

## ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ УЧАСТІ ОСОБИ У АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

*Автор розглядає та детально аналізує такі принципи першої групи як: верховенства права, законності, який перебуває в тісних зв'язках з принципом верховенства права, рівності, а також принцип юридичного закріплення прав та обов'язків учасників адміністративних правовідносин, які обов'язково повинні бути міцним підґрунтям і в процесуальних адміністративних правовідносинах. У результаті дослідження принципів участі особи у матеріальних адміністративних правовідносинах було запропоновано зміни до деяких законодавчих актів та Основного Закону України. До другої групи принципів участі осіб у адміністративних правовідносинах у статті автор відносить: принцип визначеності термінів та їх додержання при публічному адмініструванні, принцип оперативності, а також принцип заборони свавілля.*

**Ключові слова:** принципи, адміністративно-правовий статус, суб'єкт адміністративного права, адміністративна правосуб'єктність, адміністративно-правові відносини.

### **Зубрицкая О.Я. Основные принципы участия лица в административных правоотношениях**

*Исследуется развитие представлений о принципах участия лица в административных правоотношениях. Проанализировано содержание административно-правового статуса, определяется место и роль государства в административно-правовых отношениях и его влияние на реализацию личностью принадлежащих ей прав, свобод и исполнение возложенных на неё обязанностей.*

**Ключевые слова:** принципы, административно-правовой статус, субъект административного права, административная правосубъектность, административно-правовые отношения.

### **Zubrytska Olga. Basic principles of a person's participation in administrative legal relationship**

*The development of understanding of principles of a person's participation in administrative legal relationship is being researched in the*

*article. The content of the administrative legal status is being analyzed, the place and the role of the state in administrative legal relationship and its impact on the exercise by a person of his/her rights, freedoms and performance of the duties imposed on him/her.*

*Based on the fundamentals of the theory of law, which divides all legal norms in substantial and procedural, the conclusion is being made that, in order to embrace the comprehensive administrative legal relationship, it shall be reasonable to use the division of such relationship due to its content, namely - into substantial and procedural, which gave grounds for separating two groups of principles: participation of a person in substantial administrative relationship and participation of a person in procedural administrative relationship.*

*The author of the article considers and analyses in detail such principles of the first group as: rule of law, equality, and also the principle of providing a legal framework for rights and duties of the participants of administrative legal relationship, which by no means must be a solid ground in procedural administrative legal relationship as well.*

*Following the research of the principles of a person's participation in substantial administrative legal relationship, the amendments were proposed to be introduced to some legislative regulations and the Constitution of Ukraine.*

*The second group of principles of participation of persons in administrative legal relationship, according to the author, includes: the principle of definition of the terminology and adhering to it in public administering, the principle of promptness, and also the principle of ban of arbitrary will.*

**Key words:** *principles, administrative-legal status, subject of administrative law, administrative legal capacity and competence, administrative-legal relationship.*

Індивідуальні суб'єкти адміністративного права завжди були предметом жвавого наукового обговорення: питання правового статусу, обсягу правоздатності, дієздатності, можливості впливати на державні рішення – були і залишаються цікавими для юридичної науки. Останнім часом відбуваються суттєві, докорінні державні перетворення, які в абсолютному новому світлі розкривають роль та значення людини в відносинах органами публічного управління. Тому, знову виникає потреба у проведенні наукових розробок проблематики правового статусу особи в якості індивідуального учасника публічного управління. Фундаментальним підґрунтям адміністративних правовідносин за участю особи були й залишаються принципи такої участі. У зв'язку із цим до нагальних питань можна віднести розробку й закріплення на нормативно-пра-

вовому рівні відповідних принципів, а щодо вже визначених – їхнє дослідження з формуванням сучасних наукових підходів до цих фундаментальних основ.

Проблематика адміністративно-правового статусу особи досліджувались як у роботах таких вчених як Є.В. Додін, Л.В. Коваль, В.М. Манохин, І.М. Пахомов, Г.І. Петров, Ю.О. Тихомиров, Ю.С. Шемшученка та інших.

Метою статті є теоретичний аналіз та узагальнення уявлень про принципи участі особи у адміністративних правовідносинах.

