

Виникнення потреб та інтересів

як підстава формування адміністративно-правових відносин



І. В. Котюк

аспірант кафедри фінансового
та адміністративного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена дослідженню доктринальних проблем теорії та практики формування адміністративно-правових відносин, дослідженню потреб та інтересів як підстави їх виникнення.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, юридичні факти, потреби, інтереси.

Статья посвящена исследованию доктринальных проблем теории и практики формирования административно-правовых отношений, исследованию потребностей и интересов как основания для их возникновения.

Ключевые слова: административно-правовые отношения, юридические факты, потребности, интересы.

The article covers the investigation of doctrinal principles of theory and practice of administrative-legal relations formation, as well as needs and interest determined as a reason for their formation.

Keywords: administrative-legal relations, juridical facts, needs, interests, legal effects, etc.

Дослідження відносин адміністративного права завжди було непростим завданням. Воно ускладнюється дедалі більше, коли в державі відбувається фактична зміна суспільно-політичного ладу. Руйнуються суспільні підвалини, які існували десятки років, піддаються ревізії непорушні в недалекому минулому ідеологічні постулати, формуються нові управлінські схеми відносин, за допомогою яких втілюються в життя узагальнені потреби суспільства.

Дуже важко, майже неможливо навести повний перелік суспільних відносин, що регулюються адміністративним правом. Зокрема, відомий учений-адміністративіст Г. І. Петров наголошував, що адміністративне право – одна з найбільш складних галузей права, що впливає з багатоманітності суспільних відносин, які вона регулює [1, с. 18]. Справді, складно визначити коло відносин адміністративного права та знайти ефективні прийоми для їх повного та всебічного вивчення.

Питання підстав формування адміністративно-правових відносин значною мірою потребують ґрунтовних наукових досліджень та відповідного адміністративно-правового оформлення. Безперечно, вони певною мірою були предметом науково-теоретичних досліджень таких учених, як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Б. Борисов, О. Вінніков, І. Голосніченко, В. Кампо, І. Коліушко, Р. Куйбіда, Н. Нижник, Х. Ярмачі та ін. Водночас ці дослідження стосувалися окремих аспектів формування адміністративно-правових відносин, а комплексне наукове дослідження зазначеної проблематики не проводилося.

Підставами виникнення адміністративних правовідносин (або юридичними фактами) у теорії адміністративного права визнаються обставини реального життя, з якими норми права пов'язують установлення, зміну чи припинення правовідносин [1].

Зокрема, юридичні факти – це обставини, що несуть інформацію про стан суспільних відносин, які входять до предмета правового регулювання, а також ними стають лише такі обставини, які прямо чи опосередковано зачіпають права та інтереси особи, суспільства, держави та соціально-публічних утворень [2].

Характеризуючи таку правову категорію, потрібно враховувати доцільність розмежування юридичних фактів і т. зв. «юридичних умов» – обставин, що мають юридичне значення для настання правових наслідків, але пов'язаних з останніми не безпосередньо, а через проміжні ланки [3]. Підставою адміністративно-правової відповідальності є порушення норми адміністративного права. Але для застосування адміністративно-правових санкцій, відповідно до загального правила, потрібні такі умови, як протиправність дій, наявність шкоди, провина порушника, причинний зв'язок між протиправними діями і шкодою, що настала.

Іноді для настання юридичних наслідків може бути достатньо й одного юридичного факту (наприклад, укладення договору суб'єктами цивільного права, видання акта управління владним суб'єктом адміністративно-правових відносин). Однак у реальності частіше має місце комплекс фактів, серед яких доцільно розрізняти: 1) групу юридичних фактів; 2) юридичну (фактичну) сукупність. Так, група юридичних фактів – це кілька фактичних обставин, кожна з яких викликає або може викликати один і той же наслідок. Зазвичай вона закріплюється в одній нормі і являє собою явище одного порядку. Юридична (фактична) сукупність – це система юридичних фактів, пов'язаних між собою таким чином, що правові наслідки настають лише за наявності всіх елементів цієї сукупності. Отже, юридична сукупність охоплює взаємозалежні елементи, які окремо можуть не мати правового значення

або породжують не ті наслідки, яких прагнули суб'єкти права [4].

