

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

СІТАР ДМИТРО ВАСИЛЬОВИЧ

УДК 342.951

**ПРИНЦИПИ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ
АДМІНІСТРАЦІЇ**

12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право
(081 - Право)

Подається на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень.

Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

Д. В. Сітар

Науковий керівник – Карабін Тетяна Олександрівна, доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Ужгородського національного університету

Ужгород – 2021

АНОТАЦІЯ

Сімар Д.В. Принципи розподілу повноважень публічної адміністрації.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет», Міністерство освіти і науки України. Ужгород, 2021.

У роботі проведене дослідження сутності та виявлення і узагальнення характерних особливостей застосування принципів розподілу повноважень публічної адміністрації для формулювання теоретичних положень удосконалення законодавства в цій сфері. Визначено, що під принципами формування системи повноважень публічної адміністрації слід розуміти керівні правила та основні положення, які виражають сутність та лежать в основі формування системи публічної адміністрації та розподілу між її структурними одиницями повноважень відповідно до сучасних вимог розвитку держави. Сучасна юридична наука визначає два основні способи пояснення суті та змісту принципів: ідеальний та аксіологічний, тому при характеристиці їх змісту користуються термінами «ідея» або «цінність».

Методологічною основою даного дисертаційного дослідження стали позиції, щодо того, що регулююча дія принципів права стосовно суб'єктів владних повноважень має обмежену сферу впливу, однак, окрім загальних функцій (допомога при інтерпретації норм права, визначення підстав для перегляду правових актів, сприяння в подоланні прогалин у праві) принципи виконують і функцію підстави для дії в окремих випадках. Так, через принципи можуть бути включені до закону загальні цілі та цінностей, мета діяльності того чи іншого владного суб'єкта. Відповідно, при здійсненні дискреційних повноважень владними суб'єктами, як правило, вони керується також принципами, які визначають цілі та мету діяльності, а не тільки нормами, що визначають повноваження. І саме у даному випадку принципи не є підставою для тлумачення або зміни норм, а також не конкурують з ними або служать підставою для їх створення. Відповідно, існують об'єктивні причини, що

зумовлюють у окремих питаннях надання принципам у прямому регулюванні діяльності владних суб'єктів. А це є важливим аспектом, оскільки законодавство повинно прагнути збалансувати у рамках адміністративної діяльності визначеність і надійність та гнучкість.

Також у роботі дістала аргументування позиція, що ідеї про справедливість, рівність та закон є універсальними, тому правові принципи майже не різняться у всіх правових системах світу, є загальними, що і зумовлює складнощі у проведенні їх класифікації та систематизації на основі раціональних факторів та характеристик. Разом із тим вважаємо правильним виділяти загальні та спеціальні принципи. Однак, тут варто зробити застереження, що загальними можуть бути як принципи, що стосуються усієї галузі, так і окремого досліджуваного питання, якщо спеціальними вважати принципи, що стосуються окремих аспектів чи напрямків відповідно цього ж питання. Тому у випадку нашого дослідження, загальні принципи, яким має відповідати формування системи повноважень публічної адміністрації, можуть бути ті, які стосуються усієї діяльності владних суб'єктів та є методологічними (наприклад, принципи законності, відповідальності, гласності, об'єктивності тощо). Тоді спеціальними будуть ті, які мають стосунок саме до формування компетенції (децентралізація, субсидіарність тощо). Разом із тим, останні можна вважати загальними, бо вони стосуються формування всієї системи повноважень публічної адміністрації та є наскрізними. У такому разі спеціальними можна визначити ті, які стосуються окремих видів повноважень: контрольних, установчих, регулятивних; або повноважень окремих органів: центральних та місцевих, чи одноособових та колегіальних.

Досліджено класифікацію відповідних принципів у науковій літературі та встановлено, що розподіл здійснюється на принципи організаційні та функціональні. У нашому випадку дослідження формування системи повноважень владних суб'єктів важко обґрунтувати організаційними принципами, через те, що у будь-якому разі вони визначатимуть вихідні засади побудови системи органів, а не їх повноважень та компетенції. Тому, вважаємо,

що усі принципи, які відображають формування системи повноважень владних суб'єктів є функціональними принципами.

Встановлено, що перелік загальних принципів, яким має відповідати формування системи повноважень публічної адміністрації, слід почати із принципу верховенства права, що уособлює поєднання політичних, економічних, соціальних та культурних інтересів, а продовжити принципами законності, відповідальності, відкритості, дотримання прав громадян, об'єктивності тощо. Акцентування при тлумаченні верховенства права на тому, що у порівнянні із законністю верховенство права наповнює правову матерію гуманістичними елементами теорії природного права є ознакою тяглості та впливів радянських підходів до принципів адміністративного права. Думається, що пояснення корисних і позитивних ознак поняття «верховенство права» у співставленні із законністю нівелює та ставить під сумнів доцільність існування останньої як основи побудови системи публічної адміністрації. Наразі узгодженими обов'язковими стрижневими елементами категорії «верховенство права», є законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права, юридична визначеність, заборона свавілля, доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю, дотримання прав людини та заборона дискримінації.

Аргументовано, що у контексті розподілу повноважень публічної адміністрації базовим положенням, що визначає місце та значення забезпечення прав та свобод людини і громадянина, є положення статті 3 Конституції України, що права і свободи людини та їх гарантії змістом і спрямованістю діяльності держави (в тому числі органів публічної адміністрації). Права людини забезпечують взаємодію індивіда, територіальної громади, держави та суспільства середовища загалом. Звідси слідує логічний висновок, що публічна влада та суб'єкти, що її представляють, зокрема, публічна адміністрація, повинна служити головній цілі, а саме, забезпеченню прав і свобод людини і громадянина, створенню всіх необхідних умов для їх реалізації та захисту. Така установка на

реалізацію та захист прав людини є основним призначенням публічної влади та її органів, оскільки влада є не тільки публічним станом, вона реалізується за допомогою організаційного механізму, через конкретних суб'єктів здійснення функцій влади. Тобто мова йде про наявність відповідних інституцій із відповідними повноваженнями, а також процедур, що є необхідними та достатніми для того, щоб особа була спроможною захистити себе від свавільних дій держави (її органів і посадових осіб), а також володіти людською гідністю.

Визначено, що традиційне розуміння субсидіарності як принципу, що націлює надання публічних послуг громадянами на найнижчому і найближчому до громадянина рівні, на якому ці послуги можуть бути ефективно реалізовані, має сенс лише у багаторівневих управлінських системах, в тому числі ієрархічно субординаційних. Разом із тим, традиційна організаційна модель публічної адміністрації на сучасному етапі сама по собі має тенденцію до децентралізації та плюралізації. Тому для збереження значущості та дієвості цього принципу в нових умовах набувають поширення видозмінене тлумачення. Так, у одних випадках обґрунтовується вертикальна та горизонтальна субсидіарність, в інших – її вузьке та широке розуміння. Зокрема, вертикальна субсидіарність відображає правила розподілу повноважень, функцій і завдань з-поміж організаційно підпорядкованих суб'єктів або суб'єктів різних організаційних рівнів. Натомість горизонтальний вимір субсидіарності стосується відносин між державою і громадянським суспільством, між публічним і приватним сектором, проявляється в рамках відносин між владою і не владою, спрямований на заохочення громадянського суспільства до самоорганізації, а роль держави та її органів проявляється через залучення субсидіарної допомоги за необхідності, координації дій та стратегічне планування.

Обґрунтовано, що концепція публічного адміністрування знайшла своє відображення в Хартії основних прав Європейського Союзу, Європейському Кодексі належної управлінської поведінки, Рекомендації CM/Rec(2007)7 Комітету міністрів Ради Європи та додатку до рекомендації у формі Кодексу

належного адміністрування, тому її зміст є визначений більш чітко. Вимоги, які містить ця концепція зводиться до наступних: недискримінація та рівність (виключає обмеження чи переваги, які ґрунтуються на таких підставах, як колір, стать, мова, релігія, національне чи соціальне походження, інвалідність чи інший статус, що веде до наміру чи наслідків скасування або порушення прав людини та основних свобод); участь (фокусується на способах участі громадян у політичних та громадських справах, включаючи реєстрацію для голосування, голосування та участь у виборах, доступ до посад на публічній службі, та залучення, індивідуально або як члени політичних партій та інших неурядових організацій, у політичних діяльності); відкритість (стосується питань доступу до інформації та прозорості процедури прийняття рішень); доступ до правосуддя та його якість (стосується здатності людей захищатись і забезпечити їх права та отримати справедливе вирішення проблем, що розглядаються, якщо це необхідно, через неупереджені формальні чи неформальні інститути правосуддя та з відповідною юридичною підтримкою); чуйність (стосується питання, чи мають люди право висловити своє задоволення чи незадоволення результатами діяльності уряду); відсутність корупції (означає нетерпимість до корупції, рівні та схеми корупційних практик, що піддаються спостереженню та реакцію держави на корупцію); довіра (фокусується на довірі людей до установ, а також до інших людей); безпека (ця складова стосується рівнів та моделей злочинності, сприйнятті безпеки, вимірювання жертв, безпосередньо спровокованих збройними операціями, та якості правоохоронної системи) тощо.

Встановлено, що європейські принципи адміністративного права щодо розподілу повноважень публічної адміністрації є важливими для нашої країни з огляду на євроінтеграційний напрямок розвитку, дію європейської політики добросусідства стосовно України, яка спирається на спільні інтереси та цінності — демократію, верховенство права, повагу прав людини та соціальну згуртованість. Європейські принципи спрямовані на формування інституційної архітектури системи адміністрування, що забезпечувала б добре організоване та компетентну реалізацію політики, де центральні органи публічної адміністрації

повинні мати повноваження та здатність виконувати завдання, пов'язані із загальним управлінням, а інституційна структура всередині та між окремими структурами не повинна містити прогалини та дублювання, а також не повинна бути надмірно фрагментована.

Також визначено, що відповідні європейські принципи об'єднані у чотири ключові вимоги, на виконання вимог яких вони спрямовані. По-перше, органи публічної адміністрації формують добре організовану, послідовну та компетентну систему; на виконання цієї вимоги існує два принципи: центральний орган повинен бути уповноваженим виконувати всі важливі функції та мають бути наявні чіткі горизонтальні процедури управління національним процесом європейської інтеграції та орган, які ці процедури застосовує.

По-друге, вимога існування гармонізованого, узгодженого з фінансовими можливостями планування, що забезпечує досягнення поставлених цілей реалізується за допомогою таких принципів: принцип узгодженості планування з урядовими цілями у цілому та фінансовими можливостями; наявність гармонізованої та інтегрованої у внутрішню політику системи планування для всіх процесів, що стосуються європейської інтеграції; необхідність забезпечення громадського контролю у процесі публічного адміністрування.

По-третє, існує вимога прозорого прийняття рішень публічною адміністрацією у відповідності до законодавчих вимог та зі збереженням процедур парламентського контролю. На виконання цієї вимоги існує два принципи: прозорості прийняття рішень, вимоги застосування професійних суджень адміністрації та забезпечення юридичної відповідності рішень; та наявність процедур парламентського контролю та впливу на формування державної політики.

По-четверте, вимога інклюзивної, заснованої на об'єктивних показниках політики та законодавстві, реалізується за допомогою наступних принципів: організаційні структури, процедури та розподіл працівників органів публічної адміністрації повинні забезпечувати реалізацію розробленої політики та

відповідати цілям уряду; процедури європейської інтеграції та інституційна структура становлять невід'ємну частину процесу розробки політики та забезпечують систематичне та своєчасне транспонування *acquis*; процес вироблення політики та розробки нормативного регулювання базується на об'єктивних показниках, а оцінка впливу актів регулярно використовується у діяльності органів; принцип інклюзивності, що забезпечується активною участю суспільства у процесах координації; а також вимога до нормативного масиву, що повинно бути однорідним за структурою, стилем та мовою, а також загальнодоступним, вимоги до нормопроектної діяльності повинні застосовуються однаково в усіх органах публічної адміністрації.

SUMMARY

Sitar D.V. Principles of public administration powers division.

Dissertation on the receipt of scientific degree of candidate of legal sciences after specialty 12.00.07 - administrative law and process; financial law; an informative law; State University «Uzhhorod National University», The Ministry of education and science of Ukraine. Uzhhorod, 2021.

The study of the essence and identification and generalization of the characteristic features of the application of the principles of public administration powers division to formulate theoretical provisions for improving legislation in this area. It is determined that the principles of formation of the system of powers of public administration should be understood as guidelines and basic provisions that express the essence and underlie the formation of the system of public administration and distribution between its structural units in accordance with modern requirements of state development. Modern legal science defines two main ways to explain the essence and content of principles: ideal and axiological, so when characterizing their content use the terms "idea" or "value".

The methodological basis of this dissertation research was the position that the regulatory effect of the principles of law in relation to the subjects of power has a limited scope, however, in addition to general functions (assistance in interpreting the law, determining the grounds for revision of legal acts, assistance in overcoming gaps in law) the principles perform the function of the basis for action in some cases. Thus, due to the principles, the general goals and values, the purpose of activity of this or that power subject can be included in the law. Accordingly, in the exercise of discretionary powers by the subjects of power, as a rule, they are also guided by the principles that determine the goals and objectives of the activity, and not only by the norms that define the powers. And in this case the principles are not the basis for interpretation or change of norms, and also do not compete with them or serve as the basis for their creation. Accordingly, there are objective reasons that determine in some issues the provision of principles in the direct regulation of the activities of government entities. And this is an important aspect, as legislation should seek to balance certainty and reliability and

flexibility in administrative activities.

The paper also argues that the ideas of justice, equality and law are universal, so legal principles are almost the same in all legal systems of the world, are common, which causes difficulties in their classification and systematization based on rational factors and characteristics. At the same time, we consider it correct to distinguish general and special principles. However, it should be noted that the principles that apply to the whole industry as well as to a particular research issue can be general, if we consider special the principles that apply to certain aspects or areas of the same issue. Therefore, in the case of our study, the general principles to be met by the formation of the system of powers of public administration may be those that apply to all activities of government entities and are methodological (eg, principles of legality, responsibility, transparency, objectivity, etc.). Then special will be those that are relevant to the formation of competence (decentralization, subsidiarity, etc.). However, the latter can be considered common, because they relate to the formation of the entire system of powers of public administration and are cross-cutting. In this case, special can be defined as those that relate to certain types of powers: control, constitutive, regulatory; or the powers of individual bodies: central and local, or individual and collegial.

The classification of relevant principles in the scientific literature is studied and it is established that the division is carried out on organizational and functional principles. In our case, the study of the formation of the system of powers of the authorities is difficult to justify by organizational principles, because in any case they will determine the basic principles of building a system of bodies, rather than their powers and competencies. Therefore, we believe that all the principles that reflect the formation of the system of powers of the authorities are functional principles.

It is established that the list of general principles to be met by the formation of the system of powers of public administration should begin with the rule of law, which embodies a combination of political, economic, social and cultural interests, and continue with the principles of legality, responsibility, openness, observance of citizens' rights, efficiency, etc. The emphasis in interpreting the rule of law on the fact

that in comparison with the rule of law the rule of law fills the legal matter with humanistic elements of the theory of natural law is a sign of longevity and influence of Soviet approaches to the principles of administrative law. It is thought that the explanation of the useful and positive features of the concept of "rule of law" in comparison with the rule of law levels and calls into question the feasibility of the latter as the basis for building a system of public administration. The currently agreed mandatory core elements of the rule of law are legality, including a transparent, accountable and democratic enforcement process, legal certainty, prohibition of arbitrariness, access to justice provided by independent and impartial courts, including those provide judicial oversight of administrative activities, respect for human rights and non-discrimination.

It is argued that in the context of the division of powers of public administration the basic provision that determines the place and importance of ensuring human and civil rights and freedoms is the provision of Article 3 of the Constitution of Ukraine, that human rights and freedoms and their guarantees Human rights ensure the interaction of the individual, the territorial community, the state and society in general and freedoms of man and citizen, the creation of all necessary conditions for their implementation and protection. Such an attitude to the implementation and protection of human rights is the main purpose of public authorities and their bodies, as power is not only a public state, it is implemented through an organizational mechanism subjects of government functions It is about the existence of appropriate institutions with appropriate powers, as well as procedures that are necessary and sufficient for a person to be able to protect themselves from arbitrary actions of the state (its bodies and officials), as well as to have human dignity.

It is determined that the traditional understanding of subsidiarity as a principle that aims to provide public services to citizens at the lowest and closest to the citizen level, at which these services can be effectively implemented, makes sense only in multilevel management systems, including hierarchically subordinate. At the same time, the traditional organizational model of public administration at the present stage itself tends to decentralize and pluralize. Therefore, in order to preserve the

significance and effectiveness of this principle in the new conditions, a modified interpretation is becoming widespread. Thus, in some cases vertical and horizontal subsidiarity is justified, in others - its narrow and broad understanding. In particular, vertical subsidiarity reflects the rules for the distribution of powers, functions and tasks between organizationally subordinate entities or entities at different organizational levels. Instead, the horizontal dimension of subsidiarity concerns the relationship between the state and civil society, between the public and private sectors, manifested in the relationship between government and non-government, aimed at encouraging civil society to self-organize, and the role of the state and its bodies in coordination of actions and strategic planning.

It is justified that the concept of public administration is reflected in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Code of Good Administrative Behavior, Recommendation CM / Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe and the annex to the Recommendation in the form of the Code of Good Administrative clearly. The requirements contained in this concept are as follows: non-discrimination and equality (excludes restrictions or benefits based on color, gender, language, religion, national or social origin, disability or other status leading to intent or consequences abolition or violation of human rights and fundamental freedoms); participation (focuses on ways of citizen participation in political and public affairs, including registration for voting, voting and participation in elections, access to public service positions, and involvement, individually or as members of political parties and other non-governmental organizations, in political activities); openness (concerning access to information and transparency of decision-making procedures); access to and quality of justice (concerning the ability of people to defend and ensure their rights and to obtain a fair solution to problems that are addressed, if necessary, through impartial formal or informal institutions of justice and with appropriate legal support); sensitivity (concerns the question of whether people have the right to express their satisfaction or dissatisfaction with the results of government activities); absence of corruption (means intolerance to corruption, levels and patterns of corrupt practices that are subject to observation and the state's response

to corruption); trust (focuses on people's trust in institutions as well as in other people); security (this component concerns the levels and patterns of crime, the perception of security, the measurement of victims directly provoked by armed operations, and the quality of the law enforcement system), etc.

It is established that European principles of administrative law on the division of powers of public administration are important for our country given the European integration direction, the European Neighborhood Policy towards Ukraine, which is based on common interests and values - democracy, rule of law, respect for human rights and social cohesion. . European principles are aimed at forming an institutional architecture of the administration system that would ensure a well-organized and competent implementation of policies, where central public administration bodies should have the authority and ability to perform tasks related to general management, and the institutional structure within and between structures should not contain gaps and duplication, and should not be overly fragmented.

It is also determined that the relevant European principles are grouped into four key requirements, to meet the requirements of which they are aimed. First, public administration bodies form a well-organized, consistent and competent system. There are two principles for fulfilling this requirement: the central body must be empowered to perform all important functions and there must be clear horizontal procedures for managing the national process of European integration and the body that applies these procedures.

Secondly, the requirement of the existence of harmonized, consistent with the financial capabilities of planning, ensuring the achievement of goals is realized through the following principles: the principle of consistency of planning with government goals in general and financial capabilities; availability of a harmonized and integrated into domestic policy planning system for all processes related to European integration; the need to ensure public control in the process of public administration.

Third, there is a requirement for transparent decision-making by the public administration in accordance with legal requirements and with the preservation of parliamentary scrutiny procedures. To meet this requirement, there are two principles:

transparency of decision-making, requirements for the application of professional judgments of the administration and ensuring legal compliance of decisions; and the existence of procedures for parliamentary control and influence on the formation of public policy.

Fourth, the requirement of inclusive, objective-based policies and legislation is implemented through the following principles: the organizational structures, procedures and distribution of public administration staff must ensure that policies are implemented and meet government objectives; European integration procedures and institutional structure are an integral part of the policy-making process and ensure the systematic and timely transposition of the *acquis*; the process of policy development and regulatory development is based on objective indicators, and the assessment of the impact of acts is regularly used in the activities of bodies; the principle of inclusiveness, which is ensured by the active participation of society in coordination processes; as well as the requirement for a normative array, which should be homogeneous in structure, style and language, as well as publicly available, the requirements for normative design activities should be applied equally in all bodies of public administration.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

1. Сітар Д. В. Принципи як основа формування системи повноважень публічної адміністрації. Порівняльно-аналітичне право. №6. 2019. С. 329-331.
2. Сітар Д. В. Значення принципів права у правозастосуванні адміністративними органами. Закарпатські правові читання. Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11-31 квітня 2019 р., м. Ужгород). Ужгород: РІК-У, 2019. 372 с. С. 348-350.
3. Сітар Д. В. Роль принципів у формуванні системи повноважень публічної адміністрації. Правова доктрина, правоутворення та правозастосування: проблеми зв'язку та шляхи розвитку: тези доп. учасників наук.-практ. конф. (Харків, 11 жовт. 2019 р.); Наук.-дослід. ін-т публ. політики і соц. наук. Харків: НДІ ППСН, 2019. 168 с. С. 141-144.
4. Сітар Д. В. Принципи діяльності публічної адміністрації та історичний досвід організації здійснення публічної влади. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2020. Серія «Право». Випуск 61. Том 2. С. 36-39
5. Сітар Д. В. Субсидіарність як принцип розподілу повноважень суб'єкта публічної адміністрації. Вчені записки Таврійського Національного університету імені В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки». Том 31. №2, 2020. С. 105-109.
6. Сітар Д. В. Конституційні принципи розмежування та інтеграції в основі побудови системи публічної адміністрації. Конституційно-правові академічні студії. 2020. Випуск 1. С. 102-107.
7. Сітар Д. В. Співвідношення принципу централізації та децентралізації в діяльності публічної адміністрації. Visegrad Journal On Human Rights. 2020. №2. С. 197-202.
8. Сітар Д. В. Принцип централізації та децентралізації у діяльності органів публічної влади. Матеріали XII Міжнародної науково-практичної конференції (29-30 квітня 2020 р., м. Ужгород). Ужгород: РІК-У, 2020. 460 с. С. 240-244.

ЗМІСТ

ВСТУП	18
РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ПРИНЦИПІВ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ	27
1.1. Поняття та значення принципів розподілу повноважень публічної адміністрації	27
1.2 Співвідношення принципів із іншими позаправовими чинниками у визначенні розподілу повноважень публічної адміністрації	43
1.3 Систематизація принципів розподілу повноважень публічної адміністрації	53
Висновки до розділу 1	64
РОЗДІЛ 2. ДІЯ ПРИНЦИПІВ ЩОДО РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ	69
2.1 Дія загальних принципів права	69
2.2 Дія спеціальних принципів щодо розподілу повноважень публічної адміністрації	94
Висновки до розділу 2	122
РОЗДІЛ 3. ДІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ	127
Висновки до розділу 3	156
ВИСНОВКИ	160
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Значимість принципів права у існуванні, організації, діяльності та розвитку будь-якого суспільного явища чи інституту важко переоцінити. З одного боку, вони відображають та синтезують «корисну» історію розвитку відповідного явища чи суспільних відносин, а, з іншого, ними визначається перспектива розвитку того чи іншого суспільного феномену. Тому дослідження принципів є важливим як з точки зору аналізу ретроспективи, так і перспективи правових інститутів, правових явищ, правовідносин.

Разом із тим, питання з'ясування місця принципів у побудові системи повноважень та компетенції суб'єктів публічної адміністрації актуалізується ще й євроінтеграційними процесами сучасної України, необхідністю приведення у відповідність норм українського законодавства до європейських принципів та стандартів (адже природа правового принципу, як і ідея про справедливість є універсальною), а також паралельними процесами поглиблення процесів адміністративної конвергенції в Європі.

Стосовно практики використання та застосування принципів права у правореалізаційній діяльності суб'єктів публічної адміністрації, то адміністративні органи в основному надають перевагу чітким письмовим нормам-інструкціям, а не принципам права. Натомість ситуація у судовій гілці влади дещо змінилася в бік покращення: в обґрунтуваннях судових рішень все частіше суди у справах про незаконність актів та дій публічної адміністрації посилаються на принципи права. Зокрема, на принцип юридичної визначеності, принцип *res judicata*, принцип стабільності. Крім того, до питання принципів все частіше звертаються при обґрунтуванні належного врегулювання організації та діяльності владних суб'єктів.

Саме ці аргументи, як вважаємо, і дають підстави стверджувати про необхідність наукових досліджень у відповідній сфері, розробки наукового інструментарію, чітких правових категорій, понятійного апарату у відповідних процесах.

Про рівень наукової розробленості питання принципів розподілу повноважень публічної адміністрації варто відмітити наступне. Загалом питання принципів права у багатьох сферах правового життя досліджувалося і продовжує досліджуватися ученими-юристами, а кількість відповідних досліджень збільшилася. Однак, стосовно питання принципів розподілу повноважень публічної адміністрації, то на даний час у вітчизняній юридичній літературі відсутня наукова дискусія з відповідної тематики, а окремі праці, які з'являються по проблематиці, не впливають на незадовільний стан дослідження.

Серед науковців, праці яких стосувалися та стосуються або загальнотеоретичних аспектів питання принципів права, або їх застосування у сфері публічного адміністрування, варто виокремити, зокрема, Авер'янова В. Б., Андрійко О. Ф., Головатого С. П., Зайчука О. В., Колодія А. М., Оніщенко Н. М., Петришина О. В., Погребняка С. П., Рябченко О. П., Савчина М. В., Селіванова О. А., Ярмиша О. Н.

Дослідження окремих принципів або окремих сфер застосування принципів права у публічному праві здійснювали Битяк Ю. П., Карабін Т. О., Коломоець Т. О., Комзюк А. Т., Лазур Я. В. та інші науковці. Спеціальне дослідження принципів розмежування компетенції у вітчизняній науці проводилося тільки І. В. Зозулею, а саме, у рамках наукової статті «Особливості принципів розмежування компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування».

Серед зарубіжних учених-фундаторів, праці яких лягли в основу цього дослідження, слід виділити Роберта Алексі, Герберта Гарта, Рональда Дворкіна, Ганса Кельзена. Серед вчених-сучасників, науковий інтерес яких лежить у сфері дослідження принципів діяльності публічної адміністрації та розподілу повноважень її суб'єктів та праці яких використовувалися, є Самюель Бразіль (Суддя Еспіріто-Санту, Бразилія), Джордан Даці (Університет бізнесу в Тірані, Албанія), Крег Егет (Маастрихтський університет, Нідерланди), Карл-Петер Зоммерманн (Університет адміністративних наук м. Шпайєр, Німеччина), Педро Лопес (університет Лісабону, Португалія), Лена Маркусон (Університет Упсала,

Швеція), Джоана Мендес (Університет Люксембурга), Джозеф Раз (Колумбійський університет, Колумбія), Петер Штейн (Університет Кембридж, Великобританія) та інші.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет» в межах наукової теми «Удосконалення правового забезпечення публічного адміністрування у контексті євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0118U004531).

Мета й завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є обґрунтування сутності та виявлення і узагальнення характерних особливостей застосування принципів розподілу повноважень публічної адміністрації для формулювання теоретичних положень удосконалення законодавства в цій сфері.

Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено й вирішено такі основні завдання:

- розкрити загально-теоретичні питання принципів розподілу повноважень публічної адміністрації;
- визначити поняття та значення принципів розподілу повноважень публічної адміністрації;
- проаналізувати співвідношення принципів із іншими позаправовими чинниками у визначенні розподілу повноважень публічної адміністрації;
- провести систематизацію принципів розподілу повноважень публічної адміністрації;
- здійснити видову класифікацію дії принципів розподілу повноважень публічної адміністрації;
- дослідити дію загальних принципів права щодо розподілу повноважень публічної адміністрації;
- проаналізувати дію спеціальних принципів розподілу повноважень публічної адміністрації;

- визначити та обґрунтувати дію європейських принципів розподілу повноважень публічної адміністрації.

Об'єктом дослідження є правовідносини, що пов'язані із регулюванням організації та діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Предметом дослідження є принципи розподілу повноважень публічної адміністрації.

Методи дослідження. Достовірність результатів дослідження забезпечує комплексне використання загальнонаукових та спеціальнонаукових методів пізнання. Методологічну основу складає діалектичний загальнонауковий метод пізнання, який використовувався в ході проведення дослідження сутності та змісту принципів права, їх співвідношення із позаправовими елементами (підрозділи 1.1, 1.2).

Метод семантичного аналізу застосовано для з'ясування змісту таких понять як «принцип», «публічна адміністрація», «субсидіарність», «централізація», «децентралізація», «належне урядування», «належне адміністрування», «загальні принципи права», «спеціальні принципи», «принципи інтеграції», «принципи розмежування» тощо, а також формально-логічний метод при розмежуванні схожих за своїм змістом понять (розділи 1, 2, 3).

Метод моделювання та прогнозування – при аналізі впровадження та застосування європейських принципів та стандартів діяльності публічної адміністрації у вітчизняний правовий простір (розділ 3). При розробленні пропозицій з удосконалення законодавства використовувалися методи аналізу й синтезу.

Зазначені методи використовувалися в дослідженні у взаємозв'язку одне з одним та виключно з метою забезпечення всебічності та повноти дослідження.

Теоретичні підвалини дослідження заклали базові праці науковців, представників наук загальної теорії держави та права, теорії управління, конституційного, адміністративного права та процесу (судочинства) та інших

галузей права, що сформульовані у працях вітчизняних й зарубіжних фахівців, а також довідково-енциклопедична юридична література.

Нормативну основу дисертаційного дослідження становлять Конституція України, Закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, міжнародні нормативно-правові акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також положення «м'якого права» (soft law).

Емпіричну базу дослідження становлять правозастосовчі акти владних суб'єктів, рішення судів, довідкові та статистичні матеріали тощо.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є одним з перших в Україні комплексним науковим дослідженням, що присвячено визначенню сутності та характерних особливостей принципів публічного адміністрування.

У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень й висновків, а саме:

уперше:

- визначено, що в основі формування цілісної, проте різноманітної організації публічної адміністрації, лежать принципи розмежування та інтеграції, при чому принцип розмежування стосується переважно структури, тобто суб'єктів, які наділені компетенцією та певним рівнем самостійності у прийнятті рішень, а принцип інтеграції формує функціональні компоненти системи публічної адміністрації: порядок прийняття рішень, обміну інформацією, здійснення контролю;
- проаналізовано регулюючу дію принципів права стосовно суб'єктів публічної адміністрації та встановлено, що принципи, які визначають загальні цілі та цінності, мету діяльності того чи іншого владного суб'єкта, мають ознаки прямого регулювання діяльності владних суб'єктів при здійсненні ними дискреційних повноважень, встановлюючи межі адміністративного розсуду;

- встановлено, що європейські принципи адміністративного права щодо розподілу повноважень публічної адміністрації спрямовані на досягнення наступних вимог: на формування добре організованої, послідовної та компетентної системи; на запровадження гармонізованого, узгодженого з фінансовими можливостями планування, що забезпечує досягнення поставлених цілей; на здійснення прозорого прийняття рішень публічною адміністрацією у відповідності до законодавчих вимог та зі збереженням процедур парламентського контролю, а також застосування вимоги інклюзивної, заснованої на об'єктивних показниках політики та законодавстві.

удосконалено:

- положення щодо особливостей застосування принципів розподілу повноважень публічної адміністрації, які зважуються та збалансовуються як окремі аргументи, виходячи із особливостей сфери застосування, органу чи конкретної ситуації;
- розуміння поняття децентралізація не тільки як перерозподілу повноважень між центральними та регіональними структурами на користь останніх чи передачу повноважень і відповідальності до органів місцевого рівня, але і як використання колегіальності у способі прийнятті рішень на противагу одноосібному прийняттю рішень, застосування механізму погоджень та схвалення прийнятих рішень, обов'язкове врахування позиції, думки тощо;

набули подальшого розвитку:

- положення щодо розуміння принципів права, які у публічному адмініструванні є засобом виразу суспільної згоди щодо основних його засад, надають синхронності системі публічного адміністрування та є засобом врегулювання розбіжностей між різними суб'єктами відносин, що виникають у процесі публічного адміністрування;
- дослідження субсидіарності як принципу, що в сучасних умовах децентралізації та плюралізації традиційної організаційної моделі публічної адміністрації, видозмінюється та набуває ознак не тільки вертикального, але

горизонтального розподілу повноважень між державою і громадянським суспільством, між публічним і приватним сектором, проявляється в рамках відносин між владою і не владою, спрямований на заохочення громадянського суспільства до самоорганізації;

- обґрунтування місця та значення забезпечення прав та свобод людини і громадянина у контексті розподілу повноважень публічної адміністрації, визначається, що така установка є основним призначенням публічної влади та її органів, що передбачає наявність відповідних інституцій із відповідними повноваженнями, а також процедур, що є необхідними та достатніми для того, щоб особа була спроможною захистити себе від свавільних дій держави (її органів і посадових осіб);
- положення щодо концепції належного адміністрування, яка продовжує піддаватися впливу таких процесів, як глобалізація, передача повноважень, аутсорсинг, діджиталізація, однак зберігає свої базові ознаки як такий спосіб публічного адміністрування, при якому зацікавлені організаційні структури громадянського суспільства, представники бізнесу, приватні особи, громадяни та групи мають можливість формулювати свої інтереси та узгоджувати їх розбіжності, здійснювати свої законні права та обов'язки та брати безпосередню участь в адмініструванні.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що дана дисертаційна робота містить висновки і пропозиції, які можуть бути використані:

– у науково-дослідницькій діяльності, а саме, для подальшого розвитку науки теорії права та адміністративного права і як підґрунтя для подальшого наукового вирішення проблем правового регулювання організації та діяльності публічної адміністрації;

– у правотворчості – при внесенні змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема, Законів України «Про Кабінет міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», низки підзаконних нормативних актів, які визначають повноваження органів публічної адміністрації;

– у правозастосовній сфері – для покращення діяльності суб’єктів публічної адміністрації (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування);

– у навчальному процесі – під час викладання курсу адміністративного права, підготовки навчально-методичних посібників, науково-практичних коментарів до чинного законодавства України, що стосуються відповідної проблематики.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконано дисертантом самостійно, з використанням новітніх здобутків вітчизняної та зарубіжної науки теорії права, конституційного та адміністративного права. Усі викладені в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі власних досліджень автора.

