

ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ: ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ДЕФІНІЦІЙ ТА МІСЦЯ ОКРЕМИХ ПРИНЦИПІВ У СИСТЕМІ ПРИНЦИПІВ

Баранчик П.О., здобувач

Запорізький національний університет

У статті аналізується законодавча база з питань закріплення принципів діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб та, з урахуванням досвіду європейських країн з питань встановлення та законодавчого закріплення принципів адміністративного права, пропонується дефініція поняття "принципи діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб" як складової предмета адміністративного права. Також обґрунтовується місце принципів верховенства права, законності, відкритості та прозорості, забезпечення прав і свобод людини, законних прав та інтересів юридичної особи, відповідальності в системі принципів діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб.

Ключові слова: принципи адміністративного права, європейські принципи адміністративного права, органи виконавчої влади, посадові особи органів виконавчої влади, принципи діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб.

Баранчик П.А. ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ: ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ДЕФИНИЦИЙ И МЕСТА ОТДЕЛЬНЫХ ПРИНЦИПОВ В СИСТЕМЕ ПРИНЦИПОВ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье анализируется законодательная база по вопросам закрепления принципов деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц и, с учетом опыта европейских стран по вопросам установления и законодательного закрепления принципов административного права, предлагается дефиниция понятия "принципы деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц" как составляющей предмета административного права. Также обосновывается место принципов верховенства права, законности, открытости и прозрачности, обеспечения прав и свобод человека, законных прав и интересов юридических лиц, ответственности в системе принципов деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц.

Ключевые слова: принципы административного права, европейские принципы административного права, органы исполнительной власти, должностные лица органов исполнительной власти, принципы деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Baranchik P.A. PRINCIPLES OF EXECUTIVE POWER, THEIR OFFICERS: BUSINESS DEFINITIONS DEFINITIONS AND PRINCIPLES OF SELECTED SITES IN THE PRINCIPLES / Zaporizhzhya national university, Ukraine

This article analyzes the legal framework for the consolidation of the principles of executive authorities and their officials, and the experience of European countries on the establishment and consolidation of the legislative principles of administrative law, proposed definition of the term "principles of executive authorities and their officials" as part of the subject of administrative law. Also justified place the rule of law, legitimacy, openness and transparency, human rights and freedoms, legal rights and interests of legal persons responsible in the principles of executive authorities and their officials.

Key words: principles of administrative law, European principles of administrative law enforcement authorities, officials of the executive power, the principles of executive authorities and their officials.

Незважаючи на те, що питання принципів адміністративного права та їх класифікацій, вивчення досвіду європейських країн з цього питання привертають постійну увагу вчених-адміністративістів, на жаль, сьогодні, не всі складові принципів адміністративного права є достатньо дослідженими в адміністративно-правовій науці. Так, не достатньо дослідженими є принципи діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Загалом, в адміністративно-правовій літературі, як правило, окремо не досліджуються принципи діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб, і тим паче не надаються дефініції цього поняття. Проте вказані принципи, поряд з принципами публічного управління, принципами внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, публічної служби, принципами адміністративного судочинства та принципами адміністративно-деліктного права є складовою предмета адміністративного права. Саме тому необхідним є вироблення відповідної дефініції, що можливо лише шляхом врахування закріплених у чинних нормативно-правових актах принципів, тобто врахувавши позицію вітчизняного законодавця. Оскільки Україна вже декілька років прямує шляхом зближення з законодавствами європейських країн, законодавчі акти мають враховувати принципи європейського адміністративного права, принаймні ті, які відповідають вітчизняній правовій системі.

Окремих наукових досліджень питань принципів діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб як складової предмета адміністративного права майже немає. Проте дослідженню питань принципів адміністративного права, а, відповідно, і окремих принципів діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб присвячували свої роботи такі відомі вчені-адміністративісти, як В.Б. Авер'янов, Т.О Коломоєць, А.А. Пухтецька, С.В. Ківалов, В.П. Тимошук, Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.В. Зуй, Г.Г. Забарний, О.М. Бандурка, Д.А. Беленчук та деякі інші.

Метою даної статті є дослідження вітчизняної законодавчої бази, яка в тому чи іншому вигляді закріплює принципи діяльності органів виконавчої влади, дослідження досвіду законодавчого та доктринального визнання принципів європейського адміністративного права, вироблення дефініції поняття "принципи діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб" та визначення місця окремих з цих принципів у системі принципів діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб.