Зважаючи на те, що адміністративні правовідносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємопов'язані й взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами<sup>1</sup>, а оскільки принципи є квінтесенцією правових норм, або, як відзначають В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник, принципи є меганормами, які займають щодо норм адміністративного права панівне становище<sup>2</sup>, тому доцільно зосередити увагу саме на принципах адміністративного права. Л. П. Коваленко розуміє під принципами адміністративного права як вихідні, об'єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формуються і функціонують система та зміст цієї галузі права<sup>3</sup>. Своєрідне бачення принципів адміністративного права мають В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник. На їхню думку принципами адміністративного права є основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями та способи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Дані вчені наголошують, що такі принципи становлять собою певне поєднання норм, ідей та теорій, які покладаються в основу адміністративного права. Принципи, як стверджують вони, не є конструкцією, вони розвиваються одночасно з розвитком адміністративного права, а іноді можуть випереджати його розвиток<sup>4</sup>. Виходячи з вищевикладеного можемо дійти висновку, що погляди адміністративістів на формулювання визначення принципів адміністративного права співпадають, майже всі вони зазначають, що це основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відповідно до яких сформована система адміністративного права, що вони відображають закономірності

розвитку адміністративного права і визначають напрями і способи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Для повноцінного дослідження принципів участі особи у адміністративних правовідносинах необхідно висвітлити наближене коло таких правовідносин. У науці адміністративного права адміністративно-правові відносини можуть класифікуватися за різними підставами: за характером взаємодії суб'єктів; за метою; за змістом; за характером дій зобов'язаного суб'єкта. Так, за характером взаємодії суб'єктів адміністративно-правові відносини поділяють на вертикальні та горизонтальні. За метою адміністративно-правові відносини поділяють на регулятивні та правоохоронні. За змістом адміністративно-правові відносини поділяються на матеріальні та процесуальні. За характером дій зобов'язаного суб'єкта адміністративно-правові відносини можуть бути активними та пасивними<sup>5</sup>. Отже, вищевикладене дає підстави для виділення двох груп принципів, а саме перша група – це принципи участі особи у матеріальних адміністративних правовідносинах, а друга група – це принципи участі особи у процесуальних адміністративних правовідносинах.

До першої групи принципів ми віднесли принцип верховенства права, принцип законності, який перебуває в тісних зв'язках з принципом верховенства права, принцип рівності, а також принцип юридичного закріплення прав та обов'язків учасників адміністративних правовідносин, які обов'язково повинні бути міцним підґрунтям і в процесуальних адміністративних правовідносинах, тобто їх можна також відносити і до другої групи принципів. Можемо констатувати, що лише через 10 років після взяття Україною зобов'язання визнати принцип верховенства права, наші законодавці змінили підхід до даного принципу, перестали його розглядати як принцип верховенства конституції, а почали вкладати в його зміст саме те, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями. І, на нашу думку, така позиція нормотворця є досить правильною. На превеликий жаль в адміністративних відносинах досить поширеною є практика нехтування принципом верховенства права. Так, позивач, який проходив службу в Нетішинському МВ УМВС України в Хмельницькій області з 23.06.2000 року по 27.04.2012 року, звернувся до Хмельницького окружного адміністративного суду з позовом до Нетішинського МВ УМВС України в Хмельницькій області. Однією з позовних вимог була така –

здійснити нарахування та виплату належної йому компенсації за роботу понад установлений робочий час, вихідні та святкові дні. Судом було встановлено, що на 25 лютого 2013 р. в Нетішинському МВ УМВС України в Хмельницькій області відсутні будь-які документи, які були підставою для залучення особового складу до служби у нічний час, дні щотижневого відпочинку та вихідні дні в період з 2000 по 2009 рік включно, оскільки згідно норм наказу МВС України від 04.06.2002 року № 519 термін зберігання таких документів складає 3 (три) роки. Після спливу цього терміну документи підлягають знищенню. Представник відповідачів не заперечує проти того, що позивач в період з 2010 по 2012 роки залучався керівництвом Нетішинського МВ УМВС України в Хмельницькій області до роботи у вихідні та у святкові дні та надав суду довідку № 579 від 22.01.2013 року про нарахування компенсації за службу у дні щотижневого відпочинку та святкові дні за період: квітень 2010 року – квітень 2012 року, тобто необхідну компенсацію позивач отримав. На підставі цього Хмельницький окружний адміністративний суд відмовив позивачу у задоволенні позову.

