

ШУМЛЯЄВА Ірина Дамирівна
канд. наук з держ. упр., доц., доц. каф. права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПІВ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ТА ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ

Аналізується понятійно-категоріальний апарат забезпечення дотримання принципів верховенства права та законності в діяльності публічної адміністрації. Надається узагальнення концепцій та підходів до визначення поняття верховенства права. Розглядаються визначення, вміщені в міжнародних та європейських правових актах, у яких відображається еволюціонування категорій верховенства права і законності, зокрема в Статуті Ради Європи, резолюціях Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй, доповідях Венеціанської комісії. Звертається увага на окремі аспекти закріплення принципів верховенства права та законності на національному рівні в окремих країнах з урахуванням тісного зв'язку верховенства права та законності, що відображається в публічному управлінні через інституціональну взаємодію суб'єктів публічної влади для досягнення спільних цілей. Визначаються особливості публічно-управлінського характеру принципів верховенства права і законності, які виявляються в процесі регламентації державно-владного впливу на суспільство з метою його упорядкування.

Ключові слова: верховенство права, законність, публічне управління, публічна адміністрація, держава, публічна влада, принцип.

Постановка проблеми. В умовах розвитку вітчизняного публічного управління та адміністрування важливим є вирішення завдання щодо забезпечення визнання, прийняття й реалізації кращих світових стандартів, серед яких важливе місце займає ідея верховенства права та законності. Підвищена увага до питань дотримання вимог цих принципів у діяльності публічної адміністрації обумовлена тим, що в сучасному світі панує тенденція до підвищення рівня демократичності сучасного публічного управління, пов'язана з утвердженням верховенства права і закону. Зокрема, концепція верховенства права поряд із демократією й правами людини є однією із засад діяльності Ради Європи, що закріплена в Європейській конвенції про права людини, а також уміщена в цілій низці міжнародних документів у галузі прав людини та інших документах.

Щорічно у світі проводиться глобальне дослідження, яке супроводжується визначенням рейтингу країн світу (індекс верховенства закону – The Rule of Law Index) за показниками забезпечення ними середовища, що базується на принципах верховенства права та закону. Цей індекс розроблений у 2010 р., він розраховується за методикою міжнародної неурядової організації The World Justice Project, яка базується на поєднанні загальних статистичних даних з опитування громадської думки й результатів експертних джерел, зокрема стосовно обмеження повноважень інститутів влади, порядку та безпеки, відсутності корупції, прозорості інститутів влади, дотримання законів. У ньому перші місця займають такі країни, як: Данія, Норвегія, Фінляндія, Швеція, Нідерланди, Німеччина, Нова Зеландія, тоді як Україна у 2019 р. посіла 77-ме місце (з індексом – 0,50) зі 126-ти країн світу [17], а у 2020 р. – 72-ге місце (з індексом – 0,51) із 128 країн світу [18].

Слід зазначити, що 18 березня 2016 р. Європейська Комісія затвердила контрольний список для оцінювання дотримання верховенства права як інструменту, що використовується в країнах Ради Європи, яким визначені

відповідні критерії (Rule of Law Checklist) [7]. На основі цього документа у 2018 р. в Україні запустили проєкт «Оцінка верховенства права в Україні», що реалізується асоціацією юристів України спільно з Центром верховенства права за експертної підтримки Венеціанської комісії. За результатами опитувань мають бути визначені основні проблеми щодо верховенства права та закону в Україні, у тому числі й на рівні діяльності публічної адміністрації, що сприятиме подоланню основних проблем у досліджуваній сфері.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання становлення та розвитку публічного управління та адміністрування, а також забезпечення в Україні та зарубіжних країнах ідеї верховенства права та закону стали предметом дослідження багатьох науковців, серед яких В. Бакуменко, Л. Горбунова, О. Луців, Р. Науменко, Л. Новак-Каляєва, Л. Приходченко, П. Рабінович, О. Панкевич, С. Погребняк, В. Слеженков, О. Ющик та ін. Однак в умовах сучасних демократичних перетворень, а також побудови правової держави актуалізується постановка й вирішення проблем подальшого вдосконалення механізму забезпечення ідей верховенства права та законності в діяльності публічної адміністрації, що обумовлює здійснення подальших наукових розвідок стосовно термінологічної визначеності у даній предметній сфері.

Мета статті – здійснити термінологічний аналіз забезпечення принципів верховенства права та законності в діяльності публічної адміністрації як важливої умови розвитку публічного управління.

