

УДК 342.92

Е.О. ШЕВЧЕНКО, Національний університет біоресурсів і природокористування України

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН З УРАХУВАННЯМ ПРІОРИТЕТНОГО ЗНАЧЕННЯ ТА РОЛІ В НИХ СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА (НА ПРИКЛАДІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ)

Ключові слова: поняття адміністративно-правових відносин, пріоритет, роль, суб'єкт адміністративного права, адміністративний суд

Дослідження питання, винесеного нами в назву цієї статті, є не випадковим, бо, як цілком обґрунтовано відзначено, правовідносини – одна з центральних проблем правової науки, теорії права, і від того або іншого її трактування залежить вирішення багатьох інших юридичних проблем [1, с.285]. І наведене в повній мірі відноситься до адміністративно-правових відносин. Тому можна відмітити, що належне теоретичне опрацювання низки питань, пов'язаних із цими відносинами, їх відповідна практична реалізація безпосередньо спрямовані на забезпечення вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання, а також можуть бути покладені в основу підвищення ефективності діяльності державних органів влади всіх рівнів, у тому числі і адміністративних судів.

Насамперед відмітимо, що питання адміністративно-правових відносин, враховуючи його важливість, свого часу були предметом дослідження в теорії адміністративного права, як у загальнотеоретичному плані (О.І. Харитонова «Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа»), так і в межах дисертаційних досліджень, при-

свячених питанням виникнення, розвитку та припинення адміністративних правовідносин в окремих сферах діяльності держави (М.В. Лошицький «Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку»; О.О. Дмитрик «Зміст та класифікація фінансових правовідносин»; В.А. Дерезь «Управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх правове регулювання» тощо). Однак, незважаючи на цей змістовний теоретичний фундамент, існуючі в цій частині наукові напрацювання потребують свого оновлення. Це обумовлено не тільки потребою в збагаченні знань про право, а й тими змінами, які постійно відбуваються в суспільних відносинах, і які потребують свого врахування в механізмі їх правового регулювання. До того ж, надання першочергового значення забезпеченню прав особи вимагають проведення дослідження адміністративно-правових відносин з позиції їх співвіднесення з таким правовим явищем як суб'єкт права. Такий погляд обумовлений тим, що суб'єкт права одночасно діє і як окреме правове явище, із притаманним йому адміністративно-правовим статусом, і як елемент адміністративно-правових відносин, що створює можливість по-новому дослідити здавалось би усталені правові поняття. І відмічений нами суб'єктний підхід, як є актуальний напрямок наукових сучасних досліджень, обумовив мету написання цієї статті – дослідження поняття та особливостей адміністративно-правових відносин в частині виявлення значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права, зокрема адміністративних судів.

Зокрема відмітимо, що розгляд у взаємній єдності суб'єкта права та відносин є цілком обґрунтованим методичним прийомом, бо напевно чи можна уявити відносини без суб'єкта, а суб'єкта та його статус поза межами правовідносин. І суб'єктний підхід у дослідженні поділимо на дві взаємопов'язані частини, першу присвятимо розкриттю поняття «правове відношення», другу, з'ясуванню його особливості в сфері, врегульованій адміністративним

правом. Цей підхід є методологічно обґрунтованим, дозволяє розкрити досліджуване явище в напрямку від загального до конкретного, адже врахування одиничного, особливого і загального відіграє величезну пізнавальну роль.

Так, як показує аналіз та узагальнення визначень поняття «правове відношення», то підстави вказати на існування двох підходів до формулювання дефініції цього поняття і до розуміння його сутності.

Перший підхід акцентує увагу на урегульованості правом суспільних відносин, схематично він має вигляд: суспільні відносини – правова норма – правовідносини (О.Ф. Черданцев, М.І. Матузов, О.В. Малько, О.М. Шульга, В.М. Корельський, В.Д. Перевалов, О.Ф. Скакун). Прикладом його є наступне визначення «правовідносини – врегульовані правом волевільні суспільні відносини, учасники яких наділені суб'єктивними правами і юридичними обов'язками» [2, с.126]. Основна увага в його межах зосереджена на механізмі перетворення явища суспільного в правове, однак він не відображує сутності явища, бо характеризує лише зміну форми його існування. Цей підхід є поширеним в юридичній науці.

