

4. Шевцов А. І. Аналітичний матеріал «Європейський енергетичний ринок та перспективи України» [Електронний ресурс] / А. І. Шевцов, М. Г. Земляний, В. О. Бараннік. – Режим доступу: <http://www.db.niss.gov.ua/docs/energy/88.pdf>

** Коцюба Руслана Олександрівна – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України.*

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

УДК 342.9

Ніна Каменська *

ОБ'ЄКТИ ЗВЕРНЕНЬ ДО ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: АКТУАЛЬНІ ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ

В юридичній літературі увагу дослідників традиційно привертають питання характеристики звернень до публічної адміністрації з точки зору засобів реалізації та захисту прав, законних інтересів приватних осіб, забезпечення виконання покладених на останніх законом обов'язків. Разом з тим, значення даних правових явищ правореалізаційними та правозахисними функціями не обмежується. У статті автор намагається підійти до оцінки вказаних звернень по новому: розглянути їх в якості юридичних фактів. Саме у окресленому аспекті (у зв'язку з породжуваними зверненнями в адміністративному порядку правовідносинами) аналізується сутність об'єктів таких ініціатив.

Ключові слова: об'єкт правовідносин, юридичний факт, звернення до публічної адміністрації, право на звернення в адміністративному порядку, матеріальні та нематеріальні блага, права фізичних та юридичних осіб.

Каменская Н. П. Объекты обращений к публичной администрации: актуальные теоретические вопросы.

В юридической литературе внимание исследователей традиционно привлекают вопросы характеристики обращений к публичной администрации с точки зрения средств реализации и защиты прав, законных интересов частных лиц, обеспечения выполнения возложенных на последних законом обязанностей. Вместе с тем, значение данных правовых явлений правореалізаційними и правозащитными функциями не ограничивается. В статье автор пытается подойти к оценке указанных обращений по новому: рассмотреть их в качестве юридических фактов. Именно в очерченном аспекте (в связи с порождаемыми обращениями в административном порядке правоотношениями) анализируется сущность объектов таких инициатив.

Ключевые слова: объект правоотношения, юридический факт, обращение к публичной администрации, право на обращение в административном порядке, материальные и нематериальные блага, права физических и юридических лиц.

Kamenskaya N. P. Objects of appeals to the public administration: actual theoretical issues.

In the legal literature the attention of researchers traditionally attracted by the questions of characteristics of appeals to the public administration in terms of means of realization and protection of the human rights and legal interests of individuals, ensuring performance of assigned on them duties. However, the meaning of data value of legal phenomena is not limited by human rights-implementing and rights-protecting functions. In the Article the author tries to come up to the assessment of these applications with a new approach: considering them as legal facts. In the delineated aspect (in connection with generating appeals in administrative legal relations) it is analyzing the essence of objects of such initiatives.

Keywords: object of legal relationship, legal fact, an appeal to the public administration, the right to appeal by the administrative order, material and non-material benefits, the rights of individuals and entities.

В юридичній літературі увагу дослідників традиційно привертають питання характеристики звернень до публічної адміністрації з точки зору засобів реалізації та захисту прав, законних інтересів приватних осіб (в основному громадян. – Н. К.), забезпечення виконання покладених на останніх законом обов'язків. Разом з тим, значення даних правових явищ правореалізаційними та правозахисними функціями не обмежується. Варто, також акцентувати увагу на тому, що звернення до публічної адміністрації здатні породжувати правовідносини

між їх ініціаторами та органами виконавчої влади, місцевого самоврядування. Саме у межах таких зв'язків забезпечується виконання означеними ініціативами функцій гарантування законності. Отже, видається актуальним до оцінки звернень адресованих публічній адміністрації підійти по новому: розглянути їх в якості юридичних фактів. У окресленому аспекті доцільно з'ясувати й сутність об'єктів даних звернень у зв'язку з породжуваними ними правовідносинами.