Викладення основного матеріалу. Зважаючи на актуальність процесу формування нової концептуальної моделі забезпечення та реалізації принципів верховенства права та законності, слід відзначити важливість теоретичного аналізу понятійно-категоріального апарату цієї предметної сфери. Відсутність єдиного підходу до розуміння понять «верховенство права», «законність», «публічна адміністрація» обумовлює необхідність звернення як до наукових праць, так і до нормативних визначень, уміщених у різних документах.

Становлення різних концепцій верховенства права тривало певний час, у результаті чого виокремлено такі основні підходи: природно-правовий (розмежування права та закону поряд із поєднанням прав людини, виходячи з теорії природного права); легістсько-позитивістський (отождоження верховенства права та верховенства закону); соціологічно-позитивістський (зв'язок права з певними соціальними явищами, розуміння права як специфічної соціальної реальності, реалізація соціально-природних прав і обов'язків людини); змішаний (поєднання різних концепцій) [12, с. 5 – 7].

Також фахівці наголошують на виокремленні двох основних підходів до визначення змісту поняття «верховенство права»: інтегрального (розглядається шляхом аналізу відокремлених понять «право» та «верховенство») та поелементного (шляхом аналізу та синтезу окремих елементів поняття «верховенство права»), які мають багато спільного [13, с. 26]. Водночас ґрунтовне дослідження складових частин інтегрального підходу свідчить про його системні недоліки. Зокрема, його використання унеможливило уніфіковану інтерпретацію цього поняття внаслідок плюралізму поглядів на природу права, а в переважній більшості випадків прихильники такого підходу обмежуються спробою надати тільки визначення загального поняття верховенства права, тому цей принцип залишається змістовно невизначеним, характеризується строкатістю, зважаючи на доволі широкий розсуд його інтерпретаторів. Тому значна кількість науковців схиляється до поелементного підходу, згідно з яким верховенство права інтерпретується шляхом вказівки на різні його елементи (підпринципи, аспекти тощо) [8, с. 56 – 57].

Поряд із науковими підходами до визначення сутності верховенства права

важливими є визначення, які використовуються в міжнародних та європейських актах, у яких відображено еволюціонування категорій верховенства права і законності з моменту їх значного поширення, починаючи із середини ХХ ст. Необхідність утвердження та дотримання принципу верховенства права закріплена в багатьох документах провідних міжнародних та європейських організацій. Виділяють міжнародний та європейський аспекти розуміння концепції верховенства права.

На міжнародному рівні слід відзначити діяльність Генеральної Асамблеї, Ради безпеки, Економічної та соціальної ради, Ради з прав людини ООН, які розглядають та застосовують термінологію концепції верховенства права та забезпечення законності в різних документах. ООН проголосила верховенство права загальним базовим принципом, зокрема у Показниках верховенства права, що було підтримано на регіональному рівні в різних документах.

Уперше Генеральна Асамблея ООН розглянула концепцію верховенства права на Всесвітній конференції з прав людини, що відбулася у Відні в 1993 р. Після створення Управління Верховного комісара ООН з прав людини розпочалася практика щорічного прийняття резолюцій з питань зміцнення верховенства права. У 2005 р. керівники країн світу, які зібралися на Всесвітній саміт, установили, що верховенство права є однією з чотирьох ключових галузей, з урахуванням чого в його підсумковому документі було визнано необхідність загального дотримання й забезпечення верховенства права як на національному, так і на міжнародному рівнях [5].

Серед останніх резолюцій Генеральної Асамблеї ООН про верховенство права слід відзначити: Декларацію наради на високому рівні Генеральної асамблеї з питань верховенства права на національному та міжнародному рівнях, прийнята резолюцією Генеральної асамблеї від 24 вересня 2012 р.; низку резолюцій під назвою «Верховенство права на національному та міжнародному рівнях», що були прийняті 14 грудня 2015 р., 13 грудня 2016 р., 7 грудня 2017 р., 20 грудня 2018 р., 18 грудня 2019 р. У Резолюції від 18 грудня 2019 р. підкреслюється важливість утвердження принципів верховенства права на національному та міжнародному рівнях, що має дуже важливе значення для забезпечення поступального економічного зростання, стійкого розвитку, викорінення злиденності та захисту всіх прав та основних свобод. У зв'язку з цим наголошується на необхідності забезпечення на національному рівні верховенства права та посилення відповідної підтримки шляхом надання технічної допомоги та діяльності, укріплення та підтримки діяльності національних установ, які активно просувають верховенство права з урахуванням національних стратегій та пріоритетів задля здійснення відповідних зобов'язань [2].

