

ГАЛАЙ В. О.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного
публічного права
(Київський національний торговельно-
економічний університет)

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-4-23>**ЗМІСТ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ**

У статті досліджено основні доктринальні підходи до тлумачення терміна «верховенство права», виокремлено та охарактеризовано структурні елементи принципу верховенства права з метою визначення його змісту та необхідності його впровадження до нормативно-правових актів органів публічної служби.

З'ясовано, що існуючі доктринальні підходи до тлумачення терміна «принципи верховенства права» суттєво різняться, при цьому дослідження щодо змісту принципу верховенства права на публічній службі окремо не проводились.

Висновки статті свідчать про новий підхід до формування змісту принципу верховенства права з огляду на застосування його представниками публічної служби при взаємодії з громадянами.

Проведений аналіз дав автору підстави стверджувати, що серед основних структурних елементів принципу верховенства права повинні бути такі: законність; юридична визначеність; заборона свавільного розсуду; доступ до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління; примат дотримання прав людини під час здійснення публічної служби.

Законність передбачає необхідність дотримання вимог нормативно-правових актів абсолютно усіма, як звичайними громадянами, так і представниками органів публічної (державної) служби тощо, при цьому в разі їх порушення такі особи однаково будуть притягнуті до відповідальності відповідно до законодавства.

Під юридичною визначеністю необхідно бачити доступність розуміння змісту законів та чітко визначений спосіб їх реалізації, як для громадян, так і для органів публічної служби.

Заборона свавільного розсуду означає, що органи та службовці публічної служби, діючи від імені держави, ні в якому разі не можуть приймати рішення, ґрунтуючись на власних амбіціях чи переконаннях, які суперечитимуть законодавству чи будуть позбавлені справедливості тощо, власне як і громадяни не повинні допускати у відносинах із представниками публічної служби неповаги, зверхності чи нівелювання ними норм закону.

Доступ до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління включає як реальну можливість звернутися за захистом до суду, так і реальну можливість отримати за результатами розгляду відповідного звернення справедливе рішення.

Примат дотримання прав людини під час здійснення публічної служби передбачає пріоритет прав людини над інтересами держави чи її органу, що має бути відображено як у системі законодавства, так і в діяльності органів публічної служби.

Автором доведено, що шостий елемент – заборона дискримінації та рівність перед законом – корелюється за змістом із першим елементом – законністю, у зв'язку з чим не потребує окремого виокремлення.



Зроблено висновок, що 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 під час реалізації норм відповідних державних актів.

Ключові слова: зміст, принцип, верховенство права, доктрина, публічна служба.

The article examines the main doctrinal approaches to the interpretation of the term "rule of law", identifies and describes the structural elements of the rule of law principle in order to determine its content and the necessity of its introduction into normative and legal acts of public service bodies.

It has been found out that the existing doctrinal approaches to the interpretation of the term "rule of law principles" differ significantly, while studies on the content of the rule of law principle in the public service were not individually carried out.

The conclusions of the article testify to the new approach to the formation of the content of the rule of law principle in view of the application by its representatives of the public service in interaction with citizens.

The analysis made it possible for the author to state that among the basic structural elements of the rule of law principle should be the following: legality; legal certainty; prohibition of arbitrary discretion; access to justice in solving disputed public administration issues; the primacy of human rights during the implementation of the public service.

Lawfulness implies the necessity of observance of the requirements of normative legal acts by absolutely all as ordinary citizens and representatives of the bodies of public (state) service, etc., and in case of their violation, such persons will be equally prosecuted in accordance with the legislation.

Under legal certainty, it is necessary to see the availability of an understanding of the content of laws and a clearly defined way of implementing them, both for citizens and for public service bodies.

The prohibition of arbitrary discretion means that authorities and public service employees acting on behalf of the state can in no case make decisions based on their own ambitions or beliefs that are in conflict with the law or are deprived of justice, etc., in fact, as citizens should not allow in relations with representatives public service of disrespect, supremacy or leveling them by the rules of law.

Access to justice in resolving contentious issues of public administration includes both a real opportunity to apply for protection before a court, and a real opportunity to obtain a fair decision based on the results of consideration of the relevant application.

The primacy of observance of human rights during the implementation of a public service implies the priority of human rights over the interests of the state or its body, which should be reflected both in the system of legislation and in the activities of public service bodies.

