

В. В. Ковбасюк

заслужений юрист України, аспірант
Навчально-наукового юридичного інституту
Національного авіаційного університету

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИДИЧНОЇ ПРИРОДИ ВІДНОСИН У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

У статті досліджується проблема теорії та методології юридичної природи відносин у сфері адміністративного судочинства. Досліджуються погляди різних вчених на зазначену проблематику. Пропонується авторське визначення категорії «сфера адміністративного судочинства». Визначаються об'єкти та суб'єкти адміністративного судочинства. Структурується категорія адміністративного процесу за юридичними й управлінськими ознаками. Визначається місце і роль норми адміністративного права в системі адміністративного процесу. Робиться первинний науковий аналіз проблеми співвідношення управлінських і адміністративних елементів у сфері адміністративного судочинства.

Ключові слова: теорія, методологія, юридична природа, адміністративне судочинство.

Постановка проблеми. В усіх сферах життя суспільства і держави постійно виникають, змінюються та припиняються суспільні відносини. Для прогресивного розвитку суспільства й усунення негативних соціальних явищ поведінка учасників таких відносин впорядковується і регулюється правом, що перетворює такі соціальні зв'язки на правові. Оскільки правовідносини є надзвичайно багатогранною категорією, важливо дослідити їх зв'язок із такими категоріями, як суспільні відносини та право, що допоможе усвідомити природу та генезис зазначеного явища, сформулювати загальне поняття і дослідити складові елементи правовідносин.

Проблема теорії правовідносин – одна з найскладніших і водночас актуальних, теоретично й практично значущих проблем як у теорії адміністративного права, так і в усій юридичній науці загалом. Визначення поняття правовідносин і розуміння їхньої сутності як загальної правової категорії має велике значення, адже спрямовує в тому чи іншому напрямі вивчення питань, що безпосередньо цікавлять дослідника, сприяє застосуванню відповідних методів дослідження, зменшує зайву дискусійність поміж науковців. Тема і завдання наукової розвідки потребують

такого підходу до неї, що надав би можливість уточнити позиції вчених-правознавців щодо загальних питань теорії правовідносин, порівняти різні погляди, викласти розуміння питань дисертантом для того, щоб у наступних розділах, спираючись на проведений аналіз поняття правовідносин, дослідити зв'язок теорії правовідносин, доктрини адміністративного права і правовідносин у сфері адміністративного судочинства. Тому першочергово виникає необхідність висвітлення проблеми визначення загального поняття правовідносин і встановлення його сутності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Одним із основних елементів механізму захисту прав, свобод і законних інтересів осіб у публічно-владній сфері є адміністративні суди, на яких покладається розгляд і вирішення публічно-правових спорів, де однією зі сторін є фізична чи юридична особа, а другою – суб'єкт владних повноважень. Однак проголошення права на захист у нормативно-правовому акті ще не забезпечує дієвої реалізації такого права. Важливу роль у дослідженні актуальних проблем становлення та розвитку адміністративного судочинства відіграють праці таких вчених: В. Авер'янова, В. Бензенко, Ю. Битяка, А. Боннера, Л. Бринцевої, С. Головатого, І. Голосніченка, Т. Гуржія, А. Єлістратова, І. Колі-

ушка, А. Колодія, Т. Коломоєць, А. Комзюка, М. Козюбри, О. Кузьменка, Р. Куйбиди, Е. Демського, О. Пасенюка, Ю. Педька, В. Перепелюка, Н. Писаренко, А. Руденка, Н. Саліщевої, А. Селіванова, М. Смоковича, Ю. Старілова, В. Стефанюка, В. Сьоміної, О. Тищенко, Н. Хаманевої, О. Харитоновой, Д. Чечота та інших.

Однак сьогодні мусимо констатувати відсутність єдиного наукового підходу до проблеми методологічних основ визначення юридичної природи відносин у сфері адміністративного судочинства.

Мета статті – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних і галузевих досліджень висвітлити різноманітні позиції щодо проблеми методологічних основ визначення юридичної природи відносин у сфері адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу. Основу полеміки щодо визначення поняття правовідносин становлять різні види праворозуміння, а саме: нормативне і так зване широке. Тобто в процесі дослідження правових відносин розрізняють два аспекти: гносеологічний і онтологічний. Гносеологічний аспект теорії правових відносин (позитивістський підхід, нормативне розуміння права – В. К.) передбачає дослідження правовідносин як результату врегулювання суспільних відносин правом, тому норма права є необхідною юридичною передумовою правовідносин. В онтологічному аспекті дослідження (природно-правова концепція, широке праворозуміння) поняття права охоплює, крім правової норми, й інші правові явища, передусім, правовідносини. Деякі прихильники широкого розуміння права навіть трактують правовідносини як об'єктивну реальність, що існує незалежно від свідомості людей і волі держави та слугує розкриттю зв'язку права з іншими явищами і процесами суспільного життя. В юридичній літературі існує думка, що правовідносини можуть виникати необов'язково на підставі норми права – як «суспільні відносини, що саморозвиваються в праві через природно-історичну необхідність, а не внаслідок впливу на них норм права». Інакше кажучи, суспільні відносини, незалежно від юридичних норм, можуть нести «правову сутність», бути «за природою

своєю правовими», і виникати до появи законів [1, с. 14].