В другому підході центральним моментом виділяється взаємозв'язок (взаємодія) суб'єктів, і схематично він має вигляд: суб'єкти (права) – правова норма – правовідносини (В.М. Хропанюк, В.Г. Стрекозов, К.Г. Волинка, С.С. Алексєєв, В.І. Леушин, А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков, А.В. Дьомін, В.О. Котюк). Його прикладом є таке визначення: «правовідношення – юридичний взаємозв'язок суб'єктів права, що виникає на основі правових норм у разі настання передбачених законом юридичних фактів» [3, с.126]. Аналіз цього визначення показує, що правовідносини розкриваються з точки зору їх сутнісного змісту, який, як ми вважаємо, складає не форма (правова), а зміст (взаємозв'язок, взаємодія). Відповідно, цей підхід основну увагу зосереджує на самому характері явища, відображенні його природи, хоча саме явище

фактично може мати як суспільну, так і правову форму свого існування. І тому є всі підстави вважати, що основою для нашого дослідження повинен стати підхід, котрий відображує істотну властивість явища (його сутнісну характеристику).

На підтримку саме цього підходу наведемо аргументів. Так, якщо взяти правовідносини в їх динаміці, реалізації, то центральним моментом повинні бути їх суб'єкти. Зокрема, у тлумачному словнику «відношення» трактується як: стосунок, причетність до кого-, чогонебудь; зв'язок із кимсь, чимсь; взаємозв'язок між предметами, явищами, співвідношення, взаємозв'язок [4, с.314]. Відмітимо, що і в науковій літературі вказується на те, що суспільні відносини – це зв'язки, між людьми, що встановлюються в процесі їх спільної діяльності [5, с.349]. До того ж, навряд чи можна уявити собі безсуб'єктні відносини, адже саме потреби суб'єктів у задоволенні їх прав та законних інтересів виступають тим чинником, що обумовлює виникнення, розвиток та припинення правовідносин. Так, О.Ф. Скакун прямо вказує, що правовідносини складаються між людьми, колективами як суб'єктами права з приводу соціального блага або забезпечення яких-небудь інтересів [6, с.346]. Також звернемо увагу, що права та обов'язки мають відношення не до відносин, а саме до суб'єктів права. Отже, враховуючи наведене, відмітимо, що коли ми говоримо про «відносини» у праві або суспільстві, то під ними слід розуміти зв'язок або взаємозв'язок між суб'єктами права, суспільства. Тому визначення поняття «правовідносини» можна викласти так: це врегульовані правом взаємовідносини (взаємозв'язок) суб'єктів права, які виражаються у реалізації їх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків або взаємовідносин (взаємозв'язки) суб'єктів права, які мають правову форму.

З'ясувавши теоретичну основу для дослідження адміністративно-правових відносин, застосуємо її при виявленні їх характеристики. Але, насамперед, слід відмітити, що специфіка

цих відносин, які є предметом регулювання адміністративного права, визначається також особливостями тих норм, завдяки яким вони впорядковуються та стають правовими. Цей момент має власне значення, адже саме правовими нормами визначається зміст та спрямованість правового регулювання взаємовідносин між суб'єктами адміністративного права, а також їх правовий статус, що реалізується в межах цих правовідносин. Більш того, саме завдяки цим нормам діє механізм гарантування та захисту прав та свобод особи, частиною якого, безумовно, є адміністративний суд. Ю.В. Георгієвський в цьому контексті вказує, що зміщення пріоритетів у співвідношенні держави й особи на користь останньої потребують запровадження відповідних механізмів із захисту прав і свобод громадян, а найбільш ефективною формою такого захисту від порушень з боку суб'єктів управління є судова процесуальна форма [7, с.5]. І з наведеною думкою ми повністю погоджуємося.

Тому, враховуючи те, що саме завдяки нормам адміністративного права в механізм державного управління включена діяльність адміністративних судів, яка є певним фактором забезпечення прав особи (ст.2 КАС), то можна дійти висновку про особливу роль цього суду у забезпеченні належного розвитку адміністративно-правових відносин. Фактично можна відмітити, що діяльність адміністративних судів створює певну надбудову над взаємозв'язками суб'єктів адміністративного права. В цій якості їх діяльність є засобом гарантування і охорони прав особи, що дає нам можливість виділяти пені рівні адміністративно-правових відносин, наприклад, безпосередній рівень, рівень гарантій та захисту, які пов'язані між собою. Однак, ці питання потребують окремого дослідження. Зараз відмітимо, що адміністративний суд опосередковано включений як суб'єкт в адміністративно-правове відношення між особою та державою, зокрема, завдяки передбаченій в нормах адміністративного права можливості втрути-

тися в його розвиток.