The author has proved that the sixth element – the prohibition of discrimination and equality before the law, correlates with the content with the first element - the law, in connection with which does not require separate isolation.

It is concluded that the decisive role in the actual implementation of the rule of law principle lies with the field of administrative law, which is a prerequisite and a means of functioning of public authority to ensure the rights and freedoms of the person while implementing the norms of relevant state acts.

Key words: content, principle, rule of law, doctrine, public service.



Вступ. 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 під час реалізації норм відповідних державних актів.

Дослідженню верховенства права як ідеї, доктрини, принципу присвячені праці як українських, так і зарубіжних учених. Серед них: С.П. Головатий, К.С. Губарев, А.В. Дайсі, М.В. Денисюк, А.Г. Карась, Л.О. Макаренко, Р.О. Падалка, А.А. Пухтецька та інші. Водночас дослідження верховенства права на публічній службі не проводились.

Для того щоб розібратися, що складає зміст принципу верховенства права, та чи є необхідним його впровадження до нормативно-правових актів органів публічної служби, необхідно розглянути доктринальні підходи до тлумачення терміна «верховенство права».

Постановка завдання. Метою статті є визначення змісту та структурних елементів принципу верховенства права на публічній службі через призму характеристики доктринальних підходів до тлумачення терміна «верховенство права».

Результати дослідження. Сучасна правова наука розуміє принцип верховенства права передусім як панування права у життєдіяльності громадянського суспільства і правової держави [1, с. 19].

Науковці визначають, що принцип верховенства права є фундаментальною ціннісною основою правової демократичної держави [2, с. 168]; виявом загальнолюдських цінностей, розвитку культури суспільства, головним засобом і метою суспільного розвитку, своєрідною демонстрацією етапів формування та розвитку правової системи [3, с. 140]; покликаний забезпечувати гармонізацію інших ціннісних характеристик права із подальшим їх ранжуванням під час формування й удосконалення правової культури [4, с. 173]; виявом загальнолюдських цінностей, розвитку культури суспільства, в тому числі й правової, головним засобом і метою суспільного розвитку, своєрідною демонстрацією етапів формування та еволюції правової системи [5, с. 204; 6, с. 150].

Американський учений-правознавець Лон Фуллер відмічає вісім елементів верховенства права, які були визначені ним як такі, що необхідні суспільству, яке прагне керуватися принципом верховенства права. Насамперед це закони, що повинні існувати, і яких повинні дотримуватись усі, включаючи урядовців. Також такі закони мають бути опубліковані, а також повинні мати перспективний характер, щоб ефект від закону виникав лише після того, як його буде прийнято. Крім того, на думку дослідника, закони повинні бути написані з достатньою ясністю, щоб уникнути несправедливого застосування, а також мають уникати протиріч та не повинні приписувати неможливе. І нарешті, Л. Фуллер пише про те, що закон повинен мати тривалу дію в часі, щоб правила могли набути формального характеру. Однак закон також повинен бути своєчасно переглянутий, якщо основні соціальні та політичні обставини змінилися. Не менш важливим є, на його думку, те, що офіційні дії повинні відповідати заявленому в нормативно-правовому акті правилу поведінки [7, с. 39; 8, с. 151].

У доповіді Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії) у п. 68 зазначено про дуже загальний характер поняття «верховенство права» в законодавчих положеннях як на національному, так і на міжнародному рівнях, а у п. 41 зроблено спробу виділити такі його обов'язкові елементи: а) законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права; б) юридичну визначеність; в) заборону свавілля; г) доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; е) дотримання прав людини; ф) заборона дискримінації та рівність перед законом [9; 10, с. 104].

Розглянемо їх детальніше. Так, перший елемент – законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права.

Так, академік П.М. Рабінович під законністю розуміє правовий режим як стан відповідності суспільних відносин законам і підзаконним актам держави [11, с. 17].

О.І. Остапенко, вважає, що законність означає ідею, вимогу і систему (режим) реального вираження права в законах держави, у законотворчості та підзаконній нормотворчості.