На нинішньому етапі розвитку інституту публічного адміністрування в європейській доктрині превалює принцип верховенства права, який не ототожнюється з принципом законності, оскільки включений до переліку відповідних вимог його реалізації. Зокрема, ідея верховенства права в Преамбулі Статуту Ради Європи віднесена до основних принципів, які становлять «підвалини кожної справжньої демократії». У ст. 3 Статуту закріплено, що кожен член Ради Європи повинен визнати принцип верховенства права, так само як здійснення прав і свобод людини, як умову членства в організації [15]. Крім того, верховенство права включено до тексту багатьох конвенцій та рекомендацій Ради Європи. Зокрема, у преамбулі Європейської конвенції про захист прав людини й основних свобод верховенство права зазначається як спільна спадщина поряд із політичними традиціями, ідеалами та свободою [6].

У 2011 р. Венеціанська комісія розглянула принцип верховенства права у світлі Резолюції 1594 (2007) Парламентської Асамблеї, відзначивши необхідність

забезпечити правильну інтерпретацію терміна «верховенство права» з урахуванням принципу законності. Для цього аналізуються визначення, запропоновані різними авторами, що представляють різні системи права й державного устрою, результатом чого стало визначення поняття верховенства права як чіткої і передбачуваної правової системи, за якої кожен громадянин має право на гідне, рівноправне і розумне ставлення відповідно до закону з боку всіх владних осіб, а також має можливість оскаржити їх рішення в незалежних і неупереджених судах у межах справедливого судового розгляду. При цьому Венеціанська комісія застерегла від суто формального вузького підходу до поняття верховенства права, що передбачає лише те, щоб дії чиновника були дозволені законом [7].

На національному рівні принципи верховенства права та законності закріплені в деяких країнах ЄС на конституційному рівні, а в переважній більшості держав також і на законодавчому рівні, що обумовлено особливостями їх еволюційного державницького розвитку. Як зазначає Ж. Зіллер, концепції правової держави, верховенства права та законності розвивалися в різних країнах, проте, не будучи ідентичними, спільно передбачають підпорядкування управлінському праву [4, с. 189].

Формування уявлень про сутність принципу верховенства права у світі триває від часів давньогрецьких філософів до обґрунтування теорії природного права, яка стала засадничою для його становлення та розвитку протягом XVII – XIX ст. в умовах європейського культурно-правового простору. Як зазначає С. Погребняк, за своїм історичним походженням принцип верховенства права безперечно є англійською концепцією, що у XX ст. вийшла за межі Великої Британії і була сприйнята іншими європейськими державами й втілена в міжнародному просторі [10, с. 3, 13]. Нині у Великій Британії ця ідея найповніше може бути реалізована під час розмежування трьох близьких за змістом концепцій: панування права (настання негативних наслідків лише у випадку прямого порушення закону в передбаченому законом судовому порядку); верховенство права (кожна особа, незалежно від посади й становища в суспільстві, є рівною перед законом); пріоритет законності (урахування та відповідність змісту конституційних норм принципу верховенства права на засадах загальних конституційних принципів). Це свідчить про те, що на сучасному етапі розвитку інституту публічного адміністрування до основоположного принципу побудови сучасної держави належить верховенство права, яке не ототожнюється з принципом законності. Проте слід відзначити тісний зв'язок верховенства права та законності, оскільки вони пов'язані між собою, зважаючи на процес їх еволюціонування протягом розвитку суспільних відносин різних часів і впливу на економічний, політичний, соціально-культурний та духовний стан громадянського суспільства. На сучасному етапі їх єдність обумовлена тісною інституціональною взаємодією задля досягнення спільних цілей, які ставлять перед собою сучасні країни, що відображається в діяльності органів публічного адміністрування через використання ефективних інструментів публічного управління. Наприклад, сучасне тлумачення поняття законності у Франції пов'язано із тезою про те, що цей принцип є частиною більш загального принципу верховенства права, яким встановлюються вимоги щодо дотримання всієї сукупності правових норм [14].

