

тільки функції, що притаманні адміністративному процесу у вузькому значенні (охоронна, захисна, контрольна та альтернативна), а й інші функції, які зумовлені цілями адміністративного процесу в широкому розумінні (правотворча, дозвільна, реєстраційна, атестаційна, внутрішньо-управлінська та ін.).

**Список використаних джерел:**

1. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право : учебник. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2004. 540 с.
2. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес : підручник. Київ : Літера ЛТД, 2001. 336 с.
3. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ...докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ : Київський національний університет внутрішніх справ. 2006. 401 с.
4. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.
5. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов. Москва : БЕК, 1996. 368 с.
6. Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации : монография. Саратов : Приволжское книжное издание. 2001. 452 с.
7. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

**ДЕМИДОВА М. О.,**

суддя

(Господарський суд

Чернігівської області)

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-5-2-6>

## **ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

Стаття присвячена визначенню змісту категорії «принципи реалізації правового статусу суб'єктів публічного адміністрування». Принципи мають методологічне значення у правовій теорії, оскільки дають змогу здійснювати пізнання правових явищ раціонально та усвідомлено. Автором констатовано, що розуміння сутності та призначення принципів змінюється залежно від типу праворозуміння. Перевага природно-правового підходу у вітчизняних наукових дослідженнях дала змогу визначити принципи реалізації правового статусу суб'єктів публічного адміністрування як формально визначену, узгоджену систему основоположних засад, ключових ідей, які взаємопов'язані між собою та спрямовані на утвердження, забезпечення та захист суспільних цінностей у системі публічного адміністрування з метою задоволення публічного інтересу на підставі ефективної взаємодії між державою та громадянським суспільством.

У статті розкриваються основні ознаки принципів реалізації правового статусу суб'єктів публічного адміністрування, які поєднують у собі риси правових принципів та принципів адміністративного права: спрямованість на утвердження, забезпечення та захист суспільних цінностей; загальний, абстрактний



характер; визначення змісту системи права та її структурних елементів; примат над нормами права; підвищена стабільність і стійкість; формальне закріплення; системоутворююча роль; служать чинником підвищення правової культури; заповнюють прогалини у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Встановлено, що ознаки принципів реалізації правового статусу суб'єктів публічного адміністрування розкривають їх функції. Вони представляють собою напрями їх впливу на публічно-правові відносини у сфері публічного адміністрування. Відповідно, до основних функцій принципів реалізації правового статусу СПА слід зарахувати такі: ціннісна, регулятивна, системоутворююча, охоронна.

**Ключові слова:** *принципи права, праворозуміння, принципи адміністративного права, публічний інтерес, публічне адміністрування.*

The article is devoted to defining the content of the category "principles of implementation of the legal status of public administration entities". Principles are of methodological importance in legal theory because they enable the knowledge of legal phenomena to be rationally and consciously understood. The author states that the understanding of the nature and purpose of the principles varies depending on the type of legal thinking. The advantage of the natural-law approach in domestic scientific research has made it possible to define the principles of realization of the legal status of public administration entities as a formally defined, harmonized system of fundamental principles, key ideas that are interconnected and aimed at affirmation, provision and protection of public values in public administration system in order to satisfy the public interest on the basis of effective interaction between the state and civil society.

The article reveals the basic features of the principles of realization of the legal status of public administration entities, which combine the features of legal principles and principles of administrative law, in particular: the focus on affirmation, provision and protection of public values; general, abstract nature; determining the content of the system of law and its structural elements; primacy over the rules of law; increased stability and stability; formal fastening; system-forming role; serve as a factor in enhancing the legal culture; fill in the gaps in the field of administrative and legal regulation of public relations.

It is established that the features of the principles of implementation of the legal status of public administration entities reveal their functions. They represent the directions of their influence on public-legal relations in the field of public administration. Accordingly, the main functions of the principles of the implementation of the legal status of the SPA should include the following: value, regulatory, system-forming, security.