Як показує практика відповідним зверненням властиві основні ознаки юридичних фактів, а саме: конкретність, тобто прояв назовні; вираженість через наявність чи відсутність певних явищ матеріального світу; несення в собі інформації про стан суспільних відносин, що входять в предмет правового регулювання; пряма чи опосередкована визначеність нормами права; зафіксованість у регламентованій законодавством процедурно-процесуальній формі; здатність викликати передбачені законом правові наслідки [1, с. 13]. Так, звернення до публічної адміністрації характеризуються відповідно: усною або письмовою формою; стосуються явищ об'єктивної реальності; зачіпають інтереси окремих чи багатьох осіб; мають юридичне значення якщо оформлені відповідно до вимог законодавчих актів; породжують правовідносини авторів звернень з адресатами (органами публічної адміністрації). Таким чином, окреслені ознаки є наглядним свідченням того, що розглядувані звернення складають окрему групу юридичних фактів.

Найважлива якість юридичного факта, як правильно зауважує доктор юридичних наук В. Б. Ісаков, – це здатність викликати появу юридичних наслідків [2, с. 7]. Звернення до публічної адміністрації спонукають виникнення відповідних наслідків у вигляді адміністративних правовідносин, що складаються між ініціатором звернення та публічною адміністрацією, тобто є правоутворюючими юридичними фактами.

Відомий теоретик права С. С. Алексєєв підкреслює, що в юридичній науці категорія об'єкта не пов'язується з суб'єктом (на кшталт філософського бачення. – Н.К.), а розуміється в іншому, спеціальному плані – об'єкти розглядаються стосовно правовідносин [3, с. 155]. Враховуючи слушний теоретичний умовивід, спробуємо пізнати суть об'єктів звернень до публічної адміністрації у зв'язку з правовідносинами, що виникають внаслідок реалізації таких ініціатив. Розв'язання цього питання у теоретичному аспекті, насамперед, потребує дослідження вихідних позицій: зв'язку юридичних фактів і породжуваних ними правових наслідків.

У загальній теорії права виокремлюється низка специфічних ознак зв'язку юридичних фактів і детермінованих ними правових наслідків: базується на правових нормах, а у деяких випадках одночасно на нормативних положеннях і адміністративних актах органів державної влади; гарантується системою юридичних засобів; за своїм змістом має впорядкувальний, регулюючий характер; в кінцевому рахунку обумовлений об'єктивними закономірностями: тенденціями суспільного розвитку [1, с. 16].

З огляду на викладене, у загальному аспекті є підстави стверджувати, що юридичні факти і правові наслідки виникнення яких вони спонукають, знаходяться в умовах одного правового режиму. Тому зв'язок звернень до публічної адміністрації з породжуваними ними правовідносинами акумулює не тільки характерні риси зв'язку юридичних фактів та обумовлюваних ними правових наслідків (конкретизованим відтворенням яких вони є. – Н. К.), але й особливості детерміновані специфікою галузі адміністративного права. Відповідно до наведеної загальнотеоретичної конструкції набір визначальних ознак даного правового зв'язку складають:

1. *Адміністративно-правові норми, рішення публічної адміністрації у індивідуально-конкретних справах.* Вказані норми права виступають моделлю поведінки авторів звернень до публічної адміністрації, суб'єктів розгляду таких ініціатив та інших учасників окреслених правовідносин. Аналогічні висновки напрашуються стосовно рішень органів наділених управлінськими повноваженнями. Відмінність між ними полягає лише в тому, що вплив таких адміністративних актів на суб'єктів (учасників) правовідносин відзначається не загальнообов'язковим, а вибіркоким (індивідуалізованим) характером.

2. *Адміністративно-правові гарантії.* Роль і значення таких спеціальних «юридичних засобів», «законодавчо закріплених способів» у розглядуваному аспекті зводиться до того, що вони створюють необхідні умови для отримання реального результату у правозастосуванні: набуття, реалізації, захисту закріпленого нормативними актами права на звернення до публічної адміністрації.