У доповіді Венеціанської комісії «Про верховенство права» законність розглядається як риса та частина верховенства права. При цьому підкреслюється, що вона передбачає виконання законів, які стосуються не тільки окремих осіб, але й публічних органів влади, тому має відношення до дій публічних посадових осіб, обумовлюючи також і те, що вони повинні отримати дозвіл на здійснення певних дій та діяти в межах наданих повноважень [9]. Законність також передбачає, що ніхто не може бути покараний, окрім як за порушення раніше прийнятих чи

визначених норм закону, при цьому сам закон не може бути порушений беззаконно, означаючи необхідність його виконання в межах можливого.

У вітчизняній науковій літературі проблема визначення законності належить до тієї групи питань, які, незважаючи на значне опрацювання протягом тривалого часу, залишаються дискусійними, ураховуючи її багатоаспектність, за якої її розглядають як принцип, метод або режим. Законність як принцип проголошується, а також нерідко й закріплюється в законодавстві як вимога дотримуватися приписів, що звернена до всіх суб'єктів суспільних відносин. Під час дотримання й реалізації норм права вона проявляється в діяльності відповідних суб'єктів, що відображає її зміст як метод, унаслідок чого виникає режим суспільного життя, який є обов'язком учасників суспільних відносин дотримуватися й виконувати правові приписи. Це свідчить про переважно правничий характер існуючих підходів до визначення законності. Водночас на сучасному етапі розвитку публічного управління актуалізується приділення особливої уваги тим аспектам, які стосуються діяльності публічної адміністрації.

Складність та неоднозначність поняття «публічне управління» зумовлюється його специфічними особливостями залежно від рівня розвитку країни. Як зазначає В. Бакуменко, найбільш важливими властивостями публічного управління є: його масштабність, різноманіття управлінських впливів, монополія на нормативно-правову діяльність, певні унормовані структури органів влади та управління, специфіка роботи відповідних служб, дисипативний характер самоорганізації [11, с. 110 – 111]. Також важливим є те, що воно забезпечує підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей [1, с. 39].

Українська науковиця Л. Новак-Каляєва пропонує розглядати публічне управління як діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах, визначених законом, повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць [11, с. 144]. При цьому виділяється багаторівневе публічне управління (процес неієрархічного мережевого управління, що вміщує широкий комплекс заходів, множини систем координації і переговорів між формально незалежними, але функціонально залежними один від одного акторами, що перебувають у складних і таких, які постійно змінюються, відносинах один з одним [11, с. 18]), клієнт-орієнтоване управління (владний вплив на життєдіяльність людей з боку органів публічної влади, що спирається на глибоке вивчення існуючих і таких, які виникають, потреб клієнтів шляхом упровадження нових сучасних концепцій управління відносинами з ними, а також додаткових сервісів та послуг, підвищуючи їх конкурентоспроможність і цінність для споживача та гарантуючи його подальшу зацікавленість в їх отриманні з метою досягнення цілей суспільного розвитку [11, с. 69]), а також публічне управління в різних сферах (житлово-комунальній, соціального розвитку, молодіжній, у сфері культури та освіти [11, с. 144 – 145]).

Публічне адміністрування розглядається як складова частина публічного управління, яке здійснюється на професійній (неполітичній) основі, залучаючи в разі потреби неурядових партнерів для спільного вирішення проблем, що постають у цій сфері. З огляду на це, на думку Р. Науменка, публічне адміністрування – це вид організаційно-розпорядчої діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, спрямованої на підготовку та впровадження публічно-управлінських рішень, управління персоналом, надання публічних послуг [11, с. 142 – 143].

З огляду на широкий контекст публічного адміністрування необхідно звернути увагу на те, що управлінський характер законності визначається в процесі характеристики регламентації державно-владного впливу на суспільство з метою його упорядкування, у зв'язку з чим законність може розглядатися як:

– потреба суспільства у врегулюванні на рівні держави вимог законності та створенні механізму її забезпечення за допомогою інструментів публічного управління та адміністрування (передбачає прийняття державою зобов'язання та виконання нею вимог щодо забезпечення управлінських функцій публічної адміністрації за допомогою правових засобів; закріплення прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин у законах; чітка нормативна визначеність меж впливу органів публічного управління на суспільство; регламентація діяльності механізму й апарату держави, визначеність відповідних форм діяльності);

– принцип здійснення суб'єктами публічної влади відповідних повноважень (законодавче закріплення компетенції державно-владних і самоврядних структур, ухвалення рішень у межах компетенції та на підставі закону, дотримання у діяльності державних й місцевих самоврядних структур конституційних прав і свобод людини).