**Key words:** *principles of law, legal understanding, principles of administrative law, public interest, public administration.*

**Вступ.** Одним із головних напрямів теоретико-правового дослідження у вітчизняній теорії права та адміністративно-правовій науці традиційно виступає пошук та встановлення керівних орієнтирів, основоположних засад розвитку предмета дослідження. Ці основоположні засади, базові орієнтири в теорії держави та права, а також у галузевих науках отримали назву принципів. У зв'язку із зміною сутності доктрини адміністративного права, питання сутності принципів публічного адміністрування набуває нового значення та потребує додаткового вивчення.

Теоретичною основою дослідження стали положення, що містяться у працях вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема, це В.Б. Авер'янов, І.П. Бахновська, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, Д.В. Лук'янов, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька, О.В. Петришин, С.П. Погребняк, І.П. Тарасов та ін. При цьому поняття, ознаки та функції



принципів реалізації правового статусу суб'єктів публічного адміністрування залишаються малодослідженими.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження особливостей рис і функції принципів права та вплив їх на реалізацію правового статусу суб'єктів публічного адміністрування.

**Результати дослідження.** Відповідно до Тлумачного словника української мови, термін «принцип» визначається як «основні вихідні положення якої-небудь наукової системи» [1, с. 714]. З античних часів мало місце твердження, що принцип виступає найважливішою частиною усього (*principium est potissima pars cuiusque rei*) [2, с. 46.]. Як вважають М.Г. Братасюк та О.Б. Росоляк, «принципи права є своєрідними взірцями-вимогами, які органічно сформувалися в результаті духовно-культурної еволюції людства» [3, с. 5].

Наукові розвідки щодо сутності поняття «принципи права» дають змогу визначити, що розуміння сутності та призначення принципів змінюється залежно від типу праворозуміння. Зокрема, представники легістського підходу ототожнюють принципи права із правовими нормами, які виступають загальнообов'язковими правилами поведінки, створені державою і знаходять своє відбиття в нормативно-правових актах. При цьому представники нормативізму виступають проти розуміння принципів як вихідних ідей, які займають керівне положення щодо норм права. Це пояснюється тим, що принцип, на відміну від норми, не можуть здійснювати безпосереднє врегулювання суспільних відносин, а тому норми як регулятор правовідносин є ціннішими та важливішими за принципи [4, с. 117–118].

Однак, чи можливо визначити, що керівні ідеї чи положення не мають потенціалу щодо становлення правових відносин? Відповідь на це питання знайшла своє відбиття в наукових дослідженнях прихильників природно-правового підходу. Зокрема, Г. Шершеневич визначав, що, навпаки, саме правова норма являє собою усталену догму, наказ, веління, яке підпорядковане волі держави і є її витвором [5, с. 28]. Відповідно, в їх поглядах нормативізм розглядався як репресивна ідеологія і практика, за допомогою якої держава принижує особистість, нав'язуючи власну волю. Зокрема, А.М. Колодій, реабілітуючи сутність принципів права, визначав, що вони виступають властивими праву відправними началами, стрижнем правової матерії, що спрямовані на гармонізацію індивідуальних, групових і громадських інтересів [6, с. 22].

І.П. Тарасов акцентує на тому, що принципи мають методологічне значення у правовій теорії, оскільки дають змогу здійснювати пізнання правових явищ раціонально та усвідомлено. Вони сприяють детермінації процесу пізнання, зумовлюють його кінцевий результат [7, с. 27]. Таким чином, у контексті нашого дослідження слід говорити про необхідність встановлення принципів реалізації правового статусу суб'єктів публічного адміністрування як основоположних засад, які дають змогу відокремити належний напрям пізнання цього правового явища від хибного.

Окрім зазначеного, ґрунтуючись на твердженні, що реалізуючись у праві, принципи координують його призначення і тенденції розвитку [8, с. 23], робимо висновок, що і формування та реалізація правового статусу суб'єктів публічного адміністрування також має здійснюватися на підставі чітко окресленого кола принципів.