Для формулювання дефініції поняття "принципи діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб", необхідним є аналіз вітчизняних нормативно-правових актів, у яких здійснюється врегулювання правового статусу відповідних органів. Необхідним також є врахування європейських принципів адміністративного права та Європейського адміністративного простору щодо зазначених питань. Слід також враховувати визначені в Концепції адміністративної реформи заходи, які ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування виконавчої влади у демократичній, соціальній, правовій державі, серед яких ключове значення мають такі:

- 1) пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади;
- 2) незалежність здійснення функцій та повноважень виконавчої влади від органів законодавчої і судової влади в межах, визначених Конституцією і законами України;
- 3) здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед, з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності державного управління;
- 4) відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені;
- 5) запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської і прямої демократії, передбачаючи, що вищі посади в ключових органах виконавчої влади є політичними посадами;
- 6) принципи ефективності, відкритості та доброчесності в роботі уряду та інших органів виконавчої влади [1].

У межах цього дослідження зацікавлення викликає не загалом правовий статус органів виконавчої влади та їх посадових осіб, а саме закріплення у відповідних актах принципів, на яких має здійснюватись їх діяльність.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади України є Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Спеціальним законодавчим актом, який регулює правовий статус цього органу державної влади, є Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI "Про Кабінет Міністрів України" [2]. Кабінет Міністрів України є колегіальним органом, який приймає рішення після обговорення відповідних питань на його засіданнях. Кабінет Міністрів України регулярно інформує громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення. Прийняття Кабінетом Міністрів України актів, що містять інформацію з обмеженим доступом, можливе лише у випадках, визначених законом, у зв'язку із забезпеченням національної безпеки та оборони України. Усі акти Кабінету Міністрів України підлягають обов'язковому оприлюдненню, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом.

Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI "Про Кабінет Міністрів України" визначає у ст.3 принципи діяльності Кабінету Міністрів України. Так, у цій статті закріплюється, що діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості. Ці принципи в цілому відповідають Європейським принципам адміністративного права.

Нормативно-правовим актом, у якому безпосередньо закріплено основні засади діяльності Кабінету Міністрів України, є Регламент Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. Відповідно до цього нормативно-правового акту Кабінет Міністрів інформує громадськість про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень з питань, що мають важливе суспільне значення. Окремо виділяються організаційні засади діяльності Кабінету Міністрів. Параграф 28 даного Регламенту присвячено питанням інформування громадськості, за яким Секретаріат Кабінету Міністрів забезпечує інформування громадськості про рішення, прийняті на засіданні Кабінету Міністрів. З метою інформування громадськості надаються прес-релізи, організуються прес-конференції, брифінги членів Кабінету Міністрів, оприлюднюються відповідні матеріали в друкованих та електронних засобах масової інформації. У Регламенті регулюються положення опрацювання проекту акта Кабінету Міністрів на відповідність законодавству Європейського Союзу та опрацювання на відповідність європейським стандартам у сфері дотримання прав людини. Параграф 42 Регламенту присвячений питанням громадського обговорення, у якому визначено обов'язок проведення громадського обговорення проектів актів Кабінету Міністрів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян, а також проектів, які передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, делегування функцій, повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, зокрема, організаціям недержавної форми власності. Окрему главу Регламент присвячує питанням відносин із громадськістю. Відповідно до параграфу 154 цього нормативно-правового акту Кабінет Міністрів створює умови для здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади шляхом оприлюднення звітів за результатами моніторингу виконання своїх рішень та іншої інформації про свою діяльність у засобах масової інформації, на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів (Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади), проведення роз'яснювальної роботи щодо цілей, змісту та механізму реалізації державної політики. Кабінет Міністрів забезпечує надання об'єднанням громадян інформації, необхідної для досягнення їх цілей і виконання відповідних завдань. Крім такої форми, як інформування, Регламентом передбачені також такі форми, як консультації, розгляд пропозицій (звернень), задоволення запиту на інформацію [3].

Усе вищезазначене спрямоване на забезпечення дієвості принципів відкритості та прозорості діяльності Кабінету Міністрів України, які проголошені в Законі України від 07.10.2010 р. № 2591-VI "Про Кабінет Міністрів України". Враховуючи дату прийняття останнього, можна стверджувати, що він враховує європейські принципи адміністративного права та узагальнює ті положення, які викладені в підзаконних нормативних актах, що містять певні роз'яснення принципів, але не надають їм назви.