3. *Результатом регулюючого впливу адміністративно-правових норм у сфері звернень до публічної адміністрації* є адміністративні провадження органів наділених управлінськими повноваженнями щодо справ ініційованих в адміністративному порядку приватними особами. У межах таких процедур забезпечується векторний вплив норм адміністративного права у напрямі створення необхідних умов для досягнення бажаного заявником, скаржником, запитувачем результату: набуття, реалізації, захисту прав, охоронюваних законом свобод чи виконання покладених на нього законом обов'язків.

4. *Сучасні тенденції розвитку українського суспільства* відзначаються демократизацією ролі державного управління в бік неухильного і ефективного забезпечення прав і охоронюваних законом свобод людини [4]. Такі умови спонукають розвиток модернізаційних процесів процедури розгляду та вирішення звернень до публічної адміністрації у бік: нормативної визначеності, доступності, оптимізації, відкритості, оперативності, економності, підвищення якості обслуговування тощо.

Звичайно, особливості правовідносин, що складаються у розглядуваній площині, вирішальним чином залежать від об'єкта таких суспільних зв'язків: фактора, що накладає свій відбиток на їх зміст і форму. Не викликає сумнівів, що вся поведінка суб'єктів (учасників) таких правовідносин зорієнтована на досягнення кінцевого результату: вирішення юридично-значимих вимог заявників, скаржників, запитувачів, що стосуються їх законних інтересів, прав, охоронюваних законом свобод тощо. Аналізований вище взаємозв'язок звернень до публічної адміністрації та породжуваних ними правовідносин (який по праву можна вважати генетичним, функціональним та гносеологічним. – Н.К.) дозволяє пов'язати їх складові: об'єкти відповідних звернень з об'єктами даних суспільних зв'язків. Такі об'єкти є точкою зіткнення у правовій дійсності вказаних явищ. Враховуючи, що для юридичного факта зв'язок з породжуваними ним правовими наслідками є головним, категорію «об'єкт правовідношення» по праву можна вважати корелятом об'єкта звернень до публічної адміністрації у правовій дійсності. У цьому зв'язку, розв'язання питання про об'єкт правовідношення видається необхідною передумовою об'єктивного, аргументованого, всебічного розкриття змісту об'єктів звернень до публічної адміністрації. Зупинимось на даному питанні докладніше.

Наукова розробка теорії об'єктів правовідносин понад півстоліття залишається однією з актуальних проблем юридичної науки. Так, у більшості випадків об'єкт правовідношення фахівцями характеризується з таких позицій як:

- поведінка, діяльність суб'єктів правовідношення [5, с. 38];
- фактичні суспільні відносини на які впливають правовідносини [6, с. 65];
- матеріальні і духовні блага наданням і використанням яких задовільняються інтереси уповноваженої сторони [7, с. 713];
- предмети (явища) матеріального світу, особисті нематеріальні блага, продукти (результати) духовної творчості, а також діяльність (бездіяльність) тих або інших суб'єктів [8, с. 446];
- будь-які блага: матеріальні чи нематеріальні з приводу яких суб'єкти вступають у правовідносини і здійснюють свої права та обов'язки [9, с. 329–340] тощо.

Спробуємо визначити уразливі місця окреслених теорій; обґрунтувати власне уявлення про те, в якому розумінні доцільно використовувати поняття «об'єкт правовідношення» в юридичній науці. Насамперед, проаналізуємо ті концепції які, на наш погляд, мають недоліки у розв'язанні питання про сутність категорії «об'єкт правовідношення».

Так, поведінкова теорія декларуючи позицію, що об'єктом правовідношення можуть бути лише «дії стосовно речей» не витримує критики з наступних причин.

