

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-2-02>

УДК 342.9:351

*Древаль Юрій Дмитрович,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри менеджменту та публічного врядування
Національного університету водного господарства та природокористування,
вулиця Соборна, 11, м. Рівне, 33000, Україна,
e-mail: drevaly@ukr.net <https://orcid.org/0000-0002-7347-9433>*

УТВЕРДЖЕННЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН

Анотація. Розглянуто питання щодо сутності та особливостей застосування принципу верховенства права у сфері публічно-управлінських відносин. Принцип верховенства права все частіше стає предметом аналізу науковців у сфері права та державного управління, що першочергово пояснюється пошуком дієвих засобів захисту прав і свобод людини. Водночас він складає принципово-нормативну основу і сфери публічно-управлінських відносин та державної служби. Проте, у правозастосовній та суто управлінській діяльності цьому принципу вже відводиться не досить значна увага. В якості принаймні часткового пояснення такого стану речей визнається певна розмитість та неоднозначність базового терміна, яким є верховенство права. Відтак зазначається, що реалізація принципу верховенства права має доповнюватися конкретними викладками чи позиціями. За нашою оцінкою, якнайповніше для цього підходить категорія «справедливість».

Ключові слова: *принцип верховенства права, право і закон, права і свободи людини, європейська інтеграція, правова держава, державна служба, реформування державного управління, справедливість.*

Постановка проблеми. Відомий давньоримський вислів «ubi societas, ibi jus» (де є суспільство, там є і право) свідчить про те, що право є важливим компонентом суспільних відносин. Сучасності ж властиве акцентування уваги на тому, що право є мірилом розвитку цивілізованості суспільства, спрямовуючись в якості основного завдання на захист прав і свобод людини. Все це стосується і сфери публічно-управлінських відносин, яка і спрямовується на реалізацію доктринальних засад забезпечення прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності.

Як цитувати: Древаль Ю. Д. Утвердження принципу верховенства права у сфері публічно-управлінських відносин. *Державне будівництво*. 2024. № 2 (36). С. 34–41. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-2-02>

In cites: Dreval, Yu.D. (2024). Confirmation of the principle of the rule of law in the field of public and administrative relations. *State Formation*, no. 2 (36), 34–41. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-2-02> [in Ukrainian].

© Древаль Ю. Д., 2024



This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0

Відтак особливої значущості набуває принцип верховенства права (англ. «rule of law») – і як принцип улаштування сучасної демократичної та правової держави, і як універсальний принцип права з основою у захистові прав людини як найвищої соціальної цінності, і як системоутворюючий компонент публічно-управлінських відносин.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Принцип верховенства права все частіше аналізується на сторінках фахової літератури, що першочергово пояснюється пошуком дієвих засобів правового захисту прав і свобод людини. Відправним моментом для сучасних досліджень визначається базове положення, що верховенство права у найбільш стислому викладі – це панування права у суспільстві. Водночас комплекс питань щодо застосування чи реалізації зазначеного принципу неоднозначно тлумачиться як представниками державної влади, так і науковцями. Найперше це стосується співвідношення права і закону, а також особливостей правозастосовної практики на основі критерію забезпечення прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності. Наприклад, С. Максимов зазначає, що верховенство права виступає як ідеал соціального регулювання, але поряд з цим воно існує і в реальному вимірі, «тобто як більш-менш повне втілення цього ідеалу в реальних процесах життя соціуму, реальне верховенство права над державним свавіллям» [1, с. 28]. Водночас Р. Дворкін відзначає ту обставину, що в основу зазначеного принципу закладено певний парадокс (цей принцип вимагає визначеності у правозастосуванні, але «він сам значною мірою є невизначеним і неоднозначним» [2, с. 15].

Разом з тим, і на сьогодні загалом поділяється усіма зацікавленими сторонами та науковцями погляд на верховенство права, який було сформульовано Л. Фуллером ще в 1960-ті роки. Науковець стверджував, що верховенство права вимагає наявності восьми принципів права, серед яких: загальність правових норм, їх зрозумілість і своєчасне оприлюднення, відсутність суперечливості в нормах, заборона зворотної дії закону, реальність виконання, стабільність і передбачуваність законодавства, відсутність протиріччя між застосуванням законів та вимогами самих законів [3, р. 36-39, 96]. На той час Л. Фуллер обіймав посаду професора права Гарвардського університету і суттєво вплинув на наукові погляди Р. Дворкіна, який був студентом юридичного факультету того ж університету і в подальшому став визнаним у світі фахівцем у сфері права.

