

ПАСТУШЕНКО В.А., ЄВЕНКО Д.В.

ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

PRINCIPLES OF ACTIVITY OF LOCAL STATE ADMINISTRATIONS IN UKRAINE

Оскільки українська правова спільнота рухається в напрямку стандартизації публічного адміністрування до норм Європейського Союзу, виявлення природи принципів діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні є головною прерогативою на даному етапі розвитку цієї сфери. Сукупне вирішення проблем, що виникають у сфері визначення фундаментальних принципів діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні, є вкрай необхідним етапом становлення вітчизняної державності, що і зумовило актуальність цього дослідження. Встановлено, що розуміється під поняттям принцип та принцип державного управління. Визначено характерні риси принципів адміністративного права. Наголошено, що вони закріплені в Конституції України, конкретизуються і розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах. Доведено, що серед принципів сучасного адміністративного права можна виділити загальні та спеціальні галузеві. Загальні принципи мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права. Галузеві ж, у свою чергу, поділяються на основні принципи та принципи формування й функціонування його окремих інститутів. Обґрунтовано, що загальні та спеціальні принципи правового регулювання в повному обсязі притаманні й діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні, які діють на засадах відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів. Зроблено висновок, що принципи діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні – це комплекс керівних засад, визначених законодавством, обов'язкових для виконання посадовими особами цього органу своїх обов'язків щодо благоустрою території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та задоволення інтересів громадян, що на ній проживають.

Ключові слова: *принципи, принципи адміністративного права, загальні принципи, галузеві принципи, місцеві державні адміністрації.*

Since the Ukrainian legal community is moving towards the standardization of public administration to the rules of the European Union, identifying the nature of the principles of local state administrations in Ukraine is the main prerogative at this stage of the development of this sphere. The collective solution of the problems arising in the field of determining the fundamental principles of the activity of local state administrations in Ukraine is a necessary stage of the formation of national statehood, which determined the relevance of this study. It has been established what is meant by the concept of principle and principle of State administration. The features of the principles of administrative law have been determined. It has been emphasized that they are enshrined in the Constitution of Ukraine, specified and developed in legislative and other legal instruments. It has been proved that general and special branch principles can be distinguished among the principles of modern administrative law. General principles are of fundamental

© ПАСТУШЕНКО В.А. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін (Донецький державний університет внутрішніх справ), начальник (Кропивницька районна військова адміністрація Кіровоградської області) <https://orcid.org/0009-0005-5109-9682>

© ЄВЕНКО Д.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін (Донецький державний університет внутрішніх справ), заступник начальника (Кропивницька районна військова адміністрація Кіровоградської області) <https://orcid.org/0009-0004-7686-1680>

importance for the entire field of administrative law. Branches, in turn, are divided into basic principles and principles of formation and functioning of its individual institutions. It has been substantiated that general and special principles of legal regulation are fully inherent in the activities of local state administrations in Ukraine, which act on the basis of responsibility to the person and the State for their activities; rule of law; legality; priorities of human rights; publicity; combination of State and local interests. It has been concluded that the principles of the activity of local State administrations in Ukraine are the set of guidelines defined by legislation, which are mandatory for the officials of this body to fulfill their duties regarding the improvement of the territory of the corresponding administrative and territorial unit and the satisfaction of the interests of the citizens residing therein.

Key words: *principles, principles of administrative law, general principles, branch principles, local state administrations.*

Вступ. Оскільки українська правова спільнота рухається в напрямку стандартизації публічного адміністрування до норм Європейського Союзу, виявлення природи принципів діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні є головною прерогативою на даному етапі розвитку цієї сфери.

Загальні принципи права безпосередньо пов'язані з розвитком будь-якої правової системи, тому діяльність виконавчої гілки влади також регулюється окремими специфічними саме для цієї сфери принципами. Досліджувана нами сфера не є виключенням з цього правила і також потребує встановлення чіткого вектору розвитку.

Крім того, принципи права встановлюються не тільки для встановлення сталих керівних ідей, але й визначають нові шляхи та закономірності розвитку. За допомогою принципів суспільство визначає найважливіші сучасні потреби.

