



УДК 342.553

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v5.2023.6>**В. Барвіненко,**

кандидат наук з державного управління

ПІДХОДИ ДО СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В НАУЦІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ

Постановка проблеми. На сучасному етапі в науці адміністративного права України значна частина дослідників, які вивчають проблематику принципів адміністративного права, не оминають увагою питання їхньої систематизації, кодифікації. **Аналіз останніх досліджень і публікацій** свідчить про те, що таких досліджень, однак, все ж таки поки що не дуже багато (дивись [1–4]). А тому у статті будуть досліджуватися пропозиції українських фахівців щодо систематизації як принципів адміністративного права, так і інших правових принципів, які охоплюються галуззю чи її інститутами (наприклад, принципів адміністративно-правового регулювання); відповідні матеріали будуть аналізуватися з застосуванням методу правової аналогії.

Застосування методу правової аналогії у цьому випадку, на нашу думку, виправдано тим, наскільки (поки що) «недалеко» дослідники відійшли від принципів адміністративного права. Наприклад, Т. О. Гуржій та Ю. В. Бодров зазначили, що «принципами адміністративно-правового регулювання слугують: основоположні ідеї, на яких ґрунтуються розвиток і функціонування адміністративного права та всіх його інститутів, система адміністративно-правових відносин, реалізація прав, свобод і законних інтересів їх учасників, правотворча та правозастосовна діяльність суб'єктів публічної влади» [5, с. 46]. Це

свідчить про те, що правова аналогія у цьому випадку буде доречною.

Метою статті є аналіз підходів до систематизації принципів місцевого самоврядування в науці адміністративного права України, з особливою увагою на доцільність виокремлення так званих «загальних принципів».

В науці адміністративного права України поки що відсутній єдиний підхід до класифікації принципів адміністративного права у цілому (а відповідно, і принципів місцевого самоврядування зокрема). А.А. Шарая у своїй статті на тему «Класифікація принципів адміністративного права: сучасний погляд в адміністративно-правовій доктрині» проаналізувала наявні наукові розробки з цього питання. За підсумками огляду доктринальної літератури вона не висловила власної позиції, висновків та рекомендацій, але сформулювала, що приєднується до думки Т.О. Коломоща та О.П. Баранчик щодо того, що «в сучасній доктрині адміністративного права існує розмаїття та велика кількість критеріїв класифікації принципів адміністративного права, тому необхідним є узагальнений поділ всіх принципів адміністративного права, який дозволив би охарактеризувати визнані сучасні складові його предмета з можливістю врахування подальшої трансформації базису адміністративного права» [6, с. 176]. З тексту цієї статті зрозуміло, що А.А. Шарая є прихильницею «вироблення єдиного



підходу до класифікації принципів адміністративного права в адміністративно-правовій доктрині» – вона підкреслила, що це «дозволить впорядкувати їх, надати їм завершеного вигляду у всій оновленій системі адміністративного права» [6, с. 176]. Слід погодитись з цією перевагою, яку виокремила дослідниця.

Варто констатувати, що така позиція – відсутність авторських думок щодо систематизації принципів адміністративного права в Україні – набула поширення в національній юридичній літературі. Ще одним прикладом може слугувати стаття на тему: «Щодо питання класифікації принципів адміністративного права України», автором якої є Н.І.Дідик. Так само, як і у випадку з проаналізованою вище публікацією, у цій статті автор не наводить власних пропозицій з цього питання.

Н.І. Дідик починає з того, що «важливим моментом, який потрібно враховувати при дослідженні принципів, є практичне втілення їх у життя» [7, с. 94]. Слід повністю погодитись з цією позицією. І продовжити думку, деталізуючи її – щодо «практичного втілення їх у життя» – найчастіше це роблять суди у процесі застосування цих принципів. А отже – кожен раз суди, розглядаючи справу, вирішують конфлікт між принципами, і за підсумками вирішення такого конфлікту судовим органом вибудовується певна ієрархія принципів.

У цілому, з тексту статті зрозуміло, що Н.І. Дідик надає перевагу класифікації принципів адміністративного права, яку підтримували професор В.Б. Авер'янов і Г.Й. Ткач щодо того, що «серед принципів сучасного адміністративного права можна виділити загальні і спеціальні» [7, с. 98]. Ця класифікація є поширеною в українській галузевій юридичній літературі.

По відношенню до галузі саме адміністративного права автор деталізував, що «загальні принципи мають фундаментальне значення для

всієї галузі адміністративного права. Як правило, вони виявляються і деталізуються в принципах спеціальних, характерних для окремих інститутів адміністративного права: принципах державної служби, принципах адміністративної відповідальності, принципах адміністративного процесу тощо» [7, с. 94]. Таким чином, досліджувані нами принципи місцевого самоврядування, відповідно до цієї класифікації, будуть мати спеціальний характер, в них будуть деталізуватися загальні принципи адміністративного права України.

