

КОНКРЕТИЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЯК НАПРЯМ ВПЛИВУ СУДОВОГО ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ НА ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ

Мета

Метою статті є наведення на основі конкретних та показових прикладів конкретизації принципів адміністративного права під час судового правозастосування та визначення їх значення для вдосконалення системи публічного адміністрування.

Методи

Методичною основою статті є, насамперед, діалектичний метод наукового пізнання, який дав можливість розглянути практику конкретизації судами принципів адміністративного права у взаємозв'язку з розвитком системи публічного адміністрування. Догматичний метод був застосований під час визначення змісту конкретизації права як теоретико-правового поняття. Формально-юридичний метод став інструментом опрацювання правових позицій судів, у яких відображені зразки розуміння та застосування принципів адміністративного права.

Результати

Витлумачивши принципи верховенства права та належного врядування, адміністративні суди неухильно дотримуються засади переваги суті над формою та недопустимості надмірного формалізму у діяльності адміністративних органів та адміністративних судів, у якій вищим пріоритетом є забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, що виключає безумовну абсолютизацію формальних законодавчих вимог. Також, значна практична цінність притаманна утвердженням у судовій практиці презумпції дійсності документів, поданих приватною особою з її зверненням до адміністративного органу; презумпції добросовісності адміністративного органу під час виконання його владних повноважень; обов'язок посадових осіб адміністративних органів виявляти достатню уважність та турботливість щодо виконання ним своїх обов'язків та неприпустимості перекладення відповідальності на приватних за помилки адміністративних органів; обов'язок адміністративних органів застосувати підхід, який є найбільш сприятливим для особи у випадку існування неоднозначного або множинного тлумачення; принцип зв'язаності адміністративних органів їх оприлюдненими офіційними ненормативними роз'ясненнями та правомірність дій фізичних та юридичних осіб на підставі цих документів; а також принцип недопустимості притягнення особи до адміністративної відповідальності двічі за одне й те саме правопорушення, незалежно від класифікації відповідних санкцій, якщо усі вони лежать у межах площини адміністративного права.

Висновки

Вкрай важливим напрямом впливу судового правозастосування на публічне адміністрування є конкретизація принципів адміністративного права шляхом формулювання на їх основі матеріально-правових та процедурних стандартів публічного адміністрування з одночасним визначенням несумісних з цими стандартами адміністративних практик. Цим самим забезпечується функціонування принципів адміністративного права не лише як ціннісного підґрунтя, але й як практичного інструмента нормативно-правового регулювання та визначення прав та обов'язків конкретних адміністративно-правових відносин

Ключові слова: адміністративна практика, конкретизація права судами, правове регулювання питань публічного адміністрування, принципи адміністративного права, принципи права як безпосередня підстава для прийняття судових та управлінських рішень.

Євгеній Дояр,

адвокат, кандидат

юридичних наук

orcid.org/0000-0001-8500-8789

conkurs.nnipravo@gmail.com

1. Вступ

Основною частиною призначення адміністративного судочинства є ефективний захист та якомога більш повне поновлення прав, порушених суб'єктами владних повноважень під час виконання ними владних управлінських функцій, а також забезпечення реалізації принципів права та положень адміністративного законодавства у діяльності суб'єктів владних повноважень. Водночас, для виконання цих завдань у частині контролю дотримання у спірних правовідносинах загальних та галузевих правових принципів їх прямо-лінійне та механічне застосування є неможливим через притаманний їм вкрай високий ступень абстрактності. Для того, щоб принципи адміністративного права були не лише основоположними ціннісними орієнтирами нормативно-правового регулювання, а мали використання як практико-прикладний засіб регулювання прав та обов'язків учасників конкретних адміністративно-правових відносин, вони потребують конкретизації під час судового правозастосування у світлі відповідних фактичних обставин та застосовного законодавства, результати чого, особливо якщо вони походять від найвищого суду, матимуть керівний вплив на організацію та порядок здійснення публічного адміністрування. Разом з тим, теоретично-правовій основі та практиці конкретизації принципів адміністративного права під час судового правозастосування та її значенню для публічного адміністрування приділяється вкрай незначна увага, негативним наслідком є брак належного наукового осмислення цього правового явища та обмеженим можливостям щодо розробки науково обґрунтованих рекомендацій, спрямованих на максимізацію його потенціалу мати реальний та якомога більш конструктивний вплив на публічне адміністрування.