Апробація результатів дисертації. Дисертаційна робота виконана й обговорювалася на кафедрі адміністративного, фінансового та інформаційного права Ужгородського національного університету. Основні положення, висновки і пропозиції були викладені на міжнародних наукових і науково-практичних конференціях, зокрема, на XI Міжнародній науково-практичній конференції «Закарпатські правові читання» (11-13 квітня 2019 року, м. Ужгород, Україна); на Науково-практичній конференції «Правова доктрина, правоутворення та правозастосування: проблеми зв’язку та шляхи розвитку». (11 жовтня 2019 р., м. Харків, Україна); на XII Міжнародній науково-практичній конференції «Закарпатські правові читання» (29-30 квітня 2020 року, м. Ужгород, Україна).

Публікації. Основні теоретичні положення, висновки та рекомендації за темою дисертаційного дослідження викладені автором у 5 наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях України з юридичних наук, з яких 1 стаття у міжнародному науковому фаховому виданні, включеному до міжнародних наукометричних баз даних та у трьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура й обсяг дисертації зумовлена її предметом, метою й завданнями, які були поставлені. Дисертаційне дослідження складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 185 сторінок, список використаних джерел на 19 сторінках.

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ПРИНЦИПІВ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

1.1. Поняття та значення принципів розподілу повноважень публічної адміністрації

Важливість принципів у існуванні, організації, діяльності та розвитку будь-якого суспільного явища чи інституту важко переоцінити. З одного боку, принципи відображають та синтезують «корисну» історію розвитку відповідного явища чи суспільних відносин, а, з іншого, ними визначається перспектива розвитку такого суспільного феномену. Тому дослідження принципів є важливим як з точки зору аналізу ретроспективи, так і перспективи правових інститутів, правових явищ, правовідносин. Разом із тим, з'ясування місця принципів у побудові системи повноважень та компетенції вимагає з'ясування, в першу чергу, самого поняття «принципи».

Стосовно питання принципів розподілу повноважень публічної адміністрації, то у даному контексті вони є засобом виразу суспільної згоди щодо основних засад публічного управління, надають синхронності системі публічного адміністрування, також вони також є засобом врегулювання розбіжностей між різними суб'єктами відносин, що виникають у процесі управлінської діяльності. Часто саме принципи права є критерієм правомірності дії посадових осіб та інших владних суб'єктів.

Про рівень наукової розробленості даного питання у літературі є різні думки. В одних джерелах стверджується, що кількість досліджень принципів у багатьох сферах правового життя збільшилася, наводяться загальна кількість праць, які містять слово «принцип» у своїй назві [137, с. 46]. Інші джерела стверджують, що на даний час відсутня наукова дискусія з відповідної тематики, навіть індекс цитування сучасних праць з даної тематики є значно нижчим у порівнянні із аналогічними радянського періоду [135, с. 59]. Тим не менше,

очевидно, що до питання принципів все частіше звертаються при врегулюванні та обґрунтуванні діяльності владних суб'єктів.

Етимологічне значення поняття «принцип» походить від латинського «*principium*», як основа або те, з чого все починається. Сучасний його зміст пов'язується із основними ідеями, нормами, засадами, положеннями, які покладаються в основу [110, с. 693], ланка, яка пов'язує поняття [182, с. 40].

У зарубіжних довідкових джерелах лінгвістичне тлумачення поняття «принцип» зводиться до основної істини, всеосяжного закону чи доктрини, з яких походять інші або на яких засновані інші; загальної істина; сентенції; аксіоми; постулату; сукупності моральних чи етичних норм або суджень; основних істин; стабільного правила дій; регулюючого поведінку закону [50] тощо.

Принципи мають регулятивний характер, здатні регулювати суспільні відносини, однак таке регулювання здійснюється із вищих позицій, ніж правові норми. Часто принципи тлумачаться як внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей та діяльності [94, с. 22], адже принципи залежать від свідомості людей, від пізнання ними законів суспільства, вони лише відбивають об'єктивні закони у свідомості. Однак, узагальнення принципів людьми не означає їх суб'єктивності, оскільки вони відображають сутність явищ, процесів і підпорядковані законам і закономірностям.

Спроби визначення поняття «принцип» також проявляються у появі і більш «художніх» дефініціях. Так, проф. В. М. Тертишнік називає їх «генетичною підвалиною та хромосомним набором системи права» [185, с. 21].

У спеціальній літературі зустрічається також заміна термінів «принцип» і «ознака», які необхідно розрізняти. Вірно відмічається в дослідженнях, що ознака стосується позначення того, що властиве явищу, предмету чи процесу, а також характеризує його сутність і не містить жодних звернень чи вимог до суб'єкта. Принцип, з іншого боку, є імперативним явищем та встановлює відповідні вимоги, фіксує не те, що є, а те, як повинно бути [137, с. 52].

Про зв'язок категорії «принцип» із такими категоріями як «закономірність» і «сутність» говорить А. М. Колодій. Він вважає, що суміжні ознаки цих понять створюють можливості визначати правові принципи через закономірності розвитку суспільства і права, а також через сутність і основний зміст права. Відповідно у першому випадку йдеться про загальносоціальні принципи, а у другому – про юридичні принципи [110, с. 42].

Про необхідність визначення принципів через категорію «вимоги» також говорять представники науки теорії права, які звертають увагу, що принципи за своєю суттю завжди є загальнообов'язковими положеннями [93, с. 189]. Саме це робить принцип імперативним, категоричним, зобов'язуючим. Також представник англо-американської аналітичної філософсько-правової традиції Рональд Дворкін називав принципи вимогами справедливості, чесності чи якогось іншого морального виміру [75, с. 47].

У наукових джерелах можна знайти позицію, що принципами є лише ті керівні ідеї, які офіційно закріплені в нормах законодавства [135, с. 57]. Однак, більш переконливою є позиція, що принципи не перестають бути принципами, якщо вони відображені у правовідносинах та знайшли суспільне визнання. Як справедливо відмічає Савчин М.В., принципи можна розглядати як певні універсалії, що забезпечуються засобами правового захисту та визначають стандарти та вимоги до законодавства, публічної адміністрації й правосуддя [176, с. 30].

Те саме деталізують також представники судової гілки влади, відмічаючи, що «принципи права застосовуються незалежно від того, попередньо регламентовані вони законами чи ні. Закон потрібен лише щоб нагадати про ці принципи, звернути на них увагу. Застосування принципів звичайно залежить від конкретної ситуації і тому текст, який передбачає принцип, може бути лише орієнтиром для розуміння конкретного принципу (на відміну від звичайних правових норм)» [196, с. 62].

Тут же звертається увага, що визначення у законі принципів не є однозначно позитивним моментом. Звісно, це добре, коли законодавець уже в

законі вказує, що в процесі прийняття рішення повинні дотримуватися ні тільки чіткі нормативні вказівки, але й основні принципи. Однак, тут криється небезпека того, що особа чи орган правозастосування будуть вважати належними тільки ті принципи, які перераховані і роз'яснені в законі. А це однозначно не є вірним.

Стосовно питання появи принципів права у системі загального права, то тут принципи можуть бути сформовані також через прецедент. Суд може встановити нове правило своїм рішенням, яке стає прецедентом, однак принципи розвиваються скоріше за звичаєм і є обов'язковими лише за умови, що вони мають значну авторитетну підтримку в ряді суджень, а не у одиничному. Як і звичаєве право, судові принципи не повинні бути сформульовані дуже точно в рішеннях, все, що потрібно показати – це те, що вони лежать в основі ряду рішень судів [40, с. 848].

Разом із тим особливістю принципів є те, що вони не дають чіткої відповіді на питання про конкретний спосіб регулювання окремих життєвих ситуацій, оскільки не формулюють конкретних прав та обов'язків (повноважень) і не завжди забезпечені юридичними наслідками. У зв'язку із цим дослідники наголошують, що принципи для регулювання поведінки, потребують конкретизації, котра здійснюється за допомогою конкретних правил.

Тому у даному контексті варто провести різницю між принципами і правилами, що регулюють відносини. Загальноприйнятою та не дискусійною є теза про те, що правові системи складаються з ряду різних норм. Однак, розуміння поняття «норма» і сфера її застосування може змінюватися залежно від контексту, норму загалом визначають як правило поведінки, стандарт діяльності, шкалу вимірювання, яка використовується для передбачення очікувань. Але у будь-якому разі термін «норма» використовується в широкому розумінні і тому включає і правила, і водночас принципи [17, с. 202].

Ці два типи норм мають принципово різний характер, як і функції, які вони виконують. По-перше, існує суттєва різниця у формуванні правил і принципів та наслідку конфлікту. Формування правил пов'язане із виконанням

критеріїв, викладених в інших правилах, і лише тоді, коли виконуються встановлені процедурні умови для його утворення, правило виникає як частина системи [28, с. 65]. Тобто визначення чи є правила насправді такими, чи ні, можливе лише тоді, коли проводиться визначення, чи виконуються офіційні процедурні умови для його створення, і чи правило виникає як частина системи. Саме це є ознакою системної обґрунтованості норм та визначає певну їх ієрархічність.

Натомість, не важливо, щоб принципи вводилися в дію за допомогою певних процедур і за певних умов, для них характерним є переважно міра їх ваги. Ця відмінність принципів стає більш очевидною у конфліктних ситуаціях, коли правила суперечать одне одному, стають недійсним, або формують винятки [2, с. 466]. У ситуаціях, коли принципи суперечать один одному, конкуруючі принципи збалансовуються, а той принцип, який був переважений, не вважається недійсним, а сам може переважати в іншій ситуації [5, с. 70-71]. Іншими словами, колізії правил вирішуються у стосунку до їх чинності та регулятивної сили, тоді як конкуренція між принципами вирішується виходячи з їх значення в тій чи іншій ситуації.

Друга відмінність полягає у тому, що правила та принципи відрізняються структурно. Правила складаються з умов, при виконанні або невиконанні яких настає юридичний наслідок. Якщо умова (гіпотеза норми) виконується, то диспозиція норми набуває чинності, якщо ж умова не виконується, то і правило ніяким чином не регулює відносини. Саме ця особливість привела вчених до позначення правил як «остаточних команд», відмежовуючи їх від принципів як «команд оптимізації» [17, с. 203]. Тому відповідно принципи не формують зв'язки умов і наслідків так само, як правила, а натомість встановлюють аргументи для досягнення певного висновку [31, с. 474]. Самі по собі принципи є позначенням, що «слід», вони вимагають, щоб мета якомога повніше реалізовувалась у конкретних обставинах.

І, по-третє, існують чіткі функціональні відмінності між правилами та принципами. Різні функції норм можна побачити у загальновідомому

розмежуванні між основними та похідними правилами. Основні або первинні правила накладають обов'язки, надають права або створюють юридичні чи інституційні факти, в той час як похідні правила – це процесуальні правила (правила щодо правил), вони регулюють створення, зміну та припинення інших норм, а також визначають наслідки їх порушення [24, с. 94-99].

Принципи ж, у свою чергу, виконують дві взаємопов'язані функції в рамках правової системи. А саме, вони виступають рушійною силою для створення правил, оскільки правила можуть застосовуватися для подальшого застосування цінностей або цілей, втілених у принципах. З іншого боку, принципи мають вирішальне значення в процесі юридичних міркувань, оскільки правило відповідає на питання «що», а принцип на питання «чому». Таким чином, аргументи, що лежать в основі принципів, можуть сприяти як тлумаченню, так застосуванню норм у відповідності до конкретних обставин.

Принципи права визначаються джерелами права загалом [132, с. 15], джерелами окремих галузей права [68, с.106; 122, с. 221]. Також в окремих дослідженнях саме право розглядається як спроба конкретизації певних універсальних, фундаментальних принципів [133, с. 130].

Сучасні вітчизняні науковці, визначаючи принципи права, йдуть переважно двома шляхами: при характеристиці користуються термінами «ідея» або «цінність». Тобто можна зробити висновок, що є два основні способи пояснення суті та змісту принципів: ідеальний та аксіологічний. Зокрема, перший напрямок відображають такі визначення: «принципи права – це вихідні, визначальні ідеї, положення, установки, які складають моральну та організаційну основу виникнення, розвитку і функціонування права».[94, с. 23] Або: «принципи права – це такі відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності, підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права та утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови та зміцнення певного суспільного ладу» [108, с. 43]. Сучасний дослідник-теоретик у галузі права С. П.

Погребняк також вважає, що в основі принципу права завжди певна ідея, яка демонструє, що принципи є інтелектуально-духовними засадами права [134, с. 25].

Розуміння принципів як ідей пояснює також відсутність їх класичної будови – гіпотези, диспозиції, санкції, їх не можна викласти за формулою «якщо-то-інакше». Відповідно, принципи часто формулюються як максими або навіть крилаті вислови (наприклад, ніхто не є суддею у власній справі, (незнання закону не може служити виправданням) та ін.) [93, с. 190]. Представники концепції природного права вбачають їх генезу в універсальному порядку, соціологічного праворозуміння – в юридичній практиці.

Аксіологічний підхід так само є доволі поширеним і відображає положення, що в основі принципів завжди лежать цінності, які можуть бути відтворені при формуванні та дії права, визначаючи характер і напрями його подальшого розвитку [92, с. 70]. Для підтвердження тези варто навести ще одне із подібних визначень: «принципи права – це основні засади формування, розвитку і функціонування права, що відбивають сутність і призначення права, концентровано виражають важливі риси, властиві даній правовій системі, які втілюють у собі найважливіші ціннісні орієнтири суспільства і визначають конкретний зміст і загальний напрямок розвитку правового регулювання суспільних відносин» [107, с. 7].

Основними правовими цінностями визначаються порядок, справедливість та свобода. Порядок являє собою соціальний мир між членами суспільства, гарантований нормами поведінки, що врегульовані законом. Таким чином, порядок можна ототожнювати також із поняттям верховенства права, оскільки в конкретному суспільстві буде панувати порядок, допоки буде виконуватися закон, а окрім того, належне правозастосування гарантує людям також справедливість і краще зберігає їх свободу. Відповідно справедливість – це те, що латиняни називали *jus*, вона може бути забезпечена і здійснена лише законом як *lex* або письмовий *jus*. Крім того, ми повинні усвідомлювати, що існує також більше правових цінностей, ніж ті, що присутні у світових правових

системах. Насправді більшість правових цінностей є загальнолюдськими цінностями, і тому вони мають однакову цінність у всіх правових системах, незалежно від різниці між ними. Проте, беручи до уваги, що правові цінності є різновидом загальних, основних норм, на яких будується правова система, правові цінності не будуть нічим іншим, як вже означені вище нами правові принципи. Насправді юридичні цінності правової системи можуть бути ототожнені також з основними характеристиками правової системи, оскільки вони окреслюють основи правової системи, а отже, вони є одночасно правовими принципами [45].

Наведений підхід є цікавим тим, що, з одного боку, тлумачить формування принципів на основі загальнолюдських цінностей (рівності, свободи, справедливості, гуманізму) та прослідковує їх нерозривність і єдність. А з іншого боку, принципи самі по собі є цінністю, тобто без них не може здійснюватися задоволення потреб суспільства у визначенні напрямів розвитку правових явищ та інститутів. В той же час, слід окремо відмітити, що не всяка цінність є принципом.

Крім того, вірно відмічається, що механізм виникнення цінностей та принципів є однією із визначальних ознак їх відмінності. Зокрема, якщо цінності виникають спочатку у свідомості як наслідок реалізації потреб, набуваючи загального значення, то принципи виникають разом із відповідним предметом, явищем або процесом і лише тоді пізнаються суб'єктом, набуваючи свого власного, індивідуального значення. Таким чином, цінність є частиною свідомості людини, що проявляється в її ставленні до певного явища чи процесу, а принцип є невід'ємною властивістю самого явища чи процесу з часу його появи [137, с. 51].

Порівнюючи принципи із нормами права, варто відмітити, що їм притаманна більша стабільність, вони виступають фактором стабільності правової системи, послуговують інтерпретації нових законодавчих положень. В навчальній літературі вказується, що зміну принципів можна порівняти з революційними змінами в праві, оскільки вони пов'язані з самим фундаментом

правової системи та мають довгий строк життя. У той час як зміни правових норм є звичайним явищем, вилучення чи зміна принципу загрожує потягти за собою глибокі зрушення в усій системі права, оскільки в такій ситуації під питання щодо чинності потрапляє велика кількість правових норм. Відмова від виконання вимог певного принципу чи заміна одного принципу іншим, як правило, пов'язується зі зміною тих цінностей, що були впроваджені до цієї системи, та відбувається її переорієнтування [93, с. 190]. При цьому також слід вказати на думку про те, що норми-принципи, як і моральні норми, за своєю абстрактною формою не можуть застосовуватися у практиці, оскільки це не передбачене їх сутнісним розумінням. Вони належать до, так званих, метанорм, які застосовуються державою і посадовими особами та ставлять ядро політичної моралі держави [96, с. 57].

На нашу думку, дослідити та зрозуміти принципи права можливо тільки за допомогою комплексного підходу. Тому під принципами формування системи повноважень публічної адміністрації слід розуміти керівні правила та основні положення, які лежать в основі формування системи публічної адміністрації та розподілу між її структурними одиницями повноважень. Ці принципи складаються в конкретному суспільстві, вони є науково розробленими й апробованими практикою.

Апробація їх практикою також має важливе значення, оскільки засвідчує їх правильність. Навіть ті принципи, що не отримують відображення у нормах та законодавстві, будучи суспільно визнаними і зберігаючись у своїй якості, є з'єднувальним елементом між об'єктивним та суб'єктивним правом, між право реалізацією і право встановленням. Виходячи з цього, принципами формування системи повноважень публічної адміністрації можна вважати результат узагальнення об'єктивно існуючих закономірностей, характерних для формування такої системи, які стають загальною підставою їх діяльності.

Значимим також у даному контексті є питання про існування чітких критеріїв належності принципів до правової матерії, які встановлювали б необхідні та достатні умови, задоволення яких є ознакою того, що принцип є

частиною правової системи. Це питання у юридичній науці є непростим та неоднозначним. Існує позиція, що кожна правова система має свої правила визнання, якими керуються суди та публічна адміністрація [40, с. 851]. Правило визнання – це звичне правило, що впливає з поведінки службовців органів виконавчої влади протягом певного періоду часу. А загальним критерієм ідентичності всіх правових систем є те, що кожна з них містить правила визнання, а також все законодавство, що відповідає тим чи іншим встановленим умовам тому є підтвердженням.

Натомість професор Р. Дворкін стверджував, що не може бути сформульовано жодного адекватного критерію ідентичності, і тому тезу про межі права потрібно відкинути. У обґрунтуванні своєї позиції він використовував два аргументи, щоб показати, що жоден критерій ідентичності не може пояснити існування правових принципів. Так, він стверджував, що якщо ми аргументуємо принцип, згідно з яким людина не повинна отримувати зиск чи переваги від власної протиправної поведінки, ми могли б посилатися на рішення судів та законодавчих органів, які це регламентують та встановлюють. Чим більше посилянь на принцип у адміністративних та судових рішеннях існує, тим більшу вагу має той чи інший принцип [16, с. 55].

Опоненти такої позиції цілком слушно відмічають, що такі твердження свідчать як про сприйняття принципу, так і про його дійсність. І тут не зовсім вірно говорити про принцип як про дійсний взагалі, оскільки валідність (дійсність) – це поняття, що означає «все-або-нічого», і воно стосується правил і норм, але разом із тим його недоречно застосовувати до принципів, де має значення їх вага у конкретній ситуації [40, с. 852]. А концепція валідності (дійсності, чинності) не відповідає розміру ваги принципу на тій підставі, що вона показує, що принцип має або не має інституційної підтримки. Ступінь підтримки може іноді свідчити про вагу принципу, але такий зв'язок не є обов'язковим. Адміністративні органи та суди, наприклад, можуть часто застосовувати той чи інший принцип, але в той же час його вагомість буде низькою.

Ступінь використання різних принципів права та для цих різних цілей сильно різняться. Навіть у межах однієї правової системи деякі принципи використовуються для всіх цілей, тоді як інші обмежуються лише деякими; а в деяких галузях права на принципи покладаються ширше, ніж в інших.

У процесі правозастосування, загальні принципи права виконують важливі функції, серед яких основними є:

- 1) допомога при інтерпретації норм права;
- 2) визначення підстав для перегляду правових актів;
- 3) сприяння в подоланні прогалин у праві [132, с. 16].

Значення принципів у процесі інтерпретації норм права – це, мабуть, найбільш широкий і найменш обмежений умовами напрямок їх використання, де застосовуються практично всі принципи. Принципи використовуються для тлумачення всіх законів, включаючи і принципи більш обмеженого застосування. Ця роль принципів є надзвичайно важливою, оскільки вона є вирішальним засобом для забезпечення узгодженості цілей між різними законами, що стосуються однієї і тієї ж сфери. Важливість цієї функції принципів можна зрозуміти, порівнюючи різні правові системи, які, незважаючи на велику схожість своїх норм, у багатьох випадках при правозастосуванні зумовлюють різні юридичні наслідки, оскільки застосовуються різні принципи для їх тлумачення.

Функція принципів щодо визначення підстав для перегляду правових актів зливається з попередньою, оскільки межа між тлумаченням закону та його змінами, як відомо, є розмитою. Проте ці дві функції відрізняються, і не важко розмежувати їх у більшості випадків. Доктрина прецеденту, де вона прийнята, зазвичай включає розуміння того, що закони, розроблені за допомогою прецеденту, можуть бути змінені шляхом використання принципів. Ієрархічне законодавство також піддається відносно широкому перегляду у світлі правових принципів. Хоча, на жаль, до підзаконних актів, на відміну від законів, часто вносяться поправки, що суперечать принципам, і вони рідко скасовуються з підстав невідповідності правовим принципам.

Третя функція так само пов'язана із попередніми двома, оскільки тлумачення, визначення підстав для перегляду норми може бути ланцюгом загального механізму у подоланні прогалин у праві. Принципи, звісно, можуть бути підставами для вироблення нових правил. Якщо жодні нормативні акти не застосовуються до певного кола відносин, а тільки правові принципи, то це є підставою для судів застосовувати відповідний принцип і долати прогалину у праві. Це дуже важливий шлях розвитку загального права: нові норми складаються на основі встановлених принципів. В той же час, континентальна система так само використовує цю функцію принципів права.

Крім того, окремі праці зарубіжних вчених виділяють таку функцію принципів, як єдина підстава для дії в окремих випадках [40, с. 841]. Зокрема, трапляються ситуації, коли те, що належить вчинити, визначається безпосередньо шляхом застосування різних принципів у справі. Ця функція принципів кардинально відрізняється від раніше згаданих, оскільки тут принципи не діють через правила та закони. Вони не є підставою для тлумачення або зміни норм, а також не конкурують з ними або служать підставою для їх створення. Неважко недооцінити, значення використання принципів у такий спосіб в більшості країн.

Стосовно адміністративного права, то діяльність суб'єктів владних повноважень нечасто регулюється принципами у такий спосіб. Разом із тим законодавство надає таким суб'єктам свободу розсуду певні повноваження реалізовувати відповідно до загальних принципів. Тому здійснення дискреційних повноважень владними суб'єктами, як правило, керується принципами, а не правилами.

Вважаємо, що важливою ознакою принципів формування системи повноважень публічної адміністрації можна визначити те, що вони надають логіки та послідовності характеристиці цієї системи повноважень, а їх вплив здійснюється як на правотворчу, так і правореалізаційну діяльність, що об'єднує у собі і подолання прогалин у праві при застосуванні норм та вирішенні

конкретних ситуацій. У зв'язку із цим набуває важливості питання класифікації відповідних принципів.

В той же час, не дивлячись на наукові дослідження та розробки, адміністративні органи в основному надають перевагу чітким письмовим нормам-інструкціям, а не принципам права.

Ситуація у судовій гілці влади дещо змінилася в бік покращення. В обґрунтуваннях судових рішень все частіше суди у справах про незаконність актів публічної адміністрації посилаються на принципи права. Зокрема, на принцип юридичної визначеності [180], принцип *res judicata* [181], принцип стабільності [179]. В той же час, загальні принципи права, а також спеціальні принципи не набули достатнього рівня впливу на правореалізаційну практику саме адміністративних органів.

Однією з причин цього є те, що правозастосування здійснюється в режимі дозвільного типу регулювання. А в деяких випадках і тлумачення положень статті 19 Конституції стосовно того, що 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, здійснюються таким чином, ніби регулятивний вплив на діяльність органів виконавчої влади мають тільки приписи нормативно-правових актів, але не принципи. Хоча окремі законодавчі акти, як, наприклад, Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентують загальні принципи діяльності того чи іншого владного суб'єкта.

Про помилковість таких позицій свідчить також те, що міжнародні акти, що містять вимоги до правозастосовної діяльності адміністративних органів, містять окрім правил та норм, також і принципи. Зокрема, Резолюція Ради Європи (77)31 «Про захист особи відносно актів адміністративних органів», рекомендує державам керуватися у своїй адміністративній практиці наступними принципами:

- 1) право бути вислуханим;

- 2) доступ до інформації;
- 3) правова підтримка та безплатна правова допомога;
- 4) виклад мотивів;
- 4) зазначення засобів правового захисту.

Європейські стандарти здійснення дискреційних повноважень в окремих випадках також стосуються принципів правозастосування. Так, Рекомендація Ради Європи (80) 2 (Rec № R (80) 2) визначає, що адміністративний орган в ході здійснення дискреційних повноважень:

- 1) не повинен мати інших цілей, ніж ті, для яких повноваження було надано;
- 2) дотримується об'єктивності та неупередженості, враховуючи тільки ті факти, які стосуються певної справи;
- 3) дотримується принципу рівності перед законом шляхом запобігання несправедливої дискримінації;
- 4) підтримує відповідний баланс між будь-якими несприятливими наслідками, які його рішення може мати для прав, свобод або інтересів осіб, і цілями, які він переслідує;
- 5) приймає рішення протягом строку, який є розумним з огляду на питання, про яке йдеться;
- 6) послідовно застосовує будь-які загальні адміністративні вказівки, враховуючи водночас конкретні обставини кожної справи [171].

З огляду на це важливим стало закріплення в Кодексі адміністративного судочинства у 2005 році положень, які збереглися і у нинішній редакції акту, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті вони:

- 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;
- 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);

4) безсторонньо (неупереджено);

5) добросовісно;

6) розсудливо;

7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;

8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);

9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;

10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Ці положення КАС України закріпили принципи в процесуальному законі, однак стосуються вони змісту адміністративних актів та процедури їх прийняття.

Безумовно, що існують об'єктивні причини, що зумовлюють надання переваги правилам перед принципами у прямому регулюванні діяльності владних суб'єктів. Принципи передбачають вкрай неспецифічні дії, вони, як правило, більш розмиті та менш певні, ніж правила. Але, з іншого боку, і з тієї ж причини, вони придатні (і це їхня перевага) для включення до закону дуже загальних цілей та цінностей, тоді як норми більш доречні для відображення більш конкретних міркувань, що стосуються конкретних ситуацій. У відношенні до адміністративної діяльності законодавство повинно прагнути збалансувати визначеність і надійність та гнучкість.

В контексті аналізу саме принципів розподілу повноважень публічної адміністрації варто відмітити, що принципи загалом формують теоретичні напрямки майбутнього розвитку того чи іншого соціально-правового явища. А саме принципи розподілу є тим елементом, що дозволить долати проблеми, які виникають та будуть виникати на конкретному етапі у правотворенні під час визначення компетенції та повноважень суб'єктів публічного адміністрування.

Відповідно, значення аналізованих принципів, в першу чергу, полягає у тому, вони виступають еталоном у нормотворчій діяльності, стимулюючи удосконалення законодавства, а також сприяють кращому розумінню суб'єктами права (в тому числі і суб'єктами публічного адміністрування) законодавства про розподіл повноважень та застосовуванню його згідно його суті.

Таким чином, під принципами формування системи повноважень публічної адміністрації слід розуміти керівні правила та основні положення, які виражають сутність та лежать в основі формування системи публічної адміністрації та розподілу між її структурними одиницями повноважень відповідно до сучасних вимог розвитку держави. Вони можуть бути загальними, яким має відповідати формування системи повноважень публічної адміністрації та які стосуються усієї діяльності владних суб'єктів та є методологічними (наприклад, принципи законності, відповідальності, гласності, об'єктивності тощо). Тоді спеціальними будуть ті, які мають стосунок саме до формування компетенції (децентралізація, субсидіарність тощо).

1.2. Співвідношення принципів із іншими позаправовими чинниками у визначенні розподілу повноважень публічної адміністрації

Принципи є основою, вихідними позиціями чи ідеями у побудові системи органів публічної адміністрації, адже розподіл функцій та повноважень владних суб'єктів визначає побудову їх структур. Цей висновок впливає із того, що однією із стрижневих моментів визначення компетенції того чи іншого владного суб'єкта є принцип обумовленості його структури тими функціями чи повноваженнями, які він реалізує або іншими значущими складовими змісту його діяльності [55, с. 317]. Тобто, побудова структур органів публічної адміністрації ґрунтується на визнанні первинності функцій і повноважень та вторинності структур кожного органу.

Крім статичної ролі та завдання з уніфікації принципи також виконують функцію своєрідного орієнтира при здійсненні діяльності. Однак, не дивлячись на те, що за своїм визначенням та сутністю вони є спільними для усіх країн (наприклад, централізацію чи децентралізацію характеризують тотожно всюди), проте їх імплементація та конкретизація багато в чому залежить від країни застосування та правових традицій, які там мають місце.

У даному контексті принципи відіграють роль орієнтирів у формуванні та реалізації права, а також пов'язують право з політикою, економікою, мораллю, та загалом державотворенням. Від того, на яких засадах ґрунтується правовий порядок, можна робити висновки і про характер самої держави у цілому.

Загальноприйнятої наукової методики, що стосувалася та детермінувала б розподіл повноважень публічної адміністрації не існує. Оцінки належності чи неналежності того чи іншого варіанту розподілу повноважень, як правило, спираються скоріше на досвід, ніж на однозначні висновки, які базуються на юридичних доказах. Тим не менше практика виробила універсальні положення, певні закономірності та правила розподілу повноважень публічної адміністрації, серед яких важливе місце займають і принципи права. Саме вони є базовими, вихідними, а подекуди і визначальними.

Варто також підкреслити, що питання формування і розвитку принципів права невід’ємно пов’язується із нормами моралі. Як відмічають дослідники, це зумовлюється тим, що моральні норми орієнтовані на такі категорії, як добро, честь, совість, гідність, справедливість тощо та виступають критеріями оцінки поведінки людей в усіх сферах їх діяльності [110, с. 42]. Із цього виводиться загальний, тісний взаємозв’язок норм і принципів права з нормами і принципами моралі. Їх загальною метою є вплив на розвиток суспільних відносин, формування цивілізаційних форм взаємодії і ефективне регулювання широкого кола суспільних проблем.

Разом із тим як принципи права, так і принципи моралі, характеризуються як основні вимоги, положення, які визначають основу функціонування права та моралі, забезпечують їх єдність та самостійність впливу на суспільство. В той же час, як справедливо відмічається, тільки в праві можна визначити системність, нормативність, логічну послідовність та державне забезпечення, аж до примусу. Обов’язковість та системність права надають можливість визначити в системі принципів загальні, міжгалузеві і галузеві; надати принципам обов’язково стабільного характеру, закріпивши їх у нормативно-правових актах [72, с. 138]. Зрозуміло, що принципи моралі є більш стійкими, через те, що віддзеркалюють стійке уявлення членів суспільства про добро і зло. Відповідно, моральні принципи переважають за кількістю принципи права та не є такими динамічними.

Також у моралі, де певність та одноманітність, як правило, є менш важливою, ніж правильність суджень, правила відіграють набагато обмеженішу роль, ніж у законі. Тому у даному випадку принципи слід розглядати як такі, що безпосередньо регулюють відносини у тому разі, коли судження зроблені на основі моральних міркувань. З тієї ж причини колізії норм і колізії принципів, в моральних оцінках, не трактуються по-різному [40, с. 842].

Одним із першооснов принципів права також виступає ідеологія, і навпаки, принципи права виступають ідеологічною категорією. Через принципи права здійснюється ідейний та виховний вплив членів суспільства, принципи

права реалізують функцію загального закріплення суспільних відносин, що і створює необхідність розглядати їх з позиції ідей та керівних засад.

У різних державах, навіть географічно близьких, при аналізі застосування принципів слід також брати до уваги визначальний вплив усталених правил, традицій та культури управління та адміністрування. Адже, як відмічається в науковій літературі, такі позаправові елементи, як, наприклад, історичний досвід організації та здійснення державної влади або усталені типи поведінки державних службовців обумовлюють особливості адміністративної нормотворчості і правової практики [97, с. 85-87]. Тобто, позаправові елементи стають чинниками значних відмінностей в організаційно-правових структурах і системі регулювання публічного адміністрування в різних державах. І не дивлячись на спільність принципів, їх імплементація може призводити до появи різних вимог та стандартів.

Водночас, нинішнє правове регулювання позитивного права у сучасних країнах спрямовує свою регулятивну дію на предмети та відносини, які раніше не підпадали під дію норм права. Наприклад, затвердження правил професійної етики та впровадження спільних принципів веде до наближення та уніфікації стандартів адміністративної діяльності.

Так, у країнах Європейського Союзу формування культури управління здійснюється також нормами права, зокрема, визначеними в ст. 41 Хартії основних прав Європейського Союзу «права на належне адміністрування». В ній визначено, що кожна людина має право на неупереджений, справедливий розгляд її справи упродовж розумного строку інститутами і органами Європейського Союзу. Дане право передбачає, зокрема, право кожної людини висловити свою думку, до того як до неї будуть застосовані заходи особистого характеру, які можуть потягти за собою та спричинити несприятливі наслідки, право кожної людини на доступ до матеріалів справи, що її стосуються, але при дотриманні вимог конфіденційності, професійної та комерційної таємниці, передбачених законодавством, а також, обов'язок адміністративних органів мотивувати прийняті рішення [189].

Таким чином етичні правила стають складовою норми права, а саме «права на належне адміністрування», закріпленого в міжнародних договорах Європейського Союзу. До того часу, поки воно не було визначене нормативними документами як фундаментальне право, воно визнавалося європейськими судовими установами як загальний принцип права [33, с. 3], а його концептуалізація почалася ще з більш м'яких правових механізмів, таких як кодекси етики та стандарти поведінки.

Серед таких механізмів можна навести Кодекс Європейського омбудсмена належної адміністративної поведінки. Формування положень цього кодексу відбулося у 1999 році, коли Уповноважений з прав людини, беручи до уваги окремі національні нормативно-правові акти, підготував проект майбутнього кодексу. Включення окремих етичних стандартів та принципів до тексту статті 41 Хартії основних прав Європейського Союзу «права на належне адміністрування» у 2000 році та прийняття повного тексту Європейським парламентом у вересні 2001 року, відбулося завдяки позиції Уповноваженого Якоба Шьодермана [25, с. 786]. Хоча до цього часу цей кодекс не став жорстким правом Європейського союзу.

