

24. Мелешников А. В. Права человека и международно-правовая ответственность за их нарушение // Государство и право. — 1992. — № 3. — С. 103–104.
25. Білоконь С. І. Голодомор та інші механізми терору // Голодомор 1932–1933 років як величезна трагедія українського народу: Матеріали Всеукр. наук. конф. Київ, 15 листоп. 2002 р. — К., 2003. — С. 92.
26. Мельгунов С. П. Указ. раб. — С. 86–87.
27. Бачинин В. А. Философия права и преступления. — Х., 1999. — С. 441.

УДК 342.9.001.73

О. І. Харитонова

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ: ПРОБЛЕМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ

Говорячи про «трансформацію» адміністративно-правових відносин, слід зазначити, що йдеться в цьому випадку про перетворення регулятивних адміністративно-правових відносин на охоронні, яке ґрунтується на авторській концепції, згідно з якою охоронні правовідносини не є самостійним правовим явищем, а являють собою вимушене продовження регулятивних правовідносин.

Приступаючи до розгляду цього питання, передусім, варто зазначити, що в наукових публікаціях із відповідної проблематики йдеться як про «охоронні» правовідносини, так і про «правоохоронні» правовідносини.

З цього приводу варто зазначити, що обидва позначення, на мою думку, є цілком прийнятними, проте з тим застереженням, що тут може мати місце погляд на відповідну проблему під різними кутами зору, який певною мірою вплинув на термінологію, яка склалася стосовно дослідження даного правового явища.

Перший з можливих, очевидно, має основою оцінку даного виду відносин як системи зв'язків, що виникають та існують із метою забезпечення реалізації об'єктивного права як суспільного феномена, тобто права як такого.

У цьому випадку «правоохоронні відносини», очевидно, можуть розглядатися як окреме правове явище, мета виокремлення якого — це, передусім, загострення уваги на специфічних властивостях тих галузей права, котрі більшою чи меншою мірою мають «каральну» спрямованість, слугуючи для держави інструментом покарання, виховання та перевиховання громадян.

На такому ж підґрунті можуть бути виокремлені і «правоохоронні галузі», до яких деякі правознавці традиційно відносили кримінальне та адміністративне право.

Такий підхід значною мірою був властивий радянській концепції законотворчості, що, зокрема, знаходило відображення в традиційних формулюваннях положень про відповідальність у тих чи інших основах законодавства та відповідних кодексах союзних республік.

Можливо, найбільш яскраво згаданий підхід проявився в тому, що на відміну

від Кодексу УРСР про адміністративні правопорушення не існувало кодифікованого акта, котрий був би присвячений «позитивному регулюванню» відносин у даній галузі.

Таким чином адміністративне право (так само, як і право кримінальне) розглядалося як, передусім, охоронна галузь, що давало певні підстави відносити правовідносини відповідної галузевої належності в цілому до правоохоронних.

Дослідження проблеми правоохоронних відносин під таким кутом зору було започатковане і стало предметом дискусії на теренах загальної теорії права та галузевих наук після того, як М. Г. Александров обґрунтував точку зору, згідно з якою порушення правової норми спричиняє виникнення між правопорушником і компетентним органом держави особливого правоохоронного правового відношення, яке має метою застосування до порушника певної санкції у випадку підтвердження неправомірності вчиненої дії [1].

Така позиція набула помітної популярності в радянській юридичній літературі, що пояснюється, як на мою думку, поглядами науковців та практиків на призначення правових норм та визнанням доцільності підкреслено чіткого розмежування регулятивних і охоронних правовідносин як на загальнотеоретичному [2], так і на галузевому рівні [3].

Проте, як згадувалося вище, погляд на проблему «охоронних відносин» можливий і під іншим кутом зору.

Передусім, варто зазначити, що деякі науковці ще в радянські часи категорично заперечували проти концепції виникнення та існування особливого охоронного правового відношення при порушенні норм права. Так С. М. Братусь уважав помилковим такий підхід, підкреслюючи, що юридична відповідальність є невіддільною від первісного матеріально-правового відношення, а отже виникнення нового охоронного правового відношення тут є неможливим [4].

Виправданість зазначеної позиції С. М. Братуся та його послідовників стає більш очевидною на сучасному етапі розвитку концепції права взагалі і публічного права зокрема, а надто на тлі трансформацій розуміння сутності адміністративного права як галузі, що має метою, передусім, не виконання охоронних функцій як таких, а є засобом забезпечення управління суспільними процесами за допомогою методів заохочення та державного примушування.

Отже, державний примус, який використовує публічна влада, виступає як ознака не особливих, окремих правоохоронних відносин, а є елементом механізму функціонування регулятивних адміністративно-правових відносин, а самі так звані «правоохоронні відносини» не є самостійним правовим явищем, а являють собою, як зазначалось, «вимушене продовження регулятивних правовідносин» [5].