Загальновідомо, що правовідношення як динамічне правове явище має власну юридичну форму та матеріальний зміст який становить поведінка суб'єктів таких регламентованих правом суспільних зв'язків. З огляду на загальнообов'язковий характер правових норм, видається логічним, що не діяльність (бездіяльність) суб'єктів правовідношення утворює зміст їх прав та обов'язків, а навпаки, унормовані права та обов'язки визначають можливі варіанти поведінки відповідних осіб. Теорія «об'єкта-дії» може мати певне значення за умови ігнорування в правовідносинах матеріального (фактичного. – Н.К.) змісту [3, с. 156]. Крім того, з точки зору соціології права, правове відношення є специфічною формою соціальної взаємодії суб'єктів права з ціллю реалізації інтересів і досягнення результатів передбачених законодавством чи таким, що їм не протирічать. Взаємодія є найважливішою характеристикою структури правового суспільного відношення. Настільки важливою, що за межами взаємодії майже нічого не залишається [10, с. 163]. Отже, якщо об'єкт є необхідним елементом правовідношення, то ці правові явища співвідносяться як філософські категорії частина і ціле відповідно. У свою чергу, ціле і частина по суті не одне й теж. Визначаючи об'єкт як дію ми прирівнюємо його до правовідношення, а це є хибним висновком як з правової, так і з соціологічно-правової та філософської точок зору.

У свою чергу, розуміння правовідношення як засобу правового регулювання, засобу впливу на суспільні відносини «усуває різницю між системою норм в яких виражена воля держави і конкретними суспільними відносинами, в яких ця воля реалізується» [11, с. 100]. Видається очевидним, що процитоване міркування не узгоджується з загальноприйнятим сприйняттям фундаментальної юридичної категорії «право».

Щодо визначення об'єкта правовідношення через інтерес уповноваженої особи, то необхідно погодитися з думкою доктора юридичних наук Л.А. Чеговадзе про деяку половинчастість такого підходу. Науковець справедливо підкреслює, що у складі правовідношення є два суб'єкти (маються на увазі сторони правовідношення. – Н.К.), тому є об'єктивні підстави вважати, що їх присутність обумовлена досягненням спільної мети незалежно від того який з них є зобов'язаним, а який уповноваженим [12, с. 201]. Зважимо й на те, що розуміння діалектичного взаємозв'язку між правами та обов'язками є необхідною умовою правильного визначення об'єкта правовідношення. Зміст прав і обов'язків суб'єктів (учасників) правовідношення детермінується одною й тою самою складовою: об'єктом правовідношення.

Видається не досить переконливим і підхід теоретиків права, які відносять до об'єктів правовідношення одночасно з матеріальними та нематеріальними благами, також дії (бездіяльність) суб'єктів. Як правильно зауважує професор Н. Г. Александров: «речі і дії людей – це явища різного порядку, і зовсім недопустимо розміщувати їх в одній площині, однаково називаючи «об'єктами правовідносин» [13, с. 120].

Враховуючи викладене, доходимо висновку, що теоретичні погляди тих вчених які вважають об'єктами правовідносин матеріальні та духовні блага є для нас найбільш прийнятними. *Під об'єктом правовідношення ми розуміємо матеріальні та нематеріальні блага на які спрямована поведінка учасників правовідношення детермінована їх інтересами у задоволенні тих або інших потреб.*

При цьому потреби визначають інтереси таких суб'єктів. У свою чергу, інтереси відіграють роль рушійної сили яка спонукає суб'єктів вступати у правовідносини і реалізовувати суб'єктивні права та виконувати покладені законом юридичні обов'язки. За таких обставин, об'єкт є те, на що учасники правовідношення можуть здійснювати вплив у регламентованих правовими нормами межах.