Призначення цього кодексу полягає у більш розгорнутому та докладному визначенні сутності поняття належного адміністрування та визначенні його практичного значення [101, с. 174]. Прийняття загального кодексу зі статусом всеєвропейського сприяє усуненню поточної плутанини, що виникає внаслідок паралельного існування різних кодексів для різних установ та органів ЄС, забезпечує застосування однакових принципів органами адміністрування у відносинах з громадянами, а також, що є теж важливим, підносить важливість таких принципів як для громадян, так і для службовців [48, с. 9].

Подібним документом у рамках Ради Європи є Європейський кодекс поведінки осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, який ухвалив Конгрес місцевих та регіональних влад Європи у 2018 році. В його преамбулі визначено, що Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи визнає що досягнення високого рівня місцевої та регіональної демократії вимагає

від усіх осіб, залучених до місцевого й регіонального врядування, дотримуватися високих етичних стандартів, що нові форми керування, глобалізація та швидкий розвиток комунікаційних технологій створюють нові етичні виклики для місцевого та регіонального врядування, а також такі події ще більше підкреслюють важливість спільних принципів етичної поведінки [90]. Тобто він повинен надати всім суб'єктам вказівки щодо етичних стандартів поведінки, яких від них очікують під час поточного виконання повноважень, і водночас інформує громадськість про поведінку, якої вона має право очікувати від них. Зокрема, стаття 5 документу «Прозорість» передбачає, що усі суб'єкти повинні сприяти прозорості, відкритості та видимості своїх дій, зокрема політики й процесу ухвалення рішень, спілкування й участі. Усі суб'єкти повинні старанно, чесно та вичерпно відповідати на всі запити щодо інформації від громадськості. Вони мають захищати право кожного володіти, отримувати й передавати таку інформацію без втручання. Здійснення цих свобод може підлягати умовам, обмеженням чи штрафам. У кожному разі причини таких обставин пояснюють і підкріплюють законом [90].

Думається, що саме такі етичні принципи та правила, які тільки частково мають правову природу, але через їх унормування є «м'яким правом» мають стати основою для розвитку європейської адміністративної культури. Крім того, визначені положення повинні бути взяті за зразок також і для національних органів управління та самоврядування.

Про впровадження принципів належного врядування у окремих європейських країнах можна знайти в дослідженні, підготовленому Проектною Групою Ради Європи з Адміністративного право (CJ-DA). Ця проектна група з питання належного адміністрування провела 6 засідань за 2004-2006 рр. (29 вересня-1 жовтня та 8-10 грудня 2004 р. ; 14-16 листопада та 14-16 грудня 2005 р. ; 5-7 квітня та 10-12 липня 2006 р.) [1].

В результаті роботи був підготовлений проект рекомендації, який у 2007 році був прийнятий Комітетом міністрів Ради Європи та отримав назву «щодо належного управління» CM / Res (2007) 7) [11]. Рекомендації вимагають, щоб

владні суб'єкти приділяли належну увагу правам людини, забезпечували ефективне надання публічних послуг, підтримували плюралістичний та інтерактивний підхід до прийняття рішень. Ця рекомендація має широку сферу застосування, оскільки має стосунок як до владних суб'єктів, так і до приватних осіб.

У вітчизняному українському законодавстві яскравим прикладом включення неправових механізмів до нормативних актів є положення статті 37 «Вимоги до поведінки осіб» Закону України «Про запобігання корупції». У відповідності до його положень центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (ним є Агентство державної служби України), затверджує загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, у випадку необхідності, розробляють та забезпечують виконання галузевих кодексів чи стандартів етичної поведінки їх працівників, а також інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб, які здійснюють діяльність у сфері їх управління [144].

Аналізована стаття закладає підвалини етичної інфраструктури, включаючи етичні кодекси і кодекси поведінки певних категорій осіб, які вважаються серцевиною їхньої професійної діяльності. Такі кодекси, виконуючи пізнавальну, регулятивну та ціннісно-орієнтаційну функції, формалізують та уніфікують вимоги до поведінки відповідних суб'єктів, а саме:

описують моральний клімат, який має панувати у тій чи іншій сфері виконання службових або представницьких повноважень;

закріплюють стандарти поведінки певних публічних службовців; допомагають в ухваленні рішень;

інформують суспільство, якого ставлення до його членів слід очікувати під час спілкування з представниками публічної влади тощо [125, с. 268].

На виконання вимог статті 37 Закону «Про запобігання корупції» в Україні нашій державі затверджено Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування як узагальнення стандартів етичної поведінки таких осіб [147]. Крім того прийнято низку актів під назвою «кодекс етичної поведінки», «правила професійної етики» та інші подібні. Такі акти мають відомчий характер і містять моральні та професійно-етичні принципи, правила та вимоги, які регулюють засади поведінки працівників того чи іншого органу або відомства.

Найновішим серед них є Кодекс етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції 2019 року [148]. Він містить як принципи, які розкриваються через правові вимоги, так і ті, які містять морально-етичні стандарти.

До перших можна віднести принцип політичної нейтральності, що розкривається через такі стандарти як:

- недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення;
- відмова від публічної демонстрації політичних переконань або поглядів;
- дотримання обмежень щодо політичної діяльності, встановлених законом;
- недопущення використання свого службового становища в політичних цілях у будь-який спосіб.

До тих принципів, які містять морально-етичні вимоги належить, наприклад, принцип толерантності, що виявляється у:

- доброзичливому ставленні до оточуючих, співпереживанні;
- відмові від агресивності у будь-яких проявах;
- неприйнятті соціальної несправедливості та зверхності у будь-яких проявах.

Деякі мають подвійну природу, зокрема, принцип доброчесності проявляється, з одного боку, через чесність, моральність та добропорядність

(моральна, неправова складова), а з іншого – через неприпустимість використання державного майна в особистих цілях (правовий стандарт).

Затвердження таких кодексів доброчесності є важливим, оскільки спрямоване на формування менш корумпованої поведінки публічних службовців, має профілактичний ефект, підвищуючи відповідальність, прозорість, підконтрольність і підзвітність, сприяє формуванню професійної поведінки публічного службовця відповідно до цінностей і базових принципів суспільства [116, с. 11].

Таким чином, сьогоднішня дискусія щодо правового принципу «належне адміністрування», яка активно ведеться і на загальноєвропейському, і на національному рівнях, трансформувалася в дискусію з питань адміністративної культури, а в майбутньому може стати чинником прискорення конвергенції європейських адміністративних систем та адміністративного права.

У контексті питання співвідношення принципів із іншими позаправовими чинниками у визначенні розподілу повноважень публічної адміністрації вагомого значення набуває також відмежування принципів від іншого поняття загального порядку, яким є стратегія. Дослідження відмінностей у цих двох поняттях здійснював Р. Дворкін у контексті побудови своєї філософії права. Згідно Дворкіна принципи відрізняються від стратегій наступним чином: принцип визначає право, а стратегія – мету [104, с. 239]. Дослідник доводить, що аргументи на користь наявності або відсутності того або іншого права або обов'язку можуть бути принциповими або стратегічними. Принципові аргументи стосуються дотримання або забезпечення індивідуальних або колективних прав. І саме у цьому їхня суть. Стратегічні аргументи, в свою чергу, вказують на наявність політичної мети та на те, як ця мета у рішенні підтримується. Тому Дворкін підкреслює, що під принципом він розуміє стандарт, який слід дотримуватися не тому, що він сприяє зміні або збереженню певної економічної, політичної або соціальної ситуації, а тому, що він містить певні моральні вимоги: вимоги справедливості, чесності і т. д.

Стосовно питання відмежування принципів від інших суміжних понять, то тут варто торкнутися питання співвідношення: принцип-норма-правило. Загальноприйнятою у юридичній науці є позиція, що як юридичні правила, так і правові принципи є складовими загальнішого поняття, а саме, юридичних норм, оскільки обидва вони забезпечують стандартизовані манери поведінки суб'єктів права. Різницею може бути характер норми поведінки, яку вони забезпечують [13, с. 210]. Якщо це юридичний принцип, то норма має загальний характер і служить узагальненим стандартом судження щодо невизначеної кількості осіб, справ і ситуацій, що передбачають застосування загальної норми. Тим часом, якщо це правило поведінки, то воно застосовується лише за чітко визначених обставин або відносин і не може служити узагальнюючим судженням чи стандартом. Тому правові принципи – це ті ж юридичні норми, але, на відміну від правил, принцип є нормою загального застосування, що не враховує конкретних юридичних фактів. Будучи різновидом норм, правові принципи представляють загальний консенсус щодо базового суспільного розуміння. Вони є своєрідними типовими правилами поведінки, які не можуть бути змінені спеціальним рішенням будь-якого державного органу, а тільки єдино можливим способом – шляхом загальноприйнятого суспільного рішення. З цієї точки зору правові принципи – це правила людської поведінки, які вважалися такими, раніше правила, тобто перед початком дії закону. Ці норми, які ми сьогодні відносимо до принципів, мали настільки високу вагу для людства, що ним розглядалися в колективній пам'яті як правові максими.

Також тут варто окремо звернути увагу, що при застосуванні правил та норм у правореалізаційній діяльності, завжди повинна бути визначеною перевага, ієрархічність, вищість одних норм над іншими, тоді як при використанні принципів перевага ґрунтується на гнучкості. Законодавство, як правило, точно визначає відносну вагу правил. З принципами не так. Законодавство характерно включає лише неповні вказівки щодо їх відносної ваги і залишає багато на розсуд щодо їх застосування, що застосовується в окремих випадках. Конфлікти між правилами та нормами вирішуються виходячи з їх

ієрархічної будови, але подібні способи не застосовуються до вирішення конфліктів між принципами. Це пов'язано із самим змістом понять правил та принципів.

Як зазначалося вище, принципи є розмитими та неконкретними. Тому у випадку застосування адміністративного розсуду принципи, як правило, розширюють повноваження. Разом із тим, адміністративний розсуд владних суб'єктів обмежується цілями і метою повноважень, тому часто принципи водночас і звужують сферу такого розсуду.

1.3. Систематизація принципів розподілу повноважень публічної адміністрації

Аналіз класифікації принципів варто почати із констатації того факту, що правові принципи майже однакові в усіх правових системах світу. Це свідчить про справжню природу правового принципу, про те, що ідея про справедливість і закон є універсальною, оскільки вона походить переважно від людського розуму. В той же час, така властивість принципів як їх загальний характер, зумовлює складнощі у проведенні їх видової класифікації та систематизації на основі раціональних факторів або характеристик.

Проте, юридична наука робить спроби провести систематизацію правових принципів у різних напрямках. Загалом існує значна кількість способів класифікацій принципів права. Одне з перших розмежувань можна зробити, виходячи з природи самого принципу. Відповідно до цього критерію, правові принципи можна класифікувати як матеріально-правові принципи, що забезпечують матеріальні вимоги до поведінки та процесуальні правові принципи. Прикладом цих принципів може бути *Ignorantia legis neminem excusat* «незнання закону не звільняє від відповідальності» по відношенню до *Actori incumbit onus probandi* «Тягар доказування лежить на позивачі» [13, с. 111].

Частіше за все у вітчизняній навчальній літературі з теорії права принципи права розподіляють на три групи:

- 1) принципи, властиві тій чи іншій частині (галузі) права – галузеві принципи;
- 2) принципи, характерні для декількох галузей права – міжгалузеві принципи;
- 3) принципи, загальні для всіх галузей права – загальні принципи [93, с. 193].

При цьому загальні принципи є такими, що поширюються на право в цілому, усі його галузі та інститути. Такими принципами є принцип законності, правової визначеності, пропорційності, розумності тощо. Однак, тут варто

відмітити, що конституційні принципи з цієї точки зору є галузевими принципами, проте як основні принципи всієї системи правових принципів є фундаментальним джерелом інших принципів. Такі принципи відомі також як базові правові принципи, оскільки вони є основними загальними нормами, на яких будується вся правова система. У зв'язку із цим, у літературі також конституційні принципи, які є найважливішими правовими принципами, та такими, що визначають зміст та значення всіх інших правових норм, включаючи конституційні норми, відносяться до основних принципів [13, с. 112]. У другому порядку класифікуються звичайні правові принципи. Однак, з цієї точки зору, так само, як правові норми або закони є у цьому сенсі продовженням основної норми або Конституції (норм), правовий принцип є також продовженням конституційних принципів.

Міжгалузевими є принципи, що діють одразу в кількох суміжних галузях права або належать до однієї підсистеми права. Наприклад, суміжними для декількох галузей права є принципи інституту юридичної відповідальності, які складаються з норм фактично всіх галузей права. Також принципи невідворотності відповідальності, неможливості двічі притягти до відповідальності за одне й те саме правопорушення, неможливість притягнення до відповідальності без порушення закону чи договору, винної відповідальності (є лише один виняток безвинної відповідальності власника за шкоду, заподіяну джерелом підвищеної небезпеки, в цивільному праві), неможливість виправдатися незнанням закону, недопустимість притягнення особи до юридичної відповідальності внаслідок її провокації з боку інших осіб та ін.

Відповідно, галузеві принципи визначають особливості певної галузі та виступають критерієм визнання галузі як самостійної в системі права. Вони утворюються на основі загальних принципів права, конкретизують їх на рівні кожної окремої галузі та встановлюють вимоги до специфічної сфери правовідносин з урахуванням їх галузевих особливостей. Наприклад, до принципів адміністративного права можна віднести підконтрольність та підзвітність органів державної влади і державних службовців, принцип

професійності і компетентності державних службовців при здійсненні державного управління, відповідальність державних службовців за ухвалення адміністративних рішень [93, с. 193-204].

Звернення до історичних витоків формування права, його принципів та законодавства, дає підстави дослідникам обґрунтовувати наявність окремих груп міжгалузевих принципів права, кожна з яких відображає окремий аспект права щодо змісту правової матерії.

Так, до першої групи принципів відносять ті, що відображають загальне ставлення людини до права та законодавства. Серед них виділяють наступні положення: кожен громадянин окремо і суспільство загалом, підкоряючись законам, повинне мати можливість примусити до виконання закону і самого владарюючого; закон – це те, що встановлює народ; законів повинні дотримуватись; свобода міститься у дотриманні законів, а не в їх ігноруванні; користування правом не повинне порушувати будь-чий інтереси; закон не має зворотної дії.

Принципи, віднесені до наступної групи стосуються відношення до людини як вищої цінності. У цій категорії можна навести наступні положення: всі люди народжуються вільними і рівними у правах; людина не може бути засобом досягнення мети; людина має право на особисту недоторканість; здійснення громадянином своїх прав не повинно порушувати права інших осіб; ніхто не може бути визнаний винним у скоєнні злочину, інакше, як за вироком суду (презумпція невинуватості).

До останньої третьої групи принципів включають положення, які пов'язані зі встановленням істини та дослідженням доказів при вирішенні юридичних спорів. Зокрема, такими є: ніхто не може посилатися у своє виправдання на незнання законів; відповідальність настає тільки при наявності вини; ніхто не може бути суддею у власній справі; нехай буде вислухана і друга сторона тощо [94, с. 24].

Стосовно питання класифікації принципів права, то варто також відмітити, що загальні принципи права отримують наступне втілення у сферах

правотворення, право реалізації і правоохорони. А тому в юридичній літературі з теорії права йдеться про відносно автономні принципи правотворчості, а серед них і законотворчості, у правореалізації також визнається наявність принципів правозастосування, у правоохоронній діяльності, безумовно, мова повинна йти про принципи правосуддя, юридичної відповідальності тощо [110, с. 44].

В літературі існує поділ усіх принципів на три групи з урахуванням їх закріплення у правових нормах і фактичного використання:

- 1) установки, закріплені в одній чи кількох регулятивних або охоронних нормах права («нормативно-закріплені»);
- 2) положення, які не одержали закріплення, але фактично використовуються у право застосовній практиці;
- 3) ідеї, вироблені і сформульовані наукою, але не виражені в нормах права і незастосовувані («доктринальними») [195, с. 633].

Однак, вважаємо, що такий поділ не є належним, оскільки так звані «доктринальні» ідеї, які вироблені і сформульовані наукою, але не виражені ні в нормах права, ні в правозастосуванні, навряд чи можуть вважатися принципами. Це є наукові абстракції, не прив'язані до конкретного правового буття. Крім того, виділення перших двох видів принципів: тих, що визначені в нормах права, і тих, що такого відображення не знайшли, немає суттєвого значення, оскільки і одні і другі принципи мають ті ж регулювальні властивості, вони не позбавляються засадничих ознак тільки тому, що закон їх не передбачив. Тому наведена класифікація не є коректною у всіх відношеннях і не несе користь у подальших наукових дослідженнях, зокрема, принципів формування системи повноважень публічної адміністрації.

У літературі з теорії права принципи права також поділяються на:

- 1) принципи правосвідомості;
- 2) принципи правоутворення;
- 3) принципи правотворчості, а серед них законотворчості і нормотворчості;
- 4) принципи системи права:

- а) загальноправові (основні);
- б) міжгалузеві;
- в) галузеві;
- г) принципи інститутів права;

5) принципи структури права:

- а) загальносоціального і юридичного;
- б) публічного і приватного;
- в) регулятивного й охоронного;
- г) матеріального і процесуального;

д) об'єктивного і суб'єктивного (принципи структури права разом із принципами системи права і є принципами правового регулювання);

6) принципи правореалізації, а серед них принципи правозастосування;

7) правоохоронні принципи:

- а) принципи правосуддя
- б) принципи юридичної відповідальності [110, с. 44].

У літературі з адміністративного права принципи розмежування компетенції поділяються на:

1) універсальні (загальноправові) принципи права, що отримують свій сенс і зміст від природних прав і свобод людини:

2) міжнародні та конституційні принципи права – це принципи, що пояснюють як загальнолюдські цінності організаційно реалізуються у ході процесу розмежування компетенції органів;

3) міжгалузеві та галузеві принципи, відповідно до яких відбувається діяльність, пов'язана з процесом розмежування компетенції органів;

4) спеціальні – спрямовані на безпосереднє регулювання самого процесу розподілу компетенції [96, с. 57].

Разом із тим варто підтримати думку, що не завжди присутня чіткість у розмежуванні принципів права за вищенаведеними критеріями на відповідні групи. Так, універсальні принципи права, набувши конституційно-правового врегулювання, трансформуються у конституційні принципи (зокрема,

верховенство права, гуманізм, демократія тощо), а конституційно-правові принципи, відбиваючись у галузевих та міжгалузевих нормативно-правових актах, відповідно набувають статусу міжгалузевих і галузевих [96, с. 58].

Дослідження європейських вчених, що стосуються питання видової класифікації принципів права відмічають, що загальні принципи права можна розділити на дві основні категорії. Перша категорія складається з широких принципів, таких як принцип первинності права ЄС та принцип лояльності, які регулюють правовідносини між ЄС та державами-членами. Другою категорією загальних принципів є принципи, що стосуються застосування матеріального права ЄС, і їх можна було б назвати матеріальними та процесуальними адміністративними принципами, такими як принцип пропорційності та принцип належного адміністрування [32, с. 8].

Різні рівні когнітивної складності правових принципів дають змогу науковцям класифікувати їх на основні правові принципи, складені та складні правові принципи [13, с. 112]. При такій класифікації основними правовими принципами є ті, що представляють загальні або загальновизнані уявлення людей про право як справедливість (*jus*), так і про право як закон (*lex*). Основні принципи відносно очевидні та легкодоступні. Вони включають прості поняття, такі як час і обсяг, і мають конкретний зв'язок з нашим неправовим досвідом у реальному світі. Для їх розуміння подеколи взагалі не потрібні попередні юридичні знання. Хоча різні основні принципи можуть належати до різних доктрин, усі вони мають один і той же когнітивний аспект простоти доступу. Одним з основних правових принципів є принцип пропорційності. Цей принцип втілює в собі основний стандарт забезпечення справедливості, оскільки визначає основний критерій для розв'язання конфлікту прав, що є справжньою кінцевою функцією системи правосуддя.

Складені правові принципи – це ті, що вимагають більш високого рівня поєднання раніше набутих юридичних знань, а також компонування основних принципів у неочевидний спосіб. Наприклад, принцип компаративізму вимагає зрозуміти дві правові системи, між якими може застосовуватися порівняння.

Вони включають більш складні поняття, такі як пропорційність та збалансованість.

Складні правові принципи вимагають ще вищого ступеня абстрагування, розуміння зв'язків між окремими частинами правової дійсності, що не є очевидними, використовуються рідше та більш досвідченими правовими мислителями. Насправді, деякі найважливіші досягнення правової думки досягаються завдяки таким стрибкам логіки. Вони включають складні поняття, такі як арбітраж [7, с. 184].

Більш виправданим, як вважаємо, є підхід до виділення загальних та спеціальних принципів. Однак, тут варто зробити застереження, що загальними можуть бути як принципи, що стосуються усієї галузі, так і окремого досліджуваного питання, якщо спеціальними вважати принципи, що стосуються окремих аспектів чи напрямків відповідно цього ж питання.

Так, теоретики-правознавці виділяють :

- 1) загальні для всіх галузей основні принципи права;
- 2) міжгалузеві принципи, які властиві двом і більше галузям;
- 3) галузеві принципи, що стосуються тільки однієї галузі права;
- 4) принципи структурного виду права, властиві відносно великим автономним групам галузей права (наприклад, публічному праву) [109, с. 27].

Загальні принципи права відображають досягнення розвитку права загалом, виступають основоположними засадами усіх галузей та інститутів права. Вони є універсальними, мають найзагальніший характер та визнаються демократичними державами. Різноманітні аспекти права, юридичної діяльності та правового порядку на їх основі демонструють свою єдність.

Загальні принципи знайшли своє закріплення насамперед у міжнародних правових актах, таких як Загальна декларації прав людини 1948р., Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950р., Міжнародні пакти про громадянські та політичні права та про соціальні, економічні та культурні права 1966р., Декларації про принципи міжнародного права, що

стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН 1970р.

Однак, у випадку нашого дослідження, загальні принципи, яким має відповідати формування системи повноважень публічної адміністрації, можуть бути ті, які стосуються усієї діяльності владних суб'єктів та є методологічними (наприклад, принципи законності, відповідальності, гласності, об'єктивності тощо). Тоді спеціальними будуть ті, які мають стосунок саме до формування компетенції (децентралізація, субсидіарність тощо). Разом із тим, останні можна вважати загальними, бо вони стосуються формування всієї системи повноважень публічної адміністрації та є наскрізними. У такому разі спеціальними можна визначити ті, які стосуються окремих видів повноважень: контрольних, установчих, регулятивних; або повноважень окремих органів: центральних та місцевих, чи одноособових та колегіальних).

У контексті цього дослідження також варто відмітити, що в праві ЄС три концепції, а саме, загальних принципів права, концепція основних прав та принципи належного адміністрування співвідносяться в адміністративно-правовій сфері таким чином, що стають основою формування інтегрованої адміністративно-правової системи. При цьому, безумовно, загальні принципи права і основоположні права тлумачаться у ширшому контексті та охоплюють усю сферу регулювання, а належне адміністрування – тільки сферу адміністративного права. Стосовно судової практики, то суди ЄС, з одного боку, у ряді справ розглядали основоположні права як невід'ємну частину загальних принципів права [4, с. 161]. З іншого боку, принцип належного адміністрування широко тлумачиться на тлі загальних принципів права. Наприклад, намагання інтерпретувати принцип належного адміністрування як загальний принцип права може полягати навіть у тому, що загальні принципи права розглядаються як принципи конституційного характеру, і їх статус є таким же високим, як і статус положень Договорів ЄС [35, с. 263], а отже, принцип належного адміністрування має такий самий високий статус, оскільки теж міститься у положеннях Договору.

Стосовно основних прав, то Хартія основоположних прав визначає принципи належного адміністрування як основні права людини у відносинах з владою (стаття 41 Хартії). Однак, до віднесення належного управління до переліку фундаментальних прав, воно визнавалося Європейськими судовими установами як загальний принцип права [33, с. 19]. Разом із тим доктринальним трактуванням бракувало конкретності, однозначності та вичерпності.

Разом із тим суди через прецедентне право розробили адміністративно-процесуальні норми у формі загальних принципів права. Тому навіть з точки зору індивідуальних прав, можна сказати, що суди ЄС також повинні захищати індивідуальні права у формі загальних принципів права [37, с. 913]. Отже, поняття належного адміністрування у прецедентній практиці судів ЄС здебільшого розуміється як загальний принцип права, який сам по собі є об'єктивним принципом. Однак, у певних випадках він може надавати навіть суб'єктивні права через свої підпринципи [30, с. 355].

Тут також можна звернути увагу, що «стандарт або вимога», характерна для процесуальних принципів, зокрема, принцип належного адміністрування в деяких правових системах принцип належного адміністрування розглядається як основне право фізичних осіб, згідно з яким особа може заявляти про порушення в діяльності адміністративного органу, навіть якщо така діяльність із порушеннями не впливає на результат справи. В той час, як в інших правових системах цей принцип вважається вказівкою адміністративним органам сприяти належному вирішенню адміністративних питань. Разом із тим між цими двома поглядами по суті не буде жодного конфлікту; належне адміністрування може визнаватися та розумітися обов'язком влади, і воно може одночасно сприйматися як право окремих осіб у їх стосунках з владою [42, с. 268].

Тим не менше, сучасні підходи у питанні прав людини та особистості призвели до того, що акцент зі «стандартних правил» перейшов до теми основних прав людини як центральної проблеми. Отже, процесуальні норми отримали безпроблемне розуміння та визнання як особисті права. Іншими словами, навіть незважаючи на те, що загальний принцип належного

адміністрування сам по собі не надає суб'єктивних прав, принцип належного адміністрування не може бути вилучений із переліку основних прав, встановлених в сучасних правових системах суспільства, особливо коли він розглядається через призму його дрібніших компонентів та складових принципів.

В українській науці поки що питання права на належне адміністрування не включається до каталогу прав людини, хоча питання це вже піднято і звернуто на нього увагу. Так, у найновіших джерелах відмічається, що актуальний каталог прав людини, зафіксований у міжнародно-правових документах та конституціях сучасних держав, це результат тривалого історичного становлення еталонів і стандартів, які стали нормою демократичного суспільства. Цей каталог включає найбільш значущі права людини, зокрема право на життя, на повагу до гідності, права на власність, освіту, охорону здоров'я тощо, а також створення механізмів їхнього забезпечення. Крім перелічених прав у законодавстві багатьох держав закріплено право на належне адміністрування як це одне з основних прав людини, одне з прав особи, що реалізуються у її відносинах з публічною адміністрацією. Це надбання європейської спільноти. Законодавство України відповідних положень не містить, проте підґрунтям для їх формування є відповідні конституційні приписи. Зокрема, ст. 1, ч.2 ст.19 Основного Закону [63].

Крім поділу принципів на загальні та спеціальні у спеціальній адміністративно-правовій літературі має місце розподіл на принципи організаційні та функціональні. У нашому випадку дослідження формування системи повноважень владних суб'єктів важко обґрунтувати організаційні принципи, через те, що у будь-якому разі вони визначатимуть вихідні засади побудови системи органів, а не їх повноважень та компетенції. Тому, вважаємо, що усі принципи, які відображають формування системи повноважень владних суб'єктів є функціональними принципами.

Подібною до попередньої класифікації також може бути розподіл на матеріальні та процесуальні принципи. Так, перший тип принципів стосується

принципів матеріального характеру, тобто принципів, які застосовуються, наприклад, до матеріальної сторони адміністративних процедур. Ці принципи складаються з пропорційності, рівного ставлення та принципу юридичної визначеності та законності очікувань. Другий набір адміністративно-правових принципів – це принципи процесуального характеру. Іншими словами, принципи, що стосуються самого процесу в адміністративній процедурі. До них можуть бути віднесені такі принципи: право бути вислуханим, право на ефективний судовий захист, принципи належного адміністрування та відкритості (принцип турботи, обов'язку діяти в розумний термін) та принцип доступу до документів [22]. Однак, у інших працях, наприклад, пропорційність, юридична визначеність та законні очікування класифікуються як принципи адміністративного права з матеріальною природою, в той час як принцип турботи, право на захист (включаючи право бути вислуханим) та обов'язок мотивувати становлять адміністративно-правові принципи процесуального характеру [44].

У літературі з теорії права визначається, що принципи права відрізняються за формою. Одні принципи знайшли вираз у текстах конституцій та законодавчих актів, інші закріпилися в судовій практиці, а треті взагалі формально не відображені, проте їх дію ніхто не заперечує. Основною формою їх визнання є закріплення у законодавстві та судовий спосіб [93, с. 192].

Тому за формою можна виділити принципи, що

- 1) закріплені в міжнародних і внутрішньодержавних нормативних актах (текстуальне закріплення),
- 2) що не мають нормативного вираження (змістовне закріплення).

Абсолютно вірно відмічається у дослідженнях, що питання становлення громадянського суспільства і правової держави вимагає неодмінного текстуального закріплення основних принципів у Конституції України, міжгалузевих та галузевих принципів, а також окремих принципів структури права – у галузевих кодексах, а принципи правових інститутів – по можливості у законодавстві, що стосуються того чи іншого інституту [110, с. 43]. Однак, це не

заперечує можливості змістовного закріплення принципів, коли вони є більш абстрактними та спрямовані на врегулювання найбільш загальних суспільних відносини.

Також систематизація принципів може відбуватися за видом юридичної діяльності на принципи нормотворчості, правозастосування та тлумачення права.

Висновки до розділу 1

Таким чином, під принципами формування системи повноважень публічної адміністрації слід розуміти керівні правила та основні положення, які виражають сутність та лежать в основі формування системи публічної адміністрації та розподілу між її структурними одиницями повноважень відповідно до сучасних вимог розвитку держави. У публічному адмініструванні вони є засобом виразу суспільної згоди щодо основних його засад, надають синхронності системі публічного адміністрування та є засобом врегулювання розбіжностей між різними суб'єктами відносин, що виникають у процесі управлінської діяльності. Принципи розподілу повноважень публічної адміністрації є результатом узагальнення об'єктивно існуючих закономірностей, характерних для формування системи повноважень, тому складаються в конкретному суспільстві, вони є науково розробленими й апробованими практикою.

Сучасна юридична наука визначає два основні способи пояснення суті та змісту принципів: ідеальний та аксіологічний, тому при характеристиці їх змісту користуються термінами «ідея» або «цінність». Розуміння принципів як ідей крім усього іншого пояснює також відсутність їх класичної будови – гіпотези, диспозиції, санкції, а принципи часто формулюються як максими або навіть крилаті вислови. Стосовно цінностей, то основними правовими цінностями переважно визначаються порядок, справедливість та свобода.

Суттєвою відмінністю норм-правил і норм-принципів є те, що принципи можуть не вводитися в дію за допомогою певних процедур і при настанні певних умов, для принципів є характерною міра їх ваги. Тому колізії норм-правил вирішуються у стосунку до їх чинності та регулятивної сили, тоді як конкуренція між принципами вирішується виходячи з їх значення в тій чи іншій ситуації, а саме, коли принципи суперечать один одному, конкуруючі принципи збалансовуються, а той принцип, який був переважений, не вважається недійсним, а сам може переважати в іншій ситуації. Крім того, їх відмінність полягає в тому, що норми-правила є переважно кінцеві команди до дії, тоді як принципи є встановлюють аргументи для досягнення певного висновку та є позначенням, що «слід».

Регулююча дія принципів права стосовно суб'єктів владних повноважень має обмежену сферу впливу, однак, окрім загальних функцій (допомога при інтерпретації норм права, визначення підстав для перегляду правових актів, сприяння в подоланні прогалин у праві) принципи виконують і функцію підстави для дії в окремих випадках. Так, через принципи можуть бути включені до закону загальні цілі та цінностей, мета діяльності того чи іншого владного суб'єкта. Відповідно, при здійсненні дискреційних повноважень владними суб'єктами, як правило, вони керується також принципами, які визначають цілі та мету діяльності, а не тільки нормами, що визначають повноваження. І саме у даному випадку принципи не є підставою для тлумачення або зміни норм, а також не конкурують з ними або служать підставою для їх створення. Відповідно, існують об'єктивні причини, що зумовлюють у окремих питаннях надання принципам у прямому регулюванні діяльності владних суб'єктів. А це є важливим аспектом, оскільки законодавство повинно прагнути збалансувати у рамках адміністративної діяльності визначеність і надійність та гнучкість.

Не дивлячись на спільність принципів права у різних державах, їх імплементація може призводити до появи різних вимог та стандартів. Це обумовлено тим, що позаправові елементи стають чинниками значних відмінностей в організаційно-правових структурах і системі регулювання

публічного адміністрування в різних державах, адже принципи пов'язані з політикою, економікою, мораллю, та загалом державотворенням.

Зв'язок принципів права і принципів моралі прослідковується у тому, що їх загальною метою є вплив на розвиток суспільних відносин, формування цивілізаційних форм взаємодії і ефективне регулювання широкого кола суспільних проблем. В той же час, тільки право відображає системність, нормативність, логічну послідовність та державне забезпечення, хоча принципи моралі є більш стійкими, через те, що віддзеркалюють стійке уявлення членів суспільства.

Однією із першооснов принципів права також виступає ідеологія, разом із тим принципи права водночас є й ідеологічною категорією: через принципи права здійснюється ідейний та виховний вплив членів суспільства, принципи права реалізують функцію загального закріплення суспільних відносин, що і створює необхідність розглядати їх з позиції ідей та керівних засад.

Стосовно питання співвідношення принципів права та стратегій, то принципи відрізняються від стратегій тим, що принцип визначає право, а стратегія – мету. Більше того, мета ця часто є відображенням певної економічної, політичної або соціальної ситуації, в той час як принципи права обов'язково містить моральні вимоги справедливості, рівності, чесності тощо.

Сучасне право спрямовує свою регулятивну дію на предмети та відносини, які раніше не підпадали під дію норм права, зокрема правила професійної етики та культури. Так, принцип «належного адміністрування» є прикладом трансформації дискусії з питань адміністративної культури у сферу правового регулювання за допомогою принципів і стандартів. У вітчизняному законодавстві яскравим прикладом включення неправових механізмів до нормативних актів є положення, що визначають повноваження органів затверджувати загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. А етичні кодекси і кодекси поведінки певних категорій осіб, є систематизованими зібраннями моральних та професійно-етичних принципів, правил та вимог і виконують пізнавальну,

регулятивну та ціннісно-орієнтаційну функції, формалізують та уніфікують вимоги до поведінки відповідних суб'єктів.