Такий висновок дає підстави відмовитися від узагальненої категорії «правоохоронних відносин», а натомість послуговуватися терміном «охоронні відносини», маючи під ними на увазі ту групу відносин відповідної галузі права, яка забезпечує нормальне функціонування регулятивних правовідносин у цій галузі. (Стосовно предмета дослідження в даній статті це будуть адміністративно-правові охоронні відносини.)

Така відмова означає не зміну зовнішньої термінології, а підкреслювання тієї обставини, що адміністративне право в цілому розглядається не як охоронна галузь права, а є галуззю регулятивною, орієнтованою на виникнення адміністративно-правових регулятивних відносин.

Лише у випадках, коли в позитивному регулюванні відбувається «збій», результатом такої аномалії стає трансформація регулятивних правовідносин у їхнє продовження (різновид) — адміністративно-правові охоронні відносини.

Розглядаючи адміністративно-правові охоронні відносини під таким кутом зору, можемо зробити і той висновок, оскільки за певних умов можлива трансформація регулятивних правовідносин в охоронні, доцільно буде тут торкнутися сутності останніх, їх відмінностей від регулятивних адміністративно-правових відносин, а також підстав їх виникнення (перетворення перших на другі).

При цьому, насамперед, варто звернути увагу на те, що коли регулятивні адміністративно-правові відносини є формою втілення (реалізації) норм адміністративного права, то охоронні адміністративно-правові відносини виникають у випадку порушення останніх, виступаючи втіленням реакції держави (публічної влади) на негативну з її точки зору (відображеній у правовій нормі) поведінку учасника адміністративних відносин.

Звідси впливає й та визначальна обставина, відповідно до якої підставою виникнення, зміни, припинення адміністративно-правових управлінських відносин є, передусім, правомірна поведінка у формі дій та бездіяльності суб'єктів адміністративного права (загальних адміністративно-правових відносин), котра здійснюється в межах, визначених нормами адміністративного права.

Натомість, у випадках порушення приписів адміністративно-правових норм зазначені управлінські (регулятивні) відносини зазнають більш або менш потужного негативного впливу, через що постає питання про наслідки його для управлінських відносин, які дотепер були впорядкованими або мали бути впорядкованими відповідно до мети, поставленої в межах підсистеми державного управління.

Оцінюючи такі наслідки, передусім варто зауважити, що при недотриманні приписів норми адміністративного права, як і практично кожної норми, котра має регулятивне спрямування, відбувається одночасно і порушення так званого об'єктивного права, і порушення права суб'єктивного.

Порушення об'єктивного права полягає в недотриманні приписів норми адміністративного права, що саме по собі становить небезпеку для публічного правопорядку. Уже сама по собі формальна ознака — порушення припису норми адміністративного права — у даному випадку визначає наявність правопорушення.

Що стосується порушення суб'єктивних прав учасників адміністративно-правових відносин, то воно має оцінюватися і характеризуватися на двох рівнях.

По-перше, таке порушення на рівні загальних адміністративно-правових відносин має місце, коли йдеться про невиконання обов'язку дотримання норм адміністративного права, якими захищаються суб'єктивні права уповноваженої особи.

Не дотримуючись припису норми адміністративного права, яким встановлено його обов'язок, порушник своїми протиправними діями або бездіяльністю одночасно порушує і суб'єктивні права уповноважених цією нормою суб'єктів.

Варто зазначити, що в даному випадку йдеться про те, що порушеними можуть бути права як суб'єктів управління, так і права громадян, які наділені тими чи іншими правами безпосередньо нормою права. Наприклад, відмовляючи у видачі податкової декларації (або не забезпечивши видачу такої декларації), працівник державної податкової інспекції порушує і загальний припис норми адміністративного права, яка покладає на нього обов'язок видачі декларації, і суб'єктивне право громадянина — платника податків — на отримання зазначеної податкової декларації.

По-друге, порушення суб'єктивних прав учасників адміністративно-правових відносин можливе на рівні конкретних управлінських відносин, коли, скажімо, не виконуються індивідуальні акти управління, на видання яких має право конкретний суб'єкт, котрий здійснює функції державного управління.

Таким чином, термін «порушення права» є багатозначним, охоплюючи два пов'язані, але не тотожні поняття: 1) порушення припису правової норми; 2) порушення суб'єктивного права учасника адміністративно-правових відносин.

У кожному разі перше та друге поняття пов'язані з недотриманням приписів норми адміністративного права, якими визначено вимоги до правомірної поведінки учасників адміністративно-правових відносин. Це, як уявляється, і дає підстави для кваліфікації вчинених дій як «правопорушення» у його широкому значенні.

Таким чином підставою трансформації регулятивних адміністративно-правових відносин в охоронні є недотримання права, що спричиняє необхідність хоча б коротко торкнутися більш загальних проблем дотримання права, тобто проблем забезпечення належного функціонування адміністративно-правових регулятивних відносин.