Тут можна припустити, що якщо позивач залучався до роботи понад установлений робочий час, вихідні та святкові дні з квітня 2010 року по квітень 2012 року, то цілком ймовірно позивач залучався до роботи понад установлений робочий час, вихідні та святкові дні також і з 23.06.2000 року по квітень 2010 року. Натомість, підзаконний нормативно-правовий акт МВС України від 04.06.2002 року № 519 усуває будь-які можливості це підтвердити. Формально-юридичний аналіз даної постанови суду вказує на пряме нехтування принципом верховенства права, в даному випадку права позивача на належну йому компенсацію за роботу понад установлений робочий час, вихідні та святкові дні. Працівники міліції під час проходження служби не отримують багатьох належних їм прав, проте звернуться до керівництва з вимогою про їх надання вини не наважуються під загрозою зменшення грошового утримання, погіршення умов проходження служби, або навіть звільнення з органів внутрішніх справ. А тому намагаються поновити свої права саме після звільнення зі служби звертаючись до суду. Такий стан адміністративних відносин під час проходження служби в органах внутрішніх справ не може не викликати занепокоєння. На нашу думку саме принцип верховенства права повинен стати основоположним принципом участі особи в адміністративних

правовідносинах, людина, її права та свободи повинні визнаватись найвищими цінностями як органами публічної адміністрації, так і судовими органами, до яких звернулись суб'єкти адміністративних правовідносин за поновленням порушених прав.

Наступним принципом участі особи у адміністративних правовідносинах можна назвати принцип законності, який перебуває в тісних зв'язках з принципом верховенства права.

Зміст даного принципу розкривається у ст. 68 Основного Закону України, де зазначено, що кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей<sup>7</sup>. Виходячи зі змісту даної статті можемо стверджувати, що особи, беручи участь в адміністративних правовідносинах, зобов'язані не порушувати вимоги діючого законодавства. Хоча тут слід наголосити, що Конституція України зобов'язує кожного додержуватись саме Конституції та законів України, проте в означеній статті поза увагою законодавця залишились міжнародні договори України та підзаконні нормативно-правові акти. Поряд із цим, в деяких статтях Конституції України ми маємо можливість спостерігати наявність норм, що зобов'язують виконувати також і підзаконні нормативно-правові акти. Так, в ст. 106 Конституції України йдеться про те, що Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України; а в ст. 117 закріплено, що Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання<sup>8</sup>. На нашу думку такий підхід законодавця до формулювання правової норми у вищезгаданій ст. 68 може формувати сумніви у населення щодо обов'язку виконувати окремі види підзаконних нормативно-правових актів, у тому числі і у осіб, які беруть участь у адміністративних правовідносинах. Задля вирішення даної проблеми необхідно, по-перше, викласти ст. 68 Основного Закону України в такій редакції: «Кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, а також інших нормативно-правових актів, що відповідають їм, посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей»; а по-друге, вже давно назріла потреба в прийнятті закону України «Про нормативно-правові акти», в якому чітко потрібно прописати всі питання, пов'язані з розробленням, зокрема вказати вимоги до нормпроектувальної техніки, прийняттям, набранням

законної сили нормативно-правових актів, їх обліком, а також закріпити зрозумілу систему таких актів, види та форми, їх ієрархію та юридичну силу, і зазначити обов'язок щодо їх додержання.

Народними депутатами вже зроблено деякі кроки у цьому напрямі, а саме, було підготовлено такі законопроекти: 1) реєстр. № 2577 від 21 лютого 2007 року; 2) № 1343 від 14 січня 2008 року; 3) № 1343-1 від 21 січня 2008 року; 4) реєстр. № 7409 від 1 грудня 2010 року. Проте усі вони мали ряд недоліків, містили деякі невідповідності Конституції України, як наслідок потребують суттєвого концептуального доопрацювання, на що вказувалось у зауваження та пропозиціях Верховного Суду України до згаданих законопроектів. Тому потрібно врахувати усі такі зауваження і пропозиції та внести відповідний доопрацьований законопроект до Верховної Ради України.

