

УДК 342.518(477)

Наталія Гергелюк,
здобувачка Інституту законодавства
Верховної Ради України

МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ У ПРЕДМЕТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

У статті окреслено основні підходи щодо розуміння предмета сучасного адміністративного права України. Звертається увага на диспозитивність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Окремо зазначається про публічне адміністрування як сферу використання адміністративно-правових зобов'язань. Зроблено висновок, що визначення місця адміністративно-правових зобов'язань у системі адміністративного права України обумовлюється найвищою соціальною цінністю людини як суб'єкта адміністративних правовідносин.

Ключові слова: адміністративно-правові зобов'язання, адміністративне право, адміністративні правовідносини, органи виконавчої влади, повноваження.

Удосконалення правового регулювання інститутів адміністративного права, досягнення їх відповідності європейським демократичним стандартам адміністративно-правових відносин неможливі без належної оцінки тих інститутів адміністративного права, які у комплексі сприяють реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав і законних інтересів у публічній сфері, а суб'єктами владних повноважень — своїх повноважень у порядку та спосіб, що встановлені законом.

Метою даної статті є з'ясувати місце адміністративно-правових зобов'язань у предметі адміністративного права України.

На сучасному етапі розвитку адміністративного права питання адміністративно-правових зобов'язань досліджували В. Б. Авер'янов, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, Ж. В. Завальна, Н. Р. Нижник, В. С. Стефанюк та ін.

Важливу роль для формування нових інститутів адміністративного права відіграє процес оновлення методологічного інструментарію правового регулювання адміністративних правовідносин. Так, Ю. С. Шемпученко визначає основною метою сучасного адміністративного права закріплення таких форм і напрямів діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб, які б забезпечували функціонування різних суспільних від-

носин у сфері державного управління на засадах непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина. Такий правовий стандарт взаємовідносин органів виконавчої влади і громадян, на його думку, повинен виходити зі статусу людини як суб'єкта, перед яким виконавча влада відповідальна за свою діяльність [1].

Найголовніша засада сучасного адміністративного права України — це людиноцентристський та управлінський підходи, які дозволяють говорити про поєднання імперативного та диспозитивного методів правового регулювання. Це пояснюється тим, що діяльність держави в особі своїх органів державної влади має бути спрямована на забезпечення прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Як констатують вчені, предмет адміністративного права не може бути сталим, він змінюється залежно від зміни призначення та ролі держави у вирішенні справ загальнодержавного та місцевого значення. Предмет адміністративного права завжди перебуває у системному зв'язку з публічно-правовою сферою, тобто охоплює всі питання, у яких може брати участь орган публічної влади чи навіть окрема посадова або службова особа. Тому й управлінський та людиноцентристський аспекти адміністративних правовідносин є провідною складовою предмета адміністративного права, що звичайно породжує

складність адміністративно-правового регулювання та є причиною продовження наукової дискусії з означеної вище наукової проблеми [2].

У наукових джерелах визнано, що всупереч поширеним поглядам адміністративне право не повинне регулювати переважно управлінські (або організаційні) відносини між публічно-владними органами, з одного боку, і підвладними керованими об'єктами — з другого (хоча управління зберігає досить важливе значення). Основне суспільне призначення адміністративного права в іншому — у регулюванні численних і різноманітних стосунків між цими органами та приватними (фізичними й юридичними) особами з приводу забезпечення згаданими органами необхідних умов для ефективної реалізації (а за необхідності — й захисту) належних приватним особам прав і законних інтересів [3].

Тому постановка проблеми наукового обґрунтування категорії «адміністративно-правові зобов'язання» випливає із того, що на сучасному розвитку адміністративне право України за своєю функціональною спрямованістю можна поділити на дві частини: перша стосується публічного управління; друга — публічно-сервісного управління, що передбачає рівноправні відносини між органами публічного управління і фізичними та юридичними особами. Саме в другій частині адміністративного права виникають такі адміністративно-правові відносини, в яких прослідковується зобов'язальне правовідношення.

Поняття «адміністративно-правові зобов'язання» не є ще доктринально повністю обґрунтованою правовою категорією. У сучасному праві сам термін «зобов'язання» сприймають виключно як категорію приватного права. Варто погодитись із Д. О. Гетманцевим, що уявити споконвічно цивільно-правовий інститут у тілі публічного права складно. Це не вкладається у загальноприйняті рамки і стереотипи, це, щонайменше, незрозуміло і вимагає осмислення і пояснення, в першу чергу, з позицій правової науки, яка, більшою мірою, намагається вписати абсолютно нові явища в рамки вже розроблених і відомих моделей, що є помилковим за своє суттю, не приносить

користі ані науці як такої, ані правозастосовній практиці і нерідко призводить до замовчування окремих гострих проблем, що не вписуються до правової свідомості вченого [4].