Варто зазначити, що питанням виконання юридичних обов'язків і як окремії проблемі, і в контексті розв'язання більш загальної проблемі дотримання приписів правових норм, попри практичне її значення, поки що приділялося порівняно мало уваги, що частково, мабуть, пояснюється досить традиційними для вітчизняного правознавства акцентами на дослідженні, у першу чергу, поняття, ознак та структури правовідносин.

Однак такий підхід, як на мою думку, дещо звужує постановку зазначеної проблеми, а отже виглядає недостатньо виправданим із погляду методологічного. Адже адміністративно-правові приписи (так само як і будь-які приписи публічно-правового характеру), які не виконуються, втрачають сенс, а відтак регулятивні адміністративно-правові відносини залишаються не більше ніж науковою абстракцією, якщо їхні учасники не виконують покладені на них обов'язки.

При цьому слід взяти до уваги, що виконання обов'язків у регулятивних адміністративно-правових відносинах — це не просто звичайне дотримання

норм права у значенні «відповідність поведінки учасників певних відносин правилам, які встановлені нормами адміністративного права».

Натомість ідеться про свідомий вольовий акт суб'єкта адміністративного права (загальних адміністративно-правових відносин), котрий тим самим виражає своє ставлення і до припису норми адміністративного законодавства чи акта управління, і до того суб'єкта чи тих суб'єктів, якими створений цей припис. Таким чином саме тут проявляється ефект, згідно з яким дотриманням (права) віддається належне тому, від кого походить право. Адже саме кризь призму виконання норм у сфері державного управління відображається ставлення суб'єктів цих відносин до державної влади в цілому.

Отже, виконання приписів адміністративно-правових норм стосовно обов'язків суб'єктів відносин державного управління набуває принципово важливого характеру, оскільки «влада, яка володарює, але котрій не підкоряються, втрачає свій характер панівної влади... Уся державна влада ґрунтується на підкоренні підданих, уся її діяльність виступає як втілене підкорення... Це стосується будь-якої держави: ступенем підкорення та виконання обов'язків її громадянами (складовими частинами) вимірюються її сила та могутність» [6].

Іншими словами, дотримання права є похідним від обов'язку підкорення громадян суверенній владі, виступаючи однією із засад державного життя і одночасно характерною рисою державної (публічної) влади.

Оскільки публічний правопорядок забезпечується, а уявлення учасників регулятивних адміністративно-правових відносин про обов'язковість виконання приписів норм права — складається з ідеї про його соціальну цінність, доповнену усвідомленням наявності засобів державного примусу, що гарантують виконання закону, ці засоби властиві праву взагалі, публічному (у тому числі адміністративному) праву зокрема, а надто охоронним адміністративно-правовим відносинам, які виступають як результат, правовий наслідок деформації регулятивних адміністративно-правових відносин, що не може бути виправлена без застосування такого примусу.

При цьому адміністративно-правові охоронні відносини як такі, що пов'язані з правовою патологією, можуть бути спрямовані на здійснення юридичної відповідальності, або на поновлення порушеного правопорядку, на охорону суб'єктивних прав тощо, тобто на застосування санкцій норм права різного цільового призначення.

З урахуванням такого цільового призначення охоронних адміністративно-правових відносин, а також тієї обставини, що, оскільки охоронні правовідносини пов'язано з реалізацією санкцій правових норм, то вони мають ще й форму процесуальних правових відносин, дані правовідносини можуть додатково поділятися на різновиди (підвиди), притаманні лише їм.

Так залежно від напрямку реалізації засобів публічного впливу охоронні адміністративно-правові відносини можуть бути такими, що відновлюють порушене суб'єктивне право; такими, що мають метою компенсувати завдану шкоду; такими, що мають метою покарання порушника.

За таким критерієм, як рівень індивідуалізації суб'єктів, вони завжди є

відносними (конкретними), що дозволяє додатково характеризувати їх за цією ознакою. Так на відміну від регулятивних адміністративно-правових відносин, які можуть бути і конкретними, і абсолютними, тобто такими, де визначена лише одна сторона — носій суб'єктивного права, а всі інші визнаються зобов'язаними (а такої точки зору дотримується більшість правознавців), в охоронних адміністративно-правових відносинах завжди точно визначені їхні учасники.

Але найголовнішою особливістю будь-якого охоронного правового відношення (у тому числі, звичайно, й адміністративного) є можливість примусового правового забезпечення певної поведінки зобов'язаної особи [7]. (До речі, звідси, крім того, випливає, що охоронні правовідносини — навіть незалежно від їхньої галузевої належності — завжди є управлінськими, оскільки для їх виникнення достатньо волевиявлення лише однієї сторони — уповноваженого органу держави, органу публічної влади тощо [8]).