Стан опрацювання питань конкретизація принципів адміністративного права як напряму впливу судового правозастосування на публічне адміністрування обмежується окремим дослідженням кожного зі складників цього правового явища у теоретико-правових та адміністративно-правових наукових працях. Зокрема, значний внесок у формування наукових знань про конкретизацію права як засіб та наслідок судового

правозастосування зробили М. О. Власенко, О. Б. Лісюткін, С. П. Погребняк.

Метою цієї статті є наведення на основі конкретних та показових прикладів конкретизації принципів адміністративного права під час судового правозастосування та визначення їх значення для вдосконалення системи публічного адміністрування.

2. Передумови необхідності та шляхи конкретизації правових принципів

За теоретичними положеннями напрацювань М. О. Власенка, присвячених методологічним засадам дослідження феномена правової конкретизації, конкретизація може визначатись як об'єктивна властивість правового регулювання, яка полягає не лише в переході від невизначеності правового положення до його визначеності, але й у переході від невизначеності норми права у зв'язку з появою юридичного факту до якості індивідуального правового регулятора. Це головне, як підкреслює вчений, у поясненні природи конкретизації права у дії (Власенко, 2015). Пояснюючи передумови виникнення необхідності конкретизувати зміст норм права, О. Б. Лісюткіна зауважила, що притаманний значній кількості правових норм загальний та абстрактний характер має компенсуватись правозастосовною конкретизацією, оскільки, з одного боку, потрібна розробка найбільш універсальних стандартів поведінки, що забезпечує широке охоплення правовим регулюванням однорідних суспільних відносин, а з іншого, універсальність правил призводить до зростання відносності та невизначеності нормативних приписів, які вже є факторами використання конкретизації (Лісюткін, 2015). При цьому, розглядаючи право як спробу конкретизації певних універсальних, фундаментальних принципів, особа, яка здійснює тлумачення, має прагнути до того варіанта тлумачення, який оптимально вписується в діючу правову систему, то найбільш обґрунтований той варіант, який узгоджується, зокрема, з принципами права, які мають глибоке системоутворююче значення. Водночас, у правозастосовній діяльності нерідко складаються складні ситуації, пов'язані з наявністю застосовних у справі декількох приблизно рівнозначних протилежних правових аргументів: при зважуванні (оцінці) цих аргументів, за влучним твердженням С. П. Погребняка, більш сильними визнаються ті, що приводять до менших за кількістю і насамперед меншим системним суперечностям з основоположними принципами права. На погляд вченого, у «важких справах» ми також часто стикаємось з проблемою колізії принципів, яка має враховуватися при тлумаченні норм права, що підлягають застосуванню, і прийнятті рішення: коли в конкретній справі перетинаються принципи, той, хто має розв'язати конфлікт, повинен узяти до уваги відносну вагу кожного з них. Принципи права також мають важливе значення при використанні телеологічного способу тлумачення. Шукаючи задум закону (правотворчого органу), інтерпретатор має виходити з припущення, що цей задум полягав у розвитку фундаментальних цінностей правової системи, а не в їх запереченні (Погребняк, 2008).

3. Судова практика конкретизації принципів адміністративного права

Осмисливши вищевикладені теоретико-правові положення та ознайомившись з матеріалами практики адміністративних судів, маємо підстави констатувати, що одним з найбільш важливих для вдосконалення системи публічного адміністрування наслідків судового правозастосування у справах адміністративної юрисдикції є конкретизація принципів адміністративного права шляхом формулювання на їх основі матеріально-правових та процедурних стандартів публічного адміністрування з одночасним визначенням несумісних з цими стандартами адміністративних практик.