Ідеї про справедливість, рівність та закон є універсальними, тому правові принципи майже не різняться у всіх правових системах світу, є загальними, що і зумовлює складнощі у проведенні їх класифікації та систематизації на основі раціональних факторів та характеристик. Разом із тим вважаємо правильним виділяти загальні та спеціальні принципи. Однак, тут варто зробити застереження, що загальними можуть бути як принципи, що стосуються усієї галузі, так і окремого досліджуваного питання, якщо спеціальними вважати принципи, що стосуються окремих аспектів чи напрямків відповідно цього ж питання. Тому у випадку нашого дослідження, загальні принципи, яким має відповідати формування системи повноважень публічної адміністрації, можуть бути ті, які стосуються усієї діяльності владних суб'єктів та є методологічними (наприклад, принципи законності, відповідальності, гласності, об'єктивності тощо). Тоді спеціальними будуть ті, які мають стосунок саме до формування компетенції (децентралізація, субсидіарність тощо). Разом із тим, останні можна вважати загальними, бо вони стосуються формування всієї системи повноважень публічної адміністрації та є наскрізними. У такому разі спеціальними можна визначити ті, які стосуються окремих видів повноважень: контрольних, установчих, регулятивних; або повноважень окремих органів: центральних та місцевих, чи одноособових та колегіальних.

Класифікація відповідних принципів у науковій літературі також здійснюється на розподіл їх на принципи організаційні та функціональні. У нашому випадку дослідження формування системи повноважень владних суб'єктів важко обґрунтувати організаційними принципами, через те, що у будь-якому разі вони визначатимуть вихідні засади побудови системи органів, а не їх повноважень та компетенції. Тому, вважаємо, що усі принципи, які відображають формування системи повноважень владних суб'єктів є функціональними принципами.

РОЗДІЛ 2. ДІЯ ПРИНЦИПІВ ЩОДО РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

2.1 Дія загальних принципів права

У попередньому розділі дослідження було обґрунтовано, що підхід до виділення загальних та спеціальних принципів є придатним для аналізу розподілу повноважень публічної адміністрації. Однак, тут варто робити застереження, що загальними принципами тут будуть визначатися ті, що стосуються усієї галузі права, а спеціальними вважатимуться ті, що стосуються саме питання розподілу повноважень публічної адміністрації. Загальні принципи права, про які йтиметься у цій частині дослідження, є універсальними, мають найзагальніший характер та застосовуються і діють в тому числі і щодо розподілу повноважень. Питання повноважень владних суб'єктів при аналізі через призму загальних принципів демонструють свою єдність із іншою правовою матерією адміністративного права та системи права загалом.

Загальні принципи, яким має відповідати формування системи повноважень публічної адміністрації, є ті, які стосуються усієї діяльності владних суб'єктів та є методологічними. Їх перелік слід почати із принципу верховенства права, що уособлює поєднання різних політичних, економічних, соціальних та культурних інтересів, а продовжити принципами законності, відповідальності, відкритості, дотримання прав громадян, об'єктивності тощо.

Принцип верховенства права закріплений у положеннях Основного Закону, відповідно до яких в Україні визнається і діє принцип верховенства права (стаття 8 Конституції України) [112]. Спроби витлумачити значення конституційних положень здійснювалися у рішеннях Конституційного Суду України, Верховного Суду, наукових працях дослідників та вчених. Так, Конституційний Суд у своєму рішенні № 15-рп від 2004 року визначив, що верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи,

рівності тощо [173]. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства.

Юридична наука породила низку різноманітних думок і підходів, що стосуються тлумачення поняття «верховенство права». Однак, складність і багатогранність цього поняття стає причиною того, що, з одного боку, кожне із визначень є прийнятним і вірним, а з іншого боку, універсальне визначення принципу верховенства права, що було би придатне на всі випадки життя сформулювати просто неможливо. Поняття «верховенство права» ввібрало у себе не тільки правові, але і політичні, культурні та етичні мотиви, внутрішньодержавні і міжнародні, національні, цивілізаційні і загальнолюдські аспекти, наукову істину та цінності добра і справедливості, досягнення правової теорії і практичний юридичний досвід, правові ідеї, а також здоровий глузд [70]. Зміст принципу верховенства права обумовлений, насамперед, значущістю права як соціально-культурного явища. Тому подекуди верховенство права тлумачать як чесність і неупередженість правових структур, особливо тих, які забезпечують дотримання прав людини [136, с. 74].

Однак, більшість із науковців при спробі дати визначення поняттю «верховенства права» починають саме із відмежування його із іншим принципом, принципом «верховенства закону». Часто навіть його називають більш відомим принципом, який в ідеології юридичного позитивізму означає пріоритетність законів перед іншими формами правового регулювання суспільних відносин [138, с. 78].

Зокрема, у своїх працях М.І. Козюбра стверджує, що принцип верховенства права може бути розкрито тільки за умови дотримання певних ґносеологічних позицій щодо права: по-перше, мусить мати місце розрізнення права і закону; по-друге, право слід розглядати не як акт державної влади, а як соціальний феномен, пов'язаний з такими категоріями, як справедливість, свобода, рівність, гуманізм;

по-третє, право має розглядатися у нерозривній зв'язці з правами людини [106, с. 47]. У цьому ж контексті С. П. Головатий зазначає, що верховенство права – це ідея винятково природного права, доктрини природного права, тобто ідея, яка виникла на визнанні одного факту: людина як істота природи з'являється на світ з певними правами і свободами, яких їй ніхто не дає і ніхто не має права від неї відібрати. І ці права та свободи називаються основоположними, які є невідчужуваними [73, с. 85]. Позиція О. В. Зайчука у аналізованому питанні зводиться до того, що верховенство права повинно визначатися як офіційне визнання того факту, що право може існувати і поза інституціональною формою (нормативно-правовими актами) – у вигляді рівного і справедливого масштабу свободи, що відбивається саме у принципах правосвідомості, які є загальнозрозумілими і використовуються для самоврегулювання суспільних відносин [94, с. 25].

Питання співвідношення принципів верховенства права та верховенства закону та визначення пріоритетності котрогось із них досліджувалося також у контексті адміністративного права та було зроблено висновок, що принцип верховенства права по своїй суті не повинен ототожнюватись з принципом верховенства закону, який відповідно до традиції юридичного позитивізму визначає пріоритетність законів перед іншими формами нормативно-правового регулювання суспільних відносин. Доцільніше би було з наукової позиції принцип верховенства права розуміти як сукупність вимог, які забезпечують підпорядкованість діяльності всіх, без винятку, державних інститутів меті реалізації та захисту прав людини. У даному контексті та для розкриття принципу верховенства права також важливим є пріоритетність прав людини перед іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави [54, с. 9-10].

Разом із тим варто наголосити, що такий акцент у тлумаченні верховенства права є ознакою тяглості та впливів радянських підходів до принципів адміністративного права, коли робиться акцент на тому, що у порівнянні із законністю верховенство права наповнює правову матерію гуманістичними

елементами теорії природного права. Погоджуємося із тим, що розуміння сутнісної відмінності між цими поняттями є вкрай важливим, тому що у протилежному разі будуть уможливлюватись авторитарні дії з боку влади. Проте такий підхід є не до кінця виправданим, оскільки пояснення корисних і позитивних ознак поняття «верховенство права» у співставленні нівелює та ставить під сумнів доцільність існування законності як основи побудови системи публічної адміністрації. Погоджуємося із науковою позицією, що істотною вадою у дослідженні сутності верховенства права є відірваність цього поняття від реалій життя, надання йому значення самотійної абстрактної і містифікованої ідеї. На цьому ґрунті має місце протиставлення концепцій «верховенства права» і «верховенства закону», гіпертрофується значення першої з них і звучать навіть рекомендації відмовитися від вживання як у теорії, так і на практиці категорії «верховенства закону» [192, с. 6].

Тому, на нашу думку, варто у даному випадку спиратися на зарубіжні дослідження у даному контексті та акти європейських органів та установ, які для нашої держави є актами м'якого права.

Одним із таких є Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні у Венеції, 25–26 березня 2011 року, що була сформульована на основі коментарів, що їх надали вчені [87]. У цій доповіді чітко вказується, що поняття «верховенство права» міститься в багатьох юридичних текстах, досягнуто загальне розуміння верховенства права як невід'ємної складової суспільного життя будь-якої демократії, а за змістом цей принцип становить основоположний і спільний європейський стандарт – скеровувати та стримувати здійснення демократичної влади. В той же час до цього часу європейською наукою не подолані окремі особливості тлумачення цього терміну в контексті національних правових систем, зокрема, німецького «*Rechtsstaat*», британського «*The Rule of Law*» та французького «*Etat de droit*». Тому існують спроби переважно не сформулювати досконале визначення, а охарактеризувати необхідні складові цього принципу.

Так, «інгредієнтами» верховенства права за Томом Бінгемом є

- 1) доступність закону (в тому значенні, що закон має бути зрозумілим, чітким та передбачуваним);
- 2) питання юридичних прав мають бути вирішені нормами права, а не на основі дискреції;
- 3) рівність перед законом;
- 4) влада має здійснюватись у правомірний, справедливий та розумний спосіб;
- 5) права людини мають бути захищені;
- 6) мають бути забезпечені засоби для розв'язання спорів без надмірних матеріальних витрат чи надмірної тривалості;
- 7) суд має бути справедливим;
- 8) дотримання державою як її міжнародно-правових обов'язків, так і тих, що обумовлені національним правом [87, с. 176].

Такі ознаки виводяться із вимоги, щоб усі особи та владні інститути в рамках держави, чи то публічні, чи приватні підкорялись публічно створеним законам, які набувають чинності наперед і на основі яких публічно здійснюється правосуддя.

У аналізованій доповіді, схваленій Венеціанською комісією, також визначається, що наразі узгодженими обов'язковими стрижневими елементами категорії «верховенство права», є:

1. Законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права;
2. Юридична визначеність;
3. Заборона свавілля;
4. Доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю;
5. Дотримання прав людини;
6. Заборона дискримінації та рівність перед законом [87, с. 178].

Аналогічний перелік сучасних вимог щодо дотримання принципу верховенства права може бути сформульований і на основі рішень Європейського суду з прав людини. Серед таких рішень можна навести рішення ЄСПЛ у справі «Крюслен проти Франції» (1990 рік), у справі Амур проти Франції (1996 рік), у справі S.W. проти Великої Британії (1995 рік), у справі C.R. проти Великої Британії (1995 рік). Зміст верховенства права розкривається через його складові також у Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи №1594 «Принцип верховенства права» (2007р.) [170]. Відповідно можна зробити висновок, що означений розгляд верховенства права як системи пов'язаних та взаємозалежних принципів є найбільш продуктивний підхід до його розуміння.

Аналіз принципу законності у процесі розподілу повноважень владних суб'єктів розпочинається із конституційних положень ч. 2 ст. 19 Основного Закону, де визначається, що 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 України та законами України. Відповідно, розмежування повноважень однозначно передбачає здійснення нормотворчого процесу щодо такого розподілу та наявність нормативно-правових актів, що містять норми із визначеними повноваженнями.

Тут питання виникає щодо розширювального тлумачення поняття «законодавство України». Адже повноваження суб'єктів публічної адміністрації врегульовуються не тільки законами, але і підзаконними нормативними актами. Так, наприклад, повноваження міністерств, державних служб, інспекцій, агентств врегульовуються переважно постановами Кабінету Міністрів України, оскільки саме до повноважень уряду віднесено утворювати, реорганізовувати, та ліквідовувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Винятком є статусні закони, які визначають правовий статус органів із правоохоронними функціями, зокрема Закон України «Про Національну поліцію», Закон України «Про Національну гвардію України», Закон України «Про Службу безпеки України», а також Закони України «Про Антимонопольний комітет України», «Про Фонд державного майна України», які визначають правовий статус центральних органів виконавчої влади зі

спеціальним статусом. Положення про управління, відділення та інші підрозділи центральних органів виконавчої влади на місцях або положення про інші місцеві органи виконавчої влади затверджуються наказами центральних органів виконавчої влади, що їх утворюють. Також повноваження конкретної посадової особи – суб'єкта публічної адміністрації, врегульовуються Регламентами місцевих державних адміністрацій, Посадовими інструкціями, положеннями тощо. Тому стверджувати про те, що компетенція органів публічної адміністрації визначається винятково законами – є невірним.

Звідси, на нашу думку, є не до кінця виправданим зведення законності до діяльності у відповідності до закону у буквальному його розумінні, тобто, акту, прийнятого парламентом як вищим та єдиним законодавчим органом держави. Режим законності слід розуміти як стан дотримання усіх правових актів у державі: не тільки законів, але і підзаконних нормативно-правових актів, міжнародних актів, в т.ч. міжнародних договорів, а також дотримання прав людини.

Це питання було також предметом розгляду Конституційного суду України. Так, у рішенні у справі № 1-9/2009 від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009, що стосувалася повноважень органів місцевого самоврядування. Так, орган конституційної юрисдикції встановив, що органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення, вносити до них зміни та скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, керуючись у своїй діяльності ними та актами Президента України, Кабінету Міністрів України [174]. Тобто стосовно органів місцевого самоврядування було обґрунтовано розширювальне тлумачення поняття «законів України» у контексті статті 19 Конституції.

Для суб'єктів владних повноважень, ті, що володіють компетенцією, принцип законності не є однобоким: він формується двома складниками. І саме обов'язок діяти відповідно до закону та обов'язок виявляти ініціативу для забезпечення виконання закону є тією ознакою, що відрізняє дію принципу законності на приватних суб'єктів та суб'єктів з владними повноваженнями.

Тобто для останніх законність означає, що всі вони утворюються відповідно до юридичних норм, та діють так само у відповідності до встановлених компетентними органами норм.

У юридичній науковій літературі поняття «законності» останнім десятиліттям мало досліджується та майже зникло з наукового ужитку [126, с. 13]. Така ситуація пов'язана із утвердженням іншого важливого принципу, про який вже йшлося в дослідженні, а саме, принципу верховенства права. Разом із тим варто підкреслити, що принципи верховенства права та законності не є взаємовиключними. Законність є необхідним елементом принципу верховенства права, з яким пов'язується ефективність та дієвість законодавства [85, с. 178].

На тісний взаємозв'язок цих понять також вказує те, що у спеціальній літературі існують спроби виокремити та пояснити синтезуюче поняття «конституційна законність». Конституційна законність, на думку автора цього терміну, означає неухильне дотримання конституції: в процесі реалізації безпосередньо норм Конституції; в процесі правотворчої діяльності уповноважених органів державної влади; в процесі правореалізаційної діяльності суб'єктів суспільних відносин. Відповідно кінцевою метою реалізації принципу конституційної законності є забезпечення верховенства Конституції України як основного джерела права та відповідно верховенства права як засадничого принципу правової, соціальної, демократичної держави, ефективна дія органів публічної влади [130, с. 40-41].

Нинішнє розуміння законності набуває нових рис, змінюється і розвивається. Як вже відмічалось, його традиційне розуміння зводиться до точного і неухильного дотримання законів і підзаконних актів усіма суб'єктами права. В навчальних джерелах законність трактують як одностайне розуміння, одноманітне застосування, безумовне і точне виконання законів і прийнятих на їх основі інших правових актів усіма владними суб'єктами, неприпустимості протиставлення законності і доцільності. Це означає, що сам закон (у широкому розумінні) є вищим ступенем прояву доцільності [111, с. 660]. Тобто це такий державно-правовий режим, за якого забезпечується загальнообов'язковість

юридичних норм у державі. Це стосується і суб'єктів владних повноважень, і осіб приватного права.

На сьогоднішній день пропонується підхід щодо поділу змісту законності на номінативний тип (найменш логічно вагомий), функціональний та адекватний (відображає також і причинно-наслідкові зв'язки). Номінативний тип визначає поняття законності через фактичне встановлення виконання законодавства. Функціональний тип законності відображає той факт, що постійне вдосконалення законодавства сприяє більш точному його виконанню. Зміст адекватного типу пояснює, що нормативне регулювання та практика його реалізації розуміються як рівнозначні частини моделі законності, поєднані внутрішнім системним зв'язком [136, с. 327]. Поступово вітчизняна наукова література засвідчує відхід від номінативного сприйняття принципу законності, при якому вона ототожнюється та де-факто прирівнюється до фактичного виконання положень законодавства. У більш сучасних наукових розробках переважає адекватний підхід, що передбачає такий стан, коли нормативне регулювання і практика його реалізації розуміються як необхідні та рівнозначні, поєднані внутрішнім системним зв'язком, частини режиму законності [136, с. 328].

У загальному розумінні законності як особливого соціального явища суспільного життя та самостійного елемента механізму державно-правового регулювання, це явище у правовій державі розуміється як стан відповідності суспільних відносин законам і підзаконним актам. Разом із тим законодавство не повинне суперечити іншим нормам права, видаватися в інтересах всього суспільства і здійснюватися всіма учасниками правовідносин [126, с. 14]. Тому, виходячи зі сказаного, наявність чіткої та несуперечливої ієрархічної системи нормативно-правових актів, що відповідає загальновизнаним у світі нормам права (для системи континентального права, тобто для нашої держави), а також безумовне втілення чинних норм у реальні правовідносин – є необхідними умовами, що мають бути дотримані для забезпечення принципу та режиму законності.

Наступним важливим елементом реалізації принципу верховенства права при розподілі повноважень публічної адміністрації є проблема забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина. Акцент на правах людини при характеристиці принципу верховенства права є не випадковим. У дослідженнях із загальної теорії права звертається увага та наголошується, що права людини становлять невід'ємний компонент права; їх існування поза правом і без права неможливе, так само як і право немислиме без прав людини. Відповідно жодна система норм права не може претендувати на статус права, якщо вона не гарантує свободу і рівність за допомогою прав людини і громадянина. Саме тому права людини традиційно та обґрунтовано розглядають в юридичній літературі в контексті принципу верховенства права і правової держави [94, с. 27].

У контексті розподілу повноважень публічної адміністрації базовим положенням, що визначає місце та значення забезпечення прав та свобод людини і громадянина, є положення статті 3 Конституції України, що права і свободи людини та їх гарантії змістом і спрямованістю діяльності держави (тобто органів держави та органів місцевого самоврядування). Також тут же відмічається, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, визначається головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Звідси слідує логічний висновок, що публічна влада та суб'єкти, що її представляють, зокрема, публічна адміністрація, повинна служити головній цілі, а саме, забезпеченню прав і свобод людини і громадянина, створенню всіх необхідних умов для їх реалізації та захисту. Така установка на реалізацію та захист прав людини є основним призначенням публічної влади та її органів, оскільки влада є не тільки публічним станом, вона реалізується за допомогою організаційного механізму, через конкретних суб'єктів здійснення функцій влади. Права людини, їх забезпечення, охорона та захист – кінцева мета і головний результат розвитку країн, що орієнтуються на демократичні політико-правові цінності.

Сучасні вимоги до держав, які претендують на статус демократичної та правової, такої, що інтегрується до світового демократичного співтовариства,

пов'язані із запровадженням передусім гуманістичної основи публічного адміністрування. Тому закріплення прав і свобод людини і громадянина в положеннях конституції є гарантією уникнення свавілля публічної адміністрації для кожної людини. Крім того, важливим ціннісним орієнтиром у процесі бачення держави як демократичної, правової та соціальної держави є не тільки конституційне визнання чи закріплення прав і свобод людини і громадянина, але і їх неодмінна реалізація та правовий захист.

У даному контексті варто процитувати абзац перший підпункту мотивувальну частину Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2020 року № 5-р(П)/2020, де визначено, що «верховенство права» (правовладдя) як невідокремний елемент системи цінностей, що їх покладено в основу сучасного європейського правопорядку, належить до тріади принципів спільної спадщини європейських народів поряд із такими її складниками, як правдива демократія й людські права. Українська формула правовладдя як засади національного конституційного ладу є двоскладовою: відповідно до першого складника «верховенство права в Україні визнається», відповідно до другого – «верховенство права в Україні діє». Що стосується першого – імперативу визнання правовладдя державою, то Україна виконала його як на міжнародному рівні (шляхом приєднання до Статуту Ради Європи та ратифікації Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року), так і на національному (шляхом унормування принципу верховенства права передусім у розділі I «Загальні засади» Конституції України, завдяки чому він сукупно з іншими принципами цього розділу визначає український конституційний лад, а також шляхом унормування цього принципу у звичайних законах держави як керівного для діяльності різних органів державної влади). Другий складник «верховенства права» (правовладдя) висуває імператив його дієвості, тобто ефективності, чим, власне, і здійснюється забезпечення його практичної значущості. Ідеться насамперед про сукупність національних інституцій, механізмів і процедур, що є доконечними для того, щоб особа була спроможною володіти

людською гідністю та захистити себе від свавільних дій держави (її органів і посадових осіб) [172].

Як відмічено у цитованому рішенні, права та свободи людини є важливими ціннісними орієнтирами демократичного суспільного розвитку. Разом із тим, як відмічається у літературі, вони не тільки забезпечують гармонійну взаємодію індивіда, територіальної громади, держави та суспільного середовища загалом. Вони є істинними соціальними можливостями для людини, які визначають ступінь її свободи, спричинену конкретно-історичним рівнем розвитку наявних суспільних відносин, та такими, що знаходять своє закріплення в Конституції і чинному законодавстві держави [177, с. 75-76].

У даному контексті важливим питанням є визначення місця публічної адміністрації в механізмі забезпечення прав і свобод громадян. У спеціальній літературі по предмету дослідження визначається, що публічна адміністрація має двояку роль, місце, значення і призначення в цьому механізмі.

З одного боку публічна адміністрація є «активним» суб'єктом цього механізму, оскільки основне її призначення – забезпечення прав громадян, яке вона реалізує по-різному. В першу чергу, органи публічної адміністрації можуть видавати норми права, що визначають правове положення фізичних і юридичних осіб у сфері публічного адміністрування. Вони також видають акти застосування норм права, завдяки яким нормативні конструкції перетворюються на конкретні прояви поведінки суб'єктів правовідносин тощо. Також органи та посадові особи публічної адміністрації є безпосередніми суб'єктами правовідносин у сфері публічного управління. З іншого боку – публічна адміністрація є «пасивним об'єктом». Безумовно, забезпечення прав громадян включає в себе також і охорону від їх порушень, в тому числі і у сфері публічного адміністрування, що здійснюється саме органами публічної адміністрації. Тому в цьому випадку останні виступають тим об'єктом, від порушень якого і здійснюється охорона [99, с. 53].

Щоб чіткіше розкрити, яку роль відіграють суб'єкти публічної адміністрації в реалізації прав і свобод громадян, варто детальніше зупинитися на деяких із них. Глава держави у відповідності до

конституційних положень, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина.

На здійснення цих цілей спрямовані різноманітні його повноваження. У статті 102 Основного Закону передбачено, що саме Президент є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина; він підписує закони, прийняті Верховною Радою; призначає третину складу Конституційного Суду, який має відігравати визначну роль у захисті прав громадян; приймає рішення про надання громадянства і виходу з нього; про надання притулку іноземцям і особам, що не мають громадянства; здійснює помилювання осіб, яких засуджено судами; видає укази про амністію [112].

У даному контексті також слід зупинитися на законодавчому органі, який хоча і не має спеціальних повноважень у сфері захисту прав і свобод громадян, але виходячи зі свого місця як законодавчий орган, його основною функцією є прийняття законів, спрямованих на закріплення, захист, гарантування прав та свобод людини і громадянина, а також встановлення відповідальності за порушення прав та свобод людини і громадянина в Україні. Так, парламент здійснює:

- прийняття законів щодо прав і свобод людини і громадянина та їхніх гарантій;
- затвердження загальнодержавних програм економічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

Крім того, Верховна Рада має достатньо широкі повноваження та інструменти для здійснення парламентського контролю за дотриманням прав і свобод громадян та необхідні повноваження для оперативного реагування на випадок будь-яких порушень з боку інших державних органів (стаття 85 Конституції України).

Спеціально створеним органом парламенту є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Положення Основного Закону регламентують, що саме він здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина (стаття 101 Конституції України). Законодавчі положення розкривають зміст приписів конституції та регламентують, що основним напрямом його роботи є парламентський контроль за дотриманням конституційних прав людини органами і посадовими особами всіх рівнів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі [165].

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є:

- захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;
- дотримання та повага до прав і свобод людини і громадянина;
- запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню;
- сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі;
- поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина;
- запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;
- сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу [165].

Уповноважений з прав людини здійснює свою діяльність на підставі звернень громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників, за зверненнями народних депутатів України, які є специфічним суб'єктом звернень до Уповноваженого (стаття 1 Закону

України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини») [165]. А характерною особливістю цього інституту є те, що він не належить до жодної гілки влади, а є органом *sui generis*, тобто особливого роду, і діє лише йому притаманними засобами і методами.

У відповідності до п.11 ст. 13 статусного Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини» уповноважений має право направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів. Стаття 15 цього ж закону визначає, що актами реагування уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання та подання до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб. Конституційне подання уповноваженого – це акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України. Подання уповноваженого – це акт, який вноситься до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

У захисті прав і свобод людини і громадянина найважливішою ланкою є суд, оскільки Конституцією проголошено, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами (стаття 124 Основного Закону) [112]. Тут є важливим те, що суди не мають права відмовляти у судовому захисті прав та свобод людини і громадянина, у прийнятті скарг на рішення, дії чи

бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб з підстав, не передбачених Конституцією чи законом.

Забезпечення прав і свобод громадян також є одним із напрямків діяльності органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади є тим органом, який активно сприяє додержанню прав і свобод громадян.

Згідно із положеннями Конституції його основними напрямками діяльності щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина в Україні є:

- втілення в життя Конституції та інших законів, указів Президента;
- вжиття заходів щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина; забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- здійснення заходів щодо захисту інтересів України, забезпечення законності, прав і свобод громадян, охорони власності та громадського порядку, боротьби із злочинністю (стаття 116 Конституції України).

Компетенційний Закон України «Про Кабінет Міністрів України» також визначає повноваження та функції вищого органу у системі органів виконавчої влади у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Зокрема, він:

- забезпечує проведення державної правової політики;
- здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади;
- вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та

громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції;

- здійснює заходи щодо забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками; створює умови для вільного розвитку і функціонування системи юридичних послуг та правової допомоги населенню;

- здійснює заходи щодо забезпечення функціонування системи безоплатної правової допомоги; забезпечує фінансування видатків на утримання судів у межах, визначених законом про Державний бюджет України, та створює належні умови для функціонування судів та діяльності суддів;

- організовує фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів, соціальний захист працівників зазначених органів та членів їхніх сімей;

- забезпечує координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції [155].

Серед місцевих органів виконавчої влади, що реалізують загальну компетенцію, у сфері забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян саме місцеві державні адміністрації забезпечують виконання Конституції та законів України, рішень Конституційного Суду України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, розгляд звернень громадян та їх об'єднань, надання безоплатної первинної правової допомоги.

У відповідності до положень закону України «Про місцеві державні адміністрації» вона:

- здійснює заходи щодо організації правового інформування і виховання населення; розглядає питання і вносить пропозиції про нагородження державними нагородами України;

- забезпечує виконання законодавства щодо національних меншин і міграції, про свободу думки і слова, свободу світогляду і віросповідання;
- оголошує у разі стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних подій зони надзвичайної ситуації;
- здійснює передбачені законодавством заходи, пов'язані з підтриманням у них громадського порядку, врятуванням життя людей, захистом їх здоров'я і прав, збереженням матеріальних цінностей;
- розглядає справи про адміністративні правопорушення, віднесені до її відання, утворює адміністративні та спостережні комісії, координує їх діяльність;
- забезпечує здійснення заходів щодо ведення Державного реєстру виборців відповідно до закону;
- здійснює державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень тощо [158].

Крім державних органів повноваженнями щодо забезпечення прав громадян володіють також і органи місцевого самоврядування. Відповідно до положень закону «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить:

заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території;

виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля (стаття 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [157].

Крім органів загальної компетенції є низка органів, що в межах спеціальної компетенції реалізують функції із забезпечення реалізації прав та свобод людини і громадянина. Так, цей напрямок є одним із пріоритетних завдань Міністерства юстиції України. В процесі своєї діяльності це міністерство розробляє проекти законів щодо захисту і розвитку прав людини, регулювання відносин між громадянами і державною владою,

здійснює організацію розгляду скарг та заяв громадян з питань, що належать до повноважень міністерства і пов'язані з роботою його органів, установ, організацій [169].

У відповідності до положення про його діяльність Міністерство юстиції України

здійснює правову експертизу проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, які подаються на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи,

готує зауваження і пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентів України,

проводить гендерно-правову експертизу актів законодавства,

здійснює державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації,

забезпечує ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, надання інформації з нього, сприяє розвитку надання юридичних послуг з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб,

бере участь у розробленні та розповсюдженні освітніх програм у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів громадян,

відповідає за впровадження та функціонування системи безоплатної вторинної правової допомоги,

утворює центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги та контролює їх діяльність,

забезпечує координацію виконання рішень Європейського суду з прав людини у справах проти України,

організовує експертне забезпечення правосуддя та проведення науково-дослідних робіт у галузі судової експертизи та інші повноваження [152].

В реалізації прав і свобод громадян органом, який покликаний приводити в дію механізм правової охорони, виступає Міністерство внутрішніх справ. У відповідності до положення про його діяльність основними завданнями міністерства є забезпечення формування державної політики у сфері охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг [151]. Аналізоване міністерство на виконання завдань наділене наступними повноваженнями:

розробляє проекти державних програм з питань забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, безпеки дорожнього руху, охорони державного кордону, захисту об'єктів і територій на випадок виникнення надзвичайних ситуацій, а також з питань міграції;

організовує та забезпечує проведення судової експертизи в кримінальному та виконавчому провадженнях, адміністративних, цивільних та господарських справах, справах про адміністративні правопорушення; організовує та забезпечує високу бойову і мобілізаційну готовність та мобілізацію Національної гвардії;

в межах повноважень, передбачених законом, надає правову допомогу громадянам, сприяє державним органам, закладам, установам та підприємствам у виконанні покладених на них законом обов'язків;

здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю МВС, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, а також стосовно актів, які ним видаються;

проводить моніторинг стану публічної безпеки та правопорядку в державі; вивчає, аналізує і узагальнює результати та ефективність реалізації центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і

координує Міністр, державної політики у відповідних сферах, а також інші повноваження.

Іншим центральним органом виконавчої влади у сфері забезпечення та захисту прав і свобод людини є органи Національної поліції. Згідно з положеннями Закону України «Про Національну поліцію» основними її завданнями є:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- 3) протидії злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги (стаття 2 Закону України «Про Національну поліцію») [160].

Основні повноваження поліції визначені статтею 23 відповідного закону, до яких законодавцем віднесено:

здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень;

виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень;

вжиття заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень;

припинення виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень;

вжиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення;

здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;

вжиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях;

забезпечення безпеки взятих під захист осіб на підставах та в порядку, визначених законом;

здійснення контролю за дотриманням вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, вжиття заходів для запобігання та припинення насильства в сім'ї та інші передбачені законом повноваження.

Серед спеціальних органів, що здійснюють свої повноваження щодо забезпечення основних прав і свобод громадян, особливе місце посідають органи прокуратури, що згідно конституційних положень здійснюють:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Діяльність органів прокуратури щодо розгляду звернень громадян, перевірки сигналів преси та інших засобів масової інформації про порушення законності та недоліки в роботі має важливе значення для правильної організації нагляду, підвищення дієвості заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням і формування громадської думки в дусі поваги до законів і нетерпимості до будь-яких порушень правових норм. Генеральна прокуратура України має на меті забезпечити своєчасний і кваліфікований розгляд кожного звернення, всебічну перевірку доводів заявника і прийняття на місці правильного рішення, поновлення порушених прав і законних інтересів громадян, притягнення до відповідальності інших винних осіб.

Прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина у випадках, якщо така особа не спроможна самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист (стаття 23 Закону України «Про прокуратуру») [163]. Законом «Про прокуратуру» також визначено, що нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, здійснюється на підставі Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» та Кримінально процесуального кодексу України.

Забезпечення прав і свобод громадян, що здійснюється органами прокуратури, також реалізується через нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, і при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. На виконання відповідної функції Законом «Про прокуратуру» регламентовані наступні повноваження:

відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи, де перебувають особи, щодо яких застосовані примусові заходи медичного або виховного характеру;

опитувати осіб, які перебувають у відповідних місцях, з метою отримання інформації про умови їх тримання та поведження з ними, ознайомлюватися з документами, на підставі яких ці особи тримаються в таких місцях, засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру;

знайомитися з матеріалами, отримувати їх копії, перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових осіб їх

скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати незаконні акти індивідуальної дії;

вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, а також вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності;

звертатися до суду з позовом (заявою) та інші повноваження [163].

Таким чином, на даний час у вітчизняному законодавстві створена правова основа для належної реалізації громадянами наданого їм Конституцією права вносити в органи державної влади та органи місцевого самоврядування пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, заяви щодо реалізації їхніх прав, а також оскаржувати дії та рішення посадових осіб державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб інших суб'єктів, що приймають владні рішення. Громадяни можуть звертатися зі скаргою до вищого у порядку підлеглості органу або посадової особи, що не позбавляє особу права звернутися до суду згідно з чинним законодавством. Разом із тим є необхідність у прийнятті єдиного систематизованого акту, який би врегульовував прийняття адміністративних актів владних суб'єктів, а усі зазначені способи оскарження органічно формували єдиний механізм забезпечення прав і свобод людини у сфері публічного управління.

Також варто відмітити, що світовий досвід демонструє, що питання про права людини набуває особливої актуальності на переломних етапах розвитку людства. Адже у сучасному світі проблема прав та свобод людини і громадянина набула загального значення та, поряд з екологічними, енергетичними, демографічними та іншими, глобального характеру.

Вже відмічалось вище, що останні десятиліття характеризуються перманентними змінами в політичній та економічній системах українського суспільства, появою та визнанням у суспільному і державному житті якісно нових та докорінною зміною старих інституцій, вдосконаленням механізмів захисту прав і свобод людини, бурхливим і продуктивним порівняно з

попередніми десятиріччями законотворчим процесом тощо. Наведене обумовлено як загальносвітовими тенденціями соціалізації, демократизації та інтернаціоналізації правових систем, так й внутрішньою орієнтацією на побудову соціально-правової, демократичної держави та формування громадянського суспільства в Україні.

Публічна адміністрація має подвійну роль, місце і значення в механізмі забезпечення прав та свобод людини і громадянина. З одного боку, публічна адміністрація є «активним» суб'єктом цього механізму, оскільки основне її призначення – забезпечення прав громадян, яке вона реалізує шляхом видання норм права, актів застосування норм права, а також будучи безпосередніми учасником правовідносин у сфері публічного управління. З іншого – публічна адміністрація є «пасивним об'єктом», коли мова йде про охорону прав громадян від порушень, в тому числі і у сфері публічного адміністрування, що може здійснюватися саме органами публічної адміністрації. Тому в цьому випадку останні виступають тим об'єктом, від порушень якого і здійснюється охорона.