Законність передбачає: наявність реальних та обов'язкових гарантій прав і законних інтересів громадян. Недопущення будь-яких проявів свавілля; суворе та обов'язкове дотримання законів, рішуче припинення порушень права, відповідальність за правопорушення; здійснення всіх державних владних функцій відповідно до закону, а також підзаконність будь-якої соціально значущої діяльності. Серед основних вимог законності автор виділяє загальнообов'язковість права, рівність усіх перед законом, обов'язкову відповідальність за кожне вчинене правопорушення [12, с. 34–35].

Тобто, на нашу думку, законність передбачає необхідність дотримання вимог нормативно-правових актів абсолютно усіма, як звичайними громадянами, так і представниками органів публічної (державної) служби тощо, при цьому в разі їх порушення такі особи однаково будуть притягнуті до відповідальності відповідно до законодавства.

Другий елемент – юридична визначеність. Дослідники переконані, що його сутність полягає в тому, що держава повинна зробити текст закону (the law) легкодоступним, а також органи публічної (державної) служби, дотримуючись законів (the laws), які запроваджено державою, зобов'язані застосовувати їх у передбачуваний спосіб та з логічною послідовністю. Передбачуваність означає, що закон має бути, за можливості, проголошений наперед – до його застосування, та має бути передбачуваним щодо його наслідків, тобто сформульований із достатньою мірою чіткості, аби особа мала можливість скерувати свою поведінку [13, с. 178].

При цьому потреба у визначеності не означає, що органів, який ухвалює рішення, не повинні надаватись дискреційні повноваження (де це необхідно) за умови наявності процедур, що унеможливають зловживання ними. У цьому контексті закон (a law), яким надаються дискреційні повноваження певному державному органу, повинен вказати чітко і зрозуміло на обсяг такої дискреції та на спосіб її здійснення, щоб особа мала змогу відповідним чином захистити себе від свавільних дій. Не відповідатиме верховенству права, якщо надана законом виконавчій владі дискреція матиме характер необмеженої влади [14; 13, с. 178].

Таким чином, ми вважаємо, що під юридичною визначеністю необхідно розуміти доступність розуміння змісту законів та чітко визначений спосіб їх реалізації, як для громадян, так і для органів публічної служби.

Третій елемент – заборона свавільного розсуду. У звичайному, повсякденному слововжитку свавілля розуміється як щось незаконне, спотворене, хибне, надмірне, несправедливе, яке вчинено негативною волею суб'єкта. Зокрема, «Словник української мови» тлумачить поняття «свавілля» таким чином: необмежена влада, відсутність законності, справедливості; схильність діяти на власний розсуд, незважаючи на волю й думку інших; самовілля. Відображення явищ реальної дійсності, що ґрунтується лише на власному, часто спотвореному сприйнятті, відступ від правди життя; свавільна поведінка, свавільний вчинок. Утворений від іменника «свавілля» прикметник «свавільний» означає: той, що діє на власний розсуд, незважаючи на волю й думку інших; самовільний. Або ж – який суперечить установленим законам, позбавлений справедливості; беззаконний [15, с. 15–16].

Тобто, на нашу думку, заборона свавільного розсуду передусім означає, що органи публічної служби, діючи від імені держави, ні в якому разі не можуть приймати рішення, ґрунтуючись на власних амбіціях чи переконаннях, які суперечитимуть законодавству чи будуть позбавлені справедливості тощо, власне як і громадяни не повинні допускати у відносинах із представниками публічної служби неповаги, зверхності чи нівелювання ними норм закону.

Четвертий елемент – доступ до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління. Правосуддя має бути представлене незалежними та безсторонніми судами, зокрема тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю.

Так, С.В. Рурич вважає, що здатність особи безперешкодно отримати судовий захист є змістом поняття доступу до правосуддя [16]. Проте нам імпонує підхід автора Т. Бінгема, який вважає, що доступ до правосуддя має два розуміння: по-перше, доступ до судів з метою



вимагання переваг, що надаються законом, і, по-друге, що процедури цих судів справедливі, та їхні рішення приймаються незалежно та неупереджено [13, с. 112].

Отже, доступ до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління, безумовно, включає як реальну можливість звернутися за захистом до суду, так і реальну можливість отримати за результатами розгляду відповідного звернення справедливе рішення.