Подібно до зобов'язальних правовідносин у цивільному праві, в адміністративно-правових відносинах публічно-сервісного типу кожна сторона наділена, з-поміж своїх суб'єктивних прав, і правом вимоги від другої сторони її належної (тобто передбаченої законодавством) поведінки. Наприклад, орган виконавчої влади має право вимагати від заявника надання усіх необхідних для розгляду та вирішення певного питання документів, а заявник, зі свого боку, має право вимагати від даного органу дотримання встановленого законодавством порядку та строку для відповіді на подане звернення. Це означає, що подібні відносини будуються не за односторонньою схемою «влада—підкорення», а за двосторонньою схемою «взаємне право вимоги», що належить обом сторонам правовідносин. Інакше кажучи, у принциповому вигляді схема публічно-сервісних відносин наближена до природи зобов'язальних правовідносин. Певні прояви взаємного права вимоги характерні навіть окремим вертикальним адміністративно-правовим відносинам: наприклад, відносинам між вищим і нижчим органами при делегуванні перших своїх повноважень. Тобто «взаємне право вимоги» — це, врешті-решт, не менш поширена риса адміністративно-правових відносин, аніж однабічність впливу однієї сторони на іншу за схемою «влада—підкорення». З огляду на це доречно було б поряд з усталеною дефініцією «управлінське право» робити переважаючий наголос на дефініції «публічно-сервісне право», акцентуючи вирішальне спрямування цієї галузі на служіння потребам найповнішого забезпечення реалізації та захисту належних приватним (фізичним і юридичним) особам прав, свобод і законних інтересів в їхніх стосунках з органами публічного (державного і самоврядного) управління [5].

Потребує врахування той факт, що в структурі адміністративно-правових відносин усі взаємозв'язки, що виникають на основі взаємного права вимоги, буду-

ються (принаймні в рамках цих взаємозв'язків) за схемою зобов'язальних правовідносин. Саме ж право вимоги, яким одночасно наділені обидві сторони адміністративних правовідносин, має розглядатися як своєрідний «дозвіл». Така побудова правовідносин досягається за допомогою диспозитивного методу правового регулювання. А це означає, що в адміністративно-правовому регулюванні, на відміну від традиційного погляду, не домінує один з двох класичних методів, а застосовуються в органічній єдності елементи обох — імперативного і диспозитивного — методів правового регулювання [6].

Характер повноважень органів виконавчої влади та їх змістове наповнення слід відшукувати на тлі конституційно-правового регулювання. Саме у Конституції України закріплені публічні зобов'язання будь-якого суб'єкта владних повноважень, у тому числі органів виконавчої влади. Зокрема йдеться про положення ст. 19 Конституції України, згідно з якою будь-який державний орган і посадова особа діють виключно на підставі, в межах повноважень і у спосіб, передбачені Конституцією і законами України.

Застосування в Конституції України терміна «зобов'язання» має два аспекти [7]:

1) як відображення публічного обов'язку у відносинах влади-підпорядкування, де особи є залежними і/або підпорядкованими одна одній, а обов'язок виконується суб'єктом владних повноважень самостійно, без можливості ініціювання його здійснення іншим суб'єктом;

2) як, власне, вид публічних відносин, в яких учасники є незалежними, не підпорядкованими один одному і характеризуються тим, що будь-яка уповноважена особа має право виставляти вимогу на здійснення чи утримання від здійснення певних дій (діяльності) зобов'язаною особою. Останній аспект підтверджує факт наявності закріплення публічних зобов'язань нормами Конституції України, що, в свою чергу, вимагає розширення подальшого наукового дослідження публічних зобов'язань.

Такі положення вказують на імперативний характер адміністративно-право-

вих відносин, що, відповідно, нівелює тезу про можливий взаємний характер прав і обов'язків їх учасників. При цьому саме новітній розвиток адміністративного права свідчить про те, що імперативний метод правового регулювання (метод заборон і приписів), хоча є основоположним критерієм виокремлення адміністративних правовідносин, разом із тим — не єдиний. Враховуючи проголошений курс держави на забезпечення у першу чергу прав та свобод громадян у відносинах з представниками органів державної влади, в регулюванні адміністративних правовідносин має прояв диспозитивний метод правового регулювання, згідно з якими учасники адміністративних правовідносин, незалежно від того, наділені вони владними повноваженнями чи ні, мають право рівноправно реалізовувати свої права, а також захищати свої законні інтереси. Тому стверджувати про «чистий» імперативний метод правового регулювання адміністративних правовідносин на сьогодні буде не зовсім правильним та не відповідатиме сучасним реаліям відносин між фізичними і юридичними особами та суб'єктами владних повноважень, у тому числі органами виконавчої влади.