2.2. Дія спеціальних принципів щодо розподілу повноважень публічної адміністрації

Я було вже сказано у попередніх частинах дослідження, крім загальних принципів формування системи повноважень публічної адміністрації, які стосуються усієї діяльності владних суб'єктів та є методологічними, наприклад, принципи законності, відповідальності, гласності, об'єктивності тощо, існують і діють спеціальні принципи. Вони мають стосунок саме до формування компетенції, а не до інших напрямків діяльності та організаційних питань. Мова йде про такі принципи як розмежування та інтеграції, централізації та децентралізації, субсидіарності, функціональний та галузевий принципи. Не дивлячись на те, що вони стосуються формування всієї системи повноважень

публічної адміністрації та є наскрізними для всієї системи, нами вони будуть розглядатися як спеціальні, оскільки стосуються окремого питання: питання розподілу повноважень публічної адміністрації.

Юридична наука розглядає публічну адміністрацію як єдину цілісність, що є формою реалізації публічної влади та забезпечує реалізацію виконання законів. Нинішнє розуміння публічного адміністрування зводиться до адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань та функцій виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу й принципово відмежовується від законодавчої судової та політичної діяльності [60, с. 20].

Такий підхід не є новим чи новаторським у правничій науці. Апарат державного управління ще у радянських дослідженнях розумівся як цілісність, що виражається в нових інтегративних властивостях (ознаках, якостях) системи, які не співпадають безпосередньо із ознаками окремо взятих елементів, так само як і з простою сумою цих ознак [56, с. 69].

В той же час, ця система становить собою сукупність окремих органів, що реалізують окремі завдання, функції і повноваження. Конституція України визначає наявність різних гілок влади із різними організаційними та процедурними структурами. Так, ст. 6 визначає, що державна влада здійснюється на засадах поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а органи, що представляють різні гілки влади здійснюють повноваження в межах конституції та у відповідності до законів. Також крім державної влади в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (стаття 7 Конституції) [112]. Тому ці структури публічної адміністрації повинні перебувати у певному відношенні до розподілу державних завдань.

І стрижневим питанням для визначення ефективності діяльності цілісної системи є розподіл цілей, завдань, функцій і повноважень між структурними одиницями: органами. В результаті визначення компетенції, по-перше, чітко фіксується конкретний обсяг і зміст діяльності владного суб'єкта. При цьому забезпечується єдність і відповідність функцій з іншим елементами змісту його

діяльності. По-друге, проводиться розмежування змісту управлінської діяльності між суб'єктами, тобто закріплюється певний стан розподілу відповідальності в апараті управління [56, с.70]. Це є однаково важливим як для окремих органів, так і для структурних підрозділів, оскільки дозволяє уникнути дублюванню повноважень, підміни одними органами інших, не допустити, так звані структурні «прорви».

Актуальність та важливість питання розподілу функцій, повноважень та відповідальності між елементами публічної адміністрації ще більше загострюється у сучасних умовах. Адже, організацію публічної адміністрації охопила плюралізація. Вона втрачає специфічні характеристики цілісної організаційної структури і перетворюється у функціональну цілісність. Так, про це у зарубіжних наукових дослідженнях наголошувалося ще у минулому столітті, що відмежування публічної організації суспільних відносин від організацій приватних типів, особливо тих, які здійснюють свою діяльність у сфері економіки, стає дуже відносним через маніфестацію діяльнісного характеру. І ця відносність відповідає дійсності [20].

У вітчизняних джерелах над цим почали замислюватися в останні роки, коли такі тенденції стали очевидними і в Україні. Так, у науковій та навчальній літературі відмічається, що визначальною характеристикою суб'єкта публічного адміністрування є операційний (діяльнісний) принцип – здійснення публічного адміністрування, хоча його основу становлять органи, для яких публічне адміністрування є основним видом діяльності, а саме, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [60, с. 74]. Водночас сьогоденні реалії є такими, що повноваження публічної адміністрації (тобто публічне адміністрування) реалізуються не тільки цими органами, а й органами, які не належать до перелічених. Тому, на закиди про розмивання понять, вірно зауважується, що якщо мова йде про організаційний аспект, то в дослідженнях варто використовувати поняття «публічна адміністрація», однак якщо йдеться про здійснення повноважень публічної адміністрації іншими суб'єктами, то

доцільніше робити акцент на адмініструванні, а не змінювати статистику організаційного права [102, с. 168].

В той же час, варто підкреслити, такі тенденції аж ніяк не применшують роль права та унормування правовими засобами діяльності публічної адміністрації, її внутрішніх зв'язків та взаємовідносин із іншими елементами соціальної системи. За допомогою наділення повноважень такі важливі традиційні принципи побудови публічної адміністрації як територія, предметна компетенція, ієрархія знаходять свою реалізацію і відповідники у правових нормах. За допомогою права: правових норм та принципів вибудовується цілісна система публічної адміністрації.

В цьому дослідженні ми задалися питанням: які вихідні положення та ідеї покладені в основу формування цілісної, проте різноманітної організації, яку називають узагальненим поняттям «публічна адміністрація». І найперше, що є доволі очевидним, так це те, що концептуальними протилежними принципами є принципи розмежування та інтеграції.

Перший принцип розмежування стосується структури: органів, спеціальних установ, які наділені компетенцією та певним рівнем самостійності у прийнятті рішень. Інший принцип інтеграції формує функціональні компоненти системи публічної адміністрації: порядок прийняття рішень, обміну інформацією, здійснення контролю. Саме з цими принципами пов'язане утворення цілісної організації публічна адміністрація. Тому варто зупинитися на їх аналізі дещо детальніше.

В основі принципу розмежування організації публічної адміністрації лежить загальна ідея розподілу в структурному устрої держави різних видів органів, до основних із яких належать законодавчі, виконавчі і судові, а також органів місцевого самоврядування, які структурно не входять у механізм держави. З цього приводу також варто згадати, що також у змісті Конституції України пріоритетним є виділення не конкретних гілок влади, а чітке та рельєфне виокремлення конкретних її суб'єктів – органів та їх систем. Зокрема, щодо виконавчої влади Конституцією передбачено виокремлення системи органів

виконавчої влади в розділі «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» [58, с. 51].

Принцип розмежування в організації системи публічної адміністрації означає наявність різних інституцій, які організовані переважно у державну ієрархічну структуру. Така ідея проведена у конституційних положеннях, наприклад, статті 113 Основного Закону, де визначено, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади; п. 9-1 статті 116, де визначено, що Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідовує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; також статтею 118, що врегульовує підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій органам виконавчої влади вищого рівня. Це саме відображено також у законах, наприклад, «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», а також у підзаконних нормативних актах. Наприклад, постановою «Деякі питання територіальних органів Міністерства юстиції» уряд ліквідував територіальні органи Міністерства юстиції як юридичні особи публічного права, утворив міжрегіональні територіальні органи Міністерства юстиції у статусі юридичних осіб публічного права, установив, що територіальні органи, які ліквіднуються, продовжують здійснювати повноваження та функції, покладені на зазначені органи, до завершення здійснення заходів, пов'язаних з утворенням міжрегіональних територіальних органів Міністерства юстиції [84].

Загалом принцип ієрархії щодо вказівок вважається центральною структурною ідеєю адміністративно-організаційного права. Як відмічається провідними дослідниками у галузі адміністративного права, у літературі завжди йдеться про уявлення, орієнтовані на картину по-бюрократичному організованої, державно-безпосередньої публічної адміністрації [193, с. 278]. Ця форма вважається стандартним типом: юридичну форму відомства уявляють на прикладі чиновника – державного службовця, юридичну форму установи – на прикладі монократичної установи. Статус інших членів організаційних одиниць, наприклад обраних носіїв мандатів або призначених експертів, рідко знаходять

місце в загальних теоріях адміністративно-організаційного права. Разом з цим, такі питання розглядають в особливих частинах організаційного права, наприклад, у муніципальному праві.

В той же час принцип розмежування в організації системи публічної адміністрації не є абсолютним, а підпадає під окремі вимоги. Перш за все, це вимога легітимації організаційних структур, а саме, проектування саме таких «будівельних форм», які потрібні для виконання конституційно-правових вимог до рівня легітимації [193, с. 289], тобто повинні утворюватися, організовуватися та виглядати структури публічної адміністрації, щоб були реалізовані умови легітимації.

Стосовно легітимації органів, які здійснюють управління та адміністрування, то це не є таким простим питанням, як, скажімо, для органів законодавчої влади, де легітимація реалізується за допомогою виборів та голосування. В той же час, органи виконавчої влади, так само як і парламент, підпадають під регулятивну дію статті 5 Конституції, що єдиним джерелом влади в Україні є народ. Відповідно, суб'єктом легітимації виступає народ, як сукупність осіб, що не визначає себе за будь-якими груповими критеріями: політичними, ціннісними тощо. Така легітимація, перш за все, проявляється через ієрархічну вищість парламентського закону у відношенні до актів будь-якого органу публічної адміністрації та способами безпосереднього та опосередкованого (наприклад, діяльність Рахункової палати) парламентського контролю. В той же час, це не є єдиною моделлю легітимізації владних структур органів управління. На нашу думку, у даному питанні є важливим відображення у діяльності владних суб'єктів публічного інтересу, а якщо конкретніше – то завдань, які стоять перед кожним органом.

Стосовно іншого принципу організації системи публічної адміністрації, принципу інтеграції, то він, як вже було вище відмічено, формує функціональні компоненти системи публічної адміністрації: порядок прийняття рішень, обміну інформацією, здійснення контролю. Саме цей принцип забезпечує цілісність, не зважаючи на наявні різні організаційні структури різної форми прийняття рішень

(колегіальної і одноособової) та функціональної спрямованості, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що здійснюють адміністрування, в тому числі і суб'єкти приватного права.

У нормативному виразі принцип інтеграції виражається, до прикладу, у наявності загальних процедурних правил прийняття рішень, які у вітчизняному законодавстві містяться у статті 2 Кодексу адміністративного судочинства.

Так, суб'єкти владних повноважень повинні приймати рішення:

на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;

з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

обґрунтовано;

безсторонньо (неупереджено);

добросовісно; розсудливо;

з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;

пропорційно;

з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;

своєчасно, тобто протягом розумного строку [105].

Також забезпечення принципу інтеграції досягається за допомогою унормування загальних вимог доступу до публічної інформації, що врегульована законом [142].

Таким чином, вихідними ідеями, які покладені в основу формування цілісної, проте різноманітної організації, якою є публічна адміністрація, є принципи розмежування та інтеграції. Перший принцип розмежування стосується структури: органів, спеціальних установ, які наділені компетенцією та певним рівнем самостійності у прийнятті рішень. Інший принцип інтеграції формує функціональні компоненти системи публічної адміністрації: порядок прийняття рішень, обміну інформацією, здійснення контролю. Саме з цими принципами пов'язане утворення цілісної організації публічна адміністрація.

В науці адміністративного права домінує думка, що формування системи публічного управління і розподіл повноважень між її елементами повинен базуватися на ідеї децентралізації, що підніме ефективність публічної влади на якісно новий рівень [81, с. 34; 81, с. 105; 88, с. 20]. Принцип децентралізації, на нашу думку, є важливим та необхідним, однак його значення та роль не слід переоцінювати в публічному управлінні та адмініструванні. Тільки поєднання принципів централізації і децентралізації забезпечить оптимізацію управління в державі загалом та в кожному територіальному утворенні зокрема, що і підтверджується результатами наукових досліджень [78, с. 20; 131, с. 18; 62, с. 117; 183].

В програмних актах також відмічається про необхідність поєднання процесів централізації і децентралізації. Першим із таких актів є Концепція адміністративної реформи, що передбачають дотримання встановлених Конституцією України вимог щодо територіальної організації влади на місцях, а саме, поєднання прямого державного управління на регіональному рівні з місцевим самоврядуванням [113, с. 20]. В подальшому Концепція державної регіональної політики регламентувала, що регіональна політика серед інших принципів ґрунтується також на таких принципах як поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів [156].

Нормативні та програмні акти, прийняті пізніше, вже не виділяють принцип поєднання централізації та децентралізації, зосереджуючись тільки на процесах децентралізації. Так, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року визначила, що ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку вимагає насамперед децентралізації державних повноважень шляхом їх передачі на місцевий рівень з одночасною передачею відповідних фінансових ресурсів [145]. Подібні положення містяться і у проекті Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року. В той же час, у даному контексті варто також звернути увагу на положення, що визначають завдання сучасної регіональної політики, а саме в умовах поширення процесів

децентралізації, передбачається утворення в державі системи багаторівневого врядування розвитком територій. А відповідно, як вірно відмічається у програмному документі, це можливо лише за умови системної координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування на всіх рівнях, представників бізнесу та громадянського суспільства. Визначальним стає не лише горизонтальна координація дій органів державної влади, які мають вплив на регіональний розвиток, але і запровадження багаторівневого вертикального управління, що має сприяти синхронізації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері регіонального та місцевого розвитку [167].

Таким чином, зміст цитованих положень дає зрозуміти, процеси децентралізації повинні поєднуватися із вертикальним управлінням, що загалом має сприяти узгодженню діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування. Це ще раз підтверджує тезу про поєднання принципів централізації та децентралізації у побудові системи органів публічного управління та забезпеченні їх належного функціонування. Тому ефективна система публічного управління пов'язане не із вибором між централізацією та децентралізацією, а із їх раціональним поєднанням. Однак, звісно, все ще пострадянський статус нашої країни зумовлює надмірну централізацію державної влади, що визначає дослідницькі акценти у напрямку подолання такої надмірної централізації державної влади, що є в сучасній Україні, а «нове співвідношення централізації та децентралізації при пріоритетності останньої, а також вдосконалення місцевого самоврядування, яке повинно мати комплексний характер, провадитись одночасно з реорганізацією органів державної влади» [175, с. 19].

Відповідно, слід у першу чергу дослідити поняття та зміст цих принципів, а потім їх реалізацію при організації та функціонуванні публічного управління в Україні.

Так, поняття централізації та децентралізації досліджують і тлумачаться науковцями, політиками в різних аспектах. Тлумачення категорії

«централізація» пов'язане із таким державним управлінням, за якого переважна більшість владних управлінських повноважень сконцентрована на рівні центральних державних органах, а місцева влада позбавлена можливості самостійно вирішувати багато своїх поточних інфраструктурних, соціальних господарських та інших завдань [118, с. 6]. Централізованій системі влади характерні такі ознаки: компетенція і фінанси в цілому зосереджені в центрі; утворений потужний апарат центральних органів з розвинутою мережею місцевих органів, підлеглих центру; спрямованість зв'язків йде «зверху вниз» [127, с. 225].

Відповідно децентралізація є більш комплексним і багатоаспектним поняттям, тому породжує різні розуміння та способи її практичної реалізації. Цей принцип є одним із найбільш досліджених та популярних, що диктується часом і світовим досвідом, міжнародними зобов'язаннями України [119, с. 78], цим принципом обґрунтовується підвищення ефективності управління, залучення громадян до управління, забезпечення демократичних стандартів,

Тим не менше, не дивлячись на підвищений інтерес до проблем децентралізації, не дивлячись на те, що це є синтетичною науковою проблемою, у наукових працях юристів-дослідників єдності поглядів розуміння змісту поняття децентралізації немає [80, с. 19; 98, с. 91]. Також різне розуміння значення цього принципу та його впливу на розподіл повноважень публічної адміністрації. вона також є інструментом обмеження влади [188, с. 59]. Існує навіть думка, що насправді ні глобальна концепція, ні універсальна модель децентралізації в публічному управлінні бути виведеною не може.

За загальноприйнятим розумінням децентралізація управління – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчестоящих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру [186, с. 168]. Разом із тим науковці одностайні у тому, що цей принцип є важливим фактором успішного здійснення ряду модернізаційних реформ у нашій державі.

Розмаїття думок і підходів вказує на те, що децентралізація сама по собі виступає відносним поняттям та визначається залежно від зосередження дослідників на тих чи інших її аспектах, формах або підходах до її змісту, розглядаючи її як принцип управління, режим, елемент організаційної структури публічного управління, спосіб (метод) управлінського впливу, процес розподілу та реалізації повноважень, форма організації публічної влади та публічного управління [119, с. 79]. У цьому дослідженні децентралізація досліджується саме як принцип розподілу повноважень публічної адміністрації.

В науці адміністративного права та науці державного управління поняття децентралізації розглядається у співставленні із деконцентрацією, деволюцією та делегуванням. Так, визначається, що близьким, але не тотожним за змістом до децентралізації, є поняття деконцентрації влади, оскільки деконцентрація – це лише «техніка управління» [64, с. , 69, с. 57], що означає розподіл виконання функцій держави всередині самої системи органів виконавчої влади. Натомість зміст децентралізації зводиться до обов'язкової передачі регулювання, управління а адміністрування органам, що займають відносно самостійне становище у відношенні до органів центральної влади. Виходячи з такого змісту деконцентрація може розглядатися як перший та необхідний крок при децентралізації управління заради підвищення якості надання послуг.

Вітчизняне розуміння поняття «децентралізація» зумовлене особливостями, які визначаються пострадянським простором і тлумачиться як перерозподіл повноважень між центром та регіональними структурами на користь останніх [71, с. 34; 77, с. 156], як делегування функцій і повноважень регіонам [78, с. 93] або передбачає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, передача повноважень і відповідальності за реалізацію державних функцій від центрального уряду до підлеглих органів місцевого рівня [119, с. 79]. Воно не завжди визначається як надання більш широкого кола владних повноважень і функцій органам, які не належать до системи органів публічної адміністрації і є відносно незалежними від неї [191, с. 167], тому навіть утворення місцевих органів виконавчої влади загалом та

місцевих державних адміністрацій зокрема також розглядається як складова децентралізації.

Розуміння децентралізації також проявляється і у використанні колегіальності окремого органу влади, установи, структури, що виконує публічні управлінські функції на противагу одноосібному прийняттю рішень. Тому серед ознак децентралізації виділяють адміністративну автономність від загальної управлінської практики вищого органу у субординаційній вертикалі, наявність у нього регіональних та місцевих структур та колегіальність у прийнятті рішень [61, с. 165]. А загалом, держава, віддаючи повноваження органам управління, які знаходяться на нижчих організаційних рівнях управління, не втрачає свого центрального та домінуючого значення, а навпаки отримує можливості вибудовування більш стрункого й ефективного організму суспільного керування.

Довідкова література до ознак децентралізації, що розкривають її сутнісний зміст, відносить:

- незалежність від форми державного устрою;
- чітке законодавче розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління;
- цілеспрямований розвиток розгалуженої системи місцевого самоврядування;
- невтручання держави у сферу суверенітету прав земель, областей, регіонів («суверенітет народу»);
- подолання патерналізму через запровадження принципів діалогу і співпраці на різних рівнях соціального управління;
- самостійність місцевих органів влади у фінансовій сфері, фінансова підтримка органів місцевого і регіонального самоврядування з боку держави; законодавче закріплення горизонтальних і вертикальних взаємовідносин у сфері соціального управління [194, с. 169].

Різнобій у тлумаченнях децентралізації зумовив виділення окремих видів децентралізації. Переважає думка про існування трьох видів:

1) адміністративної, яка означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які отримують право на самостійну діяльність по відношенню до центральної влади, хоч і призначаються центральним урядом,

2) демократичної, яка передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за якої вирішення місцевих справ покладається не на представників центрального уряду, а на осіб, обраних населенням відповідних громад чи регіонів [83, с. 7].

Розуміння змісту децентралізації також розкривається через пояснення способів її здійснення. Узагальнення вже наявних досліджень з цього питання дає змогу виділити три способи передачі повноважень від центральних органів та обґрунтувати їх розподіл між владними суб'єктами нижчих організаційних рівнів. Такими способами є деконцентрація, делегування та деволюція [3].

Перший спосіб, деконцентрація проявляється тоді, коли повноваження передаються від центральних органів публічної влади до відповідних органів на місцях. Деконцентрація є однопорядковим поняттям, однак, вона позначає лише «техніку управління» [69, с. 305], оскільки детермінує розподіл виконання функцій держави всередині самої системи органів виконавчої влади [80, с. 119]. Саме тому деконцентрація визначається як окрема (разом із деволюцією) форма децентралізації. Деконцентрація є, у першу чергу, «адміністративним заходом, за реалізації якого право прийняття рішень залишається за центральними органами влади держави» [114]. На противагу деконцентрації під час застосування деволюції центральні органи влади держави здійснюють передачу певних повноважень та функцій на нижчий рівень адміністрації, при чому останні мають можливість автономно реалізовувати свої функції [91, с. 56].

На противагу попередній формі (способу) децентралізації зміст делегування повноважень полягає в тимчасовому переданні здійснення своїх повноважень (у повному обсязі або частково) одними суб'єктами публічного адміністрування іншим. Разом із тим, делегування повноваження все таки необхідно розглядати як одну з форм реалізації інституту децентралізації публічної влади [115, с. 17; 66, с. 94-95]. Як відмічається у навчальній літературі

з адміністративного права, основною підставою для запровадження такого інструменту як делегування повноважень у публічне адміністрування є те, що воно має наслідком реалізацію повноважень більш обізнаними та компетентними суб'єктами, які здатні використовувати ширші інформаційні, людські та часові ресурси [59, с. 87].

Відповідно деволюція, як спосіб або форма децентралізації означає передачу повноважень місцевим суб'єктам, що володіють більшим рівнем автономії та незалежності у реалізації повноважень, ніж при використанні попереднього способу. Ця форма передбачає використання виборчих інструментів, оскільки місцеві відносно незалежні органи не є частиною державного механізму і формуються на виборній основі [100, с. 56-57]. Деволюція повноважень по суті є формою політичної децентралізації [39].

У даному контексті досить контрверсійними можуть здатися міркування, що «справжня децентралізація передбачає, насамперед, передачу повноважень центральної влади не представницьким органам місцевої влади, а представникам центральної виконавчої влади на місцях» [77, с. 293–294]. Однак їх реальний зміст може бути пояснений цитатою іншого науковця-юриста, дослідника питання децентралізації. А саме, якщо місцеве самоврядування є формою децентралізації виконавчої влади то «... чим більшу кількість загальних інтересів вони охоплюють, тим більшою мірою вони здобувають суспільно-політичний характер, у результаті вони потрапляють у залежність від загальнодержавних інтересів і входять до складу державного управління» [131, с. 18–19]. Безумовно, теза про те, що чим більше повноважень місцеве самоврядування отримує через делегування, тим контроль органів держави щодо їх реалізації є обширнішим, є справедливою. В той же час, як ми вже відмічали, децентралізація може здійснюватися і через механізми деволюції, що не передбачають такої залежності.

В адміністративно-правовій літературі виокремлюються також і певні умови, при виконанні яких можлива реалізація децентралізації [69, с. 310]. До них належать: а) існування та виділення певних інтересів, які самі по собі є

загальними, але меншою мірою у порівнянні з тими, досягнення яких прагне держава; б) наявність органів, більше або менше автономних, для управління сферою місцевих інтересів.

Відповідно, постає питання про пошук раціонального співвідношення принципів централізації і децентралізації в українських реаліях. Децентралізація влади в Україні також має мати свої межі, що визначаються загальнодержавними інтересами, керованістю країни як єдиного політичного, соціально-економічного, правового та екологічного простору та врешті-решт спроможністю децентралізованих суб'єктів здійснювати управління. На нашу думку, безумовним питанням загальнодержавного інтересу, де управління повинне бути здійснене на основі принципу централізації, є забезпечення безпеки держави у економічній, фінансовій, соціальній, інформаційній, військовій політиці та інших сферах життєдіяльності суспільства, захист державної, економічної та правової єдності. У цьому і подібних питаннях субординаційні зв'язки «згори донизу» повинні переважати над децентралізованими.

Таким чином, дискусія щодо необхідності чи користі від децентралізації та централізації може бути перенесена у площину їх переваг і недоліків. Так, до переваг централізації виправдано дослідники відносять:

- концентрацію зусиль на ключових напрямках діяльності у відповідності з інтересами держави;
- відсутність дублювання управлінських функцій;
- зосередження процесу прийняття рішень в руках лідера з відповідним досвідом та знаннями в галузі;
- ефективну систему контролю та координації діяльності в масштабах держави.

В той же час їй (централізації) об'єктивно притаманні і недоліки, такі як:

- більші у порівнянні витрати часу на передачу інформації;

- важливі рішення приймаються вищими органами та посадовими особами, які можуть не до кінця правильно орієнтуватися у конкретній ситуації, що виникла і у регіональних особливостях;
- блокування розвитку ініціативи органів публічної влади, що перетворюються на простих виконавців рішень в певній галузі або регіоні;
- часто неефективна реалізація управлінських рішень [123].

Так само децентралізація не може бути панацеєю у всіх випадках, оскільки передбачає наявність ризику втрати керованості при невмілому використанні управлінських інструментів; створення загрози порушення принципу системного підходу до розробки рішень, оскільки центральна влада об'єктивно не може враховувати та вести облік усіх зовнішніх впливів; послаблення зв'язків між органами державної влади, необхідні для забезпечення єдності дій.

Однак, її безумовними перевагами є те, що

джерела прийняття рішень максимально можливо наближені до органів публічної влади, що є виконавцями;

забезпечується вища оперативність при прийнятті рішень, яка дозволяє гнучко і своєчасно вирішувати питання соціальної дійсності;

запроваджується реальна відповідальність органів та посадових осіб публічної влади на нижчих рівнях управління;

створюється конкурентне середовище в державній організації, що відповідно веде до підвищення якості роботи;

стимулюється розвиток професійних навичок публічних службовців, підвищення їх професійного рівня у змінних умовах;

забезпечується взаємоконтроль і взаємообмеження різних гілок владних суб'єктів з метою ефективного функціонування публічної влади загалом [123].

Разом із тим наукові міркування та дискусії стосовно оптимального співвідношення принципів централізації і децентралізації не можуть обмежуватися тільки абстрактними теоретичними положеннями. Ці принципи

можуть тільки тоді набувати якості вихідних ідей та положень, коли реалізовані у законодавстві, що регулює повноваження та компетенцію владних суб'єктів, але питання їх співвідношення повинне вирішуватися по-різному у різних сферах суспільного життя та стосовно різних об'єктів управління.

Найбільш показовою сферою, де можна відслідкувати співвідношення централізації та децентралізації – є сфера медицини. У відповідності до медичної реформи, що здійснюється на даний час у державі, відбувається поділ сфер відповідальності медичного закладу, органів місцевого самоврядування та держави за надання медичних послуг населенню. Як планується, це буде досягнуто шляхом розмежування державного фінансування програм медичних гарантій та фінансування із місцевих бюджетів покращення якості роботи закладів охорони здоров'я та впровадження місцевих програм. При чому тут принциповим є також забезпечення достатнього рівня управлінської та фінансової автономії самих закладів охорони здоров'я. Регулювання у даному питанні має здійснюватися сукупністю законодавчих актів з різних галузей права.

Отже, підводячи підсумок, варто відмітити, що організація ефективної системи органів публічного управління та наділення органів повноваженнями задля їх ефективного функціонування, безумовно, мають спиратися на принципи централізації та децентралізації. Причому, вони ефективні тільки у сукупності та взаємозв'язку і конкретне їх співвідношення різниться у різних сферах та галузях публічного управління. А, відповідно, удосконалення розподілу повноважень повинне здійснюватися із ширшим використанням принципу децентралізації, а саме, функціональної децентралізації за напрямками надання публічних послуг. Зокрема, найрельєфніше це проявилось у розподілі повноважень надання послуг у сфері медицини.

Іншим спеціальним принципом розподілу повноважень публічної адміністрації є принцип субсидіарності. Цей принцип виступає не тільки принципом розподілу повноважень, але і є загальним принципом інституціональної організації влади та адміністрування. Принцип субсидіарності

в сучасній юридичних дослідженнях та дослідженнях з питань державного управління розглядається як важливий серед усіх принципів організації інститутів публічної влади. [178, с. 69; 6]. Субсидіарність також визначається як принцип у окремих актах законодавства, переважно програмного характеру [145]. Більше того, наднаціональні інституції, такі як Європейський Союз також побудовані на основі концепції субсидіарності [86].

Так, ст. 5 Договору про ЄС принцип субсидіарності тлумачиться як обмеження повноважень Союзу. А саме, він може діяти тільки якщо та у такому обсязі, в якому держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному або місцевому рівнях, а натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби або результати запропонованих заходів. У відповідності до додатку до даного договору (Протоколу «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності»), кожна установа забезпечує постійне дотримання принципу субсидіарності, а проекти законодавчих актів обґрунтовуються з огляду на принцип субсидіарності та повинні містити докладний виклад та такий, який уможливорює оцінити дотримання даного принципу. Таким чином, усі пропозиції Комісії, ініціативи групи держав-членів, ініціативи Європейського Парламенту, запити Суду, рекомендації Європейського центрального банку та запити Європейського інвестиційного банку для ухвалення законодавчого акту підпадають під дані вимоги. Тут слід відмітити також, що вказівка на те, що ціль Союзу легше досягти на рівні Союзу, повинна обґрунтовуватися якісними та, за можливості, кількісними показниками [168].

Вперше у вітчизняному нормативному масиві застосування принципу субсидіарності здійснено в постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року». В ній визначається, що регіональна політика здійснюється на основі принципу субсидіарності, тобто розподілу владних повноважень, за якими місце надання адміністративної (управлінської) послуги максимально наближено до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості

послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному територіальному рівні управління [146]. Звісно, що однозначно із таким розумінням повністю погодитися не можна, оскільки широка концепція субсидіарності звужується до формального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Однак, у цьому є причиною предмет регулювання самого акту – питання регіональної політики. Те саме стосується і положень Бюджетного кодексу України, де врегульовано, що субсидіарність є розподілом видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами, що ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача [67].

Більш відповідне тлумачення поняття субсидіарність міститься в державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, що була прийнята вслід за виконанням попередньої, про яку вже йшлося. Так, тут субсидіарність визначається як децентралізація владних повноважень, їх передача іншим органам на найнижчий рівень управління, які можуть їх реалізувати найбільш ефективно [76]. Однак, таке визначення також не є ідеальним. Подібні тлумачення містяться також у наукових статтях та дослідженнях, не тільки у актах регулювання. Отже, часто принцип субсидіарності характеризується як принцип децентралізації, згідно з яким соціальні проблеми мають вирішуватися на найнижчому і віддаленому від центра рівні [124, с. 37].

Однак, ми згодні з позицією, що субсидіарність виступає принципом, на основі якого може здійснюватися децентралізація влади та управління, він також може бути мірилом чи інструментом визначення меж децентралізації, а його застосування у нормативних актах поряд із поняттям децентралізації спрямоване на підвищення довіри до даного поняття, утверджуючи переконання, що субсидіарність гарантує широку децентралізацію публічного адміністрування [103, с. 62].

Наведені визначення та тлумачення субсидіарності відображають обмеженість використання цієї концепції. Адже цей принцип у його наведеному розумінні має сенс лише у багаторівневих управлінських системах, в тому числі ієрархічно субординаційних. Наприклад, вертикаль органів виконавчої влади, де існують субординаційні зв'язки між урядом, центральними та місцевими органами виконавчої влади. Субсидіарність також обґрунтовується у питанні розподілу повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування. Так, в спеціальній літературі вказується, що результатом застосування принципу субсидіарності є децентралізація державного управління та розбудова реального самодостатнього місцевого самоврядування, де громадянин стає ближчим та включеним у процес прийняття рішень. Загалом це підтверджує та свідчить про підвищення значення цього принципу в процесі публічного адміністрування та управління [187, с. 136–137].

Разом із тим, традиційна організаційна модель публічної адміністрації на сучасному етапі сама по собі має тенденцію до децентралізації та плюралізації. Як слушно відмічається німецьким класиком адміністративного права, сьогодні відбувається відхід публічної адміністрації від світу організаційних форм, обґрунтованих М. Вебером, тобто від світу високо формалізованої та високо централізованої, ієрархічно структурованої «бюрократичної організації» до світу значною мірою неформальної, децентралізованої, фрактальної організації, яка визначається горизонтальними зв'язками та коопераційними відносинами [193, с. 279]. І в таких нових умовах концепція субсидіарності зі своїми традиційними змістовними тлумаченнями отримує звужену сферу можливого застосування. В той же час, запорукою ефективного функціонування системи організації влади (не дивлячись на те, у який спосіб вона організована) є адекватне розмежування повноважень між її носіями. І дане твердження особливо справедливим є для таких складних мереживних управлінських систем, які утворюються у сучасному світі.

Для збереження значущості та дієвості цього принципу в нових умовах набувають поширення видозмінене тлумачення. Так, у одних випадках

обґрунтовується вертикальна та горизонтальна субсидіарність, в інших – її вузьке та широке розуміння.

Зокрема, вертикальна субсидіарність відображає правила розподілу повноважень, функцій і завдань з-поміж організаційно підпорядкованих суб'єктів або суб'єктів різних організаційних рівнів. Вертикальний принцип субсидіарності може бути втілений за умови, що організація суспільства повинна бути спрямована на наближення населення до владних структур, з залученням центральної влади тільки тоді, коли це необхідно (коли місцева влада не може вирішити проблему власними ресурсами або у випадку небезпеки) [74, с. 97]. Принцип субсидіарності у певному сенсі набуває позитивного змісту, як обов'язку організаційних структур вищих рівнів здійснювати вирішення тих питань, які ефективно не можуть бути відрегульовані на нижчих організаційних рівнях, коли «без допомоги верху» неможливо досягти поставлених цілей [65, с. 726].

Натомість горизонтальний вимір субсидіарності стосується відносин між державою і громадянським суспільством, між публічним і приватним сектором, спрямований на заохочення громадянського суспільства до самоорганізації з ідейною умовою надати право громадянам та їх об'єднанням здійснювати публічні функції [74, с. 98]. Горизонтальна субсидіарність проявляється в рамках відносин між владою і не владою та спирається на твердження про те, що піклування про спільні інтереси і потреби громади, які становлять спільне благо, здатні самотійно вирішити члени громади. У даному разі роль держави та її органів, відповідно до вимог горизонтальної субсидіарності, зводиться до залучення субсидіарної допомоги з необхідності, координації дій та стратегічного планування.

Визначення горизонтальної субсидіарності часто подаються з переважанням негативних конотацій, оскільки акцентується увага на забороні втручання органів чи організацій, на те, що і в суспільстві, і в економічній сфері держава не має права посягати на індивідуальну свободу та ліквідовувати ризики чи відповідальність. Разом із тим, справедливо наголошується дослідниками, що,

на жаль, не завжди згадується про те, що держава має надавати підтримку щоразу, коли приватної ініціативи недостатньо для досягнення цілей, необхідних для підтримки людської гідності [129, с. 49].