З метою формування уявлення про особливості принципів реалізації правового статусу суб'єктів публічного адміністрування та формулювання їх поняття вважаємо за необхідне розглянути більш детально особливості й ознаки принципів права. М.В. Цвік характеризує принципи права як «вихідні керівні засади, відправні установлення, що виражають сутність права і випливають з ідей справедливості та свободи, визначають загальну спрямованість і найістотніші риси чинної правової системи» [9, с. 197]. М.І. Козюбра під принципами права розуміє «найбільш загальні і стабільні вимоги, що уособлюють суспільні цінності, дають змогу відтворити їх при формуванні та дії права, визначаючи його характер і напрями подальшого розвитку» [10, с. 70]. Таким чином, провідними ознаками принципів права можна назвати збереження та уособлення суспільних цінностей та визначення основних напрямів розвитку права та правової системи загалом.



Розглянемо загальні ознаки принципів права [11, с. 121–122] більш детально, зважаючи також і на правову природу статусу суб'єктів публічного адміністрування:

– спрямовані на утвердження, забезпечення та захист суспільних цінностей. Відповідно, принципи реалізації правового статусу суб'єктів публічного адміністрування мають уособлювати провідну ідею захисту суспільних цінностей та забезпечення суспільного інтересу у відношеннях між державою та громадянським суспільством, закріплювати основи публічного управління через визначення сталих положень щодо належної суті складових елементів правового статусу СПА. Таким чином, принципи реалізації правового статусу СПА мають на підставі своєї універсальності поєднувати в нестабільні часи реформ ідею публічного управління з її нормативним втіленням. Як приклад, можна охарактеризувати принцип добросовісності, закріплений у Законі України «Про державну службу» [12]. Він уособлює спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та його відмову від приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень. Цим принципом закріплені такі цінності публічного управління, як захист публічних інтересів та перевага прав людини під час надання публічних послуг;

– мають загальний, абстрактний характер, тобто принципи реалізації правового статусу СПА представляють собою, як і будь-які принципи права, нормативне узагальнення вищого рівня, які визначають найбільш загальні напрями формування змісту сфери публічного управління щодо правового статусу СПА. Загальність принципів реалізації правового статусу СПА говорить про те, що вони поширюються на всі без виключення правові статуси суб'єктів публічного адміністрування, визначаючи їх особливості згідно з метою публічного управління. Зокрема, сюди слід зарахувати принципи верховенства права, який має, на нашу думку, найбільше узагальнення, оскільки застосовується майже у всіх нормативних актах, які формують правовий статус суб'єктів публічного управління будь-якого рівня;

– визначають зміст системи права та її структурних елементів, а також напрями їх подальшого розвитку. Задачею принципів реалізації правового статусу суб'єктів публічного адміністрування виступає формування єдності та стабільності системи публічного управління шляхом формування єдиних вимог та орієнтирів щодо змісту та системи правового статусу СПА. Відбиваючись у правосвідомості, правотворчості та правозастосуванні, принципи реалізації правового статусу СПА утворюють єдиний механізм забезпечення дієвості публічного адміністрування через узгодженість прав та обов'язків його суб'єктів;

– примат над нормами права. Ця ознака визначає, що принципи реалізації правового статусу СПА пронизують всі норми та інститути сфери публічного адміністрування, узгоджуючи засади взаємодії всіх СПА. При цьому нормативне закріплення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування здійснює конкретизацію принципів реалізації правового статусу СПА як універсальних проявів мети публічного адміністрування;

