

**ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ**

**CERTAIN ASPECTS OF DETERMINING THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE**

Актуальність статті полягає в тому, що територіальні громади є первинними суб'єктами місцевого самоврядування в Україні, а також основними носіями його функцій і повноважень, то правильне з'ясування переліку принципів, за якими слід здійснювати публічне адміністрування діяльності територіальних громад, слугуватиме гарною основою для подальшого практичного втілення процесу децентралізації влади, що відбувається на сьогодні в Україні. Метою статті є визначення поняття та системи принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад. Визначено поняття та систему принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, під якою розуміється сукупність основоположних ідей або засад, що являють собою фундаментальні вихідні положення, необхідні для організації та здійснення органами публічного адміністрування територіальних громад діяльності, спрямованої на ефективне та якісне виконання тих завдань, що поставлено перед ними. Систему принципів доцільно поділяти на загальні та спеціальні. Загальними принципами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні пропонується вважати: законність, гуманізм, демократизм, децентралізація, об'єктивність, публічність, соціальна спрямованість, оптимізація регулюючого впливу, керованість, комплексність та плановість. А до спеціальних засад адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні пропонується віднести наступні принципи: правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність органів публічного адміністрування територіальних громад у межах наданих їм повноважень; підконтрольність, підзвітність та відповідальність органів публічного адміністрування територіальних громад та їх посадових осіб перед жителями таких громад; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; спрямованість діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальної громади на якісне надання адміністративних послуг її жителям, захист інтересів відповідної громади та підтримання її спроможності.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, територіальні громади, принципи адміністративно-правового регулювання, принципи публічного адміністрування діяльності територіальних громад.

The relevance of the article lies in the fact that territorial communities are the primary subjects of local self-government in Ukraine, as well as the main bearers of its functions and powers, so the correct clarification of the list of principles according to which the public administration of the activities of territorial communities should be carried out will serve as a good basis for further practical implementation of the process of decentralization of power, which is currently taking place in Ukraine. The purpose of the article is to define the concept and system of principles of administrative and legal regulation of the activities of territorial communities. The concept and system of principles of administrative and legal regulation of the activity of territorial communities in Ukraine is defined, which is understood as a set of basic ideas or principles, which represent the fundamental initial provisions necessary for the organization and

implementation of activities aimed at the effective and high-quality performance of the public administration bodies of territorial communities tasks set before them. It is advisable to divide the system of principles into general and special ones. The general principles of administrative and legal regulation of the activities of territorial communities in Ukraine are proposed to be: legality, humanism, democracy, decentralization, objectivity, publicity, social orientation, optimization of regulatory influence, manageability, comprehensiveness and planning. And the following principles are proposed to be included in the special principles of administrative and legal regulation of the activities of territorial communities in Ukraine: legal, organizational and material and financial independence of public administration bodies of territorial communities within the limits of their powers; controllability, accountability and responsibility of public administration bodies of territorial communities and their officials to the residents of such communities; collegiality; combination of local and state interests; the orientation of the activities of the subjects of the public administration of the territorial community to the provision of high-quality administrative services to its residents, the protection of the interests of the respective community and the maintenance of its capacity.

**Key words:** *administrative and legal regulation, territorial communities, principles of administrative and legal regulation, principles of public administration of territorial communities.*

**Постановка проблеми.** Для того, щоб розробити дієвий та ефективний механізм публічного адміністрування діяльності територіальних громад в Україні доцільним є визначення принципів адміністративно-правового регулювання зазначеного виду діяльності. Оскільки принципи є основними засадами, що визначають сутність і призначення організації та діяльності будь-якої публічної структури [1, с. 68]. А територіальні громади здійснюють свої основні функції саме за допомогою різних публічних структур, зокрема і органів місцевого самоврядування.

Зважаючи на те, що територіальні громади є первинними суб'єктами місцевого самоврядування в Україні, а також основними носіями його функцій і повноважень, то правильне з'ясування переліку принципів, за якими слід здійснювати публічне адміністрування діяльності територіальних громад, слугуватиме гарною основою для подальшого практичного втілення процесу децентралізації влади, що відбувається на сьогодні в Україні.

Оскільки саме принципи адміністративно-правового регулювання покликані відображати закономірності, що об'єктивно існують у цьому різновиді правового регулювання та мають особливе значення для його організації та здійснення [2].