У деяких джерелах для того, щоб зберегти застосовність концепції субсидіарності розглядають її ширше, аніж інструмент розподілу повноважень, прав та обов'язків між різними рівнями управління. Широке трактування відносить субсидіарність до поняття людини і особистої гідності, поняття структурованого суспільства і поняття загального блага, де основним є індивідуальна людина і її природна схильність жити і співпрацювати з іншими людьми [190]. Субсидіарність у такому контексті застосовується до стосунків між викладачем і студентом, між батьками і дітьми, а також широко у економічній сфері, і у кожному з наведених прикладів втручання і допомога повинна бути адекватною.

Однак, таке розширене розуміння субсидіарності, на нашу думку, не зовсім може бути використаним адміністративно-правовою наукою. Кожна наука має свої власні галузеві методологічні підходи до наукових досліджень, які визначаються предметом та цілями, які стоять перед нею. Філософська та соціологічна наука може розширено розуміти поняття субсидіарності, однак у сфері адміністративно-правових досліджень, де існують субординаційні структури, а також структури мережевого управління, що так само мають ознаки підвідомчості (підконтрольності, підзвітності, відповідальності), широке розуміння субсидіарності не має під собою обґрунтованих підстав для використання.

В умовах, коли традиційні зв'язки та шляхи ухвалення рішень втрачають міцність і перетворюються на «децентралізовану відповідальність за ресурси» [193, с. 280] відповідальність за виконання перетворюється на відповідальність за нагляд, що може спричинити організаційні наслідки. Наприклад, утворення органів таких як Національні комісії регулювання природних монополій, що є державними колегіальними органами є тому свідченням. Вони утворюються та ліквідуються Президентом України, а основними завданнями їх є регулювання

діяльності суб'єктів природних монополій, сприяння створенню умов, які забезпечують виведення товарного ринку із стану природної монополії, що дасть можливість ефективніше задовольняти попит, формування цінової політики, сприяння ефективному функціонуванню товарних ринків [162]. Наприклад, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (скорочено – Нацкомфінпослуг), є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України [159]. І саме при створенні таких органів, при визначенні сфери їх компетенції, сама їх діяльність також повинна підпадати під дію принципу субсидіарності.

Таким чином, принцип субсидіарності для адміністративно-правової науки повинен зберігати свій «класичний» зміст та значення як концепція, що націлює процес надання публічних послуг приватним особам на максимальне наближення їх до рівня споживання. Тому базовий його зміст полягає в тому, що система повноважень суб'єктів публічної адміністрації повинна формуватися знизу вгору, владні повноваження можуть передаватись (наділятися) органам публічної адміністрації вищого організаційного рівня тільки у тих випадках, коли означені питання будуть вирішені ними краще. Відповідно, якщо мова йде не про ієрархічну систему органів виконавчої влади, а про суб'єктів відносно децентралізованих, таких як органи місцевого самоврядування, органи, які не належать до жодної з гілок влади та інші, то принцип субсидіарності так само застосовується в його «вертикальному» або «вузькому» значенні. Адже у такому випадку вертикальна субординація трансформується у децентралізовану відповідальність за ресурси, де ідея субсидіарності так само є необхідною і корисною.

У даному розділі також необхідно проаналізувати функціональний та галузеві принципи розподілу компетенції публічної адміністрації. Крім них поширеними у вітчизняній практиці визначення компетенції також є програмно-цільовий принцип [58, с. 214].

Функціональний принцип визначення повноважень органу чи його структурного підрозділу може використовуватися у тому разі, коли суб'єкт уповноважений на виконання однієї чи кількох функцій публічного управління. Наприклад, це стосується Міністерства соціальної політики України, Міністерства фінансів України, Антимонопольного комітету України тощо. Галузевий принцип використовується, коли орган здійснює керівництво однією чи кількома галузями державного управління, як, до прикладу, Міністерство інфраструктури України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство енергетики України тощо. Програмно-цільовий принцип використовується у тому випадку, якщо орган створюється для вирішення (реалізації) конкретної проблеми (програми) вагомого суспільного значення, а після досягнення цілі ліквідується. Так кінцевою метою діяльності Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України є реінтеграція окупованих територій у єдиний конституційний простір України. Агентство з управління державним боргом України вирішує відповідні питання обслуговування державного боргу. Також варто підкреслити, що відповідні принципи можуть поєднуватися при формуванні компетенції. Наприклад, повноваження Міністерства культури та інформаційної політики України визначаються двояко: у сфері культури – це галузевий принцип, а інформаційна політика – напрям діяльності, а отже функціональний принцип.

Також практика розподілу повноважень між органами публічної адміністрації подекуди використовує і інший спосіб формування компетенції, а саме, тоді, коли органи утворюються за принципом «клієнтури, яка обслуговується» [57, с. 46]. Вітчизняний досвід показує, що такий підхід частково застосований при формуванні компетенції Міністерства молоді і спорту України.

Які ж узагальнення слід зробити щодо застосування відповідних принципів у практиці нашої держави?

По-перше, міністерства як центральні органи виконавчої влади забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох

сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [166]. Тому логічно припустити, що при визначенні компетенції міністерств застосовуються обидва принципи: як функціональний, так і галузевий. Разом із тим, служби, агентства, інспекції утворюються згідно із функціональними засадами. Відповідно до положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція [166].

На даний час сьогоднішній день існує 19 міністерств: Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство енергетики України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство оборони України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство фінансів України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство у справах ветеранів України, Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерство юстиції України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, а також Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України [161].

Більшість із цих органів реалізують свої повноваження в окремий галузях чи сферах суспільного життя, свідченням чого є навіть назви відповідних органів хоча окремі із них утворені на виконання окремих функцій. Зокрема, Міністерство юстиції України у відповідності до Положення про його діяльність є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує

формування та реалізує державну правову політику,

державну політику з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису,

державну реєстрацію актів цивільного стану, державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень,

державну реєстрацію юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб - підприємців, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації,

забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації тощо.

Тобто більшість повноважень міністерства виходять за рамки окремої галузі суспільного життя, а мають наскрізне значення у публічному адмініструванні [152].

По-друге, у відповідності до положення «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» до таких центральних органів виконавчої влади, як служби належать Державна сервісна служба містобудування України, Державна служба охорони культурної спадщини України, Державна податкова служба України, Державна аудиторська служба України, Державна служба України з етнополітики та свободи совісті, Національна соціальна сервісна служба України, Державна казначейська служба України, Державна митна служба України, Національна служба здоров'я України, Державна міграційна служба України, Державна фіскальна служба України, Державна регуляторна служба України, тощо. Загалом їх налічується

26 орган, більшість функцій яких повинні складати функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам згідно законодавчих положень. Тим не менше, аналіз положень про діяльність служб дає підстави зробити висновок, що у змісті компетенції не всіх служб переважають повноваження з надання адміністративних послуг. До прикладу, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів забезпечує здійснення державного ветеринарно-санітарного нагляду (контролю), державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин, здійснює в межах своїх повноважень фітосанітарні заходи тощо [150]. Тобто більшість повноважень стосуються виконавчо-розпорядчої діяльності, а не функцій надання адміністративних послуг. Це стосується також інших центральних органів виконавчої влади.

По-третє, функціональний принцип присутній при формуванні компетенції агентств, більшість функцій яких складають функції з управління об'єктами державної власності. Такими є 16 агентств: Державне агентство України з питань мистецтв та мистецької освіти, Державне агентство розвитку туризму України, Державне агентство автомобільних доріг України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Агентство з управління державним боргом України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України, Державне агентство резерву України, Державне агентство України з питань кіно, Державне космічне агентство України, Державне агентство інфраструктурних проектів України, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національне агентство України з питань державної служби, а також Національне агентство з питань запобігання корупції.

На даний час є всього п'ять органів у системі центральних органів виконавчої влади, більшу частину компетенції котрих складають контрольно-

наглядів повноваження за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства. Вони утворені у формі інспекцій та до них належать Державна інспекція енергетичного нагляду України, Державна інспекція культурної спадщини України, Державна інспекція ядерного регулювання України, Державна інспекція містобудування України, Державна екологічна інспекція України.

По-четверте, на місцевому рівні організації органів публічної адміністрації прослідковується поєднання галузевих та функціональних засад. Серед конституційно врегульованих напрямків діяльності місцевих державних адміністрацій є забезпечення виконання Конституції та законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля; підготовки, виконання та звіту про виконання відповідних обласних та районних бюджетів і програм; законності і правопорядку; додержання прав і свобод громадян; взаємодії з органами місцевого самоврядування (ст. 119 Конституції України).

Стає очевидним із наведених напрямків, які врегульовані Основним Законом, що галузевий принцип визначення повноважень був застосований при визначенні компетенції у бюджетній сфері, де місцеві державні адміністрації є своєрідними «виконавчими органами» відповідних рад. Також у сфері виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку та охорони довкілля застосований той самий принцип, через те, що відповідні повноваження реалізуються у відповідній галузі суспільного життя і передбачають наділення їх окремими галузевими повноваженнями. Інші напрямки діяльності цих органів визначені у відповідності з функціональним принципом. Зокрема, забезпечення законності і правопорядку у суспільстві, додержання прав і свобод громадян передбачає наділення відповідної місцевої державної адміністрації такими повноваженнями як право зупинення дії актів, скасування їх дії, звернення з позовом до суду: усі

вони використовуються виходячи із особливостей суб'єкта, до якого той чи інший вид примусу може бути застосований. Також забезпечення виконання Конституції, актів законодавчої та виконавчої влади місцевими державними адміністраціями полягає у створенні належних умов для ефективного виконання ними цих актів, у інформуванні адресатів (суб'єктів управління державними і самоврядними справами) на відповідній території про прийняті акти.

Стосовно повноважень органів місцевого самоврядування, то питання місцевого значення, на вирішення яких спрямована діяльність органів місцевого самоврядування, належать до різних сфер суспільного життя і їх закріплення у нормативних актах повинне здійснюватися за галузевим принципом.

Висновки до розділу 2

Як загальні принципи розподілу повноважень публічної адміністрації у цій частині роботи визначаються ті, що стосуються усієї галузі права, а спеціальними вважаються ті, що стосуються саме питання розподілу повноважень публічної адміністрації. Загальні принципи права є універсальними, мають найзагальніший характер та застосовуються і діють стосовно усієї діяльності владних суб'єктів, в тому числі і щодо розподілу повноважень, та є методологічними. Питання повноважень владних суб'єктів при аналізі через призму загальних принципів демонструють свою єдність із іншою правовою матерією адміністративного права та системи права загалом.

Перелік загальних принципів, яким має відповідати формування системи повноважень публічної адміністрації, слід почати із принципу верховенства права, що уособлює поєднання політичних, економічних, соціальних та культурних інтересів, а продовжити принципами законності, відповідальності, відкритості, дотримання прав громадян, об'єктивності тощо.

Акцентування при тлумаченні верховенства права на тому, що у порівнянні із законністю верховенство права наповнює правову матерію

гуманістичними елементами теорії природного права є ознакою тяглості та впливів радянських підходів до принципів адміністративного права. Думається, що пояснення корисних і позитивних ознак поняття «верховенство права» у співставленні із законністю нівелює та ставить під сумнів доцільність існування останньої як основи побудови системи публічної адміністрації. Наразі узгодженими обов'язковими стрижневими елементами категорії «верховенство права», є законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права, юридична визначеність, заборона свавілля, доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю, дотримання прав людини та заборона дискримінації.

Для суб'єктів владних повноважень, ті, що володіють компетенцією, принцип законності не є однобоким: він формується двома складниками, і саме обов'язок діяти відповідно до закону та обов'язок виявляти ініціативу для забезпечення виконання закону є тією ознакою, що відрізняє дію принципу законності на приватних суб'єктів та суб'єктів з владними повноваженнями.

У контексті розподілу повноважень публічної адміністрації базовим положенням, що визначає місце та значення забезпечення прав та свобод людини і громадянина, є положення статті 3 Конституції України, що права і свободи людини та їх гарантії змістом і спрямованістю діяльності держави (в тому числі органів публічної адміністрації). Права людини забезпечують взаємодію індивіда, територіальної громади, держави та суспільства середовища загалом. Звідси слідує логічний висновок, що публічна влада та суб'єкти, що її представляють, зокрема, публічна адміністрація, повинна служити головній цілі, а саме, забезпеченню прав і свобод людини і громадянина, створенню всіх необхідних умов для їх реалізації та захисту. Така установка на реалізацію та захист прав людини є основним призначенням публічної влади та її органів, оскільки влада є не тільки публічним станом, вона реалізується за допомогою організаційного механізму, через конкретних суб'єктів здійснення функцій влади. Тобто мова йде про наявність відповідних інституцій із відповідними повноваженнями, а також

процедур, що є необхідними та достатніми для того, щоб особа була спроможною захистити себе від свавільних дій держави (її органів і посадових осіб), а також володіти людською гідністю.

У процесі забезпечення прав громадян публічна адміністрація є «активним» суб'єктом, оскільки може затверджувати норми права, приймати акти застосування норм права, завдяки яким нормативні конструкції перетворюються на конкретні прояви поведінки суб'єктів правовідносин, а також бути безпосередніми суб'єктами правовідносин у сфері публічного управління. Разом із тим, публічна адміністрація є пасивним об'єктом, коли правовідносини із забезпечення прав громадян стосуються охорони від їх порушень саме органами публічної адміністрації.

Спеціальні принципи мають стосунок саме до формування компетенції, а не до інших напрямків діяльності та організаційних питань і до них належать такі як принципи розмежування та інтеграції, централізації та децентралізації, субсидіарності, функціональний та галузевий принципи.

На сьогоднішній день публічна адміністрація у деяких напрямках своєї діяльності втрачає специфічні характеристики цілісної організаційної структури і перетворюється у функціональну цілісність. Тому серед вихідних положень та ідей, які покладені в основу формування цілісної, проте різноманітної організації, найперше варто виділити концептуально протилежні принципи розмежування та інтеграції.

Перший принцип розмежування стосується структури: органів, спеціальних установ публічної адміністрації, які наділені компетенцією та певним рівнем самостійності у прийнятті рішень. В його основі лежить загальна ідея розподілу в структурному відношенні різних видів органів, частина з яких організована у державну ієрархічну структуру.

Інший принцип інтеграції формує функціональні компоненти системи публічної адміністрації: порядок прийняття рішень, обміну інформацією, здійснення контролю. Саме цей принцип забезпечує цілісність, не зважаючи на наявні різні організаційні структури різної форми прийняття рішень

(колегіальної і одноособової) та функціональної спрямованості, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що здійснюють адміністрування, в тому числі і суб'єкти приватного права. У нормативному виразі принцип інтеграції виражається у наявності загальних процедурних правил прийняття рішень, які у вітчизняному законодавстві містяться у статті 2 Кодексу адміністративного судочинства, в унормуванні загальних вимог доступу до публічної інформації тощо.

Іншою парою принципів, на яких базується розподіл повноважень публічної адміністрації між її елементами, є принципи централізації та децентралізації. Розуміння поняття «децентралізація» зумовлене особливостями, які визначаються пострадянським простором і тлумачиться як перерозподіл повноважень між центром та регіональними структурами на користь останніх, як делегування функцій і повноважень регіонам, як передачу повноважень і відповідальності за реалізацію державних функцій від центрального уряду до органів місцевого рівня. Разом із тим децентралізація також проявляється і у використанні колегіальності у способі прийнятті рішень на противагу одноосібному прийняттю рішень, використанні механізму погоджень та схвалень прийнятих рішень, обов'язковому врахуванню думки, наприклад, територіальної громади у процесі прийняття рішень за результатами місцевої ініціативи.

Аналізовані принципи застосовуються спільно, діють комплексно та узгоджено, але конкретне їх співвідношення різниться у різних сферах та напрямках публічного адміністрування. Проте удосконалення розподілу повноважень повинне здійснюватися із ширшим використанням принципу функціональної децентралізації за напрямками надання публічних послуг. Найбільш показово співвідношення централізації та децентралізації проявляється у сфері медицини. За результатами проведення медичної реформи відбудеться поділ сфер відповідальності медичного закладу, органів місцевого самоврядування та держави за надання медичних послуг населенню, що буде досягнуто шляхом розмежування державного фінансування програм медичних

гарантій та фінансування із місцевих бюджетів, покращення якості роботи закладів охорони здоров'я та впровадження місцевих програм. При чому тут принциповим є також забезпечення достатнього рівня управлінської та фінансової автономії самих закладів охорони здоров'я.

Традиційне розуміння субсидіарності як принципу, що націлює надання публічних послуг громадянами на найнижчому і найближчому до громадянина рівні, на якому ці послуги можуть бути ефективно реалізовані, має сенс лише у багаторівневих управлінських системах, в тому числі ієрархічно субординаційних. Разом із тим, традиційна організаційна модель публічної адміністрації на сучасному етапі сама по собі має тенденцію до децентралізації та плюралізації. Тому для збереження значущості та дієвості цього принципу в нових умовах набувають поширення видозмінене тлумачення. Так, у одних випадках обґрунтовується вертикальна та горизонтальна субсидіарність, в інших – її вузьке та широке розуміння. Зокрема, вертикальна субсидіарність відображає правила розподілу повноважень, функцій і завдань з-поміж організаційно підпорядкованих суб'єктів або суб'єктів різних організаційних рівнів. Натомість горизонтальний вимір субсидіарності стосується відносин між державою і громадянським суспільством, між публічним і приватним сектором, проявляється в рамках відносин між владою і не владою, спрямований на заохочення громадянського суспільства до самоорганізації, а роль держави та її органів проявляється через залучення субсидіарної допомоги за необхідності, координації дій та стратегічне планування.

РОЗДІЛ 3. ДІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЩОДО РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Принципи розподілу повноважень публічної адміністрації, про які йшлося в попередньому розділі дослідження, є базовими та визначальними у процесі побудови належної системи публічної адміністрації. Адже правова регламентація побудови та діяльності органів публічної адміністрації, в першу чергу, міститься у нормах вітчизняного правового масиву. Разом із тим, важливо враховувати, що процес прийняття владних управлінських рішень на основі принципу децентралізації має не тільки значення децентралізації повноважень. Але і дуже є важливим інший аспект, а саме, розуміння децентралізації як принципу, що проявляється у децентралізованому прийнятті рішень. І саме такий напрямок дослідження вимагає звернення до міжнародних стандартів, особливого значення серед яких набувають європейські принципи права та *acquis* ЄС.

Приведення у відповідність норм українського законодавства до європейських принципів та стандартів, а також паралельний процес поглиблення процесів адміністративної конвергенції в Європі зумовлює необхідність обґрунтування удосконалення змісту відповідних норм, в тому числі і тих, що регулюють питання розподілу повноважень, питання прийняття рішень публічною адміністрацією.

У даному контексті важливими положеннями для аналізу є доктринальні думки та аргументи, що висловлюються в рамках проекту SIGMA, спільної ініціатива ОЕСР та ЄС, яка в основному фінансується Європейським Союзом. Документи та результати досліджень, зроблених у рамках цієї організації не є представленням офіційних позицій ЄС, ОЕСР або країн-членів, але відображають напрямки розвитку сучасної доктрини адміністративного права європейського континенту.

Так, автори видання, що стало результатом роботи проекту SIGMA

«Принципи публічного адміністрування» [51], розуміючи, що функціонуюча публічна адміністрація є необхідною умовою прозорості та ефективності демократії і управління та визначає здатність уряду надавати публічні послуги та сприяти конкурентоспроможності і зростанню країни, окреслили основні вимоги, які мають слідувати країни під час процесу інтеграції до ЄС. Європейська політика добросусідства, що діє з 2004 року, спрямована на підтримку та сприяння стабільності, безпеці, процвітання та інклюзивному економічному розвитку в найближчих країнах на межі з Європейським Союзом. Через цей інструмент ЄС працює також і з Україною, спираючись на спільні інтереси та цінності – демократію, верховенство права, повагу прав людини та соціальну згуртованість.

Для нашої країни це є надзвичайно актуальним, оскільки наведені принципи передбачають моніторинг, що дозволяє регулярно аналізувати прогрес, досягнутий у застосуванні принципів та встановлених орієнтирів. У відповідності до положень зазначеного акумульованого видання виконання функцій планування та координації політики повинна здійснювати інституційна архітектура в центрі системи адміністрування, що забезпечувала б добре організоване та компетентне функціонування формування політики. Центральні органи публічної адміністрації повинні мати повноваження та здатність виконувати завдання, пов'язані із загальним управлінням політичною системою, що включає фактичну спроможність та повноваження щодо впровадження та забезпечення виконання положень законодавства. Інституційна структура всередині та між цими установами не повинна містити прогалини та дублювання, а також не повинна бути надмірно фрагментована.

Таким чином аналізований документ передбачає чотири ключові вимоги, які висуваються до публічної адміністрації, а також принципи, що відповідають відповідним вимогам. Серед них:

1) Центральний орган публічної адміністрації виконує всі функції, важливі для добре організованої, послідовної та компетентної системи формування політики. На виконання цієї вимоги існує два принципи: а)

центрального орган виконує всі функції, важливі для добре організованої, послідовної та компетентної системи формування політики; б) наявність чітких горизонтальних процедур управління національним процесом європейської інтеграції та органу, які ці процедури застосовує.

2) Планування політики гармонізоване, узгоджене з фінансовими можливостями та забезпечує досягти поставлених цілей урядом. На виконання цієї вимоги існує три принципи:

а) вимога узгодження планування з урядовими цілями у цілому та фінансовими можливостями; галузева політика повинна відповідати цілям уряду та узгоджуватися із середньостроковими бюджетними рамками;

б) наявність гармонізованої та інтегрованої у внутрішню політику системи планування для всіх процесів, що стосуються європейської інтеграції;

в) необхідність забезпечення громадського контролю, що може гарантувати, що уряд може досягти своїх цілей.

3) Урядові рішення та законодавство прозорі, відповідають законодавству та доступні для громадськості; робота уряду перевіряється парламентом. На виконання цієї вимоги існує два принципи:

а) прозорості прийняття рішень уряду, вимоги застосування професійних суджень адміністрації та забезпечення юридичної відповідності рішень;

б) парламент повинен мати впливи на формування державної політики.

4) Інклюзивна, обґрунтована на фактичних даних політична та законодавча розробка дозволяє досягти запланованих цілей політики. На виконання цієї вимоги існує п'ять принципів:

а) організаційні структури, процедури та розподіл штатних працівників міністерств повинні забезпечувати реалізацію розробленої політики та відповідати цілям уряду;

б) процедури європейської інтеграції та інституційна структура становлять невід'ємну частину процесу розробки політики та забезпечують систематичне та своєчасне транспонування *acquis*;

в) процес вироблення політики та розробки нормативного регулювання

базується на фактичних даних, а оцінка впливу актів регулярно використовується у діяльності міністерств;

г) інклюзивність у формуванні політики та законодавства, яка забезпечується активною участю суспільства у процесах координації;

г) законодавство повинно бути однорідним за структурою, стилем та мовою, а також загальнодоступним, вимоги до законопроектної діяльності застосовуються однаково в усіх міністерствах.

Першим принципом визначається наступний: центральний орган виконує всі функції, важливі для добре організованої, послідовної та компетентної системи формування політики [51, с. 21]. Відповідно законодавство покладає на такий орган наступні повноваження:

координація підготовки засідань уряду;

забезпечення правової відповідності;

координація підготовки та затвердження стратегічних пріоритетів та програму роботи Уряду;

координація пропозицій щодо урядових рішень, включаючи визначення процесу підготовки рішень та забезпечення їх узгодженості з державними пріоритетами;

координація урядової комунікаційної діяльності для забезпечення узгодженості урядових послань; моніторинг діяльності уряду з метою перевірки виконання своїх обіцянок перед громадськістю;

забезпечення відносин між урядом та іншими державними органами (Президент, Парламент);

координація питань європейської інтеграції.

Реалізуючи визначені функції, центральний орган видає керівні принципи, проводять контроль заходи, надає поради міністерствам, прем'єр-міністру та уряду. Повинні бути запроваджені відповідні процедури, інституціоналізовані координаційні форуми та регулярні офіційні та неформальні зустрічі – для забезпечення співпраці між центральним органом та іншими установами.

У відповідності до положень вітчизняного законодавства органом, який концентрує у собі відповідні повноваження – є Секретаріат Кабінету Міністрів України. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» встановлює, що секретаріат здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності уряду, забезпечує підготовку та проведення засідань Кабінету Міністрів України та діяльність окремих членів уряду, а саме: Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів України, які не очолюють міністерства (стаття 47 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України визначає, що структурні підрозділи Секретаріату забезпечують:

наступність у діяльності Кабінету Міністрів України у разі зміни його складу та відповідне інформування нових членів Кабінету Міністрів України;

забезпечують в установленому порядку підготовку і проведення засідань Кабінету Міністрів України та урядових комітетів;

складають протоколи засідань Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, забезпечують ознайомлення з ними членів Кабінету Міністрів України і представників інших органів; планують свою роботу з урахуванням пріоритетних завдань та програмних документів Кабінету Міністрів України;

забезпечують в установленому порядку координацію Кабінетом Міністрів України діяльності органів виконавчої влади щодо розроблення проектів актів законодавства тощо [153].

До органів, про які йдеться у документі SIGMA, та відповідають першому принципу можна віднести частково і Міністерство фінансів України, і Міністерство закордонних справ.

Другим принципом організації публічної адміністрації виділяють наявність чітких горизонтальних процедур управління національним процесом європейської інтеграції та органу, які ці процедури застосовує. У відповідності до вимог цього принципу законодавча база повинна чітко визначати та

диференціювати повноваження, обов'язки та зобов'язання різних суб'єктів, які виконують інтеграційну функцію, що відповідає тому чи іншому етапу європейської інтеграції, і узгоджується із загальною правовою базою, що створює основу для роботи уряду та публічної адміністрації. Координаційний орган або органи з питань європейської інтеграції повинен мати повноваження та спроможність координувати та планувати переклад *acquis* ЄС, допомогу Європейського Союзу та загальну політику європейської інтеграції. Також координаційний підрозділ з питань європейської інтеграції повинен бути інституціоналізований в апараті Прем'єр-міністра, у Міністерстві закордонних справ або як окремий орган [51, с. 22].

Положення вітчизняного законодавства свідчать, що органом, який концентрує у собі відповідні повноваження, визначені SIGMA, є Міністерство юстиції України. У відповідності до Положення про його діяльність одним із завдань Мінюсту є забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України з правових питань, здійснення міжнародно-правового співробітництва тощо (пп.9 п.3 Положення).

До повноважень міністерства та його структурних підрозділів у цій сфері належить:

- здійснення науково-експертного, аналітичного, інформаційного та методологічного забезпечення виконання першого етапу реалізації Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу;
- забезпечення підготовки пропозицій щодо приведення законодавства України у відповідність з принципами та стандартами Ради Європи, інтеграції його в систему міжнародного права,
- перевірка стану виконання органами державної влади зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України з питань міжнародно-правових відносин і правового співробітництва у цивільних і кримінальних справах,
- координація роботи міністерств та інших центральних органів

виконавчої влади із зазначених питань;

- надання рекомендацій щодо поліпшення відповідної роботи,
- внесення пропозицій щодо усунення виявлених порушень і недоліків та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях тощо [152].

Для реалізації відповідних повноважень також передбачається відповідна міністерська структура. Так, основні завдання Департаменту міжнародного права полягають у здійсненні міжнародно-правового співробітництва, розробленні проектів нормативно-правових актів у сфері правових відносин та правової допомоги у цивільних і кримінальних справах та у галузі міжнародного приватного права, у тому числі підготовка пропозицій про укладення міжнародних договорів України, забезпеченні дотримання і виконання зобов'язань, узятих на себе Україною за міжнародними договорами, у сфері правових відносин та правової допомоги у цивільних і кримінальних справах та у галузі міжнародного приватного права, здійсненні правової експертизи проектів нормативно-правових актів щодо відповідності міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, здійсненні експертизи в частині відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу відомчих нормативно-правових актів та інші [120].

Вимога щодо гармонізованого та узгодженого планування означає, що політичні та нормативні результати діяльності уряду повинні плануватися відповідно до можливостей адміністрації та фінансових ресурсів, бути узгодженими, відповідати суспільним очікуванням та забезпечувати колективну діяльність. Уряд повинен регулярно контролювати діючу нормативну базу, щоб забезпечити її актуальність та оновлення. На виконання наведеної вимоги визначено ряд принципів.

Зокрема, третім принципом є вимога узгодження планування з урядовими цілями у цілому та фінансовими можливостями; галузева політика повинна відповідати цілям уряду та узгоджуватися із середньостроковими бюджетними

рамками [51, с. 24]. У відповідності до вимог цього принципу планування політичної діяльності уряду повинне відповідати нормативно-правовим вимогам що висуваються до актів державного планування, реалізації функції планування політики та самої процедури планування; повинні бути створені механізми для перетворення урядової політичної програми в адміністративні дії; процеси та документи державного планування повинні дозволяти класифікувати, визначити пріоритети в уряді як на рівні секторів, так і забезпечити реалістичне планування відповідно до державних пріоритетів, можливостей адміністрації та фінансових обставин; міністерствам повинні даватися чіткі вказівки щодо реалізації актів центрального планування та звітування про виконання.

Для ілюстрації вітчизняної практики державного планування вищим органом у системі органів виконавчої влади, варто навести положення Закону України «Про Кабінет Міністрів України», що визначає повноваження уряду забезпечення розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм (стаття 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), визначення доцільності розроблення державних цільових програм беручи до уваги загальносуспільні пріоритети та забезпечення їх виконання (стаття 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Планування пріоритетних дій Уряду здійснюється затвердженням розпоряджень Кабінетом міністрів. Також крім затвердження безпосередньо плану, уряд у відповідному розпорядженні також визначає обов'язок міністерств та інших центральних органів виконавчої влади забезпечити виконання плану дій в межах видатків, передбачених у державному бюджеті, розробити деталізовані заходи, якими передбачатиметься поетапне виконання завдань, визначених планом дій, обов'язок секретаріату Кабінету міністрів забезпечити проведення моніторингу виконання плану дій [149].

Стосовно системи планування галузевих стратегій, то слід відмітити їх узгодженість з державними пріоритетами, однак стосовно наявності у них

фінансових оцінок (загальним фінансуванням та порівняння його із передбачуваними коштами у вибраних галузевих напрямках), то тут виникають проблеми. Як правило, плани розвитку галузей чи центральних органів виконавчої влади, які здійснюють управління тією чи іншою галуззю, таких розрахунків не містять, навіть орієнтовних. Зокрема, Стратегічний план діяльності Міністерства освіти і науки України до 2024 року містить пріоритети, операційні цілі та завдання, що повинні бути виконані для досягнення відповідних цілей [184]. Оперативний план Міністерства освіти і науки України на 2020 рік також вказівок на фінансове забезпечення не містить. Його рубриками є операційні цілі, показники досягнення операційної цілі, завдання, заходи, етапи реалізації завдань, строки виконання, відповідальні за початок та завершення виконання, а також індикатори виконання заходу [128].

Наступним принципом є наявність гармонізованої та інтегрованої у внутрішню політику системи планування для всіх процесів, що стосуються європейської інтеграції. Даний принцип стосується системи планування та моніторингу для підготовки до європейської інтеграції, яка забезпечує послідовне планування всіх зобов'язань, пов'язаних з європейською інтеграцією.

Стосовно України як потенційного кандидата, то мова повинна йти про впорядковану розробку узгоджених між собою планів європейської інтеграції. Серед таких планів можна виділити, зокрема, план заходів із виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затверджений постановою уряду від 25 жовтня 2017 р. № 1106 Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [139]. Серед завдань, які містяться і плані, є, наприклад, законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, затвердження концепції реформи СБУ, удосконалення системи державного експортного контролю, встановлення спеціальних правил гігієни для харчових продуктів, приведення законодавства у

сфері державного контролю забруднюючих речовин у харчових продуктах у відповідність із законодавством ЄС, приведення у відповідність з вимогами ЄС вимог до споруд, а також умов розміщення на ринку будівельних виробів, впровадження принципів ефективного банківського нагляду Базельського комітету, створення і забезпечення функціонування інформаційних систем державного ринкового нагляду та багато інших напрямків діяльності. Загалом цей план виділяє 1943 заходи діяльності, строки виконання та відповідальні структури та органи за виконання того чинного заходу. Разом із тим, на жаль, у 2019 році до відповідної постанови були внесені зміни, що стосуються продовження строків у зв'язку з порушенням строків виконання зобов'язань [140].

Міністерство юстиції України здійснює постійний моніторинг прогресу виконання напрямків угоди про асоціацію за роками, суб'єктами та з урахуванням процесу реорганізації системи органів державної влади. Так, у співставленні до планованого 2024 року у напрямку юстиції, свободи, безпеки, прав людини виконано 85% із запланованого, напрямок технічні бар'єри у торгівлі реалізований на 85%, підприємництво – на 80%, політичний діалог, національна безпека та оборона – на 87%, громадське здоров'я – на 44%, оподаткування – на 60%, енергетика – на 44%, гуманітарна політика – на 82%, сільське господарство – на 38%, освіта, навчання та молодь – на 68%, фінансовий сектор – 36%, державні закупівлі – 83%, наука, технології та інновації, космос – 43%, статистика та обмін інформацією – 68%, транспорт, транспортна інфраструктура, поштові та кур'єрські послуги – 34%, соціальна політика та трудові відносини – 39%, управління державними фінансами – 68%, навколишнє природне середовище та цивільний захист – 50%, митні питання – 44%, енергоефективність та ЖКГ – 57%, санітарні та фітосанітарні заходи – 55%, фінансове співробітництво та боротьба із шахрайством – 24%, захист прав споживачів – 42%, інтелектуальна власність – 48% [89].

Наступним, шостим принципом є необхідність забезпечення громадського контролю, що може гарантувати, що уряд може досягти своїх

цілей. Цей принцип забезпечується регулярним звітуванням уряду про виконання програми діяльності та інших документів центрального планування; процес звітування є послідовним і включає чітке посилення на інституційні обов'язки виконавців; річні звіти про результати діяльності уряду є загальнодоступними та відкритими для парламентського контролю; система моніторингу включає звітність перед урядом про реалізацію галузевих стратегій і дозволяє систематично та об'єктивно оцінювати їх розробку, впровадження та результати.

Стосовно українських реалій та впровадження цього принципу в діяльність уряду, то варто відмітити, що програма діяльності Кабінету Міністрів України, схвалена Верховною Радою України 4 жовтня 2019 р. та визначила чіткі цілі, основні орієнтири та напрями роботи. Звіт про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету міністрів України у 2019 році оприлюднений на сайті уряду 17 лютого 2020 року та є у вільному доступі [95]. Звіт за 2020 рік ще не оприлюднений.