Наразі принципи діяльності місцевих державних адміністрацій визначені в багатьох державних нормативно-правових актах, однак мають свою специфіку, яку необхідно досліджувати окремо. Тому розробка нових теоретичних положень в обов'язковому порядку потребує встановлення фундаментальних принципів, на яких буде базуватися майбутня адміністративно-правова конструкція.

Мета статті. Отже, сукупне вирішення проблем, що виникають у сфері визначення фундаментальних принципів діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні, є край необхідним етапом становлення вітчизняної державності, що і зумовило актуальність цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень. Проблему адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні аналізували вчені-юристи О. Андрійко, Ю. Битяк, С. Ващенко, В. Галуцько, Ю. Гаруст, О. Дрозд, Л. Миськів, О. Музичук, І. Погрібний, Л. Сорока, Ю. Шемшученко та ін. Проте вищезазначені та деякі інші вчені розкрили лише окремі аспекти адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні або ж аналізували їх побічно, досліджуючи інші, більш широкі спеціальні або суміжні суспільні відносини.

Виклад основного матеріалу. Принцип (від лат. *principium* – «основа, начало») – це першооснова, керована ідея, основне правило поведінки. У суб'єктивному розумінні принцип означає основне припущення, передумову, в об'єктивному розумінні – вихідний пункт, першооснову. Тлумачний словник української мови дає такі визначення слова принцип: основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і таке інше; засада, основний закон якої-небудь точної науки; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і т. ін.; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [1].

В. Галуцько доводить, що принципи державного управління – це об'єктивно зумовлені нормативні засади, що є своєрідним відбиттям законів і закономірностей суспільного розвитку, соціальних потреб, цінностей, законів і закономірностей управління, закріплених в Основному Законі, в юридичних актах у вигляді керівних правил і норм поведінки, що відповідають цілям діяльності системи управління і визначають вимоги до системи, структури, організації та процесу управління [2, с. 39–40].

Також до характерних рис принципів адміністративного права, автор відносить такі положення: 1) вони формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина

і нормального функціонування громадянського суспільства та держави; 2) установлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організовується діяльність суб'єктів адміністративного права; 3) принципи адміністративного права характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб'єктів адміністративного права, але які є реально досяжними [3, с. 62–68].

Таким чином, принципи діяльності місцевих державних адміністрацій відрізняються своїми специфічними особливостями та не схожі на інші принципи суб'єктів публічного управління.

Таким чином, принципи – це основоположні ідеї засадничого характеру які ставляться до учасників суспільно-правових відносин для їх фундаментації на законодавчому рівні в інтересах окремого громадянського суспільства.

Загальні принципи українського адміністративного права закріплені в Конституції України, конкретизуються і розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах. До них належать: 1) принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина; 2) принцип верховенства права та правового закону; 3) принцип рівності однорідних суб'єктів адміністративного права перед законом; 4) принцип демократизму; 5) принцип взаємної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації і об'єктів публічного управління; 6) принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між суб'єктами публічної адміністрації та об'єктами публічного управління [1].

Звертаючись до системи принципів адміністративного права України та їх характеристики, в сучасних умовах йдеться, по-перше, про внутрішні закономірності самого права як певного формально-змістовного юридичного явища, а по-друге – про зовнішні вимоги, що висуваються до організації та функціонування адміністративного права, без чого неможливе формування останнього. Обидві групи принципів (назвемо їх внутрішні та зовнішні) – це не якісь особливі, незалежні одна від одної категорії, а лише різні аспекти відтворення виконавчої діяльності держави, пов'язані з різними критеріями підходу до наукового аналізу. Незважаючи на умовність, такий диференційований підхід до аналізу видів і змісту принципів адміністративного права дозволяє, на нашу думку, повніше й адекватніше їх дослідити та проаналізувати. Внутрішні принципи формування та функціонування адміністративного права України в сучасний період спрямовано на формування соціально справедливого адміністративного права, ефективне врегулювання виконавчої діяльності держави, вивчення й усунення характерних для нього суперечностей. Узагальнення наявного теоретичного матеріалу, дослідження змісту чинного адміністративного законодавства України та практики його застосування дозволяють віднести до внутрішніх такі принципи: відповідність адміністративного права положенням Конституції України; верховенство адміністративно-правового закону в системі нормативних актів, які містять адміністративно-правові норми; наявність власного підґрунтя формування й розвитку; спеціалізація; відповідність адміністративно-правових законів певним положенням міжнародно-правових договорів із питань адміністративного права, учасницею яких є Україна [4].

