

УДК 342.9

*Л. О. Золотухіна***СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН**

Постановка проблеми. Досягнення результату побудови держави на засадах «служіння людині» є неможливим без перегляду концептуальних засад адміністративного права як галузі права, норми якої спрямовані на врегулювання управлінських відносин у країні. Саме адміністративне право здатне своїми засобами нормативно-правового регулювання побудувати ефективну модель взаємодії держави та людини, визначити ефективні механізми виконання функцій і завдань системи публічного управління. Отже, беззаперечним є факт, що адміністративно-правові відносини мають публічно-правовий характер. Реалізація адміністративно-правових відносин нерозривно пов'язана з категорією публічного інтересу, при цьому сутність останнього залишається невизначеною.

З'ясування сутності публічного інтересу як об'єкта адміністративних та адміністративно-процесуальних правовідносин неможливе без визначення їхньої структури. Загальновизнаним є підхід, згідно з яким структура правовідносин є трьохелементною та містить у собі такі складники: суб'єкта (суб'єктів), об'єкт і зміст (сукупність прав і свобод суб'єкта/суб'єктів, якими він/вони наділяються з приводу реалізації діяльності, пов'язаної з об'єктом правовідносин) [1, с. 127; 2, с. 156]. Існування такого підходу не виключає також інші наукові концепції. Зокрема, В.М. Протасов зазначав, що правовідношення за своєю сутністю є абстрактним явищем, яке не має окремо виражених елементів [3, с. 35]. Такий висновок ученого базується на розумінні правовідносин як явища, що є ширшим, ніж простий зв'язок між суб'єктами з приводу об'єкта взаємодії. Однак цей підхід не відповідає потребам практики та фактично підтриманий лише в межах філософського розуміння сутності суспільного розвитку. Так, Л.С. Явич наполягав на неможливості визначення сутності правовідносин без з'ясування їхньої чіткої структури, елементи якої взаємодіють один з одним [4, с. 210–211].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Адміністративно-правові та адміністративно-процесуальні правовідносини є різновидами правовідносин, що мають свою унікальну структуру, зміст та ознаки. З'ясуван-

ня сутності адміністративно-правових та адміністративно-процесуальних правовідносин дасть змогу визначити особливості публічного інтересу як їх унікального об'єкта. Дослідженню сутності категорії «адміністративні правовідносини» присвячено наукові розробки В.В. Шуби [5], В.В. Галунька, В.І. Курила, С.О. Короєда, О.Ю. Дрозда, І.В. Гиренка, О.М. Єщука, І.М. Риженка, А.А. Іванищука, Р.Д. Сауніна, І.М. Ямкової [6], М.В. Лошицького [7], О.І. Харитонової [8] та інших учених.

Метою статті є з'ясування структури адміністративно-правових та адміністративно-процесуальних відносин, що дасть змогу визначити роль і значення публічного інтересу як їх об'єкта.

Виклад основного матеріалу. Дослідження структури адміністративних та адміністративно-процесуальних правовідносин вимагає визначення їхньої структури. Варто навести позицію В.В. Шуби, який вважає, що структура адміністративних правовідносин складається із суб'єктів адміністративно-правових відносин, об'єктів адміністративно-правових відносин, змісту адміністративно-правових відносин та юридичних фактів як підстави для виникнення, зміни й припинення адміністративно-правових відносин [5, с. 11].

Авторський колектив підручника з адміністративного права на чолі з В.В. Галуньком до безспірних умов виникнення, зміни й припинення адміністративних та адміністративно-процесуальних правовідносин відносить настання визначених чинним законодавством юридичних фактів [6, с. 128]. Такий підхід науковців не є унікальним за своєю сутністю, своїм «корінням» він сягає загальнотеоретичних наукових розробок, сутність яких зводиться до встановлення як єдино можливої підстави виникнення, зміни й припинення будь-яких правовідносин, у тому числі адміністративних та адміністративно-процесуальних, настання певного юридичного факту [9, с. 346].

Однак якщо погодитися з визнанням єдиною безспірною підставою виникнення, зміни й припинення адміністративних та адміністративно-процесуальних правовідносин настання певного юридичного факту, то не досить обґрунтованим виявляється віднесення його до структури такого правовідношення, адже через змістову характеристику цієї події не відбувається зміна сутності таких зв'язків між суб'єктами з приводу використання об'єкта. Юридичний факт необхідно визначити як конкретну життєву обставину, з настанням якої відбувається виникнення, зміна чи припинення правовідношення [10, с. 483].