Мета дослідження. Завданням рукопису визначено уточнення сутності та особливостей утвердження принципу верховенства права у сфері публічно-управлінських відносин.

Методологія дослідження. Методологічну основу дослідження складає гармонійне співвідношення позитивістського та природно-правового підходів до праворозуміння. До основних критеріїв позитивістського підходу

відноситься акцентування уваги на тлумаченні права як продукту діяльності держави, а також на нормативній складовій діяльності держави у вигляді загальнообов'язкових норм чи правил поведінки. Відтак досягається поглиблене розуміння діяльності органів публічної влади та управління, спрямованих на захист прав і свобод людини. Відповідно до критеріїв природно-правового підходу права людини вважаються найвищою соціальною цінністю, а право розуміється як втілення свободи, рівноправності та справедливості, що якраз оптимально узгоджується з принципом верховенства права.

Виклад основного матеріалу. Принципу верховенства права відводиться чільне місце в сучасних політико-правових системах та в доктринах конституціоналізму. Категорією «верховенство права» вже традиційно оперують не лише конституціоналісти та сторони судових процесів, але і фахівці з інших наукових дисциплін та сфер правового регулювання. Цей принцип є надзвичайно важливим і для державного управління, яке й покликане здійснювати виконання управлінських функцій з кінцевою метою у реальному забезпеченні прав і свобод людини.

В Україні, відповідно до ст. 8 Конституції України, діє принцип верховенства права. Поряд з цим зазначається і те, що Конституція України має найвищу юридичну силу. Для нашого предмету дослідження непересічне значення відводиться і конституційній нормі, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України).

Відтак постає і загалом уявна проблема стосовно «двох верховенств»: права та конституції. Це дійсно проблема уявна чи «надумана», адже ідея верховенства Конституції як стрижня правової системи базується якраз на правах і свободах людини, які складають основу верховенства права, і утвердження яких є головним обов'язком держави [4].

Слід відзначити також і те, що серед принципів державної служби, які наведено у Законі України «Про державну службу», чільне місце якраз визначено принципів верховенства права [5]. Цей принцип також наведено в ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) [6].

Утвердження принципу верховенства права набуває особливої значущості у зв'язку із започаткуванням практики офіційного скринінгу відповідності українського законодавства правовим нормам ЄС. Офіційна процедура скринінгу відбувається за 33 переговорними главами (розділами). Причому, відповідно до критеріїв розширення ЄС розділи 23 «Верховенство права та основоположні права та свободи» та 24 «Юстиція, свобода та безпека» визначаються як базові для усього переговорного процесу (детальніше з цього приводу див.: [7]).

У Тіньовому звіті, який було підготовлено декількома громадськими об'єднаннями юридичного спрямування, спеціально наголошується на тому, що «з Розділу 23 все починається і ним все закінчується. Скільки б років Україна не йшла до ЄС – цим розділом ми розпочнемо і цим розділом ми закінчимо» [8].

Проте, у правозастосовній та суто управлінській діяльності принципу верховенства права вже відводиться не досить значна увага. Наприклад, для публічно-управлінської діяльності важливе значення мають Цілі сталого розвитку ООН, які охоплюють різнобічні сфери і визначають довгострокові вектори суспільного розвитку. Відповідно до даного предмету дослідження найперше на увагу заслуговує Ціль 16. «Мир, справедливість та сильні інститути». Значущість цієї цілі першочергово пояснюється тією обставиною, що мир, стабільність, забезпечення прав людини та ефективне врядування на засадах принципу верховенства права складають фундаментальну основу сталого розвитку. Одним з ключових завдань для досягнення цілі якраз і визначено: 16.3. Сприяти верховенству права на національному та міжнародному рівнях і забезпечити всім рівний доступ до правосуддя [9].