**Стан дослідження.** Дослідженню проблем визначення адміністративно-правового регулювання в окремих галузях суспільних відносин приділяли свою увагу такі, зокрема, вчені, як: Т.Л. Антонова, К.В. Барсуков, Ю.А. Будник, А.П. Гетьман, І.А. Городецька, В.А. Головка, Ю.С. Кіцул, В.А. Лазаренко, Д.В. Мамчур, А.В. Матвійчук, Ю.В. Пирожкова, В.В. Шеховцов, В.Д. Черній та інші. Проте, відзначимо, що у доктрині адміністративного права відсутні визначення як поняття так і системи принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад.

**Метою статті** є визначення поняття та системи принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В Юридичній енциклопедії під терміном «принцип» розуміються основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації [3, с. 110].

Оскільки органи місцевого самоврядування є публічною структурою, то принципи мають визначати основні керівні ідеї та настанови щодо організації та здійснення адміністративно-правової діяльності у сфері публічного адміністрування територіальних громад.

Значення принципів полягає також у тому, що вони утворюють певний каркас, який є опорою для всіх нормативно-правових актів, якими регулюється організація та діяльність державного інституту загалом чи окремих його ланок [1, с. 97]. Отже, саме принципи – це те, що має бути в основі будь-якої діяльності, насамперед її регулювання. Вони мають бути тим фундаментом, який має зумовити досягнення мети регулювання та виконання поставлених завдань за всіма напрямками [4, с. 109].

Переходячи до класифікації принципів адміністративно-правового регулювання слід відзначити, що у науці адміністративного права відсутня єдина думка з цього питання.

Наприклад, деякі вчені поділяють зазначені принципи на: 1) конституційні: законності; пріоритету прав і свобод людини і громадянина; гуманізму; демократизму нормотворчості і реалізації прав; 2) організаційно-функціональні: підзвітність і підконтрольність державних органів; відкритості і прозорості, ефективності; неупередженості [5, с. 36–40; 6, с. 13–16; 7, с. 269].

Тоді як Ю.В. Пірожкова пропонує таку систематизацію принципів регулювання: загальні - принципи системності, об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, гласності, змагальності, стимулювання; часткові - принципи, що застосовуються в різних підсистемах чи суспільних сферах (економічній, соціально-політичній, духовній), і принципи, що використовуються при аналізі різних суспільних явищ, організацій і інститутів; організаційно-технологічні - принцип єдиначальності, поєднання державного, регіонального і місцевого регулювання, конкретності, ієрархії, єдиначал, делегування повноважень [8, с. 70].

А на думку Д.М. Павлова принципи адміністративно-правового регулювання поділяються на: структурно-цільові, що відображають закономірності, відносини і взаємозв'язки раціональної будови «дерева» цілі; структурно-функціональні, що характеризують закономірності, відносини і взаємозв'язки будови функціональної структури; структурно-організаційні, пов'язані із закономірностями, відносинами і взаємозв'язками побудови організаційної структури; структурно-процесуальні, які дають уявлення про основні (визначальні) закономірності, відносини і взаємозв'язки раціонального й ефективного ведення діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування [9, с. 269].

С.В. Ківалов розглядає принципи класифікує на: 1) загальносистемні принципи (об'єктивність, демократизм, розподіл влади, правова впорядкованість, законність, публічність; 2) структурно-цільові (погодженість та взаємодоповнюваність цілей; підпорядкування приватних, локальних цілей загальним цілям державного регулювання); 3) структурно-функціональні (диференціація і фіксування функцій шляхом видання правових норм і їх закріплення у компетенції державних органів; концентрація та різноманітність функцій; відповідність впливу реальним вимогам та запитам об'єктів); 4) структурно-організаційні (єдність системи державної влади, яка забезпечує цілісність, погодженість і дієвість державно-регулюючих процесів; територіально-галузевий, який обумовлює залежність організаційних структур від території, галузі виробництва і послуг; різноманітність організаційних зв'язків у системі державного регулювання); 5) структурно-процесуальні (відповідність елементів регулюючої діяльності державних органів своїм функціям; конкретизація діяльності та особистої відповідальності за її результати; стимулювання раціональної і ефективної діяльності) [10, с. 165].

С.І. Бевз розглядаючи систему принципів адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності вважає, що система розглянутих принципів включає «принципи адміністративного права як положення, що можуть бути застосовані до будь-яких адміністративно-правових відносин незалежно від суб'єкта, об'єкта та їх змісту. Такі принципи можуть бути визначені як основні принципи адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, тоді як принципи державного управління та його напрямів – як спеціальні, тобто такі, що характерні саме для реалізації державного управління у сфері господарської діяльності [4, с. 111]. У цьому погляді заслуговує на увагу поділ принципів на основні, тобто загальні, а також спеціальні, тобто галузеві.