Серед принципів сучасного адміністративного права можна виділити загальні та спеціальні галузеві. Загальні принципи мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права. Вони виявляються й деталізуються в галузевих принципах адміністративного права, які в свою чергу поділяються на основні принципи та принципи формування й функціонування його окремих інститутів (наприклад, принципи державної служби, принципи адміністративної відповідальності, принципи адміністративної процедури тощо) [1].

Відповідно до цього загальні та спеціальні принципи правового регулювання в повному обсязі притаманні й діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні.

У Законі України «Про місцеві державні адміністрації» визначено основні принципи, якими керуються місцеві державні адміністрації. Місцеві державні адміністрації діють на засадах: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів [5].

Щодо першого принципу Конституція України закріпила принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, який виявляється передусім у конституційному визначенні обов'язків держави (статті 3, 16, 22). Така відповідальність не зводиться лише до політичної чи моральної відповідальності публічної влади перед суспільством, а має певні ознаки юридичної відповідальності як застосування заходів публічно-правового (в даному випадку – конституційно-правового або міжнародно-правового) характеру до держави та її органів за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків. Зокрема, стаття 55 Конституції України надає кожному право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи відповідних

органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, а стаття 152 Конституції України зобов'язує державу відшкодувати матеріальну чи моральну шкоду, завдану фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними. Відшкодовується також державою завдана безпідставним осудженням шкода у разі скасування вироку суду як неправосудного (стаття 62 Конституції України) [6].

Відповідно до вищезазначеного можемо зробити висновок, що принцип відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність означає перш за все юридичну відповідальність за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків, передбачених законодавством посадовими особами місцевих державних адміністрацій.

Відповідно до частини першої статті 8 Конституції України в Україні визнається й діє принцип верховенства права. Принцип верховенства права є фундаментальними принципом діяльності місцевих державних адміністрацій, оскільки цей орган публічної влади діє виключно в межах закону від імені українського народу, а у випадку порушення законодавства посадовими особами цього державного органу будь-який громадянин нашої держави може звернутися до суду для відновлення своїх законних прав, свобод та інтересів.

Законність – це комплексне політико-правове явище, яке відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави. У широкому соціально-політичному розумінні законність – це режим суспільно-політичного життя. Зміст законності: 1) невіддільність від загальнообов'язкового права; 2) метод державного керівництва суспільством – шляхом прийняття нормативно-правових актів і забезпечення їх реалізації; 3) принцип діяльності держави. Основні ознаки (властивості) законності у правовій державі соціально-демократичної орієнтації: 1) неухильне дотримання і виконання нормативно-правових актів всіма суб'єктами права; 2) верховенство закону щодо всіх інших правових актів; 3) послідовна боротьба з правопорушеннями і невідворотність юридичної відповідальності за їх вчинення. Законність – це режим (стан) відповідності суспільних відносин законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється в результаті їх неухильного виконання всіма суб'єктами права [7].

Відповідно до п. 1 ч. 3 ст. 129 Конституції України основною засадою судочинства є законність. Законність прийнято відносити до загальноправових принципів. Згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України 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 [8].

Принцип законності місцевих державних адміністрацій виявляється в усіх сферах їхньої діяльності, оскільки загальнообов'язкових правил поведінки, встановлених державою, повинен дотримуватися кожен суб'єкт, який має публічно-правові відносини з цим органом публічної адміністрації.

Пріоритетом для будь-якої держави має бути дотримання прав і свобод людини. У 1991 р. Україна, ставши незалежно державою, зробила перший крок на шляху до ствердження демократичності, верховенства права. Так, у Конституції України окремий розділ присвячено правам і свободам людини і громадянина. Стаття 21 Конституції України визначає, що всі люди є вільні й рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Згідно зі ст. 22 Основного Закону держави права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. У ч. 3 ст. 22 Конституції України підкреслюється, що за прийняття нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод [9, с. 27–31].