Одним з фундаментальних принципів в адміністративному праві можна визначити принцип рівності. Особи, які беруть участь у адміністративних правовідносинах повинні бути наділені рівними правами. У ч. 2 ст. 24 Конституції України, передбачено, що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками<sup>9</sup>. Не дивлячись на зазначені положення законодавцем й досі не зроблено жодних кроків у сфері нормативно-правового забезпечення рівності осіб у адміністративних правовідносинах. Так, яскравим прикладом тут буде виступати діюча ст. 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка чітко вказує на диференційований підхід у питаннях відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, так, військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами<sup>10</sup>. Таким чином зазначені категорії осіб уникають адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень на підставі свого посадового становища. Отже, можемо констатувати відсутність принципу рівності при участі у адміністративних правовідносинах різних категорій осіб, що, на нашу думку, є неприпустимим, і є прямим порушенням як



вимог міжнародних нормативно-правових актів, так і Конституції України. А тому пропонується виключити з Кодексу України про адміністративні правопорушення ст. 15.

Наступним досить важливим принципом участі особи у адміністративних правовідносинах є принцип юридичного закріплення прав та обов'язків таких осіб. Досить поширеною є практика, коли особа звертається до відповідного суб'єкта з приводу реєстраційних або дозвільних процедур не має чітко визначених прав, а у іншій сторони правовідносин відсутні відповідні обов'язки щодо реалізації цих прав.

Так, особа, звертаючись до органу внутрішніх справ з приводу отримання дозволу на придбання, зберігання та носіння вогнепальної мисливської зброї, холодної, охолощеної, пневматичної зброї, пристроїв, повинна мати чітко визначене право на отримання такого дозволу з урахуванням формально-визначених конкретних і зрозумілих для обох сторін підстав відмови у наданні дозволу, у свою чергу в іншій сторони повинен бути обов'язок реалізувати зазначене право, а у разі невиконання такого обов'язку повинна бути передбачена юридична відповідальність. Цим самим особі, яка бере участь у адміністративних правовідносинах з суб'єктом публічної адміністрації, надається можливість наполягати на реалізації свого права щодо отримання відповідного дозволу і одночасно вимагати виконання своїх обов'язків іншим учасником правовідносин. На сьогоднішній день ми маємо можливість констатувати про відсутність принципу юридичного закріплення прав та обов'язків учасників адміністративних правовідносин. Так, у жодному нормативно-правовому акті ми не побачимо право особи на отримання дозволу на придбання, зберігання та носіння вогнепальної мисливської зброї, холодної, охолощеної, пневматичної зброї, пристроїв, натомість в Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них розписується порядок надання громадянам відповідних дозволів, а також права та повноваження органів внутрішніх справ. Юридичний аналіз цієї Інструкції дає можливість стверджувати про відсутність у ній закріпленого права особи на отримання дозволу, а також обов'язку органів внутрішніх справ видавати відповідні дозволи.



Задля вирішення проблемних питань участі особи у адміністративних правовідносинах з приводу отримання дозволу на придбання, зберігання та носіння вогнепальної мисливської зброї, холодної, охолощеної, пневматичної зброї, пристроїв, на нашу думку, потрібно закріпити на законодавчому рівні: 1) право на отримання такого дозволу з урахуванням формально-визначених конкретних і зрозумілих для обох сторін підстав відмови у наданні дозволу; 2) обов'язок іншої сторони реалізувати зазначене право; 3) юридичну відповідальність за невиконання такого обов'язку. Задля цього доцільним би було прийняти Закон України «Про зброю», де прописати згадані права, обов'язки та відповідальність. На сьогодні вже розроблено багато законопроектів щодо обігу в Україні вогнепальної зброї цивільного призначення та бойових припасів до неї, проте переважна більшість з них містять положення про право особи на зброю, а не про право особи на отримання дозволу. Отже, можна дійти висновку, що важливим принципом участі особи у адміністративних правовідносинах є принцип юридичного закріплення прав та обов'язків таких осіб.

Означені принципи, які ми відносимо до основної групи, обов'язково повинні бути міцним підґрунтям і в процесуальних адміністративних правовідносинах, тобто їх можна також відносити і до другої групи принципів.

Завершуючи дослідження у цьому підрозділу зробимо наступні узагальнення та сформулюємо такі висновки.