Проте в національних доповідях на тему реалізації зазначеної цілі та виконання поставлених завдань увага зосереджується насамперед на справедливому судочинстві, а верховенство права взагалі залишається поза увагою (див., напр., зміст Національної доповіді «Цілі Сталого Розвитку: Україна» від 2017 року, таке ж відношення до реалізації зазначеної цілі спостерігається і в інших офіційних документах).

Посилена увага до здійснення правосуддя першочергово має пояснюватися не досить високими оцінками, які надаються українській суддівській системі. Але при цьому слід звернути увагу і на те, що власне стан та особливості здійснення правосуддя мають ґрунтуватися якраз на принципові верховенства права.

Слід також звернути увагу на те, що в Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, яка є базовим документом для вдосконалення публічно-управлінських відносин на підзвітний період, верховенство права віднесено до найбільш важливих цінностей України та Європейського Союзу. Але на цьому посилення на верховенство права у зв'язку з реформуванням державного управління і закінчується. Водночас у Стратегії міститься чимало посилань на конкретні заходи та індикатори, які доцільно ув'язати якраз з верховенством права як базовою категорією (це і належне врядування, і законність, і підзвітність центральних органів виконавчої влади, і доброчесність державної служби, і підвищення прозорості та передбачуваності у діяльності державних службовців, і необхідність комунікацій із заінтересованими сторонами, і багато іншого) [10].

Відтак реалізація принципу верховенства права має доповнюватися конкретними викладками чи позиціями. Наприклад, як зазначається у мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду України (КСУ) від 29 червня 2010 року (справа № 17-рп/2010), одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності [11].

За нашою оцінкою, якнайповніше для цього підходить категорія «справедливість» (чи, якщо мова йде про соціум та його складові – «соціальна справедливість»). Дійсно, справедливість є фундаментальною соціальною та правовою цінністю, в якій гармонійно поєднуються суспільні ідеали та нормативно-правове забезпечення прав і свобод людини.

Зазначене твердження підкріплюється і правовою позицією КСУ. Наприклад, у мотивувальній частині Рішення від 26 грудня 2011 року (справа № 20-рп/2011) реалізація принципу верховенства права пов'язується якраз окрім іншого із законодавчим регулюванням суспільних відносин на засадах справедливості [12].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Принцип верховенства права слушно вважається стрижневим компонентом правової держави та однією з основоположних засад сучасного державного управління. За його допомогою видається можливим забезпечити повноцінне виконання завдань державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства. Причому, цей принцип не може бути «жорстко» визначений за допомогою нормативно-правових актів (адже в такому разі міститься загроза своєрідного «перевтілення» принципу верховенства права в принцип верховенства закону). Водночас повноцінне розкриття змісту верховенства права вимагає застосування додаткових регуляторів. Очевидно, що якнайповніше для цього підходить категорія «справедливість». Зазначений принцип також має складати методологічну основу наукових досліджень, в яких розкриваються сутність та особливості реалізації правового механізму у будь-яких сферах публічно-управлінських відносин (з обов'язковим урахуванням співвідношення природного і позитивного права, норм матеріального та процесуального права, в кінцевому рахунку – права і закону).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Максимов С. І. Верховенство права: світоглядно-методологічні засади. *Вісник Національного університету Юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Серія : Філософія*. 2016. № 4. С. 27–35. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnuuauph_2016_4_5
2. Дворкін Р. Верховенство права. *Філософія права і загальна теорія права*. 2013. № 1. С. 15–23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/filpr_2013_1_4
3. Fuller L. L. (1964). *The Morality of Law*. New Haven, Connecticut : Yale University Press. URL: http://mguntur.id/files/ebook/ebook_1605607075_e2bf730_c3254db5d74fc.pdf
4. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141.

5. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
6. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.
7. Асланян К. Перемовини про вступ до ЄС: правосуддя та права людини. *Дзеркало тижня*. 2024. 16 вересня. URL: <https://zn.ua/ukr/POLITICS/peremovini-pro-vstup-do-jes-pravosuddja-ta-prava-ljudini.html>
8. Шлях України до ЄС : Коаліція ГО провела обговорення щодо ключових висновків з Тіньового звіту щодо розділу 23 «Правосуддя та основоположні права». 31.10.2024. URL: <https://parlament.org.ua/news/obgovorennya-shhodo-tinovogo-zvitu-shhodo-rozdilu-23/>
9. 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. URL: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
10. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки : Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-10#Text>
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11#Text>

Стаття надійшла до редакції 20.10.2024 р.