Задоволення запиту на інформацію, що перебуває у володінні Кабінету Міністрів, здійснюється в порядку, встановленому Законом України від 13.01.2011 р. № 2939-VI "Про доступ до публічної інформації". Стаття 4 вказаного Закону закріплює такі принципи забезпечення доступу до публічної інформації:

- 1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- 2) вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом;
- 3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак [4].

Як бачимо, жоден із досліджених нормативно-правових актів не містить дефініції "поняття принципи". У спеціальному Законі визначаються деякі з таких принципів, з аналізу ж інших нормативних актів вбачається можливість поділу цих принципів на принципи, у відповідності з якими формується Кабінет Міністрів України (організаційні принципи), та принципи, у відповідності до яких здійснюється його діяльність (функціональні принципи).

Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу не лише безпосередньо, а й через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві держадміністрації, спрямовує та координує діяльність зазначених органів.

Правовий статус міністерств та інших центральних органів виконавчої влади регулює Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI "Про центральні органи виконавчої влади". Відповідно до ст.2 "Принципи діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади" цього Закону, діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. Також у цій статті зазначається, що міністерства діють за принципом єдиноначальності. Інші центральні органи виконавчої влади діють за принципом єдиноначальності, якщо інше не передбачено законом. Підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, не можуть здійснювати владні повноваження, крім випадків, визначених законом [5].

Враховуючи, що цей Закон був прийнятий вже в так званий новітній період, звичайно можна було очікувати врахування у ньому позитивного досвіду врегулювання засадничих положень діяльності і європейськими країнами, й іншими державами, доктринальних положень. Проте можемо констатувати, що, на жаль, ним враховані не всі важливі принципи, на підставі яких має здійснюватись діяльність органів виконавчої влади в Україні. Зокрема йдеться лише про забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина і зовсім не згадується про права та законні інтереси юридичної особи.

Нормативне закріплення принципів адміністративного права, які відповідають європейським принципам адміністративного права та Європейського адміністративного простору, має місце у низці інших нормативно-правових актів. Одним із таких нормативно-правових актів є Постанова Кабінету Міністрів України "Про порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади" від 04.01.2002 р. № 3. Відповідно до цього нормативно-правового акта оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом впровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються в державі. Оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється шляхом розміщення і постійного оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інформації відповідно до вимог цього Порядку на власних веб-сайтах та створення Єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України, призначеного для інтеграції веб-сайтів органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян [6].

До цих актів можна віднести і Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації" від 18.10.2004 р. №759-р. Відповідно до цього нормативно-правового акта центральні та місцеві органи виконавчої влади мають враховувати у своїй роботі рекомендації щодо опрацювання пропозицій, висвітлених у засобах масової інформації, а також одержаних під час проведення консультацій із громадськістю; забезпечити розміщення і систематичне оновлення інформації та технічну підтримку власних веб-сайтів; розробити план заходів щодо підвищення громадської і політичної освіти населення; започаткувати серію науково-популярних просвітницьких видань з питань розвитку громадянського суспільства та політичних технологій; забезпечити організацію роботи з підвищення кваліфікації працівників органів виконавчої влади з питань зв'язків із громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації; започаткувати нові теле- і радіопрограми з метою налагодження зв'язків між органами виконавчої влади та громадськістю [7].

Основні засади діяльності органів виконавчої влади регулювалися також Постановою Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 р. № 1143 "Про затвердження Типового регламенту центрального органу виконавчої влади", яка втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 р. № 1109 "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України" [8].

Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 р. №1035, також охоплює окремі питання організації діяльності органів виконавчої влади. У цій Концепції зазначається, що сприяння розвитку громадянського суспільства є однією з найважливіших умов становлення України як демократичної, правової і соціальної держави. Це, насамперед, передбачає налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, що повинна базуватися на партнерстві, взаємозацікавленості у досягненні цілей, пов'язаних із процесом демократизації усіх сфер державного (публічного) управління і суспільного життя, соціально-економічним і духовним прогресом, всебічним забезпеченням захисту прав і свобод людини та громадянина. У цій Концепції врегульовано принципи взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства. Взаємодія органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства організовується на основі таких принципів:

- 1) соціальне партнерство – налагодження конструктивної взаємодії органів виконавчої влади, зазначених інститутів і суб'єктів господарювання для вирішення питань державного управління і суспільного життя;
- 2) забезпечення рівних можливостей – створення органами виконавчої влади однакових умов для діяльності інститутів, пов'язаної із захистом прав і свобод людини та громадянина, наданням соціальних послуг;
- 3) взаємовідповідальність – усвідомлення органами виконавчої влади та інститутами спільної відповідальності за рівень їх взаємодії;
- 4) відкритість та прозорість – забезпечення органами виконавчої влади доступу інститутів до інформації шляхом:
 - розроблення і впровадження ефективного механізму налагодження комунікацій з громадськістю;
 - надання інститутам у повному обсязі інформації про свою діяльність, за винятком тієї, що відповідно до законодавства становить державну таємницю;
 - проведення роз'яснювальної роботи щодо доцільності розроблення проектів рішень та їх прийняття;
 - сприяння висвітленню в засобах масової інформації проектів ефективного співробітництва органів виконавчої влади з інститутами, питань розвитку громадянського суспільства;
 - участь інститутів у формуванні та реалізації державної політики (залучення органами виконавчої влади інститутів як заінтересованих сторін до управління державними справами);
 - невтручання (унеможливлення втручання органів виконавчої влади у діяльність інститутів, за винятком випадків, установлених законом);
 - визнання органами виконавчої влади різних видів діяльності інститутів (створення умов для різноманітної діяльності інститутів, налагодження взаємодії з ними на професійно-профільній основі);
 - ефективність процесу взаємодії (досягнення позитивних результатів у процесі взаємодії органів виконавчої влади з інститутами, прийняття органами виконавчої влади рішень з урахуванням суспільних потреб та інтересів) [9].

Як зауваження до закріплених Концепцією принципів взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадського суспільства зазначимо:

- 1) перший проголошений у цій Концепції принцип обмежується лише соціальним партнерством, тоді як формулювання його у більш широкому форматі – "партнерство", дозволило б розширити сфери останнього.

- 2) другий проголошений цією Концепцією принцип чомусь виключає із числа суб'єктів, яким забезпечуються захист прав і свобод, юридичних осіб, тобто обмежується лише захистом прав і свобод людини та громадянина, наданням соціальних послуг.

Проте слід у цілому зробити вказівку про позитивну тенденцію до закріплення таких принципів.

Нормативно-правовим актом, який регулює правовий статус місцевих державних адміністрацій, є Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV "Про місцеві державні адміністрації". Цей закон, як і Закон України "Про центральні органи виконавчої влади" від 17.03.2011 р. № 3166-VI, та, на відміну від інших законів, які, закріплюючи принципи, в назві відповідної статті декларують слово **основні** (Див., напр.: Закон України "Про державну службу" від 16.12.1993 р. № 3723-XII, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР), у назві відповідної статті (ст. 3 "Принципи діяльності місцевих державних адміністрацій") не дозволяє розширювати перелік принципів, перерахованих у цій нормі. Так, відповідно до зазначеної норми місцеві державні адміністрації діють на засадах:

- 1) відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність;
- 2) верховенства права;
- 3) законності;
- 4) пріоритетності прав людини;
- 5) гласності;
- 6) поєднання державних і місцевих інтересів [10].

У цьому законодавчому акті звертає на себе увагу розташування принципу верховенства права: не на першому місці, як це має бути, враховуючи фундаментальність цього принципу, а на другому місці. Принцип відповідальності за логікою має посідати останнє місце, адже сама відповідальність може мати місце лише в разі порушення відповідних норм закону. А такі порушення мають бути прикрими винятками, а не загальною тенденцією.

Крім вищезазначених нормативно-правових актів, слід згадати також Указ Президента України від 31.07.2004 р. №854/2004 "Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" та Постанову Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", як такі, що врегульовують питання діяльності органів виконавчої влади.

Аналіз Указу Президента України від 31.07.2004 р. №854/2004 "Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" свідчить про закріплення принципів відкритості діяльності органів виконавчої влади, врахування громадської думки в процесі підготовки та організації виконання їх рішень, підтримання постійного діалогу з усіма соціальними групами громадян, створення можливостей для вільного та об'єктивного висвітлення усіх процесів у цій сфері засобами масової інформації. Здійснюватись це має, у тому числі, шляхом проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики; залучення до роботи в органах державної влади представників об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування та засобів масової інформації, широке роз'яснення вимог законодавства щодо участі громадян в управлінні державними справами, проведення консультацій з громадськістю, гласності та відкритості діяльності органів державної влади, їх значення для належного формування та ефективної реалізації державної політики, розвиток партнерських відносин та поглиблення співробітництва між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю, забезпечення всебічної підтримки суспільно значущих громадських ініціатив; обговорення проектів найважливіших рішень та роз'яснення прийнятих органами державної влади рішень з представниками соціальних груп, права і законні інтереси яких вони зачіпають; проведення з метою вивчення громадської думки відповідних соціологічних і наукових досліджень, моніторингу засобів масової інформації; вивчення сучасних комунікативних технологій, методів залучення громадськості до участі у формуванні та реалізації державної політики, аналізу громадської думки та проведення моніторингу засобів масової інформації [11].

Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 р. №1378 "Про деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" [12] та затверджені Постановою Кабінету Міністрів України "Питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" [13], які втратили чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 26.11.2009 р. № 1302 "Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" [14], яка, в свою чергу, також вже втратила юридичну чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 "Про забезпечення участі громадськості в формуванні та реалізації державної політики" [15] також фіксувати та фіксують певні принципи діяльності органів державної (і в тому числі виконавчої) влади. Відповідно до останньої Постанови, участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики має здійснюватись шляхом утворення громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади; урахування позиції професійних спілок та їх об'єднань, організацій роботодавців під час прийняття рішень з питань, що стосуються формування та реалізації соціально-економічної політики і регулювання соціально-трудова відносин, забезпечення проведення зустрічей голів громадських рад, утворених при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, з Прем'єр-міністром України та іншими членами Кабінету Міністрів України. Однією з форм участі громадськості є проведення консультацій, що має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень із важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

Крім вказаних, можна назвати також Наказ Державної митної служби України "Про затвердження Положення про участь суб'єктів громадського обговорення в підготовчій роботі щодо прийняття нормативно-правових актів з питань митної справи" від 10.09.2004 р. № 658. Цим нормативно-правовим актом регулюються відносини щодо реалізації права суб'єктів громадського обговорення на участь у підготовчій роботі з прийняття регуляторних актів з питань митної справи. Перевагою цього Положення є закріплення у п. 1.3. основних принципів участі суб'єктів громадського обговорення в підготовчій роботі щодо прийняття нормативно-правових актів з питань митної справи. Зокрема виділено принципи прозорості та демократичності; доступу суб'єктів громадського обговорення до інформації для прийняття відповідних нормативно-правових актів; урахування громадської думки при прийнятті остаточного рішення; сприяння участі суб'єктів громадського обговорення в прийнятті рішень [16]. Незважаючи на перевагу цього нормативно-правового акту щодо закріплення принципів, не можна не помітити й певний недолік – відсутність вказівки на зміст цих принципів.

Ще одним нормативно-правовим актом, який не можна не врахувати при дослідженні принципів діяльності органів виконавчої влади, є Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини" [17]. На виконання цього Закону Кабінет Міністрів України видав постанову "Про заходи щодо реалізації Закону України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини" від 31.05.2006 р. №748 [18]. Вказані акти безпосередньо "зближують" України з країнами Європейського Союзу у нормотворчій діяльності та у нормативному регулюванні відносин у цілому.

Отже, враховуючи проведений аналіз нормативно-правових з питань діяльності органів виконавчої влади та наявні в доктрині теорії держави та права, адміністративного права дефініції поняття "принципи", можна сформулювати таке визначення поняття "принципи діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб": імперативні, закріплені в законодавчих актах держави вимоги до обсягу та порядку здійснення державно-владних (контрольних, адміністративних, розпорядчих) повноважень суб'єктами публічного управління державними та місцевими (територіальними) справами, включаючи повноваження з підзаконного (у виняткових, визначених законом випадках – законодавчого) регулювання (адміністративної нормотворчості), зовнішньополітичного представництва та здійснення адміністративного контролю. Принципи діяльності органів виконавчої влади мають закріплюватись у законах, таких як: "Про Кабінет Міністрів України",

"Про центральні органи виконавчої влади", "Про місцеві державні адміністрації", а підзаконні нормативно-правові акти вже мають у своїх нормах містити положення щодо забезпечення реалізації цих принципів. Нині майже так воно і є, проте, вбачається, що останні мають все ж таки не лише містити фрагменти змісту того чи іншого принципу, а надавати узагальнені положення й називати його, що дозволить досягти однакового розуміння та унеможливить дискусії щодо цих питань. Усі три визначені закони закріплюють принципи діяльності відповідних суб'єктів, проте не спостерігається єдиної спрямованості щодо закріплення цих принципів законодавцем. Принцип верховенства права має посідати у всіх законах перше місце, на другому має бути принцип законності, обов'язково мають закріплюватись принципи відкритості та прозорості, забезпечення прав і свобод людини, законних прав та інтересів юридичної особи. Обов'язковим має бути й закріплення принципу відповідальності, проте посідати він має останнє місце (жодним чином не знижуючи його значення), позначаючи напрямок дій у разі виняткових ситуацій – порушення прав суб'єктів відповідних відносин.