Зокрема, похідний від засад належного врядування принцип переваги суті над формою та недопустимості надмірного формалізму у діяльності адміністративних органів та адміністративних судів стрімко розвивається у судовій практиці. Насамперед, у цьому зв'язку привертає увагу правова позиція Верховного Суду у справі № 816/1199/15-а, у якій оскаржувалось рішення (повідомлення) державного реєстратора про відмову у проведенні державної реєстрації через те, що: 1) відповідно до документів, поданих суб'єктом господарювання, рішення про звільнення директора з 29 вересня 2019 р. прийнято уповноваженим органом управління лише 30 вересня 2019 р., що суперечить приписам трудового законодавства про те, що днем звільнення вважається останній день роботи; 2) у рішенні власника суб'єкта господарювання прийнято рішення про зміну складу «підписантів», тоді як нормами чинного законодавства не передбачено внесення змін до Єдиного державного реєстру про «підписантів», а вірною дефініцією є «особи, які мають право вчиняти дії від імені юридичної особи без довіреності, у тому числі підписувати договори»; 3) не підписана сторінка заяви про державну реєстрацію; 4) заявником заповнив «поле» реєстраційної картки «район міста» в розділі «місце проживання кінцевого бенефіціарного власника». Однак, суд дійшов висновку про те, що у спірному рішенні державного реєстратора наведено формальні підстави для відмови у проведенні реєстраційних дій, що вказує на непропорційність цього рішення, у якому не дотриманий необхідний баланс між якими несприятливими наслідками для прав та інтересів суб'єкта господарювання і цілями, на досягнення яких спрямоване рішення про відмову у проведенні державної реєстрації. На обґрунтування цього висновку суд зауважив, що проявом надмірного формалізму є визнання використання слова «підписант», оскільки зі змісту рішення власника суб'єкта господарювання та інших наявних в розпорядженні реєстратора документів, можливо встановити, що йдеться саме про зміну особи, яка має право вчиняти дії від імені юридичної особи без довіреності, але при цьому застосоване інше, часто уживане на практиці поняття «підписант». Так само, факт заповнення заявником «поля» реєстраційної картки «район міста» в розділі «місце проживання кінцевого бенефіціарного власника», на думку суду, не перешкоджав розгляду державним реєстратором заяви по суті (Постанова Верховного Суду від 5 лютого 2019 р. у справі № 816/1199/15-а).

Також, важливе значення для практики публічного адміністрування мають напрацьовані за підсумками тлумачення Верховним Судом адміністративно-правових норм та принципів такі загальні засади організації та здійснення адміністративних процедур: 1) презумпція дійсності документів, наданих для призначення пенсії, та презумпція добросовісності заявника, які презумпції спростовуються лише на підставі доказів, що доводять умисел заявника на отримання пенсії без законних для цього підстав (Постанова Верховного Суду від 15 травня 2019 р. у справі № 404/1384/17); 2) презумпція добросовісності суб'єкта публічного адміністрування, наприклад (з урахуванням законодавства, яке було чинним на момент розгляду справи): презумпція відсутності прихованих політичних мотивів Верховної Ради України, якими вона керувалась під час розгляду та прийняття постанов про надання згоди на притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності, його затримання та арешт (Постанова Верховного Суду від 18 грудня 2018 р. у справі № 9901/615/18); 3) обов'язок посадових осіб адміністративних органів виявляти достатню уважність та турботливість щодо виконання ним своїх обов'язків та неприпустимості перекладення відповідальності на приватних за помилки адміністративних органів, наприклад, пов'язані з втратою під час передання документів виконавчого провадження для об'єднання виконавчих проваджень у зведене повідомлення стягувача про належну адресу боржника для кореспонденції (Постанова Верховного Суду від 14 листопада 2018 р. у справі № 707/28/17-ц); 4) обов'язок адміністративних органів застосувати підхід, який був би найбільш сприятливим для особи у випадку існування неоднозначного або множинного тлумачення прав та обов'язків особи в національному законодавстві (Постанова Верховного Суду від 13 лютого 2019 р. у справі № 233/4308/17); 5) зв'язаність адміністративних органів їх оприлюдненими офіційними ненормативними роз'ясненнями та правомірність дій фізичних та юридичних осіб на підставі цих документів – суд не застосовує листи-роз'яснення як нормативно-правові акти, але враховує їх як свідчення певного підходу відповідних органів до вирішення питань, що є спірними у справі, тоді як можливість іншого тлумачення, зокрема такого, що його пропонує відповідач, не може бути підставою для притягнення підприємства, що діяло відповідно до офіційних роз'яснень, до юридичної відповідальності, навіть у випадку, якщо роз'яснення згодом виявилось помилковим, адже наслідки помилкового тлумачення правової норми офіційним органом не можуть покладатися на підприємство, що діяло з урахуванням такого тлумачення (Постанова Верховного Суду від 15 жовтня 2020 р. у справі № 808/1860/14).