Щодо адміністративно-правових відносин, то Ю.М. Старіловим відмічено, що їх складають суспільні відносини в сфері управління (виконавчої влади) [8, с.318]. Але як будь-яке поняття вони мають додаткові ознаки, які і дозволяють відмежовувати його від інших правових понять. Тому, з метою їх встановлення проведемо узагальнення точок зору науковців (В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Д.М. Бахраха, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменка, О.П. Коренева, Г.І. Петрова, Ю.М. Старілова, О.І. Харитонові, В.С. Четверикова, Ф. Д. Фіночка та ряду інших [9, с.178–179; 10, с.53–54; 11, с.20; 12, с.69–70; 8, с.411–412; 13, с.19–20]). У результаті аналізу ми виокремили низку рис, які, як вважаємо, узагальнюють поширений в науці адміністративного права погляд на ознаки адміністративно-правових відносин. До їх числа віднесемо наступні: 1) виникнення в сфері публічного управління; 2) однією зі сторін обов'язково є орган влади; 3) врегульовані адміністративно-правовими нормами; 4) їх учасники виступають носіями прав і обов'язків у сфері державного управління; 5) мають державно-публічний характер; 6) є стосунками влади-підпорядкування і визначаються юридичною нерівністю сторін; 7) можуть виникнути за ініціативою будь-якого суб'єкта адміністративного права, згода іншої сторони не є обов'язковою; 8) порушення стороною своїх обов'язків зумовлює її відповідальність перед державою в особі її компетентних органів; 9) для органів управління їх права є одночасно і обов'язками; 10) за порушення обов'язків застосовуються, як правило, заходи адміністративного примусу; 11) спори між сторонами мають особливий правовий режим забезпечення законності (адміністративний і судовий).

І якщо проаналізувати ці ознаки, то можна зробити висновок, що поява адміністративно-правових відносин пов'язується з їх системою, де ці ознаки взаємопов'язані та доповнюють одна одну, і які є необхідним, щоб це правове відношення можна було б характери-

зувати саме як адміністративно-правове.

В цьому контексті звернемо увагу на те, що в логіці виділяють поняття, що є результатом узагальнення суттєвих ознак об'єкта дійсності за допомогою операції визначення (дефініція). Тобто, якщо взяти сукупність наведених ознак, то завдяки визначенню ми розкриємо зміст поняття «адміністративно-правове відношення». Однак, зауважимо, що у логіці ознаки поділяють на істотні та неістотні, а в понятті відображують лише істотні ознаки явища. Тому необхідно провести аналіз виділених нами ознак адміністративно-правових відносин та відокремити саме необхідні, які і використати у його визначенні.

В основу виділення покладено підхід до визначення правовідносин, який нами був підтриманий (як взаємовідносини (взаємозв'язки) суб'єктів права). Його аналіз сприятиме виокремленню необхідної та достатньої кількості ознак досліджуваного нами явища, яке відносно загального родового поняття правовідносин є видовим поняттям, а тому наслідуює його основні ознаки.

З аналізу підтриманого формулювання поняття «правове відношення», а також наведених вище ознак, необхідними рисами цього поняття вважаємо: урегульованість певної сфери суспільного буття нормами відповідної галузі; наявність властивих відповідній галузі права суб'єктів; зв'язок між суб'єктами; правовий режим регулювання зв'язку; реалізація прав та обов'язків. Також, додамо забезпеченість правовідносин з боку держави. Як, вказано, забезпечення адміністративно-правових відносин має власну специфіку, а її особливістю є комбінована форма забезпечення (адміністративна, судова, прокурорська), де провідне місце займає адміністративний суд [7, с.5; 8, с.411–412].

Отже, результатом проведеного в цій статті дослідження може стати наступне визначення поняття «адміністративно-правові відношення» – це врегульовані адміністративно-правовими нормами на засадах «влада-підпорядкування» взаємовідносини (взаємо-

зв'язки), що виникають в сфері публічного (державного і самоврядного) управління, між органами державного управління та іншими суб'єктами адміністративного права по реалізації їх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що здійснюються в особливому правовому режимі забезпечення їх законності з боку держави.