Досить слушною є думка О. Ющика про те, що принцип законності не можна обмежувати суто формулюванням вимоги до агентів публічної влади дотримуватися положень закону [16, с. 15 – 16]. Ця позиція є загальною не тільки для органів державної влади та місцевого самоврядування, але й стосується всіх фізичних і юридичних осіб на території країни. Іншими словами, він має всеосяжне суспільне значення, є основою взаємовідносин влади і суспільства, їх функціонування та розвитку [3].

Висновки. Таким чином, принципи верховенства права та законності в діяльності публічної адміністрації відтворюють законність у суспільстві, тому вектор їх дії спрямований одночасно на публічну владу та суспільство. Утвердження в суспільстві засад верховенства права і законності, які тісно пов'язані між собою, передбачає: їх вплив на економічний, політичний, соціально-культурний та духовний стан громадянського суспільства; тісну інституціональну взаємодію задля досягнення спільних цілей, що відображається в діяльності органів публічного адміністрування через використання ефективних інструментів публічного управління; пріоритет принципу верховенства права за умови, що принцип законності включений до переліку вимог його реалізації; суворе виконання й дотримання права й закону не тільки громадянами, але й інститутами державної влади, оскільки принципи верховенства права й законності, з одного боку, є основною силою державної влади, орієнтуючи суспільство на добровільне виконання її велінь, а з іншого – ставлять державну владу перед необхідністю обмежувати себе у своїх діях.

Список бібліографічних посилань

1. Аль-Атті І. В. Публічне управління: сутність і визначення. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 8. С. 35 – 41.
2. Верховенство права на національному и международном уровнях: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 18 дек. 2019 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/74/191>.
3. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади: монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 240 с.
4. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Київ: Основи, 1996. 420 с.
5. Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г.: резолюция № 60/1, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_e56.
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листоп. 1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

7. Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права: принят на 106-м пленарном заседании Венецианской комиссии 11 – 12 марта 2016 г. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-rus).
8. Луців О. М. «Інтегральний» підхід до з'ясування сутності верховенства права: загальна характеристика та основні різновиди. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. 2013. Вип. 22. Т. 1, ч. 1. С. 53 – 57.
9. О верховенстве права: доклад, утвержденный Венецианской комиссией на 86-й пленарной сессии 25 – 26 марта 2011 г. *Право Украины*. 2011. №10. С. 168 – 184.
10. Погребняк С. П. Историчні витоки верховенства права. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. 2008. Вип. 15. С. 3 – 13.
11. Публічне управління: термінол. слов. / уклад.: В. С. Куйбіда [та ін.]; за заг. ред. В. С. Куйбіди [та ін.]. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.
12. Рабінович П., Луців О. Верховенство права: сучасні вітчизняні підходи до інтерпретації. *Вісн. академії правових наук України*. 2012. № 2. С. 3 – 16. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/varpu_2012_2_3/.
13. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: монографія / Рабінович П. М., Луців О. М., Панкевич О. З., Рабінович С. П.; [редкол.: П. М. Рабінович (голов. ред.) та ін.]. Львів: Сполом, 2016. 200 с.
14. Слеженков В. В. Идеи «государства законности» во французской юриспруденции. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/idei-gosudarstva-zakonnosti-vo-frantsuzskoy-yurisprudentsii>.
15. Статут Ради Європи від 5 трав. 1949 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001/
16. Ющик О. І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. 192 с.
17. *The World Justice Project Rule of Law Index 2019*. Retrieved from: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLI-2019-Reduced.pdf>.
18. *The World Justice Project Rule of Law Index 2020*. Retrieved from: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf.