Серед різновидів юридичної сукупності особливе місце посідають т. зв. юридичні стани, тобто обставини, що характеризуються відносною стабільністю і тривалістю терміну існування, протягом якого вони можуть неодноразово спричиняти певні юридичні наслідки [5]. Стан є явищем статичним [6]. Це, наприклад, установлення опіки, перебування у шлюбі тощо. Згідно зі статтею 49 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) визначено акти цивільного стану як події та дії, які нерозривно пов'язані з фізичною особою і започатковують, змінюють, доповнюють або припиняють її можливість бути суб'єктом цивільних прав та обов'язків. Актами цивільного стану, зокрема, є народження фізичної особи, установлення її походження, шлюб, розірвання шлюбу, усиновлення, зміна імені, інвалідність, смерть та ін. Деякі з актів цивільного стану підлягають державній реєстрації: народження фізичної особи та її походження, громадянство, шлюб, розірвання шлюбу, зміна імені, смерть. Але хоч вони й іменуються «актами цивільного стану», однак за своєю природою стосуються не лише сфери цивільного права, а (навіть більшою мірою) є актами публічного чи адміністративного стану. Крім того, адміністративними за своєю сутністю є такі акти юридичного стану, які підлягають державній реєстрації: народження фізичної особи та її походження, громадянство, шлюб, розірвання шлюбу, зміна імені, смерть. У цих випадках їхня реєстрація є елементом публічного правопорядку і регулюється нормами адміністративного законодавства.

Враховуючи вищевикладене, слід говорити саме про юридичні стани як такі, розрізняючи публічні та приватні акти юридичного стану.

Оскільки юридичні факти є складним розмаїттям життєвих обставин, яке, крім

того, може мати різне юридичне значення, утворюючи різні сполуки, постає необхідність дослідження потреб та інтересів як підстави виникнення адміністративних правовідносин. З цих міркувань доцільно дотримуватися первісного поділу юридичних фактів за вольовим критерієм на: 1) дії, тобто обставини, що залежать від волі людини, 2) події – обставини, які виникають та існують незалежно від волі людини і не підвладні їй. Останні мають юридичне значення у разі, якщо вказані в актах законодавства або договорі як такі, що породжують правові наслідки.

Події у літературі класифікують за різними ознаками: за походженням – природні (стихійні) і залежні у своєму генезисі від буття та діяльності людини (соціальні); за повторністю події – унікальні й повторювані (періодичні); за тривалістю – моментальні (події) і тривалі в часі (процеси); за кількістю учасників – персональні, колективні, масові; останні – на події з визначеною і з невизначеною кількістю осіб, що беруть у них участь; за характером наслідків, що настали, – на події зворотні та незворотні тощо [7].

Що стосується дій, то вони поділяються на:

1) правомірні, тобто такі, що не суперечать нормам права дії, дозволені або прямо не заборонені нормами права;

2) неправомірні (правопорушення, делікти).

Правомірні дії є різновидом правомірної свідомої поведінки, яка за своїм вольовим характером відрізняється від інших проявів існування особи (рефлексів, інстинктів і т.п.). Оскільки в суспільстві на поведінку людини серед різних факторів впливає право, то, чинячи так чи так, вона співвідносить свої дії з вимогами правових норм, а відтак виконує розпорядження останніх або порушує їх. Саме залежно від результатів вибору особи йдеться про її правомірну поведінку або про правопорушення [8].

При цьому правомірна поведінка й правопорушення співвідносяться одне з одним як протилежності. І як протилежності вони, по-перше, існують в органічному взаємозв'язку, тобто з необхідністю припускають одне одного, а, по-друге, перебувають у стані «змагання», тобто полярного розходження, що визначає динаміку їхньої взаємодії. Тому правомірна поведінка і правопорушення в юридичній літературі нерідко характеризуються як парні категорії: правомірна поведінка може мати сенс лише тому, що існує правопорушення, і навпаки – правопорушення як правова категорія існує тому, що існує правомірна поведінка [9].