Професор В.Б. Авер'янов та його колеги запропонували уважати, що «до загальних принципів можна віднести: принцип законності; принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина; принцип рівності громадян перед законом; [8, с. 341]; принцип демократизму нормотворчості й реалізації права; принцип взаємної відповідальності держави і людини; принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною» [9, с. 80]. Варто взяти до уваги цей перелік.

Водночас варто зазначити, що цей перелік не є усталеним в українській юридичній літературі. Так, А.А. Пухтецька у статті на тему «Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України» запропонувала уважати, що до числа загальних принципів адміністративного права, у тому числі в Україні, слід віднести лише принцип верховенства права, а усі інші принципи уважати інституційними, насамперед: «принцип децентралізації; принцип централізації; принцип деконцентрації; принципи діяльності: юридична визначеність; відкритість і прозорість; відповідальність; ефективність та результативність» [10, с. 11]. Варто зазначити, що складові цього переліку автор не аналізує окремо, одну по одній, у тому числі вона не пояснює, чому перелік містить саме ці складові (елементи).



Неможливо оминати увагою позицію Ю.П. Битяка щодо систематизації (в його працях – класифікації) принципів адміністративного права. Він пропонує поділяти їх на внутрішні та зовнішні.

До числа внутрішніх принципів адміністративного права України Ю.П. Битяк пропонує уважати належними наступні принципи: відповідність адміністративного права положенням Конституції України; верховенство адміністративно-правового закону в системі нормативних актів, які містять адміністративно-правові норми; наявність власного підґрунтя формування й розвитку; спеціалізація; відповідність адміністративно-правових законів певним положенням міжнародно-правових договорів із питань адміністративного права, учасницею яких є Україна (детальніше дивись [11, с. 253]).

Зовнішні принципи адміністративного права України, на думку Ю.П. Битяка, доречно класифікувати на загальносоціальні і спеціально-галузеві. Останні, у свою чергу, автор пропонує поділяти на: основні принципи; принципи формування й функціонування його відповідних частин (інститутів). До числа основних принципів адміністративного права України Ю.П. Битяк пропонує уважати належними наступні принципи: «служіння органів виконавчої влади та їх апарату суспільству й людині; обмеженість втручання органів виконавчої влади в громадянське й особисте життя людини; повнота прав і свобод громадян у адміністративно-правовій сфері; взаємна відповідальність; визначення мінімально необхідних повноважень органів державної виконавчої влади; оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів самоврядування» [11, с. 254]. Як відомий фахівець, що спеціалізується на питаннях державної служби, Ю.П. Битяк веде мову про принципи по відношенню до органів державної

влади, але ці принципи є релевантними також і по відношенню тих органів місцевого самоврядування, які реалізують повноваження виконавчого характеру (у тому числі делеговані повноваження).

Резюмуючи найбільш популярні в українській юридичній літературі підходи щодо систематизації принципів адміністративного права, варто узагальнити вищевикладене. У сучасній науці адміністративного права України проблематика принципів адміністративного права та їхньої систематизації залишається актуальною та мало дослідженою частиною наукового дискурсу. У відсутності єдиного підходу до класифікації принципів адміністративного права в Україні, питання систематизації виявляється ключовим. Висвітлено різноманіття поглядів фахівців, зокрема позиції Т.О. Гуржій та Ю.В. Бодрова, які визначають принципи адміністративно-правового регулювання як основоположні ідеї, що ґрунтуються на розвитку адміністративного права та його інститутів. Наголошено на важливості застосування методу правової аналогії у дослідженні принципів, що обумовлено «недалекістю» дослідників від їхнього концептуального розуміння. Аналіз статті А.А. Шараї підкреслює відсутність єдиного підходу до класифікації, а також необхідність узагальненого поділу принципів, що враховуватиме їхню трансформацію.

В цілому, висновки досліджень українських фахівців свідчать про актуальність формування єдиного підходу до класифікації та систематизації принципів адміністративного права для створення єдиної та комплексної системи, сприяючи впорядкуванню та вдосконаленню адміністративно-правового регулювання в Україні.

Напрацювання Ю.П. Битяка про зовнішні принципи адміністративного права України є важливим внеском у доктринальний розвиток. Запропонована класифікація та основні принципи, такі як служіння органів



виконавчої влади суспільству, обмеженість втручання в особисте життя громадян та повнота прав і свобод, виявляються ключовими для розвитку ефективної системи державного управління в Україні. Ці принципи є актуальними не лише для органів виконавчої влади, але й для місцевого самоврядування, що виконує важливі виконавчі функції. Такий підхід визначає фундамент для побудови відповідальної системи державного управління на різних рівнях влади.