Провідним принципом діяльності органів публічної адміністрації визнається пріоритет прав і свобод людини та громадянина, який полягає у тому, що людина, її права і свободи визнаються найвищою цінністю для суспільства та є пріоритетними щодо інтересів держави. Посадовці місцевих державних адміністрацій в своїй діяльності зобов'язані визнавати, поважати, дотримуватися та захищати права і свободи людини та громадянина. Виконання органами публічної адміністрації своїх завдань та обов'язків без дотримання вимог принципу пріоритету прав і свобод людини та громадянина може бути підставою для притягнення їх до дисциплінарної відповідальності [9].

Таким чином, принцип пріоритетності прав людини є одним з елементів прояву демократії в діяльності органів публічної адміністрації, людина, її права і свободи визнаються найвищою цінністю, також це проявляється у наданні громадянам можливості користуватися своїми правами без втручання держави в інакшому випадку захищати їх в судовому порядку.

Діяльність місцевих державних адміністрацій є гласною. Вони інформують органи влади і управління, трудові колективи, громадські організації, населення і засоби масової інформації про свою діяльність, стан громадського порядку та заходи щодо благоустрою конкретної територіальної одиниці [9].

Таким чином, принцип гласності – це загальноприйнята політика, яка проводиться державою для максимально відкритої діяльності органів публічної адміністрації та вільному доступі громадян до інформації.

Принцип поєднання місцевих і державних інтересів буквально означає те, що у своїй діяльності посадові та службові особи органів місцевого самоврядування повинні керуватись не тільки інтересами конкретних територіальних громад, а й враховувати інтереси загальнодержавні (національні). Те саме має бути і з боку органів державної влади при вирішенні місцевих проблем [10].

Крім того, на нашу думку, слід зауважити й про принципи правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій.

Детально цю проблематику розглянув Ю. Глушенко, який вважає, що принцип використання правового досвіду передбачає необхідність вивчення правозастосовної практики, що допомагає удосконалювати якість правових актів місцевих державних адміністрацій, підвищувати їх ефективність, дозволяє перевірити життєздатність тих чи інших положень правових актів [11, с. 66].

Принцип професіоналізму означає, що у правотворчому процесі повинні брати участь висококваліфіковані спеціалісти відповідних галузей науки, наукових установ, юристи, які мають відповідні знання та навички створення проектів правових актів. Саме такі спеціалісти апарату місцевих державних адміністрацій повинні розробляти проекти розпоряджень та забезпечувати їх інформаційний супровід, а головне завдання голови держадміністрації визначення ідей та цілей проекту, основного змісту та принципів, вибір оптимального варіанту розпорядження серед підготовлених і його прийняття [11].

Відповідно до вищезазначеної інформації можемо зробити висновок: місцева державна адміністрація обов'язково повинна дотримуватися принципів правотворчої діяльності, оскільки вони спонукають на якісну підготовку правових актів цими державними органами. Також це дозволяє чітко сформулювати нормативно-правовий акт та узгодити регулювання тих чи інших суспільних відносин.

До основних принципів регулювання взаємовідносин суспільства й публічної адміністрації можна віднести: 1) служіння публічної адміністрації суспільству й людині; 2) обмеженість втручання публічної адміністрації в громадянське й особисте життя людини; 3) повноту прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері; 4) зв'язаність публічної адміністрації законом і підконтрольність їх суду; 5) оптимальне доповнення й урівноваження державновладних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів місцевого самоврядування; 6) принципи гласності, відповідальності, самостійності діяльності публічної адміністрації. Ці принципи мають пріоритетне галузеве значення та характеризуються певним змістом [4].