На думку А.А. Манжули до принципів правового регулювання діяльності науково-дослідних установ слід віднести: а) принцип системності; б) принцип динамізму; в) принцип компетентності та функціональності; г) принцип підпорядкованості або ж централізму [11, с. 7].

Безумовно, що кожна із наведених класифікацій має певне наукове та практичне значення. Проте вищенаведені позиції підтверджують і тези, що серед вчених відсутня єдина думка щодо підстав та критеріїв класифікації принципів адміністративно-правового регулювання, оскільки кожен вчений намагається побудувати власну систему принципів, відмінну від інших класифікацій і тим самим ускладнюючи розуміння розглянутої адміністративно-правової категорії.

На нашу думку, до побудови системи принципів доцільно підходити більш спрощено, виділяючи загальні принципи, тобто властиві для будь-якого виду адміністративно-правового регулювання, та спеціальні – принципи властиві окремому виду адміністративно-правового регулювання.

Схожу позицію пропонують у своїх дисертаційних дослідженнях О.Ш. Чомахашвілі [2] та Н.Ф. Вашук, яка проєктує різні класифікації принципів адміністративно-правового регулю-

вання на управлінський процес, який відбувається у сфері легкої промисловості України, відзначає, що «найбільш вдалим, на наш погляд, було б запропонувати класифікувати принципи адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості на конституційні або основні (фундаментальні), що знайшли своє закріплення у змісті Конституції України, та функціональні, тобто ті, що мають безпосередній стосунок до діяльності (активності) окремих державновладних суб'єктів, які організують і реалізують сукупність процесів, спрямованих на об'єктивно-якісне функціонування структурних складових сфери легкої промисловості України [12, с. 58]. Отже, у системі розглянутих нами принципів доцільно виділяти основні (конституційні) принципи, а також спеціальні, тобто такі принципи, що мають безпосереднє відношення до визначення основоположних засад діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад.

Що стосується першої групи принципів, то О.Ш. Чомахашвілі пропонує відносити до них, зокрема, наступні: об'єктивність, демократизм, законність, публічність, соціальна спрямованість, оптимізація регулюючого впливу, комплексність, контролюваність, централізація і децентралізація, плановість [2]. На нашу думку, всі вищеперелічені принципи, крім централізації, можна віднести і до основоположних керівних засад, необхідних для організації та здійснення органами публічного адміністрування територіальних громад своєї діяльності. Тобто їх можна визнати основними принципами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

Наприклад, принцип оптимізації регулюючого впливу є гарантом ефективної діяльності будь-якої системи регулювання. Оптимізація не завжди призводить до ускладнення системи, але характеризується пошуками якісно нових шляхів та структурної раціоналізації. Принцип оптимізації об'єктивно витікає з характеру всього державного регулювання, дозволяє вдосконалювати структуру регульованого об'єкту та підвищує його функціональні можливості, що призводить до усунення негативних процесів системи [2]. Тому використання цього принципу є важливою складовою для досягнення мети розгляданого нами виду адміністративно-правового регулювання.

Що стосується спеціальних принципів розгляданого нами виду адміністративно-правового регулювання, то вони, на нашу думку, знайшли своє відображення у галузевому законодавстві, що регламентує діяльність суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад.

У першу чергу, таким є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», у ст.4 якого до основних принципів місцевого самоврядування в Україні віднесено такі принципи, як: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування [13].

Розглядаючи ці принципи відзначимо, що варто розмежовувати принципи адміністративного права і принципи державного управління. Державне управління – це діяльність держави, адміністративно-правове регулювання – це упорядкування такої діяльності нормами адміністративного права. Досить часто замість принципів адміністративного права характеризують принципи державного управління. Однак, хоча й вони тісно пов'язані між собою, але це – різні явища [4, с. 110]. Різновидом державного управління є спеціальність «міське самоврядування» [14], принципи якої і визначено у вищенаведеній нормі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Проте деякі із цих принципів можна вважати основоположними ідеями або засадами, що необхідні для організації та здійснення адміністративно-правового регулювання, зокрема й діяльності територіальних громад. Так, перші три принципи можна віднести до групи загальних принципів адміністративно-правового регулювання, оскільки вони є дуже близькими за змістом із ними. З решти принципів, до спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, на нашу думку, можна віднести такі принципи, як: колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність органів публічного адміністрування територіальних громад у межах наданих їм повноважень; підконтрольність, підзвітність та відповідальність органів публічного адміністрування територіальних громад та їх посадових осіб перед жителями таких громад.