Вкрай складним випадком правозастосування, який потребує непрямолінійного та комплексного праворозуміння для впорядкування юрисдикційної діяльності адміністративних органів з дотриманням конституційних гарантій недопустимості притягнення особи до відповідальності двічі за одне й те саме правопорушення, є одночасне застосування адміністративних санкцій,

передбачених галузевим законодавством, та адміністративних стягнень за Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП) за одне незаконне діяння.

Так, у справі № 806/2143/18 адміністративними судами розглядалась можливість накладення штрафу за випадок фактичного допуску працівника до роботи без оформлення трудового договору (контракту) одночасно за ст. 41 КпАП та за ст. 265 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП). За підсумками вивчення змісту цих законодавчих положень Верховний Суд дійшов висновку про те, що ч. 2 ст. 265 КЗпП України і ч. 3 ст. 41 КпАП передбачено відповідальність для фізичних осіб - підприємців, які використовують найману працю, у вигляді штрафу, за фактичний допуск працівника до роботи без оформлення трудового договору (контракту). Штраф за ч. 2 ст. 265 КЗпП України є фінансовою санкцією, яка накладається постановою уповноваженої посадової особи Держпраці України, що може бути оскаржена в судовому порядку, а штраф за ч. 3 ст. 41 КпАП є адміністративною відповідальністю і накладається згідно із рішенням суду за результатами розгляду справи про адміністративне правопорушення. При цьому, ключовою відмінністю цих двох статей за висновками суду є суб'єктний склад правопорушення – одночасно до відповідальності може бути притягнуто юридичну особу як роботодавця (за ст. 265 КЗпП) та посадову особу цієї юридичної особи (за ст. 41 КУпАП) за фактичний допуск працівника до роботи без оформлення трудових відносин. Однак, за висновками суду у разі притягнення до відповідальності фізичної особи-підприємця на підставі зазначених повністю збігаються суб'єкт відповідальності і вид порушення – допуск працівника до роботи без оформлення трудового договору (Постанова Верховного Суду від 22 квітня 2019 р. у справі № 806/2143/18).

Наступним кроком Верховний Суд з'ясував, чи належить відповідальність, передбачена ст. 265 КЗпП і ст. 41 до одного виду та, керуючись принципом пріоритетності тлумачення, яке найбільшою мірою відповідає інтересам суб'єкта приватного права, констатував, що правопорушення, передбачені у ч. 2 ст. 265 КЗпП так само, як і правопорушення, передбачене у ч. 3 ст. 41 КпАП, належить за своєю природою (основними ознаками) до такого виду юридичної відповідальності як адміністративна відповідальність. Кваліфікуючи штраф як захід відповідальності за трудовим законодавством, суд взяв до уваги: (а) мету відповідальності – легалізація фонду оплати праці та покарання роботодавців за порушення законодавства про працю; (б) характер шкоди – шкоду заподіяно суспільству, а не працівнику; (в) вид стягнення – фінансова санкція у виді штрафу; (г) суб'єкт, який притягує до відповідальності – державний орган; (д) джерело сплати – штраф зараховується до державного бюджету (Постанова Верховного Суду від 22 квітня 2019 р. у справі № 806/2143/18). Більше того, зважаючи на запроваджені Європейським судом з прав людини критерії зіставлення санкцій для визначення допустимості їх одночасного застосування у світлі заборони подвійного притягнення до відповідальності, Верховний Суд