Юридичні факти як підстави виникнення, зміни й припинення адміністративних та адміністративно-процесуальних правовідносин розрізняють і класифікують за різними критеріями:

- 1) залежно від правових наслідків їх настання:
 - правостворюючі (видання індивідуального адміністративного акта);
 - правозмінюючі (зміна цільової категорії земельної ділянки);
 - правоприпиняючі (позбавлення права використання земель громадської та житлової забудови внаслідок порушення режиму їх експлуатації);

2) за змістовим складом:

– прості (подання інформаційного запиту до суб'єкта владних повноважень);

– складні (ініціювання дозвільно-ліцензійного провадження з метою отримання земельної ділянки надр для її геологічного вивчення з подальшою розробкою родовища);

3) за часовою тривалістю:

– моментальні (надання відповіді на інформаційний запит);

– триваючі в часі (укладення договору оренди земельної ділянки державної форми власності);

4) за наявністю або відсутністю волі суб'єкта, спрямованої на настання такого правовідношення:

– дії (проведення мітингу);

– події (стихійне лихо, землетрус);

5) за змістом:

– правомірні (рішення суду, укладення адміністративного договору, видання індивідуального адміністративного акта);

– неправомірні (вчинення адміністративного правопорушення, порушення вимог виборчого законодавства).

Таким чином, до структури адміністративних та адміністративно-процесуальних відносин у межах нашого дослідження відносимо об'єкт, суб'єкта та зміст (як сукупність прав та обов'язків суб'єкта чи суб'єктів).

Відхід від радянської ідеології розбудови державності, акцентування уваги на забезпеченні впровадження концепції людиноцентризму, на реалізації принципів публічно-сервісної держави позначився також на визначенні об'єкта адміністративних правовідносин. За збереження фактичного змісту адміністративних правовідносин (у соціальній, економічній, культурній, політичній та інших сферах суспільного життя) [6, с. 56] юридичний зміст адміністративних правовідносин підлягає трансформації. Так, зазначене зумовлює з'ясування сутності адміністративно-правових відносин, що, на думку В.І. Курила, має відобразитися в досягненні спрямування розвитку держави як «засобу служіння людині», задоволення її інтересів [11, с. 20]. Отже, пріоритет функціонування держави – це задоволення інтересів людини [12, с. 57–70].

Доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної академії правових наук України Т.О. Коломоець розкриває сутність адміністративних відносин через з'ясування сутності етапів їх розвитку й становлення, при цьому як результат становлення адміністративно-правових відносин вона визначає досягнення сталих зв'язків між учасниками суспільних відносин [13, с. 46].

Цікавим є підхід до з'ясування сутності правовідношення, запропонований в англосаксонській правовій доктрині. Так, відповідно до визнаних науково-практичних підходів, що застосовуються в цій правовій системі, правовідношенням є єдність трьох його форм реалізації: а) відносин, що складаються в результаті здійснення судової практики; б) правовідно-

син, спрямованих на забезпечення максимальної індивідуальної свободи й публічного інтересу; в) правовідносин, реалізація яких залежить від рівня довіри між їх суб'єктами (фідуціарні правовідносини) [14].

Наведений підхід є цінним у межах нашого дослідження в аспекті визначення як головної мети правового регулювання суспільних відносин досягнення балансу між приватними та публічними інтересами. Встановлення такого балансу інтересів повинне досягатися в межах як адміністративно-правового регулювання загалом, так і в окремих сферах його впливу.

Реалізація адміністративно-правових відносин є неможливою поза існуванням тісного взаємозв'язку суб'єктів із приводу задоволення ними своїх чи інших інтересів і потреб, які опосередковують об'єкти адміністративно-правових відносин.

Як зазначає Р.С. Мельник, у галузі адміністративного права досягається лише публічний інтерес у результаті взаємодії суб'єктів правовідносин [15, с. 35–37]. Досягнення задоволення публічного інтересу як об'єкта адміністративно-правових та адміністративно-процесуальних відносин вимагає від суб'єктів вчинення певної сукупності дій. Дії можуть проявлятися як в активній формі (наприклад, власна поведінка правомочного суб'єкта), так і в пасивній (зокрема, право суб'єкта вимагати від інших вчинення певних форм діяльності, які сприятимуть задоволенню публічного інтересу). Реалізація права на чужі дії фактично є проявом виконання юридичного суб'єктивного обов'язку, що умовно складається із чотирьох компонентів: обов'язку здійснювати певні дії чи утримуватися від них, обов'язку відреагувати на законні вимоги уповноваженого суб'єкта, обов'язку нести відповідальність за невиконання цих вимог, обов'язку не перешкоджати уповноваженому суб'єкту користуватися тим благом, на яке він має право (наприклад, дотримання вимог збереження банківської таємниці учасниками адміністративних та адміністративно-процесуальних правовідносин) [6, с. 143].

Отже, без належного виконання визначених чинним законодавством юридичних обов'язків в адміністративному праві є неможливим забезпечення публічних інтересів.