П'ятий елемент – примат дотримання прав людини під час здійснення публічної служби. Професори О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко вважають, що під дотриманням прав людини мається на увазі конституційне їх закріплення і гарантування; відповідність міжнародно-правовим стандартам; закріплення прав та свобод громадян системою нормативно-правових актів; наявність універсального характеру прав і свобод, необхідних для цивілізованої життєдіяльності людини; створення засобів реалізації декларованих прав і свобод, що складають поняття механізму; єдність прав та обов'язків суб'єктів, коли право одного є межею свободи іншого, а обов'язок визнається основною гарантією реалізації суб'єктивного права; можливість поновлення порушених прав; неможливість використання прав і свобод громадян проти державного ладу та інтересів суспільства [17].

Таким чином, примат дотримання прав людини під час здійснення публічної служби передбачає пріоритет прав людини над інтересами держави чи її органу, що має бути відображено як у системі законодавства, так і у діяльності органів публічної служби.

Дослідники зазвичай додають до переліку елементів верховенства права шостий – заборону дискримінації та рівність перед законом. Так, заборона дискримінації означає, що закони стримують дискримінацію окремих фізичних осіб чи груп осіб. Будь-який необґрунтований неоднаковий підхід за законом заборонений, і всі особи мають гарантований рівний та ефективний захист від дискримінації за будь-якою ознакою – раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, власності, народження чи іншого статусу. Рівність перед законом означає, що кожна фізична особа є підпорядкованою тим самим законам, і жодна фізична особа чи група осіб не мають особливих юридичних привілеїв [13, с. 181–182].

Висновки. Доктринальні підходи до тлумачення терміна «принципи верховенства права» суттєво різняться, при цьому дослідження щодо змісту принципу верховенства права на публічній службі не проводились.

Верховенство права, на нашу думку, має структуру, яка представлена такими елементами:

1) перший – законність, що передбачає необхідність дотримання вимог нормативно-правових актів абсолютно усіма, як звичайними громадянами, так і представниками органів публічної (державної) служби тощо, при цьому в разі їх порушення такі особи однаково будуть притягнуті до відповідальності відповідно до законодавства;

2) другий – юридична визначеність, під якою необхідно розуміти доступність розуміння змісту законів та чітко визначений спосіб їх реалізації, як для громадян, так і для органів публічної служби;

3) третій – заборона свавільного розсуду, який означає, що органи та службовці публічної служби, діючи від імені держави, ні в якому разі не можуть приймати рішення, ґрунтуючись на власних амбіціях чи переконаннях, які суперечитимуть законодавству чи будуть позбавлені справедливості тощо, власне, як і громадяни не повинні допускати у відносинах із представниками публічної служби неповаги, зверхності чи нівелювання ними норм закону;

4) четвертий – доступ до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління, який включає як реальну можливість звернутися за захистом до суду, так і реальну можливість отримати за результатами розгляду відповідного звернення справедливе рішення;

5) п'ятий елемент – примат дотримання прав людини під час здійснення публічної служби передбачає пріоритет прав людини над інтересами держави чи її органу, що має бути відображено як у системі законодавства, так і в діяльності органів публічної служби.

На нашу думку, шостий елемент – заборона дискримінації та рівність перед законом – корелюється за змістом із першим елементом – законністю, у зв'язку з чим не потребує



окремого виокремлення. Визначені у доповіді Венеційської комісії обов'язкові складові елементи верховенства права, безумовно, є цивілізаційним надбанням. Водночас, зважаючи на викладене вище, ми вважаємо, що складників верховенства права має бути п'ять.

Список використаних джерел:

1. Падалка Р.О. Верховенство права як основоположний принцип права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2017. 195 с.
2. Кабанець О.С. Верховенство права як ціннісна складова демократії. *Альманах права: науково-практичний юридичний журнал* ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2012. Вип. 3: Основоположні принципи права як його ціннісні виміри. С. 165–169.
3. Денисюк М.В. Принцип верховенства права як основа розвитку правової держави та громадянського суспільства. *Альманах права: науково-практичний юридичний журнал* ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2012. Вип. 3: Основоположні принципи права як його ціннісні виміри. С. 140–173.
4. Карась А.Г. Верховенство права як ціннісна характеристика права. *Альманах права: науково-практичний юридичний журнал* / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2012. Випуск 3: Основоположні принципи права як його ціннісні виміри. С. 170–174.
5. Макаренко Л.О. Верховенство права як принцип природного права. *Альманах права: науково-практичний юридичний журнал* ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2012. Випуск 3: Основоположні принципи права як його ціннісні виміри. С. 204–211.
6. Кучма О.Л. Принципи законності й верховенства права: проблеми правозастосування. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Випуск 6. Том 1. С. 150–152.
7. Lon L. Fuller The morality of law. *New Haven, Connecticut: Yale University Press*. 1964. P. 202.
8. Крижова О.Г. Структура принципу верховенства права: аналіз крізь призму його правозастосування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. № 837. С. 149–153.
9. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) Верховенство права: Доповідь схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 р.). 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) (дата звернення: 08.07.2019).
10. Когут О.В. Проблемні питання правового регулювання державної служби. *Університетські наукові записки*. 2016. № 59. С. 101–111.
11. Рабинович П.М. Проблемы теории законности развитого социализма. Львов, 1979. С. 17.
12. Адміністративна діяльність : посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук професора О.І. Остапенка. 2-е вид. Львів : ЛьвДУВС, 2006. 295 с.
13. Верховенство права: доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року), на основі коментарів, що їх надали: пан Пітер Ван ДАЙК (член Комісії, Нідерланди), пані Грет ГАЛЛЕР (член Комісії, Швейцарія), пан Джефрі ДЖОУЕЛ (член Комісії, Велика Британія), пан Каарло ТУОРИ (член Комісії, Фінляндія). *Право України*. 2011. № 10. С. 168–184.
14. The Council of Europe and the Rule of Law – An Overview. CM (2008) 170. 21 November. 2008. Par. 46.
15. Видриган М.В. Свавілья як проблема сучасної філософії : навчальний посібник. Черкаси : Видавничий відділ ЧНУ, 2006. 257 с.
16. Рурич С.В. Право на справедливий суд в контексті статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. URL: <https://www.zakjust.gov.ua/yurydychni->



konsultatsii/1437-pravo-na-spravedlyvyi-sud-v-konteksti-statti-6-konventsii-pro-zakhyst-prav-liudyny-i-osnovopolozhnykh-svobod-1950-roku-10072018 (дата звернення: 05.07.2019).

17. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс. : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2006. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/2502.htm (дата звернення: 15.07.2019).

ГОРБАТОВА Д. І.,
аспірант кафедри
державно-правових дисциплін
(Харківський національний університет
імені В. Н. Каразіна)

УДК 351.77

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-4-24>

ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті проаналізовано державне управління у сфері охорони здоров'я, що є діяльністю держави в особі її органів, яка здійснюється за допомогою відповідних форм, що є зовнішнім виразом змісту діяльності органів публічної влади. Державне управління у сфері охорони здоров'я є ширшим поняттям, ніж державне регулювання та публічне адміністрування. Наголошено, що охорона здоров'я охоплює різні форми управлінської діяльності, які здійснюють державні органи, і тому поділяється на відповідні сфери (галузі), тобто сукупність однорідних відносин, видів діяльності. Ними є: санітарно-епідеміологічна сфера, сфера надання медичної допомоги, економічна сфера охорони здоров'я, координуюча, організаційна, сфера здійснення контролю охороною здоров'я тощо. Досліджено, що під впливом нещодавніх реформ у сфері охорони здоров'я відбувається оновлення механізмів державного управління сфери охорони здоров'я. Було проаналізовано, що під впливом євроінтеграційних процесів з'являються нові форми державного управління та контролю за здійсненням реформи охорони здоров'я. Державне управління у сфері охорони здоров'я має такі форми: зовнішні та внутрішні, адже в цих формах відбивається зміст діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з питань забезпечення охорони здоров'я. Зовнішні форми державного управління у сфері охорони здоров'я спрямовані на взаємодію з державними органами, для забезпечення виконання покладених на суб'єктів державного управління у сфері охорони здоров'я завдань і функцій. Внутрішні форми державного управління у сфері охорони здоров'я пов'язані з організацією внутрішньої роботи суб'єктів державного управління у сфері охорони здоров'я. Важливе місце серед форм державного управління у сфері охорони здоров'я займає контроль, який є важливим елементом державного управління. У статті визначено коло проблем, котрі сповільнюють темпи проведення реформи сфери охорони здоров'я в Україні. Окреслено напрями вдосконалення державного управління у сфері охорони здоров'я.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, охорона здоров'я, контроль, форми.