Взаємність прав і обов'язків, а найголовніше — виникнення юридичного обов'язку в органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб, — передбачає те, що законом визначається та група обов'язків, які виникають у відповідного державного органу виконавчої влади на підставі ініціювання їх виконання фізичними та юридичними особами, тобто суб'єктами недержавного характеру. Тому в такому випадку ми не можемо говорити, що виконання такого обов'язку органом виконавчої влади є свідченням прояву виключно імперативного методу правового регулювання, у даному випадку такий обов'язок виникає на підставі юридично значимих дій недержавних суб'єктів, а тому має місце певна юридична диспозитивність. Також невиконання такого обов'язку органом виконавчої влади може передбачати юридичну відповідальність, що не є свідченням імперативного (владного) методу регулювання адміністративних правовідносин, тому що у такому разі орган виконавчої влади не може вирі-

шувати виключно самостійно питання про виконання чи невиконання відповідного обов'язку. Звідси випливає, що управлінські функції та повноваження конкретного органу виконавчої влади можуть бути пов'язані не лише із функціональною реалізацією органом виконавчої влади своїх повноважень, які мають владарюючий характер. Тому заміна управлінських функцій зобов'язуючого характеру органу виконавчої влади категорією адміністративно-правових зобов'язань призведе на практиці до поділу функцій органу виконавчої влади на дві групи: владні імперативні функції та функції із виконання правових зобов'язань.

Враховуючи вищевикладені думки, вважаємо, що виконання основного завдання адміністративного права — захист прав та свобод людини і громадянина, юридичних осіб у відносинах з органами публічної влади — можливе за допомогою різних адміністративно-правових засобів, у тому числі й таких, в яких можна прослідкувати зобов'язальний характер правовідносин (наприклад, адміністративний договір, адміністративні послуги, дії, які вчиняються з приводу публічного майна, та ін.). Тому можемо дійти висновку, що предмет адміністративного права також слугує тому, що категорія «зобов'язання» може мати місце в адміністративному праві України.

Чинниками запровадження в державі адміністративно-договірних стандартів функціонування органів державної влади слід вважати [8]:

— зміну ціннісних пріоритетів у суспільстві — віднині первісними в державі визнано права, свободи, інтереси людини;

— необхідність задоволення суспільних потреб та інтересів, і, в першу чергу — окремих реально існуючих людей, що визнано одним з основних критеріїв оцінки ефективності організації та функціонування державної влади, окремих її гілок;

— перехід від тоталітарної форми державного правління до керівництва суспільством, заснованого на принципах гуманізму, демократизму, самоврядування, демократизації влади;

— розширення сфери державного впливу, поява нових суспільних зв'язків — та-

ких, наприклад, як підприємницькі правовідносини;

— перегляд змісту предмета сучасного адміністративного права, поступове включення до цього предмета нових правовідносин, спростування наукової позиції про виключно управлінську природу адміністративних правовідносин;

— здійснення передбачених Концепцією адміністративної реформи в країні заходів;

— врахування вимог Європейського Союзу, які ставляться перед Україною, як одна із умов її входження до європейської спільноти.

Як зазначає Ж. В. Завальна, зобов'язання, як правило, сприймається як приватноправові відносини, які характеризуються і засновуються на юридичній рівності учасників цих відносин. Не виключається можливість існування відносин зобов'язання, де наявна можливість виставити вимогу про необхідність управління, врегулювання відносин між особами, не підпорядкованими один одному, але які потребують певного взаємного упорядкування для здійснення спільних впливів на третіх осіб. Прикладом таких відносин можуть бути адміністративні відносини координаційного типу, які також засновуються на формальній рівності учасників. Формальна рівність дає можливість встановлювати особливий вид відносин. Особливість у тому, що конкретизовані відносини із визначеними суб'єктами — сторонами, які в своїй правосуб'єктності є формально рівними і в цих конкретних відносинах можуть виставляти вимоги один до одного. Це має бути обов'язково зазначене на рівні закону, оскільки в приватних галузях права зобов'язання, правовідносини можуть виникати, якщо це не заборонено законом. У публічних галузях права виставлення вимоги можливе тільки для тих суб'єктів-сторін, якщо це прямо передбачено законодавством, тобто відображається в компетенції. Крім того, суб'єкти мають бути формально рівними саме в тій частині компетенції, тими повноваженнями, які дають їм можливість вступати в ці конкретні відносини [9].