Принцип шостий у переліку, поданому SIGMA, стосується прозорості прийняття рішень уряду, вимоги застосування професійних суджень адміністрації та забезпечення юридичної відповідності рішень [51, с. 34]. Цей принцип реалізується через наявну нормативно-правову базу, що встановлює чіткі процедури підготовки та проведення засідань уряду та встановлює чіткі повноваження проводити діяльність у відповідності до законодавства. Порядок денний та матеріали засідань уряду роздаються учасникам заздалегідь, вчасно та є публічним. Рішення уряду є загальнодоступними, регулярно та прозоро інформується громадськість про роботу уряду, тобто його цілі, ключові рішення та результати діяльності.

Для перевірки на відповідність нормативного регулювання цьому принципу варто звернутися до положень Регламенту Кабінету міністрів України, що встановлює процедурні аспекти проведення засідань Кабінету Міністрів України, порядок підготовки та прийняття рішень, визначає інші процедурні особливості його діяльності [154]. Ним врегульовані питання організації та

проведення засідань, скликання, формування порядку денного, надання матеріалів, порядок обговорення та прийняття рішень, доведення рішень до виконавців, а також інформування громадськості.

Принцип сьомий у переліку принципів, що визначений вище, визначає, що парламент повинен мати впливи на формування державної політики. Зокрема, мають бути на практиці задіяні систематично парламентські процедури щодо координації урядового процесу прийняття рішень. Також спеціалізовані парламентські комітети повинні бути задіяні у виконанні своїх наглядових функцій, щоб створити можливості парламенту обговорювати, вивчати та вносити зміни до законопроектів. Натомість міністри повинні брати участь у роботі парламенту, коли обговорюються питання, що стосуються сфери впливу того чи іншого міністра. Також повинна надаватися парламенту інформація про законопроектну діяльність уряду щороку відповідно до календаря парламентського планування, а також встановлені механізми, які послідовно забезпечували б систематичний розгляд урядом парламентських законопроектів.

Законопроектна діяльність уряду врегульована главою 2 Регламенту Кабінету Міністрів України. Саме цим нормативним актом визначається процедура підготовки та подання до парламенту законопроекту. Стосовно парламентських контрольних повноважень, то Основний Закон відносить до компетенції Верховної Ради України повноваження щодо здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до конституції та законів (п. 13 статті 85 Конституції України), а Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» унормовує процедуру розгляду питань, пов'язаних з парламентським контролем за діяльністю Кабінету Міністрів України (глава 38 закону) [164].

Наступний принцип стосується урядової вертикалі та спрямований на те, що організаційні структури, процедури та розподіл штатних працівників міністерств повинні забезпечувати реалізацію розробленої політики та відповідати цілям уряду. Зокрема, законодавство повинне визначати структуру, повноваження та відповідальність міністерств та інших центральних органів

виконавчої влади, відповідальних за розробку політики. Як правило, ключові функції щодо формування політики повинні залишатися у міністерствах і не передаватися підпорядкованим органам. Процедурні питання розробки політики управління такою розробкою, управлінські рівні, які відповідають за ці функції та спосіб делегування відповідальності встановлюються чіткими внутрішніми процедурами міністерств. Відповідно інституційні рамки та розподіл персоналу відображають навантаження на департаменти міністерств з метою виконання урядових зобов'язань.

У вітчизняному правовому регулюванні Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» визначено види таких органів, їх завдання, керівництво, апарат, а також утворення їх територіальних органів [166]. Граничну чисельність державних службовців і працівників апарату міністерства затверджує Кабінет Міністрів України, положення про те чи інше міністерство або інший центральний орган виконавчої влади затверджує також Кабінет Міністрів України. До повноважень міністра віднесено затвердження положень про самостійні структурні підрозділи апарату міністерства, затверджує структуру апарату міністерства і його територіальних органів, утворює, ліквідовує, реорганізовує територіальні органи міністерства, структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи (стаття 8 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»). Штатний розпис та кошторис міністерства затверджує державний секретар за погодженням з Міністерством фінансів.

Дев'ятим принципом у переліку визначається наступний: процедури європейської інтеграції та інституційна структура становлять невід'ємну частину процесу розробки політики та забезпечують систематичне та своєчасне транспонування *acquis*. Цей принцип реалізується через нормативне встановлення процедури та визначення відповідальності профільних міністерств та інших урядових органів за транспонування *acquis*. Процес транспонування *acquis* має бути невід'ємною частиною загального процесу розробки державної політики, з чітко визначеними обов'язками для всіх відповідних структурних

підрозділів щодо планування, координації та моніторингу, а також повинна забезпечуватися відповідність Конституції та національній правовій системі. Відповідно, правовий доробок співдружності має бути перекладено національною мовою.

Крім того, для реалізації цього принципу держави повинні створювати внутрішні структури (відділи європейської інтеграції тощо), що координують відповідне транспонування *acquis*, тісно співпрацюють з іншими органами та структурними одиницями, проводять міжвідомчі консультації, вирішують конфлікти під час розробки політики та процесу транспонування законодавства. Проводячи аналогію у національному законодавстві, то варто відмітити повноваження Директорату стратегічного планування та європейської інтеграції Міністерства юстиції України щодо координації роботи інших структурних підрозділів апарату Мін'юсту, територіальних органів та підвідомчих установ щодо забезпечення формування державної політики у сферах компетенції Мін'юсту та забезпечення її відповідності положенням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, іншим міжнародним зобов'язанням держави, координація в межах компетенції діяльності Мін'юсту з питань європейської інтеграції, співробітництва з міжнародними організаціями [121] тощо.

Наступний принцип із наведеного вище переліку націлює на те, що процес вироблення політики та розробки нормативного регулювання базується на фактичних даних, а оцінка впливу актів регулярно використовується у діяльності міністерств. Даний принцип напряду пов'язаний із нормативним врегулюванням типів аналітичних процесів, вимог та стандартів, що очікуються від профільних міністерств. Аналіз завжди повинен ґрунтуватися на актуальних та релевантних даних.

Одинадцятий принцип серед тих, що представлені у аналітичному документі SIGMA, передбачає інклюзивність у формуванні політики та законодавства, яка забезпечується активною участю суспільства у процесах

координації [51, с. 37]. Означений принцип супроводжується вимогою наявності процедур, що дозволяють проводити ефективні консультації з громадськістю, надаючи можливість неурядовим організаціям та громадянам впливати на державну політику. Залучення зацікавлених сторін та забезпечення справжнього діалогу сприятиме використанню потенціалу консультантів при розробці політики з питань що розглядаються. Відповідно, уряд повинен ефективно підтримувати зв'язок та проводити конструктивні дискусії для того, щоб погляди консультантів формували та впливали на політику, а також на остаточні рішення уряду.

Стосовно питання впровадження цього принципу в діяльність публічної адміністрації, то у відповідності до положень Регламенту Кабінету Міністрів України проводяться публічні консультації з представниками заінтересованих сторін щодо проектів актів уряду (стаття 42 Регламенту). Для проведення публічних консультацій проекти нормативно-правових актів Кабінету Міністрів разом з матеріалами до них оприлюднюються розробником на його офіційному веб-сайті. Основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики врегульовується Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [143].

Цим порядком унормовується процедурні аспекти проведення консультацій з громадськістю. Так, вони проводяться з питань, що стосуються реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, а також із питань суспільно-економічного розвитку держави. Їх результати враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі. Положенням визначено, що консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Разом із тим, консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з

громадськістю та вивчення громадської думки з одних і тих самих питань можуть проводитись одночасно. До того ж, порядок також регламентує, що електронні консультації з громадськістю проводяться у підрубриці «Електронні консультації з громадськістю» рубрики «Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту органу виконавчої влади.

Крім наведеного вище, проект акта уряду, яким імплементується законодавство Європейського Союзу, надсилається до Європейської Комісії для проведення консультацій. У випадку, коли до проекту акта Кабінету Міністрів, надісланого до Європейської Комісії, надано рекомендації щодо врахування у проекті акта положень права Європейського Союзу або зауваження щодо невідповідності такого проекту акта *acquis* ЄС, головний розробник повинен враховувати такі рекомендації та зауваження або обґрунтовує недоцільність їх урахування.

Останній принцип у наведеному переліку перегукується із принципом правової визначеності. Він передбачає, що законодавство повинно бути однорідним за структурою, стилем та мовою, а також загальнодоступним, вимоги до законопроектної діяльності застосовуються однаково в усіх міністерствах. Наведені вимоги втілюються в життя через забезпечення узгодженості та якості при розробці нормативних актів, доступності для громадськості. Адміністративні вказівки, документи, директиви, бюлетені з тлумаченням або інші акти, які не мають сили закону, але мають регулятивний вплив, мають бути чіткими та легко доступними.

Втілення відповідного принципу у національне законодавство здійснене у Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації [141]. Зокрема, ним визначено основні вимоги нормопроєктувальної техніки, при яких нормативно-правовий акт повинен:

- розроблятися з урахуванням його галузевої належності, відповідати за обсягом регламентації визначеному в ньому предмету правового регулювання;
- повинен бути ясним, чітким, зрозумілим, стислим і послідовним;

повинен бути внутрішньо узгодженим, мати логічно побудовану структуру

не повинен містити повторів норм права, які містяться в інших нормативно-правових актах;

не повинен містити суперечливих норм права;

не повинен дублювати однакові за змістом положення, які містяться в тексті цього нормативно-правового акта;

не повинен включати положень, що належать до одного й того самого предмета правового регулювання.

Крім того, положення нормативно-правового акта мають бути викладені однозначно і не допускати різного тлумачення, а одне й те саме слово не може вживатися для вираження різних понять. Уживання синонімів для вираження одного й того самого поняття необхідно уникати, не повинні вживатися слова й терміни іншомовного походження за наявності рівнозначних слів і термінів у державній мові тощо.

Таким чином, відповідні європейські принципи об'єднані у чотири ключові вимоги, на виконання вимог яких вони спрямовані. По-перше, органи публічної адміністрації формують добре організовану, послідовну та компетентну систему; на виконання цієї вимоги існує два принципи: центральний орган повинен бути уповноваженим виконувати всі важливі функції та мають бути наявні чіткі горизонтальні процедури управління національним процесом європейської інтеграції та орган, які ці процедури застосовує.

По-друге, вимога існування гармонізованого, узгодженого з фінансовими можливостями планування, що забезпечує досягнення поставлених цілей реалізується за допомогою таких принципів: принцип узгодженості планування з урядовими цілями у цілому та фінансовими можливостями; наявність гармонізованої та інтегрованої у внутрішню політику системи планування для всіх процесів, що стосуються європейської інтеграції; необхідність забезпечення громадського контролю у процесі публічного адміністрування.

По-третє, існує вимога прозорого прийняття рішень публічною адміністрацією у відповідності до законодавчих вимог та зі збереженням процедур парламентського контролю. На виконання цієї вимоги існує два принципи: прозорості прийняття рішень, вимоги застосування професійних суджень адміністрації та забезпечення юридичної відповідності рішень; та наявність процедур парламентського контролю та впливу на формування державної політики.

По-четверте, вимога інклюзивної, заснованої на об'єктивних показниках політики та законодавстві, реалізується за допомогою наступних принципів: організаційні структури, процедури та розподіл працівників органів публічної адміністрації повинні забезпечувати реалізацію розробленої політики та відповідати цілям уряду; процедури європейської інтеграції та інституційна структура становлять невід'ємну частину процесу розробки політики та забезпечують систематичне та своєчасне транспонування *acquis*; процес вироблення політики та розробки нормативного регулювання базується на об'єктивних показниках, а оцінка впливу актів регулярно використовується у діяльності органів; принцип інклюзивності, що забезпечується активною участю суспільства у процесах координації; а також вимога до нормативного масиву, що повинно бути однорідним за структурою, стилем та мовою, а також загальнодоступним, вимоги до нормопроектної діяльності повинні застосовуватися однаково в усіх органах публічної адміністрації.

Зasadничими європейськими принципами адміністративного права також є принципи належного урядування (*good governance*) та належного адміністрування або належного управління (*good administration*).

Не дивлячись на те, що поняття «належне врядування» існує як у державотворчому, так і в академічному дискурсі вже давно, воно не має загальноприйнятого визначення. І це не дивно. Концепція належного врядування є дуже багатогранною, вона має різні організаційні рівні застосування: держава, громада, суспільство, переслідує різні цілі, вона піддавалася та продовжує піддаватися впливу таких процесів, як глобалізація, передача повноважень та

аутсорсинг, а також діджиталізація. У європейському правовому просторі цей термін використовується з великим ступенем гнучкості [12].

Починаючи тлумачення поняття, варто відмітити, що навіть термін «урядування», як правило, має особливі та різні фокуси та стосується різних інститутів, механізмів та усталеної практики, за допомогою якої країна здійснює управління, адміністрування, регулювання та реалізацію повноважень, виконує свої обов'язки та розпоряджається державними ресурсами. Проте, визначення «урядування» різні суб'єкти для різних цілей та у різних часових рамках. Одним із таких визначень варто відмітити значення терміну «врядування» як процесу розпорядження владою відповідними публічними інститутами, до якого реально можуть залучитися зацікавлені суспільні групи (stakeholders), громадяни [117, с. 53]. Звідси, так зване «належне врядування» або «добре врядування», а в оригінальному варіанті «good governance» вважається необхідним елементом демократичного політичного режиму та позначає процес управління, що здійснюється органами влади, в якому беруть участь зацікавлені організаційні структури громадянського суспільства, представники бізнесу, приватні особи.

У світовій практиці на доктрині існує не одне визначення категорії належне урядування. Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) у 1995 р. визначила врядування як здійснення політичних, економічних та адміністративних повноважень на всіх рівнях управління справами країни. Воно включає складні механізми, процеси, взаємозв'язки та установи, за допомогою яких громадяни та групи формулюють свої інтереси, здійснюють свої законні права та обов'язки та опосередковують їх розбіжності. Наступні документи ПРООН розширили та досконаліше розробили цю концепцію, а вже із 2002 року ПРООН використовує термін «демократичне врядування», що означає систему управління, яка забезпечує права людей, їх свободи, які слід поважати, участь у рішеннях прийнятті рішень громадянами, які впливають на їх життя. Демократичне управління означає, що: поважаються права та свободи людини, дозволяючи їм жити з гідністю; люди беруть участь у рішеннях, що впливають на їхнє життя; особи, які приймають рішення, можуть притягуватися до

відповідальних; інклюзивні та справедливі правила, установи та практики регулюють соціальні взаємодії; жінки є рівноправними партнерами з чоловіками в приватній та публічній сферах життя та при прийнятті рішень; відсутня дискримінація на основі раси, етнічної приналежності, класу, статі або будь-якої іншої ознаки; потреби майбутніх поколінь відображаються в поточній політиці; економічна та соціальна політика відповідає потребам і прагненням людей; економічна та соціальна політика спрямована на викорінення бідності та розширення свободи вибору людини [14, с. 51].

Чіткі характеристики та атрибути поняття «належного урядування» з'явилися із прийняттям Резолюції Комісії з прав людини 2000/64 під назвою «Роль належного врядування у забезпеченні прав людини» [12]. Вона визначила засадничі ознаки та елементи належного врядування: прозорість, відповідальність, підзвітність, участь, чутливість до потреб людей. Положення цієї резолюції також безпосередньо поєднали поняття «належне врядування» із формуванням придатних умов для забезпечення прав людини, сприянням зростанню і сталим людським розвитком.

У одних визначеннях характеристика належного урядування здійснюється через принципи верховенства права, прозорості, відповідальності, участі та ефективності [34]. В інших, аналізуються повага до прав людини, безпека угод, ефективне управління, демократичні політичні інститути [36]. Зокрема, Управління Верховного комісара ООН з прав людини надало робоче визначення належного врядування: «це процес, за допомогою якого публічні інституції ведуть публічні справи, управляють ресурсами та гарантують реалізацію прав людини способом, по суті вільним від зловживань та корупції та з належним урахуванням верховенства права» [23, с. 3]. Деякі з пропонованих визначень мають більш практичний зміст. Так, зокрема, якість урядування обґрунтовується та вимірюється «впливом влади на якість умов життя, що створюється громадянам» [26]. Визначення ОЕСР включає політичний аспект а саме, належне врядування пов'язується із «використанням політичної влади та здійсненням контролю в суспільстві щодо управління його ресурсами для

соціального та економічного розвитку».

З метою прагматичного спрощення концептуальних рамок поняття належного врядування акцент переноситься з визначення на його складові або перелік чи переліки таких складових. Варто погодитися із думкою, що «єдиним варіантом операціоналізації складних концепцій, таких як адміністрування, є їх «деконструкція» [21]. Ця деконструкція у даному випадку проводиться визначенням складових поняття, які були б придатними поточному використанню у багатьох доступних визначеннях управління та відповідали би потребам у політичній, популярній та науковій сферах. Однак, часто, порівнявши ці складові, можна прийти до висновку, що вони не є рівнозначні та їх порівнювати не у всіх випадках видається за можливе. Так, дослідження, зроблені для Світового банку, включають: ефективність управління, підзвітність, якість регулювання, відсутність насильства, політична стабільність, верховенство закону і боротьба з корупцією при аналізі належного урядування [53]. Праці, що видані в середовищі Європейського Союзу роблять акцент на підконтрольності, участі, відкритості, ефективності, пропорційності та субсидіарності [19], хоча у хронологічно наступних джерелах даний каталог дещо трансформується. Починають включатися захист прав людини, демократизація, підвищення ролі громадянського суспільства, зміцнення законності та підвищення якості правосуддя, децентралізація та реформування публічного управління [15].

У останніх дослідженнях ОЕСР виділяють вісім вимірів адміністрування:

- недискримінація та рівність (виключає обмеження чи переваги, які ґрунтуються на таких підставах, як колір, стать, мова, релігія, національне чи соціальне походження, інвалідність чи інший статус, що веде до наміру чи наслідків скасування або порушення прав людини та основних свобод);
- участь (фокусується на способах участі громадян у політичних та громадських справах, включаючи реєстрацію для голосування, голосування та участь у виборах, доступ до посад на публічній службі, та

залучення, індивідуально або як члени політичних партій та інших неурядових організацій, у політичних діяльності);

- відкритість (стосується питань доступу до інформації та прозорості процедури прийняття рішень);
- доступ до правосуддя та його якість (стосується здатності людей захищатись і забезпечити їх права та отримати справедливе вирішення проблем, що розглядаються, якщо це необхідно, через неупереджені формальні чи неформальні інститути правосуддя та з відповідною юридичною підтримкою);
- чуйність (стосується питання, чи мають люди право висловити своє задоволення чи незадоволення результатами діяльності уряду);
- відсутність корупції (означає нетерпимість до корупції, рівні та схеми корупційних практик, що піддаються спостереженню та реакцію держави на корупцію);
- довіра (фокусується на довірі людей до установ, а також до інших людей);
- безпека (ця складова стосується рівнів та моделей злочинності, сприйнятті безпеки, вимірювання жертв, безпосередньо спровокованих збройними операціями, та якості правоохоронної системи) тощо [23, с. 4-5].

У зв'язку із наведеним, варто відмітити, що права людини, верховенство права і демократія є складовими базовими ат вихідними. Вони є більш фундаментальними у порівнянні з іншими, які зазначені у цитованих вище тлумаченнях належного урядування, що було вже висловлено на європейській конференції з цього питання [46].

Належне урядування є концептуальним відображенням складових системи управління, які повинні бути присутні чи які повинні бути забезпечені. Проте її недоліком є відсутність чіткості, вичерпності і лаконічності. На жаль, дана концепція все ще залишається концепцією із нескінченними визначеннями. Тому перед її використанням слід деталізовувати ат вказувати про які саме

елементи належного урядування йдеться, або про яке із його тлумачень мова. Це є недоліком цієї досить об'ємної та корисної правової категорії, оскільки поняттями без сталих формулювань можна як підтвердити, так і спростувати те саме положення або твердження.

Наступною концепцією, що відображає зміст європейських принципів, є концепція «good administration». Термін «good administration» частіше за все перекладається як «належне адміністрування» та «належне управління». У рішеннях Судів Європейського Союзу ця термінологія не є завжди однаковою у всій судовій практиці. Окрім використання формулювань «good administration» [36], суди ЄС також вживають термін «proper administration» [8], «sound administration» [10] у відповідних справах.

Належне врядування, про яке вже йшлося, та належне адміністрування пов'язані між собою поняття, хоча позначають вони частково відмінні правові явища і процеси. Концепція належного адміністрування у європейському праві може розглядатися як частина ширшої концепції належного врядування, яка спирається на принципи демократичного суспільства, заснованого на верховенстві права та ефективній європейській політиці. Щодо нормативного визначення співвідношення даних понять, то навіть на рівні права Ради Європи (у Рекомендації (2007)7) встановлено, що «належне управління є аспектом належного врядування» [41].

Тлумачення належного адміністрування варіюється залежно від позиції аналізу. З однієї точки зору належне адміністрування може розглядатися як право людини у відносинах з адміністративними органами, тоді як з іншої точки зору концепція може бути визначена як сукупність адміністративних обов'язків, вимога або стандартів, що висуваються до публічних органів. Тому належне адміністрування можна розглядати як парасольку, яка може бути включена як до загальних, так і до спеціальних принципів адміністративного права..

Українська адміністративно-правова доктрина на даний час ясного та рельєфного наукового їх визначення та достатньо розбірливого обґрунтування не наводить, хоча обидва поняття та категорії широко використовуються у

літературі як науковій, так і публіцистичній [79, с. 47]. Доктринальне визначення широкого поняття належної адміністрації в зарубіжній науці зводиться до розуміння «засобу для опису системи правозастосовних процедурних та матеріальних вимог, що постійно змінюються, яким повинна відповідати сучасна публічна адміністрація» [38, с. 338].

Нормативне врегулювання поняття та стандартів «належного адміністрування» закріплені в рекомендаціях та резолюціях Ради Європи, а також в окремих елементах «*acquis communautaire*». Принципи та стандарти відносин органів публічної адміністрації з громадянами, закріплені в договорах про заснування ЄС та Європейського співтовариства; законодавстві ЄС; Ніщській хартії основоположних прав; рішеннях Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у Страсбурзі, рішеннях Європейського суду справедливості у Люксембурзі; Кодексі Європейського омбудсмена належної адміністративної поведінки, національному праві, що застосовується до діяльності публічних адміністрацій, залучених до процесу імплементації політик ЄС та Європейських співтовариств; конвенціях, резолюціях та рекомендаціях РЄ тощо.

Не дивлячись на те, що Хартія основоположних прав визначає принципи належного адміністрування як основні права людини у відносинах з владою (стаття 41 Хартії), нормативні корені принципу «*good administration*» впливають із Європейської конвенції 1950 р. Також Резолюція (77) 31, прийнята в рамках Ради Європи, стала значним кроком на шляху до визначення принципів належного адміністрування, хоча тлумачення самого поняття в ній прямо не міститься [43]. Але серед викладених у додатку до резолюції принципів, є також право бути заслуханим, право на доступ до інформації, право на юридичну консультацію, обов'язок обґрунтовувати адміністративні рішення і нарешті обов'язок державних органів сприяти можливості звернення осіб рішення.

Рада Європи також видала довідник під назвою «*The Administration and You*», в якому чітко пояснюються загальні принципи належного адміністрування в європейських країнах [47]. Проте серед систематизованих нормативних документів Європейського Союзу, що стосується питання належного

управління, варто виділити Кодекс Європейського омбудсмена належної адміністративної поведінки, в якому принципи належного адміністрування були викладені більш докладно.

Хартія фундаментальних прав Європейського Союзу була проголошена Президентом Європейського парламенту та Радою, а також вона була проголошеною у грудні 2007 року паралельно з Лісабонським Договором про Європейський Союз. Хартія основоположних прав є загальнообов'язковим документом, вона має таке ж юридичне значення, як і договори, оскільки це прямо передбачено у п. 1 ст. 6 Лісабонського договору, що набрав чинності 2009 року [52].

Численні права, які передбачені відповідною Хартією, регулюють адміністративні правовідносини та формують сутнісний зміст поняття «належне адміністрування». Хартія основоположних прав при визначенні адміністративних принципів базується на праві належного адміністрування, що регламентоване статтею 41, праві доступу до документів, регламентоване статтею 42 і праві звернення до Омбудсмена, визначене статтею 43 цього документу. Однак, крім наведених до адміністративних прав слід віднести право на захист персональних даних, право звертатися до Європейського парламенту, рівність перед законом, недискримінації, принцип рівності між чоловіками і жінками, право на культурне, релігійне та мовне розмаїття в Європейському Союзі, право на ефективний засіб правового захисту та на справедливий судовий розгляд тощо.

Так, у статті 41 Хартії основоположних прав визначено загальні стандарти адміністративної поведінки, а також те, що належне адміністрування повинно базуватися на принципах справедливості, неупередженості і розумних строків. У Хартії йдеться, що кожна людина має право на неупереджений, справедливий розгляд його справи упродовж розумного строку інститутами та органами Європейського Союзу [189]. А сам зміст поняття належного адміністрування формується у наступних позиціях:

право кожної людини на доступ до матеріалів, що її стосуються, при

дотриманні законних інтересів конфіденційності, а також професійної та комерційної таємниці;

право кожної людини висловити свою думку до того, як до неї персонально будуть застосовані заходи, що можуть потягти за собою несприятливі для неї наслідки;

обов'язок адміністративних органів мотивувати прийняті рішення;

право на відшкодування шкоди, заподіяної інститутами або службовцями при виконанні ними своїх обов'язків, відповідно до загальних принципів права держав-членів.

Положення європейського Кодексу належної управлінської поведінки утворюють сукупність принципів і стандартів, які еволюціонували в практиці правозастосування і правосудді ЄС та його держав-членів та докладно регулюють, що саме означає на практиці право на належне управління. Крім того, як зазначає Омбудсмен в останній версії кодексу, елементи кодексу «перегукуються ... з основним правом на належне управління, яке закріплено в статті 41 Хартії основних прав Європейського Союзу» [48, с. 4]. Таким чином, цей кодекс можна вважати докладним викладом статей 41 та 42 Хартії основних прав Європейського Союзу. За загальним підходом їх розподіляють на загальні принципи адміністративного права, принципи адміністративної процедури та неправові стандарти [29].

Так, до загальних принципів адміністративного права відносять принцип законності, пропорційності, неприпустимості зловживань повноваженнями, недискримінації, принципи безсторонності та незалежності, принцип законних очікувань, послідовності та інформування; захисту даних та доступу до інформації і документів.

До принципів адміністративної процедури, такі як інформування громадськості, об'єктивність, справедливості в сенсі справедливого, неупередженого і розумного ставлення, підтвердження одержання звернення та визначення компетентної посадової особи, право на використання мови громадянина, право бути вислуханим і робити заяви, повідомлення про рішення,

обов'язок повідомляти про підстави для прийняття рішення, розумного строку для прийняття рішення, вказівка на можливість оскарження. Серед не правових стандартів виділяють ті, що стосуються питань службової етики, що містяться в порядках про манери поведінки, ведення належного обліку і потребу в публічності самого кодексу.

Щодо Європейського Союзу, слід зазначити, що в нещодавній резолюції Європейський Парламент звернувся до Комісії з проханням подати пропозицію щодо регламенту про Європейський закон про адміністративні процедури [18]. У детальних рекомендаціях щодо змісту означеної пропозиції Європейський Парламент визначив метою запитуваного регулювання, яке гарантувало б право на належне адміністрування за допомогою відкритого, ефективного та незалежного управління на основі європейського закону про адміністративне судочинство. Резолюція передбачає набір адміністративних принципів, які класифікуються як принципи належного адміністрування та кодифікуються у пропонованому регламенті.

Суди ЄС почали тлумачити та застосовувати принципи належного адміністрування у своїх правових оцінках та рішеннях з самого початку існування Європейського Співтовариства та давати їм змістовного наповнення. До цього призвело відсутність чіткого нормативного врегулювання у рамках ЄС, а також, відсутність консенсусу щодо принципів належного управління в установах ЄС та державах-членах [35, с. 263]. Принцип належного адміністрування у прецедентній практиці ЄС в основному обмежується процесуальними правами та принципами, які виникають в адміністративному процесі.

Якщо уважніше спостерігати за практикою ЄС, можна стверджувати, що принцип належного адміністрування вважається необхідною процедурною вимогою, яка по суті пов'язана з принципом турботи та належної ретельності [38]. Незважаючи на те, що принцип турботи беззаперечно розглядається як частина парасольки, що становить принцип належного адміністрування, суди ЄС використовували ці дві концепції, що збігаються між собою, у ряді справ,

створюючи враження плутанини в використанні термінів та понять [9].

Принципи належного урядування врегульовуються і у нормативному масиві, що приймається в рамках Ради Європи. Важливим етапом у правовій регламентації концепції належного урядування було затвердження Комітетом міністрів Ради Європи Рекомендації CM/Rec(2007)7 та додатку до нього у формі Кодексу належного адміністрування, текст якої включив до свого змісту найбільш важливі принципи належного адміністрування. Текст рекомендації формулювався групою Ради Європи проекту з адміністративних питань, перед якою стояла мета вивчити можливість підготовки зведеного модельного кодексу належного адміністрування, що уніфікував би усі принципи, якфі напрацьовані практикою і врегульовані рекомендаціями, резолюціями, а також Кодексом належної управлінської поведінки.

Зазначена рекомендація містить стандарти, пов'язані з прийняттям запитів від приватних осіб, ініціюванням прийняття управлінських рішень, участю приватних осіб у прийнятті окремих нормативних рішень, формами управлінських рішень, порядком їх набрання чинності та виконання. Такі конкретні норми регулювання процедурних питань прийняття адміністративних рішень становлять зміст другого розділу рекомендації. Третій розділ рекомендації містить дві статті, що врегульовують питання компенсацій за незаконні рішення публічної адміністрації та оскарження адміністративних рішень.

Положення Рекомендації CM/Rec(2007)7 спрямовані на втілення державами-членами належного адміністрування «в рамках принципів верховенства права і демократії» і «за допомогою організації та функціонування органів публічної влади при забезпеченні ефективності, результативності, обираючи найкращий засіб, щоб отримати кращі результати». Цією рекомендацією також передбачається необхідність впроваджувати належне адміністрування у практику діяльності владних суб'єктів шляхом прийняття стандартів, викладених в кодексі, забезпечення їх ефективного здійснення посадовими особами держав-членів та регіональних та місцевих органів влади.

Не дивлячись на те, що положення рекомендації не містять імперативних норм, їх безумовна цінність і значення полягає у способі викладу положень, які включають як функціональні, так і структурні механізми впровадження. В той же час, рекомендація не передбачає інструменти контролю та моніторингу, та не визначає обов'язки держав-членів повідомляти про заходи виконання поставлених у ній завдань. Тим не менше, очевидно цінним є намагання розробників зібрати, згрупувати та надати ознак організованості усім загальноприйнятим принципам належного адміністрування.

Стосовно питання розподілу повноважень публічної адміністрації, то положення рекомендації регламентують, що належне адміністрування передбачає обов'язкову наявність балансу між інтересами суспільства в цілому та інтересами держави та правами й інтересами, тих, на кого спрямовані дії публічної адміністрації – приватних суб'єктів. Відповідно для досягнення цієї цілі процедури, які застосовуються у відносинах приватна особа-публічна адміністрація, у окремих випадках спрямовані на захист інтересів інших осіб та суспільства в цілому, а не осіб, які звертаються із заявами, скаргами та іншими зверненнями до суб'єктів публічного адміністрування.

Висновки до розділу 3

Європейські принципи адміністративного права щодо розподілу повноважень публічної адміністрації є важливими для нашої країни з огляду на євроінтеграційний напрямок розвитку, дію європейської політики добросусідства стосовно України, яка спирається на спільні інтереси та цінності – демократію, верховенство права, повагу прав людини та соціальну згуртованість. Європейські принципи спрямовані на формування інституційної архітектури системи адміністрування, що забезпечувала б добре організоване та компетентну реалізацію політики, де центральні органи публічної адміністрації повинні мати повноваження та здатність виконувати завдання, пов'язані із загальним управлінням, а інституційна структура всередині та між окремими

структурами не повинна містити прогалини та дублювання, а також не повинна бути надмірно фрагментована.

Відповідні європейські принципи об'єднані у чотири ключові вимоги, на виконання вимог яких вони спрямовані. По-перше, органи публічної адміністрації формують добре організовану, послідовну та компетентну систему; на виконання цієї вимоги існує два принципи: центральний орган повинен бути уповноваженим виконувати всі важливі функції та мають бути наявні чіткі горизонтальні процедури управління національним процесом європейської інтеграції та орган, які ці процедури застосовує.

По-друге, вимога існування гармонізованого, узгодженого з фінансовими можливостями планування, що забезпечує досягнення поставлених цілей реалізується за допомогою таких принципів: принцип узгодженості планування з урядовими цілями у цілому та фінансовими можливостями; наявність гармонізованої та інтегрованої у внутрішню політику системи планування для всіх процесів, що стосуються європейської інтеграції; необхідність забезпечення громадського контролю у процесі публічного адміністрування.

По-третє, існує вимога прозорого прийняття рішень публічною адміністрацією у відповідності до законодавчих вимог та зі збереженням процедур парламентського контролю. На виконання цієї вимоги існує два принципи: прозорості прийняття рішень, вимоги застосування професійних суджень адміністрації та забезпечення юридичної відповідності рішень; та наявність процедур парламентського контролю та впливу на формування державної політики.

По-четверте, вимога інклюзивної, заснованої на об'єктивних показниках політики та законодавстві, реалізується за допомогою наступних принципів: організаційні структури, процедури та розподіл працівників органів публічної адміністрації повинні забезпечувати реалізацію розробленої політики та відповідати цілям уряду; процедури європейської інтеграції та інституційна структура становлять невід'ємну частину процесу розробки політики та забезпечують систематичне та своєчасне транспонування *acquis*; процес

вироблення політики та розробки нормативного регулювання базується на об'єктивних показниках, а оцінка впливу актів регулярно використовується у діяльності органів; принцип інклюзивності, що забезпечується активною участю суспільства у процесах координації; а також вимога до нормативного масиву, що повинно бути однорідним за структурою, стилем та мовою, а також загальнодоступним, вимоги до нормопроектної діяльності повинні застосовуються однаково в усіх органах публічної адміністрації.

Засадничими європейськими принципами адміністративного права також є принципи належного урядування (good governance) та належного адміністрування або належного управління (good administration).

Не дивлячись на те, що поняття належне врядування існує як у державотворчому, так і в академічному дискурсі вже давно, воно не має загальноприйнятого визначення, є багатограним, використовується з великим ступенем гнучкості та має різні організаційні рівні застосування: держава, громада, суспільство, переслідує різні цілі. Концепція належного адміністрування піддавалася та продовжує піддаватися впливу таких процесів, як глобалізація, передача повноважень та аутсорсинг, а також діджиталізація. Тим не менше його зміст пов'язується таким процесом публічного управління, при якому зацікавлені організаційні структури громадянського суспільства, представники бізнесу, приватні особи, громадяни та групи мають можливість формулювати свої інтереси та узгоджувати їх розбіжності, здійснювати свої законні права та обов'язки та трати участь в адмініструванні.