Звісно, ми не претендуємо в цьому визначенні на «істину в останній інстанції», однак, на наш погляд, саме така його конструкція, в якій узагальнено суттєві (необхідні) ознаки досліджуваного об'єкта, сприяє найбільш повному виявленню сутності адміністративно-правового відношення (взаємовідносини, взаємозв'язки), забезпечує формування цілісного, зовнішньо та внутрішньо узгодженого його визначення. Певним підтвердженням внутрішньої узгодженості наведеного визначення є те, що в ньому ми можемо віднайти прояви елементів структури адміністративно-правових відносин (суб'єкти адміністративного права, зміст відносин – права та обов'язки, об'єкт – задоволення (отримання) публічних або індивідуальних інтересів (благ) в сфері публічного (державного і самоврядного) управління). Одночасне відображення у формулюванні суттєвих (необхідних) ознак явища, а також його структури, яка теж є невід'ємною характеристикою правовідношення, вказує на системність наведеного визначення, що забезпечує його взаємозв'язок із іншими поняттями та категоріями права.

Відмітимо, що наведене визначення адміністративно-правових відносин акцентує увагу на те, що вести мову про правовідносини в цій сфері можна, починаючи із моменту визнання особи (фізичної або юридичної) суб'єктом адміністративного права. Відповідно, якщо визнавати адміністративний суд суб'єктом адміністративного права, а воно так і є, то з очевидністю він є учасником відповідних відносин, особливість участі у котрих, з урахуванням наведених вище моментів, нами буде досліджено далі.

В контексті наведеного визначення знов

звернемо увагу, що створення адміністративної юстиції обумовило включення адміністративного суду в сферу адміністративних відносин в особливому статусі. Його статус нами пов'язується із запровадженням специфічного механізму забезпечення законності та прав та свобод приватних осіб в сфері державного управління. Це знайшло своє втілення в тій частині визначення адміністративно-правових відносин, в котрій вказано на «здійснення правовідносин в особливому правовому режимі забезпечення законності з боку держави», що визнається в літературі як одна з особливих ознак цих правовідносин [7, с.5; 8, с.411–412]. Отже, знов є підстави вести мову про те, що функціонування системи адміністративного судочинства є своєрідною надбудовою над адміністративними відносинами, яка виконує роль засобу забезпечення, організаційно-правової гарантії їх належного розвитку. І така констатація підтверджує раніш висунуте нами припущення про те, що адміністративний суд опосередковано включений як суб'єкт в адміністративно-правове відношення, зокрема завдяки передбаченій в нормах адміністративного права (ст.2 КАС) можливості втрутитися у взаємозв'язок між громадянином та державою у визначених законом випадках. Це обумовлює потребу у виявленні механізму такої опосередкованої участі суду в адміністративно-правовому відношенні, встановлення його ролі та форм участі.

Окремо звернемо увагу, що наведене нами визначення адміністративно-правових відносин, повинно враховувати існуючі тенденції розвитку адміністративного права, як і мають місце зараз. У цьому контексті І.С. Гриценко відмічено, що стає очевидною нагальна необхідність оновленого підходу до розуміння сутності та ознак адміністративно-правових відносин, у підґрунтя якого має бути покладено сучасні досягнення української адміністративно-правової науки [14, с.110]. Це, насамперед, втілилося в зміні методу правового регулювання відносин в сфері державного управління. З цього приводу слід погодитися

із думкою, що генеральним напрямом адміністративного права України визначена сервісна концепція, у відповідності до якої суб'єкти публічного управління мають якнайповніше забезпечувати права, свободи і законні інтереси фізичних та юридичних осіб [15, с.149], де чинником впровадження нової ідеології, реформування державного управління, утвердження концептуально нової доктрини адміністративного права є перебудова адміністративно-правових відносин за новими принципами як «сервісних» відносини [12, с.63]. І є всі підстави для висновку, що зміщення пріоритетів в державному управлінні від потреб власне держави до потреб приватних осіб слід відобразити в понятті «адміністративно-правові відносини».

Саме тому наведене нами визначення цього поняття пропонуємо викласти в наступній редакції: адміністративно-правове відношення – це врегульовані адміністративно-правовими нормами на засадах «потреба – послуга» взаємовідносини (взаємозв'язки), що виникають в сфері публічного (державного і самоврядного) управління, між органами державного управління та іншими суб'єктами адміністративного права по реалізації їх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що здійснюються в особливому правовому режимі забезпечення їх законності з боку держави.