List of references

1. Al-Atti I. V. Publichne upravlinnia: sutnist i vyznachennia. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. 2018. Т. 6. № 8. Р. 35 – 41 [in Ukrainian].
2. Verhovenstvo prava na natsionalnom i mezhdunarodnom urovnyah: rezolyutsiya Generalnoy Assamblei OON ot 18 dek. 2019 g. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/74/191> [in Russian].
3. Horbunova L. M. Pryntsyp zakonnosti u normotvorchii diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady: monohrafiia. Kyiv: Yurinkom Inter, 2008. 240 p. [in Ukrainian].
4. Ziller Zh. Polityko-administrativny systemy krain YeS. Kyiv: Osnovy, 1996. 420 p. [in Ukrainian].
5. Itogovyyi dokument Vsemirnogo sammita 2005 g.: rezolyutsiya № 60/1, prinyataya Generalnoy Assambleey Organizatsii Ob'edinennyih Natsiy. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_e56 [in Russian].
6. Konventsiiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod vid 4 lystop. 1950 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 [in Ukrainian].
7. Kontrolnyiy spisok voprosov dlya otsenki soblyudeniya verhovenstva prava: prinyat na 106-m plenarnom zasedanii Venetsianskoy komissii 11 – 12 marta 2016 g. URL : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-rus) [in Russian].
8. Lutsiv O. M. «Intehralnyi» pidkhid do ziasuvannia sutnosti verkhovenstva prava: zahalna kharakterystyka ta osnovni riznovydy. *Nauk. visn. Uzhhorod. nats. un-tu*. 2013. Vyp. 22. Т. 1, ch.1. P. 53 – 57 [in Ukrainian].
9. O verhovenstve prava: doklad, utverzhdenyy Venetsianskoy komissiey na 86-y plenarnoy sessii 25 – 26 marta 2011 g. *Pravo Ukrainyi*. 2011. № 10. P. 168 – 184 [in Russian].
10. Pohrebniak S. P. Istorychni vytoky verkhovenstva prava. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*: zb. nauk. pr. 2008. Vyp. 15. P. 3 – 13 [in Ukrainian].

11. Publichne upravlinnia: terminol. slov. / uklad.: V. S. Kuibida [ta in.]; za zah. red. V. S. Kuibidy [ta in.]. Kyiv: NADU, 2018. 224 p. [in Ukrainian].
12. Rabinovych P., Lutsiv O. Verkhovenstvo prava: suchasni vitchyzniani pidkhody do interpretatsii. *Visn. akademii pravovykh nauk Ukrainy*. 2012. № 2. P. 3 – 16. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2012_2_3/ [in Ukrainian].
13. Pryntsyp verkhovenstva prava: problemy teorii ta praktyky: monohrafiia / Rabinovych P. M., Lutsiv O. M., Pankevych O. Z., Rabinovych S. P.; [redkol.: P. M. Rabinovych (holov. red.) ta in.]. Lviv: Spolom, 2016. 200 p. [in Ukrainian].
14. Slezhenkov V. V. Idei «gosudarstva zakonnosti» vo frantsuzskoy yurisprudentsii. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/idei-gosudarstva-zakonnosti-vo-frantsuzskoy-yurisprudentsii> [in Russian].
15. Statut Rady Yevropy vid 5 trav. 1949 r. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001 [in Ukrainian].
16. Yushchuk O. I. Pravova reforma: zahalne poniattia, problemy zdiisnennia v Ukraini. Kyiv: In-t zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, 1997. 192 p. [in Ukrainian].
17. *The World Justice Project Rule of Law Index 2019*. Retrieved from: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLI-2019-Reduced.pdf> [in English].
18. *The World Justice Project Rule of Law Index 2020*. Retrieved from: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf [in English].

SHUMLIAIEVA Iryna

PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Department of Law and European Integration,
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine

ENSURING THE PRINCIPLES OF THE RULE OF LAW AND LEGALITY IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION: TERMINOLOGICAL ANALYSIS

In the context of the development of home public administration, the implementation of research in terms of providing a meaningful description of the principles of the rule of law and legality in order to comply with them and ensure the activities of public authorities is becoming relevant. Therefore, the purpose of the scientific article is to implement a terminological analysis of the principles of the rule of law and legality in the activities of public administration, as an important condition for the development of public administration. The article considers terminological issues related to the definition of the essence of the concepts «rule of law», «legality», «public administration», by analyzing scientific papers and legal documents. Particular attention is paid to the definitions contained in the norms of international and European acts concerning the definition of the content of the principles of the rule of law and legality, which allowed distinguishing the relevant international and European understanding of the conceptual foundations of these concepts. It is established that at the present stage of development of the institution of public administration in the European doctrine the principle of the rule of law prevails, which is not identified with the principle of legality, as it is included in the list of relevant requirements for the implementation of the first one. The relationship between the rule of law and the rule of legality is shown, given their close relationship, formed in the process of evolution at different times during the development of social relations. As a result of research of scientific literature and normative-legal sources, it is offered to consider legality in activity of public administration in a wide public-administrative context through a prism of regulation of the state-authoritative influence on society for the purpose of its ordering. Since the vector of the rule of law and legality is aimed at both public authorities and society, it is assumed that the adoption of these principles in society involves the implementation of the requirements set out in the article to ensure compliance with public administration.

Key words: rule of law, legality, public management, public administration, state, public power, principle.

Надійшла до редколегії 22.04.20