Стаття рекомендована до друку 30.11.2024 р.

Dreval Yu. D.,

*Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor,
Full Professor of the Department of Management and Public Governance,
National University of Water and Environmental Engineering,
11 Soborna Street, Rivne, 33000, Ukraine
e-mail: drevaly@ukr.net <https://orcid.org/0000-0002-7347-9433>*

CONFIRMATION OF THE PRINCIPLE OF THE RULE OF LAW IN THE FIELD OF PUBLIC AND ADMINISTRATIVE RELATIONS

Annotation. The issue of the essence and features of the application of the principle of the rule of law in the sphere of public-administrative relations is considered. Emphasis is placed on the fact that law is a measure of the development of the civilization of society, aimed as the main task at the protection of human rights and freedoms. The principle of the rule of law is increasingly becoming the subject of analysis by scholars in the field of law and public administration, which is primarily explained by the search for effective means of legal protection

of human rights and freedoms. This principle is given a prominent place in modern political and legal systems and in the doctrines of constitutionalism. At the same time, it constitutes the principle-normative basis of the sphere of public-administrative relations and civil service. However, in law enforcement and purely administrative activities, this principle is no longer given sufficient attention. As at least a partial explanation for this state of affairs, a certain vagueness and ambiguity of the basic term, which is the rule of law, is recognized. Therefore, it is noted that the implementation of the principle of the rule of law should be supplemented by specific explanations or positions. In our opinion, the category of “justice” is most suitable for this. Indeed, justice is a fundamental social and legal value, the basis of public morality and interpersonal relations, the presence of which is simultaneously considered the basis for ensuring human rights and freedoms.

Keywords: *the principle of the rule of law, law and order, human rights and freedoms, European integration, the rule of law, civil service, public administration reform, justice.*

REFERANCES

1. Maksimov, S.I. (2016). The Rule of Law: Worldview and Methodological Principles. *Bulletin of the Yaroslav the Wise National University Law Academy of Ukraine. Series: Philosophy*, 4, 27–35. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnuuauph_2016_4_5 [in Ukrainian].
2. Dvorkin, R. (2013). The Rule of Law. *Philosophy of Law and General Theory of Law*. 1, 15–23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/filpr_2013_1_4 [in Ukrainian]
3. Fuller, L.L. (1964). *The Morality of Law*. New Haven, Connecticut: Yale University Press. URL: http://mguntur.id/files/ebook/ebook_1605607075_e2bf730c3254db5d74fc.pdf
4. Constitution of Ukraine. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR). 1996. No. 30. Art. 141.
5. On civil service: Law of Ukraine dated 10.12.2015. (2015). No. 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
6. Code of Administrative Procedure of Ukraine. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR). (2005). No. 35-36. No. 37. Art. 446.
7. Aslanyan, K. (2024). Negotiations on EU accession: justice and human rights. *Dzerkalo tyzhnia*, September 16. URL: <https://zn.ua/ukr/POLITICS/peremovini-pro-vstup-do-jes-pravosuddja-ta-prava-ljudini.html> [in Ukrainian].
8. Ukraine’s path to the EU: The Coalition of NGOs held a discussion on the key conclusions of the Shadow Report on Chapter 23 "Justice and Fundamental Rights" / 31.10.2024. URL: <https://parlament.org.ua/news/obgovorennya-shhodo-tinovogo-zvitu-shhodo-rozdilu-23/> [in Ukrainian].
9. 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development / Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. URL: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
10. Strategy for Reforming Public Administration of Ukraine for 2022-2025: Approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated July 21, 2021 No. 831-p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>
11. Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional submission of the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine on the compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of paragraph eight, point 5, part one, article 11 of the Law of Ukraine “On Militia” dated June 29, 2010 No. 17-пп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-10#Text>
12. Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on constitutional submissions of 49 people’s deputies of Ukraine, 53 people’s deputies of Ukraine and 56 people’s

deputies of Ukraine on the compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of paragraph 4 of section VII "Final provisions" of the Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2011" dated October 26, 2011 No. 20-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11#Text>

The article was received by the editors 20.10.2024.

The article is recommended for printing 30.11.2024.