На нашу думку, розглядаючи нашу тематику, слід зауважити і про принципи державних службовців. Відповідно до Закону України «Про державну службу» ця служба здійснюється відповідно до таких принципів: 1) верховенство права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина (відповідно до Конституції) державним службовцем під час виконання завдань і функцій держави; 2) законність – обов'язок державного службовця діяти виключно на підставі, у межах закону; 3) професіоналізм – високий рівень знань про основи професії. Службовець має компетентно, об'єктивно та неупереджено виконувати професійні обов'язки, постійно підвищувати свою професійну компетенцію; 4) патріотизм – вірність і служіння українському народові; 5) цілісність – прихильність державного службовця до захисту громадських інтересів та його відмова від поширеності приватних інтересів при здійсненні наданих повноважень; 6) ефективність – обґрунтоване й ефективне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм і проявів; дискримінація, відсутність необґрунтованих обмежень або невиправданих переваг; 8) політична неупередженість – запобігання впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації власного ставлення до політичних партій та власних політичних поглядів під час виконання професійних обов'язків; 9) прозорість – вільний доступ до інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України; 10) стабільність – призначення державних службовців на невизначений

термін, за винятком визначених випадків відповідно до закону, незалежність складу персоналу державної служби від зміни політичного керівництва державних установ [12].

Висновок. Таким чином, проаналізувавши всю вищезазначену інформацію щодо принципів діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні, ми можемо зробити такі висновки:

– принцип відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність означає перш за все юридичну відповідальність за невиконання чи неналежне виконання своїх обов’язків, передбачених законодавством посадовими особами місцевих державних адміністрацій;

– принцип верховенства права є фундаментальними принципом діяльності місцевих державних адміністрацій, оскільки цей орган публічної влади діє виключно в межах закону від імені українського народу, а у випадку порушення законодавства посадовими особами цього державного органу будь-який громадянин нашої держави може звернутися до суду для відновлення своїх законних прав, свобод та інтересів;

– принцип законності місцевих державних адміністрацій проявляється в усіх сферах їхньої діяльності, оскільки загальнообов’язкових правил поведінки, встановлених державою, повинен дотримуватися кожен суб’єкт, який має публічно-правові відносини з цим органом публічної адміністрації;

– принцип пріоритетності прав людини є одним з елементів прояву демократії в діяльності органів публічної адміністрації, коли людина, її права і свободи визнаються найвищою цінністю, також це проявляється у наданні громадянам можливості користуватися своїми правами без втручання держави, в іншому випадку захищати їх в судовому порядку;

– принцип гласності – це загальноприйнята політика, яка проводиться державою для максимально відкритої діяльності органів публічної адміністрації та вільному доступі громадян до інформації;

– принцип поєднання місцевих і державних інтересів означає, що органи місцевої державної адміністрації у своїй діяльності повинні враховувати не тільки інтереси власної територіальної одиниці, але й національні інтереси, визначені на державному рівні.

Отже, принципи діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні – це комплекс керівних засад, визначених законодавством, обов’язкових для виконання посадовими особами цього органу своїх обов’язків щодо благоустрою території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та задоволення інтересів громадян, що на ній проживають.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / [ред. кол. : В. Б. Авер’янов (голова) та ін.]. Київ : Юридична думка, 2007. Т. 1. 592 с.
2. Адміністративне право України : навч. посіб. / [В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короєд та ін.] ; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон : Грінь Д. С., 2015. Т. 1. Загальне адміністративне право. 272 с.
3. Адміністративне право України : у 2 т. / [В. В. Галуцько, М. П. Пихтін, С. В. Діденко та ін.]. Херсон : ХМД, 2011. Т. 1. Загальне адміністративне право. 320 с.
4. Яценко И. С. Конституционное право РФ : учебник. М. : Бератор-Пресс, 2003. 496 с.
5. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-ХІV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.
6. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к.96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
7. Віхров О. П., Віхрова І. О. Теорія держави і права : курс лекцій : навч. посіб. Чернівці : Десна Поліграф, 2015. 303 с.
8. Курс цивільного процесу : підручник / [В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін.] ; за ред. В. В. Комарова. Харків : Право, 2011. 1352 с.
9. Кравцов А. Пріоритет прав і свобод людини та громадянина – провідний принцип діяльності міліції України. *Юридична Україна*. 2010. № 6. С. 27–31. URL: <http://www.pravnuk.info/urukrain/1567-prioritet-prav-i-svobod-lyudini-ta-gromadyanina-providnij-princip-diyalnosti-milici-ukrani.html>
10. Демків Р. Я. Конституційне право України : курс лекцій. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 332 с.
11. Hlushchenko Y. Principles of law-making activity of local state administrations. *Law forum*. 2008. № 2. P. 66–72. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08hjnmda.pdf>
12. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.