– підвищена стабільність і стійкість, що виражається в їх незмінності протягом тривалого часу. Це пояснюється тим, що їх поява і нормативне закріплення виражають закономірності розвитку сучасного суспільства у сфері публічного управління. Вони втілюють у собі зміни щодо ставлення суспільства до виконавчої влади та її ефективності, що водночас не заважає їм еволюціонувати, враховувати потреби щодо ефективного розвитку виконавчої влади, яка відповідає суспільним потребам та інтересам. Реалізацію цієї ознаки можна простежити на прикладі принципів відкритості та прозорості, які знайшли своє відбиття, зокрема, у ст. 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [13]. Ці принципи виступають надбанням сучасного українського суспільства, оскільки поступово увійшли до теорії адміністративного права лише за часів незалежності України. За своїм змістом вони спрямовані на зближення центральних органів державної влади з громадянським суспільством, даючи змогу здійснювати громадський контроль за їх діяльністю;

– зазвичай закріплені у формах (джерелах) права. Ця ознака найчастіше реалізується шляхом закріплення норм-принципів у нормативно-правових актах, які регулюють правовий статус суб'єктів публічного адміністрування. Це можна простежити у ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [14], ст. 2 Закону України «Про центральні органи



виконавчої влади» [13], ст. 4 Закону України «Про державну службу» [12] тощо. Це сприяє стабільності і стійкості правового регулювання сфери публічного управління та забезпечує єдність системи правових статусів СПА з метою узгодженості їх діяльності.

Зауважимо, що загальні ознаки принципів права є достатньо важливими, однак варто також звернути увагу й на галузеві ознаки правових принципів, оскільки саме відношення до певної галузі права конкретизує сферу застосування правових принципів. Враховуючи, що публічне адміністрування виступає складником предмета адміністративного права [15, с. 66], ми вважаємо за необхідне визначитися з ознаками принципів адміністративного права.

Аналізуючи позиції учених стосовно ознак принципів адміністративного права, ми доходимо висновку, що вони здебільшого повторюють загальноправові, вже висвітлені нами вище ознаки. Це пояснюється тим, що загальноправові принципи та принципи адміністративного права співвідносяться як ціле та частина. Однак існують і такі ознаки, що наближають сутність принципів права до сфери публічного адміністрування:

– виконують системоутворюючу роль, тобто дають можливість створенню нових інститутів адміністративного права [15, с. 65]. Як приклад можна визначити принципи, які характеризують інститут публічного адміністрування, що сформувалися під впливом суспільних трансформацій, зокрема, принципи співвідношення державного та приватного інтересів, децентралізації, деконцентрації, транспарентності, інституційного балансу, делегування тощо;

– служать чинником підвищення правової культури громадян [16, с. 46]. Аналізуючи цю ознаку, ми вважаємо за необхідне переосмислити її зміст, здійснивши уточнення, задля принципів публічного адміністрування, а саме: служать чинником підвищення правової культури посадових осіб органів виконавчої влади шляхом окреслення основоположних напрямів їх діяльності;

– заповнюють прогалини у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [15, с. 66]. Зміни в суспільних відносинах є постійними, що призводить до ситуацій, вирішення яких не завжди врегульовано нормами права. Відповідно, це призводить до ситуацій, коли ситуація, що склалася, виходить за межі наявного правового регулювання. Відповідно, необхідність прийняття рішення суб'єктом публічної адміністрації в цій ситуації потребує від нього активних дій. Вірність прийнятого рішення за відсутності відповідних правових норм і ґрунтується на основних принципах публічного адміністрування: верховенстві права, законності, визнання пріоритету прав і свобод людини, заборони дискримінації тощо.

На підставі окреслених ознак ми можемо говорити про принципи реалізації правового статусу суб'єктів публічного адміністрування як формально визначену, узгоджену систему основоположних засад, ключових ідей, які взаємопов'язані між собою та спрямовані на утвердження, забезпечення та захист суспільних цінностей у системі публічного адміністрування з метою задоволення публічного інтересу на підставі ефективної взаємодії між державою та громадянським суспільством.