1. Виходячи з основ теорії права, яка розподіляє усі правові норми на матеріальні та процесуальні, можемо стверджувати, що з метою охоплення повного спектру адміністративно-правових відносин доцільно використовувати розподіл таких відносин саме за змістом, тобто на матеріальні та процесуальні, а це надало підстави для виділення двох груп принципів, а саме перша група – це принципи участі особи у матеріальних адміністративних правовідносинах, а друга група – це принципи участі особи у процесуальних адміністративних правовідносинах.

2. До першої групи принципів ми віднесли принцип верховенства права, принцип законності, який перебуває в тісних зв'язках з принципом верховенства права, принцип рівності, а також принцип юридичного закріплення прав та обов'язків учасників адміністративних правовідносин, які обов'язково повинні бути міцним підґрунтям і в про-

цесуальних адміністративних правовідносинах, тобто їх можна також відносити і до другої групи принципів.

3. В результаті дослідження принципів участі особи у матеріальних адміністративних правовідносинах було запропоновано викласти ст. 68 Основного Закону України в такій редакції: «Кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, а також інших нормативно-правових актів, що відповідають їм, посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей»; додатково наголошено на необхідності прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти» та Закону України «Про зброю»; обґрунтовано доцільність виключення ст. 15 з Кодексу України про адміністративні правопорушення.

4. До другої групи принципів участі осіб у адміністративних правовідносинах ми відносимо принцип визначеності термінів та їх додержання при публічному адмініструванні, принцип оперативності, а також принцип заборони свавілля.

1. *Адміністративне право України*. Академічний курс [Текст] : підруч. у 2 т. Т. 1. Заг. ч. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; редкол. : В. Б. Авер'янов (голова) [та ін.] – К. : Юрид. думка, 2007. – С. 172. 2. *Мельник Р.В.* Загальне адміністративне право : навч. посіб. / Р.В. Мельник, В.М. Бевзенко / за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 65. 3. *Адміністративне право* : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. — Х. : Право, 2010. — С. 33. 4. *Мельник Р.В., Бевзенко В.М.* Цит. праця. – С. 65. 5. *Адміністративне право* : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – С. 60-62. 6. *Постанова Хмельницького окружного адміністративного суду від 25 лют. 2013 р. у справі № 822/93/13-а* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29825617>. 7. *Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed19960628>. 8. *Там само.* 9. *Там само.* 10. *Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 груд. 1984 р. № 8073-Х* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80731-10&p=1306733588479222>.

### ***Zubrytska Olga. Basic principles of a person's participation in administrative legal relationship***

The development of understanding of principles of a person's participation in administrative legal relationship is being researched in the article. The

fundamental basis of administrative relationships involving individuals were and are the principles of such participation. The content of the administrative legal status is being analyzed, the place and the role of the state in administrative legal relationship and its impact on the exercise by a person of his/her rights, freedoms and performance of the duties imposed on him/her. As one of the actual issues is development and consolidating the regulatory framework, also the consolidating relevant principles already defined, their research on the formation of modern scientific approaches to these fundamentals.

Based on the fundamentals of the theory of law, which divides all legal norms in substantial and procedural, the conclusion is being made that, in order to embrace the comprehensive administrative legal relationship, it shall be reasonable to use the division of such relationship due to its content, namely - into substantial and procedural, which gave grounds for separating two groups of principles: participation of a person in substantial administrative relationship and participation of a person in procedural administrative relationship. In the article describes the principles of participation of persons in public authorities and law-enforcement authorities also has been considered various aspects of participation in the administrative relationship. In the scientific work has been researched specific problems that faced person when referring to the authorities and the principles of their cooperation

The author of the article considers and analyses in detail such principles of the first group as: rule of law, equality, and also the principle of providing a legal framework for rights and duties of the participants of administrative legal relationship, which by no means must be a solid ground in procedural administrative legal relationship as well.

Following the research of the principles of a person's participation in substantial administrative legal relationship, the amendments were proposed to be introduced to some legislative regulations and the Constitution of Ukraine. In particular, author formed proposals for amendments to the Constitution of Ukraine and other laws regulating the participation of individuals in public administration

The second group of principles of participation of persons in administrative legal relationship, according to the author, includes: the principle of definition of the terminology and adhering to it in public administering, the principle of promptness, and also the principle of ban of arbitrary will.

**Key words:** principles, administrative-legal status, subject of administrative law, administrative legal capacity and competence, administrative-legal relationship.