтю 6, яка включає чотири частини:

1. 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.

2. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

3. Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

4. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини.

Можемо відмітити, що тлумачення «верховенства права», що окреслені у частинах першій та другій зазначеної вище статті корелюється із положеннями Закону Укра-

їни «Про Національну поліцію» [7]. Водночас, підхід до розуміння «верховенства права» є значно ширшим.

З поміж інших нормативно-правових актів, які складають основу діяльності різних представників публічної служби, видаються цікавими такі спостереження:

• серед основних принципів здійснення місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» [10] (стаття 4), принцип верховенства права взагалі не наведений;

• серед основних принципів діяльності Національного антикорупційного бюро України, відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро» [11] (пункт 1 частина 1 статті 3), цей принцип просто названо у переліку без конкретизації змісту;

• у Положенні про Державну міграційну службу України, що затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360 [12] – взагалі не наведено принципів на яких базується функціонування цієї служби.

Для того щоб усі гілки влади загалом, та представники публічної служби зокрема, могли належно здійснювати свою діяльність потрібно внести зміни до законодавства, зокрема визначивши максимально чітко принцип верховенства права та його складові.

Висновки.

1. Принцип верховенства права варто розглядати як основоположний принцип, на якому передусім має базуватися діяльність усіх гілок влади, зокрема й органів публічної служби. При цьому поняття «верховенство права» може бути витлумачено як примат прав людини, що має бути відображений у системі законодавства, виходячи з якого держава в особі державних органів, органів місцевого самоврядування тощо, зокрема й органів публічної служби, проваджуючи як правотворчу так і правозастосовну діяльність мають суворо дотримуватися законності, юридичної визначеності, не допускати свавільного розсуду, забезпечити доступ до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління. Принцип верховенства права має складати базис як правотворчої, так і правозастосовної діяльності, зокрема у діяльності представників публічної служби.

2. Закріплення принципу верховенства права у законодавстві України не набуло його належного визначення, що засвідчує декларативний підхід включеної до нормативно-правових актів норми. Наведені законодавцем визначення «верховенства права» не лише не узгоджуються між собою та є не чіткими, а й мають досить вибіркове застосування у низці нормативно-правових актів.

3. Для неухильного дотримання принципу верховенства права, щоб усі представники публічної служби могли належно здійснювати свою діяльність потрібно внести системні зміни до законодавства із побудови його комплексних засад. Зокрема, вважаємо за доцільне внести зміни до:

1) Конституції України – після абзацу першого статті 8 додати абзац другий у такій редакції: «Верховенство права – це примат прав людини що має бути відображений у всій системі законодавства, виходячи з якого здійснюють свою діяльність законодавча, виконавча та судова гілки влади, суворо дотримуючись законності та юридичної визначеності, заборони свавільного розсуду, забезпечення доступу до правосуддя»;

2) Закону України «Про державну службу» – пункт 1 частини 1 статті 4 викласти у такій редакції: «верховенства права – примату прав людини як у правотворчій так і у правозастосовній діяльності державних службовців шляхом суворого дотримання ними законності, юридичної визначеності, заборони свавільного розсуду, забезпечення доступу до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління»;

3) Закону України «Про Національну поліцію» – статтю 6, що має назву «Верховенство права» викласти у такій редакції: «1. Поліцейські у своїй діяльності керуються принципом верховенства права. 2. Верховенства права – це примат прав людини як у правотворчій так і у правозастосовній діяльності поліцейських шляхом суворого дотримання ними законності, юридичної визначеності, заборони свавільного розсуду, забезпечення доступу до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління»;

4) Закону України «Про місцеве самоврядування» – у статті 4 із переліку основних принципів місцевого самоврядування виключити принцип законності та першим принципом включити принцип верховенства права у запропонованій редакції;

5) усі інші закони та підзаконні нормативно-правові акти, якими урегульовано діяльність різних видів публічної служби, привести у відповідність до Основного Закону України.

Список використаних джерел:

1. Головатий С.П. Верховенство права: Ідея. Доктрина. Принцип: автореф. дис. … доктора юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. 44 с. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:jLlWfS_Yv_4J:www.irbis-nbuv.gov.ua/cgibin/irbis_low/cgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DARD%26P21DBN%3DARD%26Z21ID%3D%26Image_file_name%3DDOC/2008/08gspidp.zip%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua (дата звернення: 14.11.2022).

2. Андрійко О.Ф., Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Дерець В.А., Пухтецька А.А., Кірмач А.В. Принцип верховенства права: проблеми тлумачення та застосування в адміністративному праві. URL: http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63842/15Andriyko.pdf?sequence=1 (дата звернення: 10.11.2022).

3. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР/ *Верховна Рада України*. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст.256.

4. Пильгун Н. В., Рощук М. В. Реалізація принципу верховенства права як необхідна умова побудови правової держави. *Юридичний вісник.* 2012. № 4(25). С. 30-34.

5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України*. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

6. Падалка Р.О. Верховенство права як основоположний принцип права : дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2017. 195 с.

7. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII / *Верховна Рада України*. *Відомості Верховної Ради.* 2015. № 40-41. Ст. 379.

8. Про Державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / *Верховна Рада України*. *Відомості Верховної Ради.* 2016. № 4. Ст. 43.

9. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV / *Верховна Рада України*. *Відомості Верховної Ради України.* 2005. № 35-36. № 37. Ст.446.

10. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / *Верховна Рада України*. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 24. Ст.170.

11. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII / *Верховна Рада України*. *Відомості Верховної Ради.* 2014. № 47. Ст.2051.

12. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF (дата звернення: 23.11.2022).