Даний підхід вказує на зв'язок об'єкта правовідношення з поведінкою учасників таких суспільних зв'язків. Адміністративні правовідносини, поява яких викликана зверненнями до публічної адміністрації, є суспільними зв'язками активного типу. Вступаючи у таку специфічну форму юридичної взаємодії суб'єкти означених правовідносин мають на меті реалізацію законних інтересів у досягненні певних визначених законом матеріальних чи нематеріальних благ. Такі блага є результатом свідомої, цілеспрямованої діяльності зобов'язаної сторони (суб'єкта розгляду звернення) і складають, зазвичай, відокремлюваний об'єкт означених правовідносин. При цьому необхідно враховувати те, що вимоги зацікавленої особи у набутті того чи іншого блага задовольняються уповноваженими суб'єктами влади за наявності юридичних підстав для вчинення відповідних заходів.

Враховуючи окреслений поведінковий підхід напрошується висновок: звернення до публічної адміністрації та породжувані ними адміністративні відносини будучи взаємопов'язаними правовими явищами мають тотожні об'єкти, що обумовлюються поведінкою ініціаторів звернень. Ця поведінка є результативною реакцією заявників, скаржників, запитувачів на дію тих або інших правових норм чи індивідуально-визначених адміністративних актів. Як приклад, заява щодо отримання ініціатором звернення індивідуального податкового номера породжує адміністративні правовідносини у заданому відповідним зверненням напрямі. Об'єктом такої заяви є отримання заявником у законодавчому порядку індивідуального податкового номера. У свою чергу, об'єктом правовідносин, виникнення яких обумовлене таким зверненням, також є досягнення аналогічного результату.

Активна поведінка заявників, скаржників, запитувачів, що виражається у формі звернень до публічної адміністрації, спрямована на здобуття *потенційних* матеріальних чи нематеріальних благ. За сприятливих умов такі блага у межах ініційованих адміністративних проваджень *стають дійсністю*. Спектр відповідних об'єктів є досить широким. Він обумовлюється багатоманітністю прав, охоронюваних законом свобод, законних інтересів, передбачених законом обов'язків приватних осіб. Однією із гарантій набуття, реалізації, захисту суб'єктами адміністративно-правових відносин відповідних благ безумовно є звернення до публічної адміністрації. Звичайно, у зверненнях до публічної адміністрації їх автори окреслюють конкретне коло правореалізаційних чи правозахисних питань, джерелом виникнення яких є окрема ситуація, що має юридичне значення.

Виходячи з викладеного можна сформулювати наступне визначення об'єкта звернень до публічної адміністрації. *Об'єкт звернень до публічної адміністрації це матеріальні чи нематеріальні блага на здобуття яких спрямована поведінка ініціатора (ініціаторів) звернення до публічної адміністрації, детермінована його (їх) інтересами у задоволенні тих або інших потреб.*

Даний об'єкт одночасно виступає у двох юридичних якостях: безпосередньо як об'єкт звернення в адміністративному порядку, так і об'єкт породжуваних таким зверненням правовідносин. Виконуючи роль своєрідного правового модуля об'єкт звернень до публічної адміністрації фокусує на собі як права та обов'язки суб'єктів (учасників) означених правовідносин, так і їх поведінку. Безумовно коло об'єктів звернення та породжуваних ним адміністративних правовідносин окреслюється через інтерес зацікавленої особи: автора звернення (заявника, скаржника, запитувача).

Як відомо, диференціація явищ правової дійсності за окремими визначальними ознаками сприяє більш глибокому пізнанню їх сутнісних особливостей. Тому видається необхідним класифікувати об'єкти звернень до публічної адміністрації за загальним критерієм: специфікою породжуваних розглядуваними зверненнями правовідносин.

Так, якщо вести мову про пропозиції адресовані публічній адміністрації, то завдяки такій формі звернення її ініціатор приймає участь в управлінні державними справами. Поданням інформаційних запитів та запитів щодо роз'яснення законодавства запитувачі спонукають компетентне джерело (адресата звернення) підготувати та надати індивідуально-визначену інформацію, що становить інтерес. Щодо заяв та скарг, то в