Таким чином, адміністративно-правові зобов'язання можуть відбивати не ли-

ше диспозитивний характер відносин учасників правовідносин, як це має місце у цивільному праві, а й набувати імперативності, що свідчить про відмінність цивільно-правових й адміністративно-правових зобов'язань. Саме в адміністративному праві поєднання імперативного та диспозитивного методу правового регулювання свідчить про специфічний характер категорії «адміністративно-правові зобов'язання».

На нашу думку, публічне адміністрування може виступати основним правовідношенням, у якому відбуватиметься реалізація не лише повноважень органів виконавчої влади, й відповідних адміністративно-правових зобов'язань, які виникають на підставі закону чи договору. Крім цього, в усіх вищезазначених групах адміністративних відносин можна простежити організуючий та зобов'язуючий вплив органів державного управління, що має своїм результатом

здійснення повноважень та реалізацію управлінських функцій. Тому відносини зобов'язального характеру в адміністративному праві, якщо їх суб'єктом є орган виконавчої влади, тісно пов'язані із функціями та повноваженнями цього органу, однак можуть бути як основним, так і додатковим владним інструментом керованого впливу на суспільні відносини у сфері реалізації публічних інтересів.

Отже, розширення предмета сучасного адміністративного права, що пов'язане із проведенням правової реформи в державі та зміною акцентів у правовій доктрині України, дає підстави зробити висновок, що визначення місця адміністративно-правових зобов'язань у системі адміністративного права України обумовлюється найвищою соціальною цінністю людини як суб'єкта адміністративних правовідносин.

ПРИМІТКИ

1. Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку : матер. VI Міжнар. наук.-практ. конф. «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м. Київ, 23—24 вересня 2011 р.) / ред. кол. : О. Ф. Андрійко (гол.), В. П. Нагребельний, А. А. Пухтецька [та ін.]. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. — С. 10.

2. Нижник Н. Деякі проблеми соціального призначення адміністративного права України / Н. Нижник, О. Муза // Право України. — 2013. — № 12. — С. 141—155.

3. Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / упоряд. : О. Ф. Андрійко (кер.), В. П. Нагребельний, Л. Є. Кисіль [та ін.] ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. — С. 82.

4. Гетманцев Д. О. Фінансово-правове зобов'язання як окрема категорія фінансового права : монографія / Д. О. Гетманцев. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — С. 9.

5. Авер'янов В. Б. Знач. праця. — С. 108, 109, 270.

6. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / кол. авт. : Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко [та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Юридична думка, 2010. — С. 58.

7. Завальна Ж. В. Окремі аспекти публічних зобов'язань / Ж. В. Завальна // Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку : матер. VI Міжнар. наук.-практ. конф. «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м. Київ, 23—24 вересня 2011 р.) / ред. кол. : О. Ф. Андрійко (гол.), В. П. Нагребельний, А. А. Пухтецька [та ін.]. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. — С. 88—89.

8. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія / В. М. Бевзенко. — К. : Прецедент, 2010. — С. 95—96.

9. Завальна Ж. В. Деякі методологічні питання дослідження категорій «зобов'язання» та «обов'язок» / Ж. В. Завальна // Адміністративне право України: сучасність та перспективи розвитку : зб. матер. круглого столу (м. Київ, 7 травня 2012 р.) / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. — С. 27—28.

Гергелюк Наталия. Место административно-правовых обязательств в предмете административного права Украины.

В статье определены основные подходы относительно понимания предмета современного административного права Украины. Обращается внимание на диспозитивность административно-правового регулирования общественных отношений. Отдельно отмечается публичное администрирование как сфера использования административно-правовых обязательств. Сделан вывод, что определение места административно-правовых обязательств в системе административного права Украины обусловливается наивысшей социальной ценностью человека как субъекта административных правоотношений.

Ключевые слова: административно-правовые обязательства, административное право, административные правоотношения, органы исполнительной власти, полномочия.

Gergelyuk Nataliya. A place of administrative legal obligations is in the subject of administrative law of Ukraine.

In the article basic approaches are certain in relation to understanding of the subject of modern administrative law of Ukraine. Attention applies on dispositivity of the administrative legal adjusting of public relations. It separately marked that the public administration is the sphere of the using of administrative legal obligations. A conclusion is done, that a location of the administrative legal obligations in the system of administrative law of Ukraine is stipulated the greatest social value of human as a subject of administrative legal relations.

Key words: administrative legal obligations, administrative law, administrative legal relations, organs of executive power, plenary powers.