Також зауважимо, що немає єдності і у формулюванні назви відповідних статей законів. В одних законодавчих актах – назва "Основні принципи...", в інших – "Принципи...". Вироблення єдиного підходу до формулювання назв відповідних статей також є важливим питанням, адже перше формулювання дає змогу зробити висновок про відкритий перелік принципів, закріплених у відповідній статті закону, а друге формулювання, навпаки обмежує цей перелік лише тими принципами, про які йдеться в статті. Питання щодо того, який із наведених варіантів є більш вдалим, завжди залишиться дискусійним, проте законодавство не може собі дозволити врегульовувати схожі питання в одному випадку імперативно, а в іншому – диспозитивно. Усі ці недоліки мають бути враховані та усунені.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 / Президент України // Офіційний вісник України від 11.06.1999 – 1999 р. – № 21. – стор. 32. – код акту 7616/1999.
2. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №9. – ст. 58.
3. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. №950 / Кабінет Міністрів України // Урядовий кур'єр від 03.08.2007 – № 138.
4. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – ст. 314.
5. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI / Верховна Рада України // Голос України від 09.04.2011 – № 65.
6. Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. №3 / Кабінет Міністрів України // Урядовий кур'єр від 18.01.2002 – № 11.
7. Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.10.2004 р. №759-р. / Кабінет Міністрів України // [Електронний ресурс] : Режим доступу // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=759-2004-%F0>.
8. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 р. № 1109 / Кабінет Міністрів України // Урядовий кур'єр від 01.11.2011 – № 202.
9. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1035-р / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2007 р. – № 89. – ст. 3284.
10. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №20-21. – ст. 190.

11. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 31.07.2004 р. №854/2004 / Президент України // Президентський вісник від 03.09.2004 р. № 28.
12. Про деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 р. №1378 / Кабінет Міністрів України // Урядовий кур'єр від 03.11.2004 – № 209.
13. Питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2006 р. № 215 / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України від 15.03.2006 – 2006 р. – № 9. – стор. 73. – стаття 537. – код акту 35412/2006.
14. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2009 р. № 1302 / Кабінет Міністрів України // Урядовий кур'єр від 12.12.2009 – № 232.
15. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 / Кабінет Міністрів України // Урядовий кур'єр від 11.11.2010 – № 211.
16. Про затвердження Положення про участь суб'єктів громадського обговорення у підготовчій роботі щодо прийняття нормативно-правових актів з питань митної справи: Наказ Державної митної служби України від 10.09.2004 р. № 658 / Державна митна служба // Офіційний вісник України від 15.10.2004 – 2004 р. – № 39. – стор. 75. – стаття 2601. – код акту 30217/2004.
17. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – ст. 260.
18. Про заходи щодо реалізації Закону України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини": Постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2006 р. №784 / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України від 14.06.2006 – 2006 р. – № 22. – стор. 138. – стаття 1655. – код акту 36511/2006.

УДК 347.922:342.92 (477)

ГЕНЕЗИС ДОСЛІДЖЕННЯ В ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ ПРОФЕСІЙНИХ СПІЛОК, ПОРЯДОК СТВОРЕННЯ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ЯКИХ Є ОБ'ЄКТОМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Білоус А.М., здобувач

Запорізький національний університет

Стаття присвячена дослідженню генезису дослідження в правовій доктрині професійних спілок, порядок створення і функціонування яких є об'єктом адміністративно-правового регулювання.

Ключові слова: професійні спілки, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правовий статус профспілок, суб'єкт адміністративного права, етапи профспілкового руху.

Білоус А.М. ГЕНЕЗИС ИССЛЕДОВАНИЯ В ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СОЮЗОВ, ПОРЯДОК СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КОТОРЫХ ЯВЛЯЕТСЯ ОБЪЕКТОМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена исследованию генезиса исследования в правовой доктрине профессиональных союзов, порядок создания и функционирования которых является объектом административно-правового регулирования.