ідеалі вони детермінують правовідносини щодо забезпечення уповноваженим органом публічної адміністрації набуття, реалізацію чи захист окремих декларованих законом (оспорюваних чи неоспорюваних) прав, охоронюваних законом свобод, створення умов для виконання покладених законом обов'язків в інтересах заявника чи скаржника (подекуди третіх осіб. – Н. К.). Зацікавлені особи, у разі задоволення висунутих вимог, задовольняють свої потреби набуваючи матеріальні блага та/або нематеріальні блага. Враховуючи викладені теоретичні міркування серед об'єктів звернень до публічної адміністрації *за специфікою породжуваних ними правовідносин умовно можна виокремити три різновиди*: участь в управлінні державними справами; отримання індивідуально-визначеної інформації; набуття, реалізація, захист (оспорюваних чи неоспорюваних) визначених законом благ, що відзначаються матеріальним чи нематеріальним характером (за виключенням окреслених вище двох різновидів. – Н.К.).

Ми враховуємо, що запропонована класифікація не повною мірою відповідає принципу єдності підстав класифікації. Оскільки перший і другий різновиди перекриваються третім класифікаційним рядом. Зокрема, участь в управлінні державними справами та отримання тої чи іншої інформації охоплюються узагальненим поняттям «нематеріальні блага». Разом з тим, з нашої точки зору, позитивним результатом є те, що запропоноване розмежування дозволяє пізнати закономірності змісту об'єктів звернень до публічної адміністрації у взаємозв'язку з породжуваними окремими різновидами звернень наслідками.

Звичайно, окреслений теоретичний ракурс об'єкта звернень до публічної адміністрації є лише одним із можливих напрямів вивчення складної проблематики об'єктів у праві, у тому числі щодо означеної сфери.

Список використаних джерел:

1. Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве: [монография] / В. Б. Исаков. – М.: «Юридическая литература», 1984. – 144 с.
2. Исаков В. Б. Проблемы теории юридических фактов: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.01 / В. Б. Исаков. – Свердловск, 1985. – 27 с.
3. Алексеев С. С. Общая теория права / С. С. Алексеев. – В 2 т. – Т II. – М.: Юрид. лит. 1982. – 360 с.
4. Авер'янов В. Б. Проблеми демократизації державного управління в контексті адміністративної реформи в Україні // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 2. – С. 3–8.
5. Александров Н. Г. Правовые отношения в социалистическом обществе: [монография] / Н. Г. Александров. – М.: Изд-во Московского университета, 1959. – 45 с.
6. Толстой Ю. К. К теории правоотношения: [монография] / Ю. К. Толстой. – Л.: Изд-во Ленин-го ун-та, 1959. – 86 с.
7. Теория государства и права: Учебник / Под ред. М. Н. Марченко. – М.: Изд-во «Зерцало», 2004. – 800 с.
8. Теорія держави і права, академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – 2-е вид. перероб. і доп. – К.: ЮрінкомІнтер, 2008. – 688 с.
9. Проблемы теории права: Основные вопросы общей теории социалистического права. Курс лекций в 2-х томах. Т. 1 / Алексеев С. С.; Науч. ред.: Русинов Р. К.; Отв. за вып.: Семенов В. М. – Свердловск: Изд-во Свердлов. юрид. ин-та, 1972. – 396 с.
10. Гревцов Ю. И. Социология права. Курс лекций / Ю. И. Гревцов. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2001. – 312 с.
11. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении: [монография] / Р. О. Халфина. – М.: Юрид. лит., 1974. – 351 с.
12. Чеговадзе Л. А. Структура и состояние гражданского правоотношения: [монография] / Л. А. Чеговадзе. – М.: Статут, 2004. – 542 с.
13. Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе: [монография] / Н. Г. Александров. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1955. – 175 с.

** Каменська Ніна Петрівна – кандидат юридичних наук, доцент Київського національного торговельно-економічного університету.*

УДК 347. 998

Станіслав Которобай *

УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Проаналізовано сучасний стан правової регламентації діяльності вищого спеціалізованого суду з розгляду адміністративних справ. Відповідно до предмета наукового аналізу охарактеризовано