Також звернемо увагу на те, що ознаки принципів реалізації правового статусу суб'єктів публічного адміністрування розкривають їх функції. Функції принципів реалізації правового статусу СПА (за аналогією з функціями права [6, с. 8]) представляють собою напрями їх впливу на публічно-правові відносини у сфері публічного адміністрування. Відповідно, до основних функцій принципів реалізації правового статусу СПА слід зарахувати такі:

1) ціннісна функція виражається через формування світоглядних та ідеологічних засад, на яких ґрунтується розвиток і функціонування системи публічного адміністрування і, відповідно, формування правового статусу СПА. У цьому разі варто говорити про антропологічну парадигму взаємовідносин між державою та людиною, яка знайшла своє відбиття в новій людиноцентристській концепції адміністративного права, розробленій В.Б. Авер'яновим [17];

2) регулятивна, що найбільш яскраво проявляється під час подолання прогалин у праві, оскільки, на відміну від норм права, вони мають пряму регулятивну дію.





Отримавши нормативне закріплення, вони стають орієнтирами для реалізації прав та обов'язків суб'єктів публічного адміністрування, які закріплені в їх правовому статусі;

3) системоутворююча функція дає змогу за допомогою принципів реалізації правового статусу СПА виразити загальне спрямування і зміст правового регулювання під час здійснення публічного адміністрування, зокрема щодо ствердження суспільних цінностей та захисту прав і свобод людини;

4) охоронна функція принципів реалізації правового статусу СПА проявляється в беззаперечному забезпеченні прав та свобод людини, інтересів суспільства та держави за допомогою юридичних засобів, які закріплені у правовому статусі суб'єктів публічного адміністрування, у тому числі й шляхом притягнення їх до юридичної відповідальності.

**Висновки.** Відповідно, значення принципів, які забезпечують реалізацію правового статусу СПА, полягає у тому, що, по-перше, вони виступають у нормотворенні як орієнтири, що дають змогу вдосконалювати та розвивати законодавство, яке визначає порядок реалізації правового статусу СПА. По-друге, їх властивість підвищувати рівень правової культури суб'єктів публічного адміністрування та громадян сприяє забезпеченню вірного розуміння та доцільного застосування чинного законодавства щодо реалізації правового статусу СПА.

#### Список використаних джерел:

1. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови. Харків : Фоліо, 2001. 540 с.
2. Лук'янов Д.В., Погребняк С.П., Смородинський В.С. Теорія держави і права : посібник для підгот. до держ. іспитів / за заг. ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2015. 329 с.
3. Братасюк М.Г., Росоляк О.Б. Принципи та норми права в контексті самовизначення людини-особистості як суб'єкта права. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 2. С. 5–10
4. Слинко Т.М., Кушніренко О.Г. Конституційно-правовий статус об'єднань громадян в Україні. Харків : Арсис ЛТД, 1998. 176 с.
5. Шершеневич Г. Философия права. Москва, 1911. 235 с
6. Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 1999. 36 с.
7. Тарасов И.П. Принципы права: дескриптивные абстракции или руководящие организационные начала. *Государство и право: теория и практика* : материалы междунар. заоч. науч. конф., г. Челябинск, апрель 2011 г. Челябинск, 2011. С. 27–30.
8. Суменков С.Ю. Принципы права и исключения в праве: аспекты соотношения. *Государство и право*. 2009. № 5. С. 23–30
9. Цвік М.В., Петришин О.В., Авраменко Л.В. та ін. Загальна теорія держави і права. Харків : Право, 2009. 584 с.
10. Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.
11. Лук'янов Д.В., Погребняк С.П., Смородинський В.С. Теорія держави і права : посібник для підгот. до держ. іспитів / за заг. ред. О. В. Петришина. Харків: Право, 2015. 329 с.
12. Про державну службу Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення 29.09.2019 р.)
13. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення 29.09.2019 р.)
14. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення 29.09.2019 р.)
15. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
16. Адміністративне право України / За заг. ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
17. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 12–18.