Тут варто звернути увагу на те, що державний примус властивий праву як суспільному феномену взагалі. Особливо властивий він праву публічному та відповідним галузям національного права (законодавства).

Можливо найбільш чітко ідея можливості державного примусу проявляється в праві адміністративному, котре за своєю сутністю є галуззю, що ґрунтується на визнанні первісної нерівності учасників відповідних відносин.

Відтак природно ідея державного примусу пов'язана і з категорією регулятивних адміністративно-правових відносин.

Однак тут державний примус, згадка про який міститься в санкціях відповідних правових норм (причому це можуть бути не тільки заборонні правові норми, як помилково вважають деякі автори [9], але й норми суто регулятивного характеру, які містять відсильні положення), виступає як сама можливість примусового впливу на учасників регулятивних правовідносин. Це абстрактна можливість, яка може стати дійсністю лише за наявності певних умов.

Разом із тим, при порушенні приписів адміністративно-правових норм і внаслідок цього деформації регулятивних адміністративно-правових відносин згадана абстрактна можливість державного примусу перетворюється на конкретну правову реальність шляхом застосування уповноваженими органами публічної влади конкретних санкцій до конкретних порушників правил поведінки в межах змісту регулятивних адміністративно-правових відносин.

Отже, підсумовуючи викладене, можна зробити такий висновок.

Оцінюючи співвідношення регулятивних адміністративно-правових та охоронних адміністративно-правових відносин, маємо враховувати, що правомірна поведінка і правопорушення співвідносяться одне з одним як протилежності, перебуваючи, як усякі протилежності, в органічному взаємозв'язку та «змаганні».

Діалектична єдність між ними полягає в тому, що правопорушення неможливе в тих випадках, коли нормою права не були передбачені вимоги певної поведінки. Воно виникає як наслідок недотримання вимог щодо правомірної поведінки і має бути припиненим примусово, щоб відновився стан речей, який існував до порушення.

Відповідно правомірна поведінка слугує підставою виникнення управлінських (регулятивних) правовідносин і здійснюється в межах останніх, виступаючи як результат реалізації норм адміністративного права у формі їх застосування, дотримання, використання і виконання.

У літературі набула поширення думка, що адміністративне правопорушення виступає як підстава виникнення нових правовідносин (адміністративно-деліктних).

Проте в контексті дослідження адміністративно-правових відносин, як уявляється, точніше буде розглядати адміністративне правопорушення не як підставу виникнення правовідносин, а як підставу трансформації загальних регулятивних адміністративно-правових відносин у конкретні адміністративно-правові охоронні (деліктні) відносини.

Такий підхід зумовлений згаданою вище діалектичною єдністю правомірної поведінки та правопорушення. Останнє не може існувати, якщо нормою права не була передбачена певна правомірна поведінка. Якщо ж така правомірна поведінка була передбачена нормами адміністративного права, то це зумовило виникнення загальних регулятивних адміністративно-правових відносин, порушення змісту яких і має місце при вчиненні правопорушення.

Отже, охоронні адміністративно-правові відносини виникають «не на рівному місці», а відображають трансформацію дефектних (спотворених) регулятивних адміністративно-правових відносин у правовідносини охоронні, де відбувається заміна порушеного обов'язку певної правомірної поведінки в обов'язок поновити порушений стан і зазнати негативних наслідків недодержання вимог норми адміністративного права, тобто зазнати дії засобів державного примусу (адміністративної відповідальності, адміністративного захисту тощо).

### Література

1. *Александров Н. Г.* Законность и правоотношения в советском обществе. — М.: Юриздат Мшпота СССР, 1955. — С. 91–92.
2. *Алексеев С. С.* Проблемы теории права: В 2 т. Т. 1. — Свердловск, 1972. — С. 268; *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом обществе. — М., 1966. — С. 149.
3. *Ставиский П. Р.* Проблемы материальной ответственности в советском трудовом праве. — К.; О.: Гол. изд-во издат. объединения «Вища школа», 1982. — С. 115–116.
4. *Братусь С. Н.* Юридическая ответственность и законность (Очерк теории). — М.: Юрид. лит., 1976. — С. 104–105.
5. *Малько А. В.* Охранительные правоотношения как гарантійная форма личности // Вопросы теории охранительных правоотношений. — Ярославль, 1991. — С. 29.
6. *Jellinek G.* Allgemeine Staatslehre. — Berlin, 1905. — S. 412.
7. *Юриста О.* Про поняття та основні ознаки правоохоронного відношення // Право України. — 1997. — № 10. — С. 56.
8. *Юриста О.* Види правоохоронних відносин // Право України. — 1997. — № 12. — С. 88–90.
9. *Юриста О.* Динаміка правоохоронних відносин // Право України. — 2001. — № 2. — С. 32.