Утім, слід зазначити, що розмежування правомірної поведінки й правопорушення, виокремлення лише цих двох категорій не зовсім точно відображає оцінку вчинків людини через призму права [10].

У принципі, юридично байдужа поведінка з формально-юридичної точки зору також може бути охарактеризована як правомірна – адже людина в цьому випадку не порушує норми права, не виходить за межі, окреслені законом, не порушує правових розпоряджень [11]. Однак точнішим видається все ж таки розмежування юридично байдужої та правомірної поведінки, оскільки це, по-перше, дає змогу точніше співвіднести поведінку особи з правовими розпорядженнями, а по-друге, з її ставленням до соціальних норм узагалі. На цьому підґрунті в найпростішому вигляді правомірна поведінка може бути визначена як поведінка людей, що відповідає вимогам правових норм.

Однак у більшості випадків фахівці в галузі адміністративного права уникають абстрактних визначень цієї категорії, зосереджуючи увагу на окремих її ознаках, а також характеризуючи за допомогою різноманітних класифікацій. Так, правомірну поведінку деякі автори характеризують як явище суспільно корисне, спрямо-

ване на задоволення державних, суспільних і особистих інтересів, яке позитивно оцінюється суспільством і державою [12].

При цьому звертається увага на те, що правомірна з погляду права поведінка людей може досягатися і без допомоги правових засобів. Тобто вона може бути об'єктивно правомірною і немає значення, чи усвідомлював суб'єкт тієї чи іншої діяльності те, що він діє правомірно чи ні. Незнання особою того, що вона діє правомірно, не впливає на правову оцінку її вчинків як суспільно корисних, бажаних для суспільства [13].

Проте найбільш повна характеристика правомірної поведінки звичайно відбувається в процесі її класифікації з різних підстав. Причому в процесі розвитку юридичної науки ці класифікації ускладнюються і поділ проводиться за більшим числом критеріїв. Наприклад, у літературі пропонувалася класифікація правомірної поведінки лише за одним критерієм (характер мотивації поведінки особи), відповідно до якого розрізнялися:

- 1) правомірна поведінка, заснована на глибоко усвідомленому переконанні особи в необхідності права і свідомому виконанні всіх правових розпоряджень;
- 2) правомірна поведінка, заснована на конформістському ставленні особи, підпорядкуванні її правовим розпорядженням не за переконанням, а тому, що «так чинять усі»;
- 3) правомірна поведінка, що відповідає нормам права, але як наслідок застосування до суб'єкта заходів державного впливу. До цього ж виду правомірної поведінки відносили вчинки, скоєні через страх перед загрозою застосування примусових заходів державного впливу [14].

Останнім часом такі класифікації стали більш різноманітними. Наприклад, до вже названих видів правомірної поведінки додають поділи її на звичайну, активну й пасивну. Звичайна поведінка по-

лягає у повсякденному службовому, побутовому чи іншому житті людини, що відповідає правовим нормам. Активна поведінка – це цілеспрямована, ініціативна діяльність громадянина, пов'язана з додатковими витратами часу, енергії, коштів тощо. Пасивна поведінка – виявляється у відмові від використання властивих індивіду прав і свобод.

Щодо неправомірних дій (правопорушень, деліктів) як юридичних фактів, то вони характерні тим, що можуть бути лише такими, що створюють адміністративні правовідносини, у деяких випадках – такими, що змінюють їх, або такими, що перешкоджають виникненню адміністративних правовідносин, але ніколи не бувають такими, що припиняють адміністративні правовідносини, або такими, що поновлюють права і обов'язки.

Неправомірні дії поділяють: за ступенем суспільної небезпеки (проступки, злочини); за суб'єктами (дії індивідів, організацій); за об'єктами (злочини проти особистості, злочини в сфері економіки, злочини проти суспільної безпеки і суспільного порядку тощо); за галузями права (карні, адміністративні, цивільні, трудові та ін.); за формою провини (навмисні, необережні); за мотивами (хуліганські, корисливі та ін.).