Крім того, привертає увагу також і те, як дослідники окремих інститутів та підінститутів адміністративного права систематизують відповідні принципи. Враховуючи інституційну розгалуженість галузі адміністративного права, слід звернути увагу і на розробки цих дослідників. Варто узагальнити, що таких досліджень доволі багато, а тому навряд чи можливо та доцільно аналізувати усі доступні публікації. Крім того, у деяких публікаціях, аналізуючи інституційні принципи, автори не звертаються до проблематики їхньої систематизації (дивись, наприклад, працю Г.О. Горбової на тему «Принципи адміністративно-правового регулювання протидії насильству в сім'ї», Якущенко Ю.М. на тему «Принципи адміністративно-правового регулювання сурогатного материнства в Україні», Теремецького В.І. на тему «Принципи та функції адміністративно-правового регулювання податкових відносин», Свиридчук Н.П. і Цюприк Н.О. на тему «Принципи адміністративно-правового регулювання у сфері гендерної політики держави», інші. Однак, наявність цих та інших аналогічних праць свідчить про те, що поділ принципів адміністративного права на загальні та інституційні має під собою практичне підґрунтя та має наукове значення.

Поодинокі автори, аналізуючи інституційні принципи, також звертають увагу на їхню систематизацію. Одним з прикладів є стаття А.А. Шараї на тему «Класифікація

принципів адміністративно-процедурного права». У цій статті привертає увагу низка авторських розробок.

Найбільш важливою для нашого дослідження є те, що авторка уважає за доцільне «поділяти принципи адміністративно-процедурного права на такі дві «базові» видові групи» [6, с. 85], як універсальні та інституційні принципи.

Щодо універсальних принципів авторка зазначає, що до них слід уважати належними «принципи, які є фундаментом для регулювання відносин щодо всіх без винятку адміністративних процедур, мають загальний, всеохоплюючий універсальний характер» [6, с. 85]. Таким чином, можна провести паралелі з групою загальних принципів, про яку йшлося вище (хоча незрозуміло, чи авторка підтримує точку зору щодо їхнього ототожнення, чи вона обрала прикметник «універсальний» спеціально для того, щоб відмежувати «універсальні» принципи від принципів «загальних»).

Щодо інституційних принципів авторка зазначає, що вони «є характерними для регулювання суспільних відносин щодо окремих різновидів адміністративних процедур» [6, с. 85]. Ця група є доволі логічною для виокремлення, та в аналізованому випадку авторка ілюструє, які саме складові вона уважає належними до цієї групи, «а саме:

- принципи правотворчих адміністративних процедур (визначають фундаментальні ідеї для здійснення процедури підготовки та прийняття підзаконного нормативно-правового акта);

- принципи правозастосовних адміністративних процедур (визначають основні ідеї і положення, на яких відбувається реалізацію неюрисдикційних адміністративних процедур (дозвільні, ліцензійні, реєстраційні, контрольні-наглядові, заохочувальні, атестаційні, надання адміністративних послуг, відповідь на запит про надання публічної інформації, укладання адміністративних договорів тощо)» [6, с. 85].



Висновок. Більшість принципів, які стосуються місцевого самоврядування, є універсальними та застосовними до всіх галузей права. Зазначимо, що основні принципи, такі як законність, самостійність, відповідальність, прозорість та участь, мають загальну сутність і можуть бути застосовані у будь-якому правовому контексті. Важливо розуміти, що принципи є фундаментальними правовими концепціями, які визначають основні принципи справедливості, ефективності та законності в будь-якій сфері права. Вони є основою правової системи та її цілісності.

Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі полягають у тому, щоб при проведенні досліджень брати до уваги: розрізняти принципи лише для адміністративного права може бути необґрунтовано, оскільки вони становлять загальноправовий фундамент. Замість того, щоб виділяти окремі принципи для різних галузей, важливо досліджувати, як ці принципи конкретизуються та застосовуються в різних галузях права. Такий підхід до дослідження надасть можливість краще розуміти, як конкретні принципи впливають на адміністративне право та його особливості. Вивчення конкретних прикладів та використання принципів у різних галузях дозволить розкрити їхню універсальність та реальний вплив на правову систему загалом.

У статті резюмовано, що в науці адміністративного права України поки що відсутній єдиний підхід до класифікації принципів адміністративного права у цілому (а відповідно, і принципів місцевого самоврядування зокрема). У сучасній науці адміністративного права України проблематика принципів адміністративного права та їхньої систематизації залишається актуальною та мало дослідженою частиною наукового дискурсу.