І підсумовуючи наведене в статті щодо поняття та особливостей адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права, зробимо наступні висновки:

- за своєю сутністю вони є взаємовідносинами (взаємозв'язками) між органами державного управління та іншими суб'єктами адміністративного права;
- в залежності від об'єкта регулювання ці відносини відображують структуру механізму державного управління (механізм забезпечення потреб особи, механізм діяльності держави; механізм охорони та захисту прав особи);
- правовідносини мають рівні реалізації, що сприяє виявленню їх специфіки та особ-

ливість методу, який переважає в регулюванні відповідного рівня адміністративно-правових відносин: публічно-сервісного – потреба-забезпечення (відносини особи та держави), організаційно-розпорядчого – влада-підпорядкування (відносини між органами державного управління), рівня охорони та захисту – арбітральний (змагальний) (відносини між органами державного управління та приватними особами);

– адміністративно-правові відносини характеризують діяльність адміністративних судів як явище, що реалізується через упорядковану систему взаємозв'язків між їх учасниками, де ці відносини мають власну правову форму існування (здійснення адміністративного судочинства);

– у зв'язку з функціонуванням адміністративних судів слід виділяти дві підгрупи адміністративно-правових відносин (змістовні та організаційні), які відображують аспекти діяльності цього судового органу.

Наведеного вказує, що в державі, яка є правовою, будь-яке явище повинно отримати своє нормативне відображення, і існування та діяльність адміністративних судів не є виключенням. Саме тому, основну увагу в подальших наукових дослідженнях слід приділити аналізу засад діяльності адміністративних судів, бо саме в них знаходить своє закріплення адміністративно-правовий статус цього органу, котрий і реалізується ним в адміністративно-правових відносинах, суб'єктом яких виступає адміністративний суд.

ЛІТЕРАТУРА

1. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2001. – 776 с.
2. Теория государства и права : учебник / Пиголкин А. С., Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А., Саидов А. Х. ; под ред. А. С. Пиголкина. – М. : Юрайт-Издат, 2005. – 613 с.
3. Демин А. В. Теория государства и права : курс лекций / А. В. Демин. М. : ИНФРА-М, 2004. – 184 с.
4. Новый тлумачний словник української мови / укладачі : В. Яременко, О. Сліпущко : в 3-х т.: Т. 1 : А-К. – К. : Аконті, 2007. – 926 с.
5. Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. проф. В. М. Корельского и проф. В. Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – 616 с.
6. Скакун О. Ф. Теория держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
7. Георгієвський Ю. В. Адміністративна юстиція : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. В. Георгієвський. – Х., 2004. – 19 с..
8. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. I : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. / Ю. Н. Стариков. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – 728 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т.: Т. 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.
10. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с
11. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. М. : Изд-во БЕК, 1999 – 368 с.
12. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
13. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. І. Харитонова. – О., 2004. – 36 с.
14. Гриценко І. С. Становлення та розвиток поглядів на адміністративно-правові відносини у радянській науці адміністративного пра-

ва / І. С. Гриценко // Право і безпека. – 2008. – № 7. – С. 106–110.

15. Галуцько В. В. Концептуальні підходи до розвитку сучасного адміністративного

права України / В. В. Галуцько // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 143–151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09gvvaru.pdf>.

Шевченко Е. О. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду) / Е. О. Шевченко // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 1116–1122 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11seopac.pdf>

Поняття адміністративно-правових відносин визначено з урахуванням пріоритетної ролі в них суб'єкта адміністративного права. Відмічено, що за своєю сутністю адміністративно-правові відносини є взаємовідносинами (взаємозв'язками) між органами державного управління та іншими суб'єктами адміністративного права.

Шевченко Э.А. Определение понятия административно-правовых отношений с учетом приоритетного значения и роли в них субъекта административного права (на примере административного суда)

Понятие административно-правовых отношений определено с учетом приоритетной роли в них субъекта административного права. Отмечено, что по своей сущности административно-правовые отношения являются взаимоотношениями (взаимосвязями) между органами государственного управления и другими субъектами административного права.

Shevchenko E.A. Concept Definition is Administrative-Legal Relations Taking Into Account Priority Value and a Role in Them the Subject of Administrative Law (on an Administrative Court Example)

The concept of administrative legal relations is certain taking into account a priority role in them administrative legal subject. On the essence administrative legal relations are interrelation (intercommunication) between the organs of state administration and other administrative legal subjects.