Що стосується правомірних дій, то в літературі також пропонується низка класифікацій: за суб'єктами (дії громадян, організацій, держави); за юридичною спрямованістю (юридичні акти, юридичні вчинки, результативні дії); за галузевою належністю (матеріально-правові, процесуальні); за способом здійснення (особисто, через представника); за способом вираження і закріплення (мовчанням, жестом, документом) та ін. [15].

На особливу увагу заслуговує подальший поділ правомірних дій на види залежно від ступеня наявності вольового критерію. Зокрема, слід згадати про поширену

у вітчизняній юридичній літературі точку зору, згідно з якою правомірні дії можуть бути поділені на:

- 1) юридичні акти;
- 2) юридичні вчинки [16].

При цьому слід підкреслити, що саме юридичні акти є основним, визначальним різновидом юридичних фактів.

У найбільш загальному вигляді юридичні акти традиційно характеризуються як дії суб'єктів права, що спеціально спрямовані на встановлення адміністративних правовідносин [17].

Залежно від характеристики суб'єктів, що вчиняють дії, юридичні акти можуть бути поділені на:

- а) акти суб'єктів приватного права;
- б) акти суб'єктів публічного права (акти законодавства, адміністративні акти, судові акти – рішення, постанови, ухвали тощо).

Специфічним видом правомірних дій (актів), що породжують права і обов'язки, є адміністративні акти (акти управління), які видаються органами влади або місцевого самоврядування, які і діють як суб'єкти публічного права. Акт управління породжує адміністративні правовідносини між органом, що видав акт, і особами, яким цей акт адресований. Інші відносини (наприклад, цивільні) засновані на цьому акті, складаються між особами, яким цей акт адресований. Так, розпорядження компетентного державного органу щодо передачі державного майна іншій організації породжує цивільні правовідносини між організаціями. Наприклад, рішення про реорганізацію державного органу викликають цивільно-правові наслідки (передачу, розділ майна органу, що ліквідується) на основі адміністративного акта без договору.

Актами законодавства – юридичними фактами визнаються нормативні акти, які безпосередньо передбачають виникнення правовідносин. Прикладом такої норми юридичного факту можуть бути

положення ст. 1220 ЦК України, якими передбачено, що смерть спадкодавця породжує спадкові правовідносини. Власне, у цьому випадку має місце сукупність юридичних фактів: правова норма (акт законодавства) і смерть особи. Але вирішальним юридичним фактом можна визнати положення акта законодавства.

У випадках, установлених актами законодавства, права та обов'язки можуть виникати з рішення суду, яке за своєю сутністю також є актом публічного права. Прикладом такого юридичного факту може бути рішення суду про визнання особи безвісти відсутньою (ст. 43 ЦК України), оголошення її померлою (ст. 46 ЦК України) тощо. Рішення суду може бути таким, що: встановлює правовідносини (визнання права власності за особою); припиняє правовідносини (визнання правочину недійсним); змінює правовідносини (рішення про примусовий обмін житлового приміщення); призупиняє правовідносини (рішення про визнання особи недієздатною); поновлює правовідносини (скасування рішення про визнання особи недієздатною) та ін.

Інший вид правомірних дій – юридичні вчинки трактуються як дії, що спеціально не спрямовані на встановлення юридичних наслідків, але породжують їх унаслідок прямої вказівки закону.

Характеризуючи юридичні вчинки, потрібно мати на увазі, що вони можуть бути диференційовані залежно від «питомої ваги» в них вольового елемента [18]. Так, у деяких випадках наявність волі суб'єкта (а отже, і наявність у нього дієздатності) абсолютно не має значення; в інших – виникнення чи зміна адміністративних правовідносин залежить від дієздатності особи.