визнав, що в умовах одночасного застосування санкцій до фізичної особи – підприємця за вказаними вище статтями провадження не є пов’язаними за своєю суттю, оскільки за цілями та застосовуваними санкціями не є взаємодоповнюючими, а передбачають подвійне застосування щодо однієї та тієї ж особи двох штрафних каральних заходів. Суд також зауважив, що це є не лише непропорційним і надмірним обтяженням щодо такої особи, але й ставить у нерівне правове становище при вчиненні аналогічного правопорушення в діяльності юридичної особи та фізичної особи – підприємця не на користь останнього (Постанова Верховного Суду від 22 грудня 2020 р. у справі № 260/1743/19).

4. Висновки

Підсумовуючи результати дослідження питань конкретизації принципів адміністративного права як напряму впливу судового правозастосування на публічне адміністрування, зазначимо, що особливим напрямом виконання судовим правозастосуванням його призначення є конкретизація принципів адміністративного права шляхом формулювання на їх основі матеріально-правових та процедурних стандартів публічного адміністрування з одночасним визначенням несумісних з цими стандартами адміністративних практик. Зокрема, витлумачивши принципи верховенства права та належного врядування, адміністративні суди неухильно дотримуються засади переваги суті над формою та недопустимості надмірного формалізму у діяльності адміністративних органів та адміністративних судів, у якій вищим пріоритетом є забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, що виключає безумовну абсолютизацію формальних законодавчих вимог. Також, значна практична цінність притаманна утвердженню у судовій практиці презумпції дійсності документів, поданих приватною особою з її зверненням до адміністративного органу; презумпції добросовісності адміністративного органу під час виконання його владних повноважень; обов’язок посадових осіб адміністративних органів виявляти достатню уважність та турботливість щодо виконання ним своїх обов’язків та неприпустимості перекладення відповідальності на приватних за помилки адміністративних органів; обов’язок адміністративних органів застосувати підхід, який є найбільш сприятливим для особи у випадку існування неоднозначного або множинного тлумачення; принцип зв’язаності адміністративних органів їх оприлюдненими офіційними ненормативними роз’ясненнями та правомірність дій фізичних та юридичних осіб на підставі цих документів; а також принцип недопустимості притягнення особи до адміністративної відповідальності двічі за одне й те саме правопорушення, незалежно від класифікації відповідних санкцій, якщо усі вони лежать у межах площини адміністративного права.

Список використаних джерел:

1. Власенко Н.А. Методологические основы исследования конкретизации в праве. *Конкретизация права: теоретические и практические проблемы*: (материалы IX Международной научно-практической конференции). Москва : РГУП, 2015. С. 70–89.
2. Лисюткин А.Б. Природа конкретизации права (методологический аспект). *Конкретизация права: теоретические и практические проблемы*: Материалы IX Международной научно-практической конференции. Москва : РГУП, 2015. С. 109–116.
3. Погребняк С.П. Роль основоположных принципов у застосуванні права. *Проблеми філософії права*. 2008-2009. Том VI-VII. С. 124–134.
4. Постанова Верховного Суду від 5 лютого 2019 року у справі № 816/1199/15-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96706627>.
5. Постанова Верховного Суду від 15 травня 2019 року у справі № 404/1384/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81759297>.
6. Постанова Верховного Суду від 18 грудня 2018 року у справі № 9901/615/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79215039>.
7. Постанова Верховного Суду від 14 листопада 2018 року у справі № 707/28/17-ц. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/78011619>.
8. Постанова Верховного Суду від 13 лютого 2019 року у справі № 233/4308/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79883404>.
9. Постанова Верховного Суду від 15 жовтня 2020 року у справі № 808/1860/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92201586>.
10. Постанова Верховного Суду від 22 квітня 2019 року у справі № 806/2143/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81334169>.
11. Постанова Верховного Суду від 22 грудня 2020 року у справі № 260/1743/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93708687>.