Як правило, юридичними фактами виникнення, зміни та припинення адміністративних та адміністративно-процесуальних правовідносин є видання індивідуальних адміністративних актів, укладення адміністративних договорів. Такі форми діяльності органів публічної адміністрації належать до форм діяльності суб'єктів владних повноважень і застосовуються на етапі позитивного регулювання адміністративних правовідносин.

Адміністративний акт має розглядатися як основна форма діяльності органів публічного управління. Метою видання адміністративного акта є врегулювання діяльності суб'єктів відповідної категорії правових відносин. В основу відмежування адміністративного акта від нормативного акта має бути покладене коло застосування його положень. Нормативні положення адміністративного акта поширюються на визначене коло суб'єктів, застосування цього акта може бути обмежене в часі, а також, як правило,

визначається доцільність припинення його застосування в разі досягнення мети його видання.

До ознак індивідуальних адміністративних актів належать такі: 1) вони є юридичним фактом індивідуальної дії; 2) видаються уповноваженим суб'єктом публічного управління з дотриманням встановленої чинним законодавством процедури; 3) є підставою для виникнення, зміни чи припинення адміністративних або адміністративно-процесуальних правовідносин (ідеться про зовнішню спрямованість їх дії на відміну від локального нормативного акта, що діє в межах функціонування органу публічної адміністрації) [16, с. 158–159].

Здійснені наукові дослідження сутності адміністративних актів зводяться до їх широкого та вузького розуміння.

Прихильниками широкого розуміння категорії «адміністративний акт» є Ю.М. Старілов, Б.В. Російський [17, с. 455], В.П. Тимошук [18] та інші автори. У межах широкого розуміння сутності адміністративного акта допустимим є його вираження у формі не лише письмового офіційного документа, а й усного наказу, шляхом вчинення конклюдентних дій, тобто дій, які свідчать про намір ініціювати виникнення, зміну чи припинення відповідних правовідносин (наприклад, встановлення межового знаку, що є свідченням заборони проведення земельних робіт).

Натомість прихильники вузького розуміння адміністративного акта вважають, що дії публічної адміністрації повинні мати чітко визначену офіційно встановлену форму, містити відповідні документи, і лише прийнятий акт із дотриманням процедурної форми свідчить про правомірність такої форми діяльності та є належним юридичним фактом для виникнення, зміни чи припинення адміністративних або адміністративно-процесуальних правовідносин. У цьому аспекті вагомими є наукові розробки М.В. Демченка [19, с. 10], А.М. Гвоздевої [20, с. 132–135] та інших учених.

Стрімкий науково-технічний розвиток, швидкоплинність адміністративних правовідносин, необхідність дотримання принципів оперативності й прозорості здійснення публічного управління є підставою для застосування розуміння адміністративного акта в його широкому сенсі, а також дає змогу встановити, що його правомірними формами є не лише письмові офіційні документи, а й інші форми реалізації (електронні документи, вчинення конклюдентних дій тощо). Доцільність широкого розуміння категорії «акт» обґрунтована також в окремій думці судді Конституційного Суду України М.Д. Савенка, який норму статті 150 Конституції України щодо з'ясування сутності поняття «акти Президента України» тлумачить як «укази, розпорядження, інші акти, а також дії Президента України, які є результатом реалізації його повноважень» (виділено нами – Л. З.) [21].

Висновки. Унаслідок укладення адміністративного акта можуть бути реалізовані інші форми правозастосовної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, зокрема укладення адміністративного договору, ініціювання вчинення певних адміністративних проваджень. Індивідуальний

адміністративний акт може бути підставою для виникнення, зміни та припинення не лише адміністративних чи адміністративно-процесуальних відносин, а й цивільних, господарських правових відносин. Зрештою, адміністративний акт є дієвим способом захисту порушення права або інтересу, а також формою вирішення правового конфлікту в адміністративному порядку.

Ефективність реалізації адміністративних правовідносин залежить від ефективності механізму публічного управління, активізації впровадження адміністративно-правових методів заохочувального характеру, удосконалення системи засобів державного соціального примусу.

Література

1. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. Москва : Юридическая литература, 1974. 316 с.
2. Загальна теорія держави і права : навчальний посібник / А.М. Колодій та ін. ; ред. В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 317 с.
3. Протасов В.Н. Теория права и государства. Вопросы и ответы. Москва : Новый юрист, 1999. 240 с.
4. Явич Л.С. Общая теория права. Ленинград : ЛГУ, 1976. 287 с.
5. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого. Харків, 2007. 20 с.
6. Адміністративне право України : навчальний посібник : у 2 т. / В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд та ін. ; за ред. В.В. Галуцька. Херсон : Грінь Д.С., 2015. Т. 1 : Загальне адміністративне право. 272 с.
7. Лошицький М.В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. академія внутр. справ України. Київ, 2002. 17 с.
8. Харитоновна О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 ; Одеська нац. юрид. академія. Одеса, 2004. 36 с.
9. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. ; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
10. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2004. Т. 6 : Т – Я. 768 с.
11. Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. ун-т держ. податкової служби України. Київ, 2008. 39 с.
12. Авер'янов В.Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині українського адміністративного права. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. № 11. С. 57–70.
13. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
14. LegalRelation. *The Free Dictionary by Farlex*. 2016. URL: <http://www.thefreedictionary.com/legal+relation>.
15. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
16. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В.В. Галуцько, П.В. Діхтєвський, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
17. Российский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма, 2009. 928 с.
18. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.