З урахуванням цієї обставини пропонувалося виокремити особливий вид юридичних дій, що не є ні угодами, ні юридичними вчинками. Такий підхід, який прин-

ципово правильний, не давав відповіді на питання, якою є суть згаданого «особливого виду юридичних дій».

Щоб показати відмінність між видами дій, про які йдеться, наведемо декілька прикладів. Так, у деяких випадках наявність волі суб'єкта (а отже, і наявність у нього дієздатності) абсолютно не має значення (наприклад, виявлення скаргу породжує правові наслідки, навіть якщо він був знайдений недієздатним або малолітнім). В інших випадках виникнення або зміна адміністративних правовідносин залежить від дієздатності особи (наприклад, для виникнення зобов'язань з ведення справ без доручення необхідно, щоб особа, яка веде справи, була дієздатною).

Водночас дії, учинені без доручення, не є правочинними, оскільки, як звичайно, не спрямовані спеціально на встановлення правовідносин. Їх мета – зробити послугу, захистити інтереси відсутнього господаря. Таким чином, хоча волевиявлення особи, яка веде чужі справи, має місце, але спрямоване воно не на встановлення правовідносин. Ці правовідносини можуть виникати як з волі сторін (у разі схвалення «господарем» діяльності в його інтересах застосовуються правила про договір-доручення), так і незалежно від їх бажання (обов'язок відшкодувати збитки, завдані втручанням у чужі справи тощо).

З урахуванням зазначених відмінностей у характеристиці юридичних учинків доцільно розрізняти: 1) вчинки вольові; 2) вчинки невольові.

Вольові юридичні вчинки здійснюються суб'єктом права за наявності в нього волі діяти певним чином, тобто усвідомлено, навмисно, однак без спеціального наміру створити юридичні права і обов'язки.

Однак такі свідомі, вольові дії породжують певні правовідносини, передбачені нормами права, незалежно від наявності відповідного наміру на їх встановлення в особи, що діяла. Цим моментом вольо-

ві юридичні вчинки суттєво відрізняються від односторонніх правочинів [19]. Характерною ознакою таких вольових учинків є намір особи діяти тим чи іншим способом, без чого правовідносини, передбачені нормою права, не виникають. Тому суб'єктом правовідносин, що виникають на підставі вольових юридичних учинків, може бути лише дієздатна особа.

Виокремлення невольових юридичних учинків ґрунтується на припущенні, що воля особи, яка їх здійснила, взагалі не має значення: факт учинення дій через прямий припис норми права тягне появу певних правовідносин.

У літературі пропонувалося виокремлювати виготовлення речі, створення твору літератури, мистецтва, науки і техніки в окремий різновид юридичних фактів – т. зв. «результативні дії». Така пропозиція мотивується тим, що це відображає процес подальшого поглиблення традиційної класифікації юридичних фактів [20].

Проте такий підхід здається недостатньо послідовним, а отже, некоректним з точки зору додержання вимоги єдності методологічних засад класифікації. Якщо, скажімо, вищезазначений поділ юридичних учинків на вольові та невольові ґрунтується на одному й тому самому «вольовому критерії», то виокремлення «результативних дій» відбувається за суто зовнішньою ознакою, оскільки охоплює створення будь-якої матеріальної речі, створення нематеріальних результатів творчої діяльності тощо. До того ж «результативні дії» можуть учинятися як без наміру створити правовідносини, так і з таким наміром, і навіть за наявності договору про створення речі (договір підряду) або твору літератури, мистецтва тощо (авторський договір).

Тому доцільно розрізняти серед юридичних учинків за ознакою наявності волі на встановлення, зміну чи трансформацію правовідносин – учинки вольові та невольові.

Отже, характеризуючи підстави виникнення, зміни і трансформації адміністративних правовідносин, варто зазначити, що в теорії адміністративного права також зверталася увага на доцільність розрізнення реальних юридичних фактів та уявних юридичних фактів (презумпцій). При цьому правові презумпції визначаються як припущення щодо наявності або браку юридичних фактів, які можуть потягти правовідносини (наприклад, презумпція невинності) [21]. Водночас правові презумпції поряд з юридичними фікціями (які трактуються як обставини, що не існують, але за допомогою встановленої процедури визнані такими, що існують, – наприклад, оголошення особи небіжчиком) деякими авторами розглядаються як особливі категорії, т. зв. «квазіфакти».