References:

1. Vlasenko N. A. Metodologicheskie osnovyi issledovaniya konkretizatsii v prave. [Methodological grounds of research of concretization in law]. *Konkretizatsiya prava: teoreticheskie i prakticheskie problemy*: (proceeds of IX International scientific and practical conference). Moscow: Russian State University of Justice, 2015. pp. 70-89.
2. Lisyutkin A. B. Priroda konkretizatsii prava (metodologicheskiy aspekt). [The essence of concretization of law (methodological aspect)]. *Konkretizatsiya prava: teoreticheskie i prakticheskie problemy*: (proceeds of IX International scientific and practical conference). Moscow: Russian State University of Justice, 2015. C. 109-116.
3. Pohrebniak S. P. Rol' osnovopolozhnykh pryntsypiv u zastosuvanni prava [The significance of basic principles for application of law]. *Problemy filosofii prava*. 2008-2009. Volume VI-VII. pp. 124-134.
4. Supreme Court of Ukraine Judgement of 5 February 2019 in case no. 816/1199/15-a. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96706627>.
5. Supreme Court of Ukraine Judgement of 15 May 2019 in case no. 404/1384/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81759297>.
6. Supreme Court of Ukraine Judgement of 18 December 2018 in case no. 9901/615/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79215039>.
7. Supreme Court of Ukraine Judgement of 14 November 2018 in case no. 707/28/17-ц. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/78011619>.
8. Supreme Court of Ukraine Judgement of 13 February 2019 in case no. 233/4308/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79883404>.

9. Supreme Court of Ukraine Judgement of 15 October 2020 in case no. 808/1860/14.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92201586>.

10. Supreme Court of Ukraine Judgement of 22 April 2019 in case no. 806/2143/18.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81334169>.

11. Supreme Court of Ukraine Judgement of 22 December 2020 in case no. 260/1743/19.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93708687>.

CONCRETIZATION OF THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LAW AS A DIRECTION OF THE INFLUENCE OF JUDICIAL LAW ENFORCEMENT ON PUBLIC ADMINISTRATION

Yevhenii Doiar,

Candidate of Law, Lawyer

orcid.org/0000-0001-8500-8789

concurs.nnipravo@gmail.com

Purpose

The purpose of the article is to provide specific and illustrative examples of concretization of the principles of administrative law in judicial application of law and determine its importance for improving the system of public administration.

Methods

The methodological basis of the article is, in particular, the dialectical method, which made it possible to consider the practice of judicial concretization of the principles of administrative law in connection with the development of public administration. The dogmatic method was used in determining the content of the concretization of law as a theoretical concept, while the formal-legal method has become a tool for elaborating the case-law reflecting standards of understanding and application of the principles of administrative law.

Results

It was found that, interpreting the principles of the rule of law and good governance, administrative courts have consistently adhered to and promoted among public authorities the principle of superiority of the essence over the form and the inadmissibility of excessive formalism in the activities and decisions of public authorities and administrative courts, which precludes absolutization of formal legal requirements. Also, significant practical value is inherent in the established in judicial practice concerning: (a) the presumption of validity of documents submitted by an individual with his application to the administrative body; (b) presumption of good faith of public authorities in the exercise of their powers; (c) the duty of civil servants to show sufficient attention and care in the performance of their duties and the inadmissibility of shifting responsibility to private persons for the mistakes and omissions of public authorities; (d) the obligation of public authorities to apply the approach that is most favorable to the individual in the event of ambiguity or possibility of multiple interpretations; (e) the principle of binding public authorities with their published official non-normative clarifications and legality of actions of natural and legal persons with reliance on these documents; (f) the principle of inadmissibility of bringing a person to administrative responsibility twice for the same offense, regardless of the classification of the relevant sanctions, provided they all lie within the plane of administrative law.

Conclusions

The author concludes that concretisation of principles of administrative law through inferring substantive and procedural standards of public administration from them while defining

administrative practices incompatible with these standards is of vital importance for public administration. This ensures the functioning of the principles of administrative law not only as a value foundation for law, but also as a practical regulatory tool for and a concrete basis for determination of rights and duties of parties to particular administrative-legal relations.

Key words: administrative practice, concretisation of law by courts, legal regulation of issues of public administration, principles of administrative law, principles of law as a direct basis for judicial and administrative decisions.