19. Демченко Н.В. Индивидуальные административно-охранительные акты : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право». Санкт-Петербург, 2008. 30 с.

20. Гвоздева А.Н. Индивидуальные административно-правовые акты : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право». Киров, 2009. 216 с.

21. Окрема думка судді Конституційного Суду України Савенка М.Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) від 11 березня 2003 р. № 6-рп/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-03/print>.

А н о т а ц і я

Золотухіна Л. О. Структура адміністративних та адміністративно-процесуальних правовідносин. – Стаття.

У статті досліджено структуру адміністративних та адміністративно-процесуальних правовідносин. Автором зроблено висновок про те, що сутність розуміння публічного інтересу повинна охоплюватися встановленням кола існуючих об'єктивних потреб, задоволення яких має забезпечуватися засобами публічної влади. Обґрунтовано, що реалізація адміністративно-правових відносин є неможливою поза існуванням тісного взаємозв'язку суб'єктів із приводу задоволення ними своїх або інших інтересів і потреб, які опосередковують об'єкти адміністративно-правових відносин. Автором зроблено висновок про те, що без належного виконання визначених чинним законодавством юридичних обов'язків в адміністративному праві є неможливим забезпечення публічних інтересів. Підкреслюється, що належне забезпечення реалізації публічного інтересу визначає рівень ефективності функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування, характеризує рівень розвитку суспільства. Автором акцентовано увагу на тому, що задоволення публічного інтересу визначає пріоритет діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Зазначено, що ефективність реалізації адміністративних правовідносин залежить від ефективності механізму публічного управління, активізації впровадження адміністративно-правових методів заохочувального характеру, удосконалення системи засобів державного соціального примусу.

Ключові слова: зміст, публічний інтерес, публічне право, приватне право, сфера реалізації, суспільний інтерес, цінність.

А н н о т а ц и я

Золотухіна Л. А. Структура административных и административно-процессуальных правоотношений. – Статья.

В статье исследована структура административных и административно-процессуальных правоотношений. Автором сделан вывод о том, что сущность понимания публичного интереса должна охватываться установлением круга существующих объективных потребностей, удовлетворение которых должно обеспечиваться средствами публичной власти. Обосновано, что реализация административно-правовых отношений невозможна вне существования тесной взаимосвязи субъектов по поводу удовлетворения ими своих или других интересов и потребностей, которые опосредуют объекты административно-правовых отношений. Автором сделан вывод о том, что без надлежащего выполнения определенных действующим законодательством юридических обязанностей в административном праве является невозможным обеспечение публичных интересов. Подчеркивается, что надлежащее обеспечение реализации публичного интереса определяет уровень эффективности функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, характеризует уровень развития общества. Автором акцентировано внимание на том, что удовлетворение

публичного интереса определяет приоритет деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Отмечено, что эффективность реализации административных правоотношений зависит от эффективности механизма публичного управления, активизации внедрения административно-правовых методов поощрительного характера, совершенствования системы средств государственного общественного принуждения.

Ключевые слова: содержание, публичный интерес, публичное право, частное право, сфера реализации, общественный интерес, ценность.

S u m m a r y

Zolotukhina L. O. Structure of administrative and administrative-procedural legal relations. – Article.

The article examines the structure of administrative and administrative procedural relations. The author concludes that the essence of public interest understanding should be covered by establishing a set of existing objective needs, the satisfaction of which should be provided by means of public authority. It is substantiated that the implementation of administrative-legal relations is impossible without the existence of a close relationship of the subjects regarding the satisfaction of their own or other interests and needs that mediate objects of administrative-legal relations. The author concludes that without proper fulfillment of the legal duties in administrative law defined by the current legislation, it is impossible to ensure public interests. It is emphasized that the proper provision of the realization of public interest determines the level of efficiency of functioning of public authorities and local self-government, characterizes the level of development of society. The author focuses on the fact that the satisfaction of public interest determines the priority of the activities of public authorities and local self-government. It was noted that the effectiveness of the implementation of administrative relations depends on the effectiveness of the public administration mechanism, enhancing the implementation of administrative and legal incentive methods, improving the system of state public coercion tools.

Key words: content, public interest, public law, private law, scope of implementation, public interest, value.