Наприклад, використання принципу поєднання місцевих та державних інтересів в адміністративно-правовому регулюванні розгляданого нами виду діяльності означає здійснення недержавними за своєю природою суб'єктами – органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, територіальними громадами – пошуку оптимальної рівноваги між локаль-

ними та державними інтересами, а також те, що місцеве самоврядування не може бути повністю не залежною від держави (суверенною) управлінською системою, тобто своєрідною державою в державі [15, с. 49].

А такі принципи як виборність; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування [13] можна віднести до принципів властивих сфері державного управління, спеціальності «міське самоврядування». Хоча вони також чинять певний вплив і на адміністративно-правове регулювання розгляданого нами виду діяльності.

Наступним нормативним актом, з якого можливо виділити принципи, за якими слід здійснювати адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічного адміністрування територіальних громад є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». З аналізу ст.4 цього Закону випливає, що до загальних принципів слід віднести: верховенство права, демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; гласність; пріоритет прав та свобод людини і громадянина [16].

В той час, як спеціальними принципами доцільно вважати: поєднання місцевих і державних інтересів; підконтрольність, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді» [16]. Проте слід відзначити, що деякі з вищезазначених спеціальних принципів є складовими тих принципів, що визначені у Законі України «Про міське самоврядування в Україні». Наприклад, підконтрольність, підзвітність, персональна відповідальність за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків є складовою принципу підконтрольності, підзвітності та відповідальності органів публічного адміністрування територіальних громад та їх посадових осіб перед жителями таких громад. Тому, щоб уникнути зайвого дублювання схожих за змістом принципів, ми не будемо включати їх до кінцевого переліку засад. Крім того, для визначення спеціальних принципів слід враховувати мету адміністративно-правової діяльності територіальних громад.

**Висновок.** Таким чином, під принципами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, ми пропонуємо розуміти сукупність основоположних ідей або засад, що являють собою фундаментальні вихідні положення, необхідні для організації та здійснення органами публічного адміністрування територіальних громад діяльності, спрямованої на ефективне та якісне виконання тих завдань, що поставлено перед ними.

Систему принципів доцільно поділяти на загальні та спеціальні.

До загальних принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні слід відносити: законність, гуманізм, демократизм, децентралізація, об'єктивність, публічність, соціальна спрямованість, оптимізація регулюючого впливу, керованість, комплексність та плановість.

А до спеціальних засад адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні належать наступні принципи: правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність органів публічного адміністрування територіальних громад у межах наданих їм повноважень; підконтрольність, підзвітність та відповідальність органів публічного адміністрування територіальних громад та їх посадових осіб перед жителями таких громад; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; спрямованість діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальної громади на якісне надання адміністративних послуг її жителям, захист інтересів відповідної громади та підтримання її спроможності.

#### Список використаних джерел:

1. Іщук О.С. Принципи кримінологічної діяльності органів прокуратури. *Митна справа*. 2015. №5(101), частина 2. С. 67–74.
2. Чомахавілі О.Ш. Адміністративно-правове регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2008. 19 с.
3. Волошин Ю.О. Принцип. Юридична енциклопедія: в 6 т. ; редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П–С. 2003. С. 110.

4. Бевз С.І. Поняття та система принципів адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 108–111.

5. Забарвний Г. Г., Каложний Р. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України : навчальний посібник. К. : Вид. Паливода А.В., 2003. 212 с.

6. Світличний О. П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування : монографія. Донецьк : Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.

7. Ткач Г. Сучасні принципи адміністративного права та їх концептуальне значення для оновлення змісту українського адміністративного права. Законодавство України. Науково-практичні коментарі. 2006. № 8. С. 34–40.

8. Пирожкова Ю.В. Адміністративно-правове регулювання у сфері автомобілебудування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 233 с.

9. Павлов Д.М. Мета, завдання та принципи адміністративно-правового регулювання природно-техногенної безпеки та цивільного захисту. *Митна справа*. 2015. № 4 (2). С. 267–274.

10. Ківалов С.В. Адміністративне право України: Підручник. Одеса : Юрид. літ, 2003. 896 с.

11. Манжула А.А. Адміністративно-правові засади організації діяльності науково-дослідних установ в Україні : дис... доктора. юрид. наук : 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2016. 43 с.

12. Ващук Н.Ф. Адміністративно-правове регулювання у сфері легкої промисловості України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 236 с.

13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

14. Паспорт спеціальності 25.00.04 - місцеве самоврядування (нова редакція). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va6\\_1330-07#Text](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va6_1330-07#Text)

15. Ковалів М.В., Іваха В.О. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2015. № 824. С. 45–49.

16. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>