Висвітлено різноманіття поглядів фахівців, зокрема позиції Т.О. Гуржій та Ю.В. Бодрова, які визначають принципи адміністративно-правового регулювання як основоположні ідеї, що ґрунтуються на розвитку адміністративного права та його інститутів. Наголошено на важливості застосування методу правової аналогії у дослідженні принципів, що обумовлено «недалекістю» дослідників від їхнього концептуального розуміння. Аналіз статті А.А. Шараї підкреслив відсутність єдиного підходу до класифікації, а також необхідність узагальненого поділу принципів, що враховуватиме їхню трансформацію.

Висновки досліджень українських фахівців свідчать про актуальність формування єдиного підходу до класифікації та систематизації принципів адміністративного права для створення єдиної та комплексної системи, сприяючи впорядкуванню та вдосконаленню адміністративно-правового регулювання в Україні. Напрацювання Ю.П. Битяка про зовнішні принципи адміністративного права України є важливим внеском у доктринальний розвиток. Запропонована класифікація та основні принципи, такі як служіння органів виконавчої влади суспільству, обмеженість втручання в особисте життя громадян та повнота прав і свобод, виявляються ключовими для розвитку ефективної системи державного управління в Україні. Ці принципи є актуальними не лише для органів виконавчої влади, але й для місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб. Такий підхід визначає фундамент для побудови відповідальної системи державного управління на різних рівнях влади.

Ключові слова: місцеве самоврядування, принцип місцевого самоврядування, принципи адміністративного права, публічна влада, публічна



служба, публічне адміністрування, органи публічної влади, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Barvinenko V. Approaches to systematize the principles of local government in the science of administrative law of Ukraine: general principles

The article summarizes that in the science of administrative law of Ukraine there is still no unified approach to the classification of the principles of administrative law in general (and, accordingly, the principles of local self-government in particular). In the modern science of administrative law of Ukraine, the problem of the principles of administrative law and their systematization remains a relevant and little-researched part of the scientific discourse.

The diversity of views of specialists is highlighted, in particular the position of T. Gurzhii and Yu. Bodrov, who define the principles of administrative regulation as fundamental ideas based on the development of administrative law and its institutions. Emphasis is placed on the importance of applying the method of legal analogy in the study of principles, which is due to the «closeness» of researchers from their conceptual understanding. Analysis of the article by A.A. Sharai emphasized the lack of a single approach to classification, as well as the need for a generalized division of principles that would take into account their transformation.

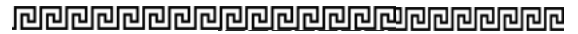
The conclusions of the researches of Ukrainian experts testify to the relevance of the formation of a unified approach to the classification and systematization of the principles of administrative law in order to create a unified and comprehensive system, contributing to the streamlining and improvement of administrative and

legal regulation in Ukraine. The work of Yu. Bytyak of external principles of administrative law of Ukraine is an important contribution to doctrinal development. The proposed classification and basic principles, such as the service of executive authorities to society, limited interference in the private lives of citizens, and the fullness of rights and freedoms, are key to the development of an effective public administration system in Ukraine. These principles are relevant not only for executive authorities, but also for local self-government, its bodies and officials. This approach defines the foundation for building a responsible system of public administration at different levels of government.

Key words: local self-government, the principle of local self-government, principles of administrative law, public power, public service, issued by the public, organized by the public, and local self-government bodies.

Література

1. Mishyna N. V. Role of local and regional authorities in the implementation of ECtHR judgments: bibliographical review. *Юридичний вісник*. 2023. № 3. С. 146–151.
2. Mishyna N. Ukrainian Legislation on Associations: Constitutional Axiology And The European Court Of Human Rights' Case *Koretskyu and Others v. Ukraine*. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2022. Т. 31. С. 57–63.
3. Qaracayev C. Individual constitutional complaint in the Republic of Azerbaijan. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2023. № 63. С. 34–37.
4. Qaracayev C. Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2022. № 57. С. 24–27.
5. Гуржій Т. О., Бодров Ю. В. *Поняття та сутність принципів адміністративно-правового регулювання*. Нау-



ковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2023. № 79. Т. 2. С. 41–48.

6. Шарая А.А. Класифікація принципів адміністративного права: сучасний погляд в адміністративно-правовій доктрині. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2013. № 1. http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Sharaya.pdf

7. Дідик Н.І. Щодо питання класифікації принципів адміністративного права України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. С. 92–101.

8. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / [ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та

ін.]. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2004. 583 с.

9. Ткач Г.Й. Принципи адміністративного права. *Адміністративне право України. Академічний курс: в 2 т.* / [Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П., Голосніченко І.П., Ківалов С.В. та ін.]; під ред. В.Б. Авер'янова (голова). К.: Юридична думка, 2007–2004. Т. 1. 2007. 591 с.

10. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2009. 17 с.

11. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк. К.: Юрінком Інтер, 2005. 530 с.