При цьому квазіфакти характеризують як такі, що, на відміну від реальних явищ дійсності, являють собою ті життєві ситуації, які можуть мати місце в майбутньому, але можуть і не настати, тобто мають вірогідний характер.

Перша з наведених позицій здається точнішою, оскільки запровадження категорії «квазіфактів» саме по собі мало що дає: адже за наявності вказівки закону і дотримання необхідної процедури обставини, що припускаються, набувають значення «повноцінних юридичних фактів», що тягнуть появу відповідних правовідносин.

Разом з тим перелік уявних («юридичних фактів, що припускаються») не слід обмежувати лише правовими презумпціями. До таких фактів, як здається, мають бути віднесені і вищевказані юридичні фікції, і такі правові феномени, як аналогія закону та аналогія права, які також ґрунтуються на припущеннях про наявність або можливість певних обставин, установленні подібності норм права тощо, отже, зумовлюють виникнення певних правовідносин.

Література

1. *Петров Г. И.* Советское административное право. Часть общая. Л.: Изд-во ЛГУ, 1960. – С. 119.
2. Загальна теорія держави і права / За ред. В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 1997. – С. 193.
3. *Кикоть Г.* Проблема класифікації юридичних фактів у сучасній теорії права // Право України. – 2003. – №7. – С. 30.
4. *Исаков С. Б.* Юридические факты в советском праве. – М.: Юрид. лит., 1984. – С. 21.
5. *Исаков В. Б.* Фактический (юридический) состав в механизме правового регулирования: автореф. дисс... канд. юрид. наук. – Свердловск, 1975. – С. 13.
6. *Трубецкой Е. Н.* Энциклопедия права. – СПб: Издательство «Лань», 1998. – С. 198.
7. Відповідальність у державному управлінні та адміністративне право: Наукова доповідь / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К., 2001. – С. 34.
8. *Кикоть Г.* Вказ. пр. – С. 32.
9. *Прусс В. М., Шемякин А. Н., Короткий Т. Р.* Теория государства и права. – Одесса: Латстар, 1997. – С. 96.
10. *Харитонов О. І.* Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії). – Одеса: Юрид. літ., 2004. – С. 185.
11. Адміністративне право України: Словник-довідник / Укладачі: д-р юрид. наук В. К. Шкарупа, канд. юрид. наук, доц. Ю. А. Ведерніков, В. П. Підчибій. – Дніпропетровськ: Юрид. акад. МВС України, 2001. – С. 48.
12. *Козлов Ю. М.* Административные правоотношения. – М., Юрид. литература. – 1976. – 784 с.
13. Адміністративне право України: підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 102.
14. Там само. – С. 102.
15. *Ведерніков Ю. А., Шкарупа В. К.* Адміністративне право України: навч. посіб. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – С. 134.
16. *Гладун З. С.* Адміністративне право України: академ. курс: навч. посіб. для студ. та магістрів спец. «правознавство» вищ. навч. закл. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – С. 99.
17. *Забарний Г. Г.* Адміністративне право України: навч. посіб. / Укл. Г. Г. Забарний, Р. А. Калюжний, В. К. Шкарупа. – К.: Вид. «ПОЛИВОДА А. В.», 2003. – С. 106.
18. *Харитонов Є., Харитонova О.* Юридичні факти як категорія приватного та публічного права // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали IX регіональної науково-практичної конференції 13-14 лютого 2003 р. – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету ім. І. Франка, 2003. – С. 55-57.
19. *Харитонova О. І.* Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії). – Одеса: Юрид. літ., 2004. – С. 185.
20. *Колпаков В. К.* Адміністративне право: підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 136.
21. Административное право: учеб. / М. Б. Смоленский, Э. В. Дригола. – М.: КНОРУС, 2010. – С. 106.