Концепція публічного адміністрування знайшла своє відображення в Хартії основних прав Європейського Союзу, Європейському Кодексі належної управлінської поведінки, Рекомендації CM/Rec(2007)7 Комітету міністрів Ради Європи та додатку до рекомендації у формі Кодексу належного адміністрування, тому її зміст є визначений більш чітко. Вимоги, які містить ця концепція зводиться до наступних: недискримінація та рівність (виключає обмеження чи переваги, які ґрунтуються на таких підставах, як колір, стать, мова, релігія, національне чи соціальне походження, інвалідність чи інший статус, що веде до

наміру чи наслідків скасування або порушення прав людини та основних свобод); участь (фокусується на способах участі громадян у політичних та громадських справах, включаючи реєстрацію для голосування, голосування та участь у виборах, доступ до посад на публічній службі, та залучення, індивідуально або як члени політичних партій та інших неурядових організацій, у політичних діяльності); відкритість (стосується питань доступу до інформації та прозорості процедури прийняття рішень); доступ до правосуддя та його якість (стосується здатності людей захищатись і забезпечити їх права та отримати справедливе вирішення проблем, що розглядаються, якщо це необхідно, через неупереджені формальні чи неформальні інститути правосуддя та з відповідною юридичною підтримкою); чуйність (стосується питання, чи мають люди право висловити своє задоволення чи незадоволення результатами діяльності уряду); відсутність корупції (означає нетерпимість до корупції, рівні та схеми корупційних практик, що піддаються спостереженню та реакцію держави на корупцію); довіра (фокусується на довірі людей до установ, а також до інших людей); безпека (ця складова стосується рівнів та моделей злочинності, сприйнятті безпеки, вимірювання жертв, безпосередньо спровокованих збройними операціями, та якості правоохоронної системи) тощо.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні наведено теоретичне узагальнення і здійснено вирішення наукового завдання, що полягає у обґрунтуванні сутності та виявленні і узагальненні характерних особливостей застосування принципів розподілу повноважень публічної адміністрації для формулювання теоретичних положень удосконалення законодавства в цій сфері. Основний науковий здобуток полягає в наступних положеннях:

1. Під принципами формування системи повноважень публічної адміністрації слід розуміти керівні правила та основні положення, які виражають сутність та лежать в основі формування системи публічної адміністрації та розподілу між її структурними одиницями повноважень відповідно до сучасних вимог розвитку держави. Сучасна юридична наука визначає два основні способи пояснення суті та змісту принципів: ідеальний та аксіологічний, тому при характеристиці їх змісту користуються термінами «ідея» або «цінність».

2. Регулююча дія принципів права стосовно суб'єктів владних повноважень має обмежену сферу впливу, однак, окрім загальних функцій (допомога при інтерпретації норм права, визначення підстав для перегляду правових актів, сприяння в подоланні прогалин у праві) принципи виконують і функцію підстави для дії в окремих випадках. Так, принципи можуть відображати загальні цілі та цінності, мету діяльності того чи іншого владного суб'єкта, що при здійсненні дискреційних повноважень владними суб'єктами є межею для здійснення адміністративного розсуду. Це є важливим аспектом, оскільки законодавство повинно прагнути збалансувати у рамках адміністративної діяльності визначеність і надійність та гнучкість.

3. Не дивлячись на спільність принципів права у різних державах, їх імплементація може призводити до появи різних вимог та стандартів. Це обумовлено тим, що позаправові елементи стають чинниками значних відмінностей в організаційно-правових структурах і системі регулювання публічного адміністрування в різних державах, адже принципи пов'язані з

політикою, економікою, мораллю, та загалом державотворенням. Крім того, сучасне право спрямовує свою регулятивну дію на предмети та відносини, які раніше не підпадали під дію норм права, зокрема правила професійної етики та культури. Так, принцип «належного адміністрування» є прикладом трансформації дискусії з питань адміністративної культури у сферу правового регулювання за допомогою принципів і стандартів.

4. Класифікація принципів розподілу повноважень публічної адміністрації може здійснюватися за різними критеріями, однак, найбільш виправданою є видовий розподіл на загальні та спеціальні принципи. Однак, загальні принципи, яким має відповідати формування системи повноважень публічної адміністрації, можуть бути ті, які стосуються усієї діяльності владних суб'єктів та є методологічними (наприклад, принципи законності, відповідальності, гласності, об'єктивності тощо). Тоді спеціальними будуть ті, які мають стосунок саме до формування компетенції (децентралізація, субсидіарність тощо). Разом із тим, останні можна вважати загальними, бо вони стосуються формування всієї системи повноважень публічної адміністрації та є наскрізними. У такому разі спеціальними можна визначити ті, які стосуються окремих видів повноважень: контрольних, установчих, регулятивних; або повноважень окремих органів: центральних та місцевих, чи одноособових та колегіальних.

5. Загальними принципами розподілу повноважень публічної адміністрації у роботі визначаються ті, що стосуються усієї галузі права, а спеціальними – що стосуються саме питання розподілу повноважень публічної адміністрації. Загальні принципи права є універсальними, мають найзагальніший характер та застосовуються і діють стосовно усієї діяльності владних суб'єктів, в тому числі і щодо розподілу повноважень, та є методологічними. Питання повноважень владних суб'єктів при аналізі через призму загальних принципів демонструють свою єдність із іншою правовою матерією адміністративного права та системи права загалом.

6. Акцентування при тлумаченні верховенства права на тому, що у порівнянні із законністю верховенство права наповнює правову матерію гуманістичними елементами теорії природного права є ознакою тяглості та впливів радянських підходів до принципів адміністративного права, оскільки пояснення корисних і позитивних ознак поняття «верховенство права» у співставленні із законністю нівелює та ставить під сумнів доцільність існування останньої як основи побудови системи публічної адміністрації. Узгодженими обов'язковими стрижневими елементами категорії «верховенство права», є законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права, юридична визначеність, заборона свавілля, доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю, дотримання прав людини та заборона дискримінації.

7. Для суб'єктів владних повноважень принцип законності не є одностороннім: він формується двома складниками, і саме обов'язок діяти відповідно до закону та обов'язок виявляти ініціативу для забезпечення виконання закону є тією ознакою, що відрізняє дію принципу законності на приватних суб'єктів та суб'єктів з владними повноваженнями. У процесі забезпечення прав громадян публічна адміністрація є «активним» суб'єктом, оскільки може затверджувати норми права, приймати акти застосування норм права, завдяки яким нормативні конструкції перетворюються на конкретні прояви поведінки суб'єктів правовідносин, а також бути безпосередніми суб'єктами правовідносин у сфері публічного управління. Разом із тим, публічна адміністрація є пасивним об'єктом, коли правовідносини із забезпечення прав громадян стосуються охорони від їх порушень саме органами публічної адміністрації.

8. Спеціальні принципи мають стосунок саме до формування компетенції, а не до інших напрямків діяльності та організаційних питань; до них належать такі як принципи розмежування та інтеграції, централізації та децентралізації, субсидіарності, функціональний та галузевий принципи.

Принцип розмежування стосується структури: органів, спеціальних установ публічної адміністрації, які наділені компетенцією та певним рівнем самостійності у прийнятті рішень. В його основі лежить загальна ідея розподілу в структурному відношенні різних видів органів, частина з яких організована у державну ієрархічну структуру. Принцип інтеграції формує функціональні компоненти системи публічної адміністрації: порядок прийняття рішень, обміну інформацією, здійснення контролю.

9. Іншою парою принципів, на яких базується розподіл повноважень публічної адміністрації між її елементами, є принципи централізації та децентралізації. Розуміння поняття «децентралізація» зумовлене особливостями, які визначаються пострадянським простором і тлумачиться як перерозподіл повноважень між центром та регіональними структурами на користь останніх, як делегування функцій і повноважень регіонам, як передачу повноважень і відповідальності за реалізацію державних функцій від центрального уряду до органів місцевого рівня. Разом із тим децентралізація також проявляється і у використанні колегіальності у способі прийнятті рішень на противагу одноосібному прийняттю рішень, використанні механізму погоджень та схвалень прийнятих рішень, обов'язковому врахуванню думки, наприклад, територіальної громади у процесі прийняття рішень за результатами місцевої ініціативи.

10. Традиційне розуміння субсидіарності як принципу, що націлює надання публічних послуг громадянами на найнижчому і найближчому до громадянина рівні, на якому ці послуги можуть бути ефективно реалізовані, має сенс лише у багаторівневих управлінських системах, в тому числі ієрархічно субординаційних. Разом із тим, традиційна організаційна модель публічної адміністрації на сучасному етапі сама по собі має тенденцію до децентралізації та плюралізації, тому для збереження значущості та дієвості цього принципу в нових умовах набувають поширення видозмінене тлумачення: у одних випадках обґрунтовується вертикальна та горизонтальна субсидіарність, в інших – її вузьке та широке розуміння.

11. Європейські принципи адміністративного права щодо розподілу повноважень публічної адміністрації є важливими для нашої країни з огляду на євроінтеграційний напрямок розвитку, дію європейської політики добросусідства стосовно України, яка спирається на спільні інтереси та цінності – демократію, верховенство права, повагу прав людини та соціальну згуртованість. Європейські принципи спрямовані на формування інституційної архітектури системи адміністрування, що забезпечувала б добре організоване та компетентну реалізацію політики, де центральні органи публічної адміністрації повинні мати повноваження та здатність виконувати завдання, пов'язані із загальним управлінням, а інституційна структура всередині та між окремими структурами не повинна містити прогалини та дублювання, а також не повинна бути надмірно фрагментована.

Відповідні європейські принципи об'єднані у чотири ключові вимоги, на виконання вимог яких вони спрямовані. По-перше, органи публічної адміністрації формують добре організовану, послідовну та компетентну систему; на виконання цієї вимоги існує два принципи: центральний орган повинен бути уповноваженим виконувати всі важливі функції та мають бути наявні чіткі горизонтальні процедури управління національним процесом європейської інтеграції та орган, які ці процедури застосовує.

По-друге, вимога існування гармонізованого, узгодженого з фінансовими можливостями планування, що забезпечує досягнення поставлених цілей реалізується за допомогою таких принципів: принцип узгодженості планування з урядовими цілями у цілому та фінансовими можливостями; наявність гармонізованої та інтегрованої у внутрішню політику системи планування для всіх процесів, що стосуються європейської інтеграції; необхідність забезпечення громадського контролю у процесі публічного адміністрування.

По-третє, існує вимога прозорого прийняття рішень публічною адміністрацією у відповідності до законодавчих вимог та зі збереженням процедур парламентського контролю. На виконання цієї вимоги існує два принципи: прозорості прийняття рішень, вимоги застосування професійних

суджень адміністрації та забезпечення юридичної відповідності рішень; та наявність процедур парламентського контролю та впливу на формування державної політики.

По-четверте, вимога інклюзивної, заснованої на об'єктивних показниках політики та законодавстві, реалізується за допомогою наступних принципів: організаційні структури, процедури та розподіл працівників органів публічної адміністрації повинні забезпечувати реалізацію розробленої політики та відповідати цілям уряду; процедури європейської інтеграції та інституційна структура становлять невід'ємну частину процесу розробки політики та забезпечують систематичне та своєчасне транспонування *acquis*; процес вироблення політики та розробки нормативного регулювання базується на об'єктивних показниках, а оцінка впливу актів регулярно використовується у діяльності органів; принцип інклюзивності, що забезпечується активною участю суспільства у процесах координації; а також вимога до нормативного масиву, що повинно бути однорідним за структурою, стилем та мовою, а також загальнодоступним, вимоги до нормопроектної діяльності повинні застосовуються однаково в усіх органах публічної адміністрації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Administrative law. Project Group on Administrative Law (CJ-DA). URL: <https://www.coe.int/en/web/cdcj/completed-work/standard-setting/administrative-law>
2. Alexy R. The Construction of Constitutional Rights. Dans *Revue française de droit constitutionnel*. 2012/3. № 91. P.465-477
3. Blair H. Spreading power to the periphery: A USAID Assessment of democratic local governance. Paper prepared for USAID's Center for Development Information and Evaluation. 1998. 68 p.
4. Blanke H.-J. The Protection of Fundamental Rights in Europe. The European Union after Lisbon, Constitutional Basis, Economic Order and External Action. Heidelberg: Springer- Verlag, 2012, pp. 159-232.
5. Brasil SM. Rules and principles in legal reasoning: a study of vagueness and collisions in artificial intelligence and law. *Inform Commun Technol Law*. 2001. №10. P. 67–77
6. Burns D., Hambleton R., Hoggett P. The Politics of Decentralisation. Revitalising Local Democracy. L.: Macmillan, 1994. 304 p.
7. Cankorel T. Cognitive classification of legal principles: A new approach to international legal training. *Ankara Law Review*. Vol. 5 No. 2 (Winter 2008). P. 165-200.
8. Case T-299/08 Elf Aquitaine SA v Commission. 2011. ECR II-02149.
9. Case T-88/13 P, Z v Court of Justice of the European Union [2015] ERC nyr of 19/6/2015
10. Case T-436/10 HIT Groep v Commission. 2015. ECR nyr of 15/7/2015
11. CM/Rec(2007)7: Recommendation of the Committee of Ministers to member states on good administration. URL: <https://rm.coe.int/16807096b9>
12. Commission on Human Rights resolution 2000/64. The role of good governance in the promotion of human rights. URL: <http://www.ohchr.org/>

13. Daci J. Legal Principles, Legal Values and Legal Norms: are they the same or different? *Academicus International Scientific Journal*. July 2010. MMX(2). P. 109-115
14. Deepening democracy in a fragmented world: UNDP Human Development Report, 2002. 277 p. URL:
http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/263/hdr_2002_en_complete.pdf
15. Draft Handbook on Promoting Good Governance in EC Development and Cooperation. European Commission. 2003. URL:
http://ec.europa.eu/europeaid/what/governancedemocracy/documents/final_draft_handbook_gg_en.pdf.
16. Dworkin R. Is Law A System of Rules? *Essays in Legal Philosophy*. R. Summers (ed.). 1968. 225 p.
17. Eggett C. The Role of Principles and General Principles in the 'Constitutional Processes' of International Law. *Netherlands International Law* 2019. Rev 66, 197–217
18. European Parliament Resolution of 15 January 2013 with Recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024 (INL)).
19. European Governance. A White Paper. European Commission. COM(2001). 25 July 2001. Brussels. URL: http://ec.europa.eu/white-papers/index_en.htm
20. Forsthoff E. *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*, Bd. 1, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., 1973
21. González S., and C. Smith. The accuracy of measures of institutional trust in household surveys: Evidence from the OECD Trust database. *OECD Statistics Working Papers*, 2017/11. Paris: OECD Publishing. URL:
<http://dx.doi.org/10.1787/d839bd50-en>
22. Groussot X. *Creation, Development and Impact of the General Principles of Community Law: Towards a jus commune europaeum?*: Lund University, Intellecta docsys, 2005. 622 p.

23. Handbook on governance statistics: Praia City Group, established under the auspices of the UN Statistical Commission. 2020. 250 p. URL: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/handbook_governance_statistics.pdf
24. Hart H. The concept of law. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. 332 p.
25. Hofmann C.H. Herwig, Rowe C. Gerard, Turk H. Alexander. Administrative law and policy of the European Union. Oxford Press, 2011, 976 p.
26. Huther J., Shah A. A Simple Measure of Good Governance in Public Service Delivery. Washington D.C., 2005, 140 p..
27. Joined Cases T-413/10 and T-414/10 Socitrel - Sociedade Industrial de Trefilaria, SA and Companhia Previdente - Sociedade de Controle de Participações Financeiras, SA v Commission. 2015. ECR nyr of 15/7/2015
28. Kelsen H., Paulson S. L. The Concept of the Legal Order. The American Journal of Jurisprudence, Volume 27, Issue 1. 1982, P. 64–84
29. Koprić I., Musa A., Novak G. Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space. Zbornik PFZ. 61, (5). 2011. 1524 p.
30. Leeuw De M. The European Ombudsman's Role as a Developer of Norms of Good Administration. European Public Law. 2011, vol. 17, pp. 349-368
31. Lopes P. M. The syntax of principles: genericity as a logical distinction between rules and principles. Ratio Juris. 2017. №30. P. 471–490.
32. Marcusson L. Principer inom den offentliga rätten. Offentlighetsrättsliga principer. 2012. 26 p.
33. Mendes J. Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour. European University. Institute Working Papers, Law 9. 2009. 19 p.
34. Municipal Association of Victoria. URL: <http://www.goodgovernance.org.au/>

35. Mustafa A. Comprehension of the Principle of Good Administration in the Framework of EU Administrative Law. *Journal of University of Human Development* . 2017. March 3(1). C.259-267
36. Meisel N. Is “Good Governance” a Good Development Strategy? The Organisation for Economic Co-operation and Development. November, 2007. URL: <http://www.oecd.org/>
37. Nanopoulos E. European Human Rights Law and the Normalisation of the Closed Material Procedure: Limit or Source? *The Modern Law Review*. 2015. vol. 78, pp. 913-944
38. Nehl H. P. Good Administration as Procedural Right and/or General Principle? in *Legal Challenges in EU Administrative Law*, Hoffman and Türk, Eds., ed: Edward Elgar, 2009, 334 p.
39. Rao S., Scott, Z. and Alam M. *Decentralisation and Local Government: Topic Guide* (3rd ed.). 2014. (Birmingham GSDRC, University of Birmingham). URL: https://www.researchgate.net/publication/282850735_Decentralisation_and_Local_Government_Topic_Guide
40. Raz J. Legal Principles and the Limits of Law. *Yale L.J.* 1972. Vol. 81. Iss. 5. P. 823-854
41. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on good administration. CM/Rec(2007)7. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>
42. Reichel J. God förvaltning i EU och i Sverige. p. 258 and 561, 2006
43. Resolution (77) 31. 1977. Of the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities, the Council of Europe
44. Shwarze J. *European Administrative Law*. London: Sweet& Maxwell, 2006.
45. Stein P., Shand J. *Legal Values in Western Society*. Edinburg University Press. URL: <http://law.hku.hk/lawgovtso-ciety/stein.pdf>.
46. Tanquerel T. Good administration at the service of good governance: safeguarding individual rights and implementing democratic decisions.

European Conference 29-30 November 2007. Strasbourg. URL:

<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/administrative%20law/conferences/>

47. The administration and you: Principles of administrative law concerning relations between individuals and public authorities. Kindle Edition. 2018. 70 p.
48. The European Code of Good Administrative Behavior. The European Ombudsman, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005. 20 p.
49. The Office of the High Commissioner for Human Rights. Official cite. URL: <http://www.ohchr.org/>
50. The People's Dictionary. URL: <http://www.dictionary.co.uk/browse.aspx?word=principle>.
51. The Principles of Public Administration. SIGMA. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>
52. The Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union. English edition. Volume 53. 30 March 2010. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.s002.01.ENG
53. Worldbank. Official cite/ URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007>
54. Авер'янов В. Б. Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права. Часопис Київського університету права. 2008. № 3. С.9-14.
55. Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф.. Науково-методичні засади проведення функціонального аналізу в органах виконавчої влади. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. Київ: Ін-Юре, 2002. 668с.

- 56.Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. Киев: «Наукова думка», 1990, 148 с.
- 57.Административное право зарубежных стран: учебник / Под. Ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. Москва: Спарк, 2003. 464с.
- 58.Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
- 59.Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
- 60.Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Третє видання. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2020, 584 с.
- 61.Бабін Б. В. Конституційний інститут децентралізації: аналіз світового досвіду. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
- 62.Березінська Н. Децентралізація: поняття, види та доцільність її реалізації. Вісник УАДУ при Президентові України. 1999. №1. 117-125с.
- 63.Бойко І., Мірошник О. Додайте до свого каталогу прав людини право на належне адміністрування. UPLAN. 2020, грудень. URL: https://uplan.org.ua/analytics/2583/?fbclid=IwAR19hm77zPfKaTuhh9TGH9nsBwRjboyb5qxwzsTjHiWnvfVvYmKt_eNbRi0
- 64.Бребан Ги, Французское административное право. Москва: Прогресс, 1988. 314 с.
- 65.Бровинська Н. Демократизація та регіональні аспекти трансформації в Україні. Розвиток демократії в Україні: Матеріали міжнар. наук. конф. Київ, 29 вересня - 1 жовтня 2000 р. Київ: Центр Освітніх Ініціатив, 2001. С. 725- 756

- 66.Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Нац. акад. держ. управ. при Президентові України. Київ, 2005. 178 с.
- 67.Бюджетний кодекс України: кодекс України від 08.07.2010. № 2456-VI. URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
- 68.Васильєв С.В. Принципи права в системі джерел цивільного процесуального права України. Університетські наукові записки. №1(45). 2013.С. 101-107
- 69.Веделъ Ж. Административное право Франции. Москва: Прогресс, 1973. 512с.
- 70.Верховенство права та права людини у світлі конвенції про захист прав людини та основоположних свобод: Практично-методичний посібник викладача. Київ, 2016. 860 с.
- 71.Воронов В. П., Скрипчук В. М. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Вип. 1. Харків: Право, 2001.
- 72.Гетьман-П'ятковська І. А. Ціннісний вимір взаємодії принципів права і принципів моралі. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 135-139.
- 73.Головатий С.П. Верховенство права: юридичний принцип, який в Україні офіційно визнаний та який має діяти. Українське право: матеріали міжнародної конференції «Верховенство права: питання теорії та практики». 2006. №1. С. 84-87 .
- 74.Данилюк І.В. Вертикальна та горизонтальна субсидіарність. Соціологія. № 3 (131). 2016. С. 96-101
- 75.Дворкін Р. Серйозний погляд на права. Київ: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2000. 519 с.

76. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року:
Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014. № 385. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
77. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. Львів: Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2002. 352 с.
78. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація / Під ред. Н. Р. Нижник. Київ: Вид-во УАДУ, 1997. 448 с.
79. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / За заг. ред. Авер'янова В. Б. Київ: Юстініан, 2007. 288 с.
80. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
81. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
82. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Київ: Центр політико-правових реформ. 2012. 212 с.
83. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади і фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН/ МПВСР. 2007. 269 с.
84. Деякі питання територіальних органів Міністерства юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.2019. № 870. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2019-%D0%BF>
85. Дія права: інтегративний аспект: монографія / за ред. Н. М. Оніщенко. Київ: Юридична думка, 2011. 360 с.
86. Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства) від 25.03.1957. . URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017

- 87.Доповідь європейської комісії «За демократію через право» № 512/2009 «Верховенство права» від 4 квітня 2011 року. CDL-AD(2011)003rev. Право України. 2011. № 10. С. 168-184
- 88.Дробуш І. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади. Право України. 2001. № 10. 20-24с.
- 89.Євроінтеграційний портал. URL: <http://pulse.eu-ua.org/>
- 90.Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи. К.І.С., 2019. 66 с.
- 91.Євтушенко О. Н., Андріяш В. І., Паровай К. О. Поняття і співвідношення централізації та децентралізації. Наукові праці. Державне управління. Випуск 255. Том 267. С. 54-59
- 92.Загальна теорія права: підручник; / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваїте, 2015. 392 с.
- 93.Загальна теорія права: підручник; за ред. О.В. Петришина. Харків: Право, 2020. 568 с.
- 94.Зайчук О. В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 22-28.
- 95.Звіт про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2019 році: URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/zvit-pro-hid-i-rezultati-vikonannya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-ukrayini-u-2019-roci>
- 96.Зозуля І.В. Особливості принципів розмежування компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Право і суспільство. №3. 2012. С. 55-64
- 97.Зоммерманн Карл-Петер. Принципы административного права. Дайджест публичного права. ИМП. 1(2016). С. 41-86
- 98.Іщенко М. П., Самойленко Л. Я. Основні шляхи оптимізації системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2012. С. 88-93

99. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації: монографія. Ужгород: Гражда, 2016. 220 с.
100. Карабін Т.О. Основні сучасні моделі децентралізації публічної влади. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти. За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. Ужгород: TIMPANI, 2015. 216 с.
101. Карабін Т.О. Принципи «good administration» у правотворчості у сфері публічного урядування. Публічне урядування, права людини і демократія: регіональний зріз євроінтеграції: монографія. Ужгород: вид-во УЖНУ «Говерла», 2015. 320 с.
102. Карабін Т.О. Проблеми визначення суб'єктного складу публічної адміністрації. Прикарпатський юридичний вісник. Випуск 3(9). 2015. С. 164-169
103. Карабін Т.О. Субсидіарність як вихідна ідея в розподілі повноважень публічної адміністрації. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Випуск 29. Частина 2. Том 4/2. 2014. С. 60-63
104. Коваль С. В. Категория принципов в философии права Р. Дворкина. Znanie Ponimanie Umenie. October 2019. С 237-244. URL: <https://www.researchgate.net/publication/336195036>
105. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
106. Козюбра М.І. Принцип верховенства права і права людини. Права людини і правова держава (до 50-ї річниці Загальної декларації прав людини): тези доповідей і наукових повідомлень (м. Київ, 10-11 грудня 1998 р.). Харків, 1998. С. 47-48
107. Колесніченко В.В. Принципи права Європейського Союзу: загальнотеоретичне дослідження: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Одеса, 2010. 36 с.

108. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація, місце і роль у правовій системі України. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2008. Т. 1. Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України. С. 689-704.
109. Колодій А.М. Принципи права України. Київ: Юрінком, 1998. 208 с.
110. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 42-46.
111. Колпаков В.К. Адміністративне право України. Київ: Юрінком інтер. 1999. 736 с.
112. Конституція України: Закон України від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
113. Концепція адміністративної реформи в Україні. Державна комісія з проведенні в Україні адміністративної реформи. Київ, 1998. 60с.
114. Кремена О. Л. Проблеми децентралізації в Україні. Молодий вчений. 2014. № 12(15). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/problemy-detsentralizatsii-v-ukraine>
115. Крупчан О. Формування компетенції місцевих органів публічної влади шляхом делегування повноважень. Юридична Україна. 2013. № 7. С. 14–19.
116. Культура й етика в публічному адмініструванні: наукова розробка / С.М. Серьогін, О.В. Антонова, І.І. Хожило та ін. Київ, 2010.
117. Лендшел М. О. Теорія «доброго врядування» як інструмент оцінки рівня демократичності управління в регіонах України (на прикладі Закарпатської області). Наукові записки. 2006. Том 57. Політичні науки. С. 53-60
118. Линьов К. О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ 2004. 20 с.

119. Мельничук Л.М. Принцип децентралізації влади як ключовий вектор модернізаційних перетворень у системі державного управління соціальним розвитком регіонів. Аспекти публічного управління. № 7-8 (21-22) липень-серпень . 2015. С. 77-84
120. Міністерство юстиції України. Офіційний сайт. URL: <https://minjust.gov.ua/m/departament-mijnarodnogo-prava>
121. Міністерство юстиції України. Офіційний сайт. URL: <https://minjust.gov.ua/m/direktorat-strategichnogo-planuvannya-ta-evropeyskoi-integratsii-5842>
122. Мірошниченко А. Принципи права як джерела земельного права України. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. № 81. 2009. С. 220-223
123. Мохова Ю. Л. Співвідношення централізації та децентралізації в структурній організації державного управління. Державне управління: удосконалення та розвиток № 4. 2017. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1064>
124. Мошак О. В. Правовий зміст принципу субсидіарності в умовах євроінтеграції України. LEX PORTUS № 3 (5)'2017. С. 35-48
125. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М.І. Київ: Ваіте, 2018. 472 с.
126. Оніщенко Н. М. Принцип законності: наукові реалії сьогодення. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 13-18.
127. Онупрієнко А. М. Принципи централізації та децентралізації в територіальній організації влади. Форум права. 2014. № 4. С. 224–227. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_4_40.pdf
128. Оперативний план Міністерства освіти і науки України на 2020 рік: наказ Міністерства освіти і науки України від 27.12.2019 р. № 1640. URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/news/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/2020/01/oper_plan_mon_2020_dodatok.pdf

129. Панченко Т. В. Принцип субсидіарності в сучасному демократичному розвитку: монографія. Харків: Майдан, 2011. С. 368
130. Пархоменко Н. М. Конституційна законність як мета, вимога та правовий режим: теоретичні аспекти. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 38-41
131. Пахомов І. Централізація і децентралізація виконавчої влади у сучасній Україні. Право України. 1997. № 12. С. 18–19.
132. Погребняк С. П. Загальні принципи права як джерело права. Вісник Академії правових наук України. № 1(64). 2011. С. 14-25
133. Погребняк С. П. Роль основоположних принципів у застосуванні права. Проблеми філософії права. 2008-2009. Том VI-VII. С. 124-134
134. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Харків. 2008. 240 с.
135. Полянничко А.О. Принципи права: сучасний загальнотеоретичний погляд. Університетські наукові записки. 2013. № 3(47). С.55-60
136. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Наукова думка, 2007. 586с.
137. Прийма С.В. Поняття принципу в аспекті співвідношення з суміжними категоріями. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2014. Випуск 28. С. 46-55
138. Принцип верховенства права: проблеми тлумачення та застосування в адміністративному праві / О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний, Л.Є. Кисіль, Ю.С. Педько, В.А. Дерещ, А.А. Пухтецька, А.В. Кірмач. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 77-82.
139. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017. № 1106: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text>

140. Про внесення змін до плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Постанова кабінету Міністрів України від 20 листопада 2019 р. № 1005. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-planu-zahodiv-z-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-z-t201119>
141. Про внесення змін до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації: Наказ від 15.05.2013. № 883/5 . URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/re23274?an=1&ed=2013_05_15
142. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011. №2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
143. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#n30>
144. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
145. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
146. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України; Стратегія від 21.07.2006 № 1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF/page2>
147. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ НАДС від 05.08.2016. № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>

148. Про затвердження Кодексу етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції: Рішення НА запобігання корупції від 17.05.2019. № 1382. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0625-19>
149. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2020 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09 вересня 2020 р. № 1133-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetni-a1133r>
150. Про затвердження Положення про Головне управління Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів в області, в місті, області: Наказ Мінагрополітики України від 12.04.2017. № 209. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0604-17#Text>
151. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015. - № 878 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>
152. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету міністрів України від 2 липня 2014 р. N 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text>
153. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2009. № 850. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-%D0%BF#Text>
154. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF/conv#n135>
155. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014. № 794-VII . URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18/page>
156. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25.05.2001. № 341/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>
157. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. URL:

158. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 .
№ 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
159. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у
сфері ринків фінансових послуг: Указ Президента України від 23.11.2011.
№ 1070/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011>
160. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015. № 580-
VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
161. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади:
постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014. № 442. URL:
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>
162. Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000. № 1682-III.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>
163. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014. - № 1697-VII
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
164. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від
10.02.2010. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
165. Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини: Закон України
від 23.12.1997. № 776/97-BP. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>
166. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від
17.03.2011. № 3166-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
167. Проект Державної стратегії регіонального розвитку на період до
2027 року. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/Proekt-Derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-period-do-2027-roku.pdf>
168. Протокол про застосування принципів субсидіарності та
пропорційності: Протокол ЄС від 02.10.1997. URL:
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_641

169. Пустовіт Ж.М. Актуальні проблеми прав і свобод людини і громадянина в Україні: навчальний посібник. Київ: КНТ, 2009. 232с.
170. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи №1594. 2007р.
URL:[https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/\[2007\]/\[Bratislava2007\]/Res1594_rus.asp](https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2007]/[Bratislava2007]/Res1594_rus.asp)
171. Рекомендація R (80)2 Комітету міністрів державам – членам щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11.03.80 р
172. Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення“ від 2 березня 2015 року № 213–VIII від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020
173. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання)Рішення Конституційного суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text>
174. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). Справа № 1-9/2009 від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/567>

175. Рябченко О. П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2000. 36 с.
176. Савчин М. В. Конституційні принципи та їх інтерпретація. Право України. 2017. №7. С. 30-38
177. Селиванов В. Права и свободы человека в демократическом, правовом государстве. Юридический вестник. 1998. №4. С.75–76.
178. Скакун О.Ф. Субсидіарність як принцип організації влади і управління в Україні і державах Європи: від Конституції Пилипа Орлика до Конституції України 1996 р. і європейської Брновської програми 2003р. Державне будівництво і місцеве самоврядування. 2006. Випуск 11. С. 69-78.
179. Справа № 815/121/17. Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 1 лютого 2017 року
180. Справа №522/7312/13-а. Постанова Верховного суду від 24 січня 2019 року.
181. Справа №541/2144/16-а. Постанова верховного суду від 17 квітня 2018 року.
182. Старчук О. В. Щодо поняття принципів права. Часопис Київського університету права. 2012. №2. С. 40-43
183. Сторожук І.П. Принцип оптимального поєднання централізації та децентралізації в місцевому управлінні. Університетські наукові записки. 2018. № 65. С.66-68
184. Стратегічний план діяльності Міністерства освіти і науки України до 2024 року. Затверджений міністром освіти і науки України 19 грудня 2019 року. URL:
https://mon.gov.ua/storage/app/media/news/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/2020/01/strat_plan_mon_2024.pdf
185. Тертишнік В.М. Принципи права та стратегія і практика судово-правової реформи. Право і суспільство. 2016. №6. С. 20-26

186. Тихомиров Ю. А. Публичное право. Учебник. Москва. Издательство БЕК, 1995. 496с.
187. Токовенко В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії. Монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 2001. 256 с.
188. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г.Г. Динис, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В.Менджул, Р.П.Натуркач, О.Я. Рогач, М.В. Савчин, І С. Сухан, П.А.Трачук, І.В.Хохлова; забаг. ред.. д.ю.н., проф. М.В. Савчина. Ужгород: ТІМРАІ, 2015. 216 с.
189. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524
190. Чеслав Порембські. Субсидіарність: два значення. URL: <http://iieci.usu.edu.ua/ua/blogs/subsidiarity-two-interpretations/>
191. Шевчук Б. М. Децентралізація. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Національна академія державного управління при Президентові України. Київ: НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 167-169.
192. Шемшученко Ю. С. Передмова. Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії: монографія. Київ: Юридична думка, 2008.
193. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. Ред.. О. Сироїд. [2-е вид., перероблене та доповнене]. Київ: «К.І.С.», 2009. 552с.

194. Юридична енциклопедія: в 6 т. редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.). Київ: Українська енциклопедія, 1999.Т. 2: Д - Й. 744 с.
195. Якубова А.С. Система принципів реалізації права молоді на працю. Актуальні проблеми права: теорія і практика. №25. 2012. С. 630-637.
196. Яутрите Б. Основные принципы административных процедур. Вороновські читання: збірник статей, доповідей та тез учасників міжнар. наук.-практ. конф, м. Львів, 5-6 жовтня 2018 р. Харків: Асоціація фінансового права України, 2018. 638 с. С. 61-66