Правові відносини – явище унікальне за своєю різноманітністю та багатоаспектністю. Цілком зрозуміло, що, формулюючи поняття правовідносин, не можна абстрагуватися від права, від його впливу на суспільні відносини. Варто зазначити, що правовідносини не просто виражають органічний взаємозв'язок певних суспільних відносин із правом, а є результатом урегульованості їх нормами права, наслідком державно-владного нормативного впливу. Водночас виключається можливість існування ситуації, коли правові відносини функціонують поза їх правовою регламентацією.

Багатогранність поняття правових відносин викликає необхідність характеристики адміністративних правовідносин у дослідженні на декількох рівнях, а саме: на рівні загальної теорії права («загальнотеоретичний рівень»); на рівні теорії адміністративного права («адміністративно-теоретичний рівень»); на рівні застосування конкретної адміністративно-правової норми («конкретно-адміністративістський рівень»).

На загальнотеоретичному рівні правовідносини характеризуються в універсальному, найбільш абстрактному вигляді. Тут адміністративно-правові відносини найчастіше розглядаються як урегульовані адміністративно-правою нормою суспільні зв'язки, учасники яких мають суб'єктивні права й юридичні обов'язки [2, с. 99].

Зважаючи на такі міркування, маємо з'ясувати співвідношення суспільних відносин, адміністративної норми права й адміністративних правовідносин, оскільки саме у взаємодії таких трьох категорій і проявляється сутність правовідносин як юридичного явища.

Проаналізувавши різні, іноді навіть протилежні, взаємовиключні думки, висловлені в юридичній літературі щодо співвідношення таких понять, дисертант схиляється до трактування правовідносин як категорії, що не є тотожною поняттю суспільних відносин, тобто такі поняття не збігаються цілком і мають певні відмінності. Суспільні відносини є категорією більш широкою, ніж правові відносини,

вони стають правовими тоді, коли врегульовуються нормами права. Важко не погодитися з Р. Халфіною, яка писала, що норми створюють можливість чи обов'язковість тієї чи іншої поведінки, і співвідносяться як абстрактне і конкретне. Тобто абстрактний припис норми внаслідок юридичних фактів перетворюється на елемент правовідносин як реального суспільного відношення. Право регулює суспільні відносини, надаючи певним їх видам форму правовідносин, останні є результатом правового регулювання суспільних відносин. Отже, цінність поняття правовідносин полягає, зокрема, в тому, що воно означає конкретні реальні суспільні відносини, втілені в правову форму, яка є результатом реалізації правої норми [3, с. 31]

Варто звернути увагу на те, що під час дослідження адміністративні правовідносини розглядаються, передусім, як правовий зв'язок між суб'єктами права.

Зважаючи на те, що адміністративне право є галуззю публічного права, а суспільні відносини одразу розглядаються як предмет регулювання законодавцем, розмежування правових і суспільних відносин не є головним завданням нашого дослідження. Тому в розрізі наукової розвідки одні й другі можуть сприйматися як тотожні, хоча такі категорії співвідносяться як загальне й особливе.

Під час аналізу співвідношення правових відносин і норми права вони можуть розглядатися відповідно як форма і зміст. Так, Р. Халфіна справедливо вважає, що «абстрактна модель правовідносин, передбачена нормою об'єктивного права, може співпадати з реальною взаємодією, але може й не співпадати, бо норма, закріплюючи модель правовідносин, втілює лише основні, типові їх риси. Реальні правовідносини значно багатші моделі». Незбіг може проявлятися в тому, що правове відношення або зовсім не виникає, або ж буде здійснюватися не так, як це передбачено правовою нормою. Може бути й така ситуація, коли невідповідність форми та змісту виникає внаслідок навального розвитку змісту, котрий потребує зміни форми. Така суперечність між формою і змістом проявляється не лише в оновленні законодавства, але й у динаміці самої пра-

вової норми, у характері правового регулювання [4, с. 78].

Отже, коли йдеться про зв'язок між правовими відносинами і правовою нормою, то під час дослідження ми маємо на увазі, передусім, їх співвідношення як форми та змісту.

Зважаючи на запропонований вище аналіз поняття правовідносин на загальнотеоретичному рівні, далі проаналізуємо характерні властивості, що визначають сутність і особливості адміністративних правовідносин на теоретико-адміністративному рівні.

Передусім варто зазначити, що адміністративне право є галуззю публічного права, а відносини, що регулюються ним, по своїй суті є загальними публічними відносинами.

Такі правовідносини виникають, змінюються та припиняються тільки на підставі (за умови наявності) норми права. Вони існують тільки як правові й в іншій якості існувати не можуть [5, с. 14].

Між правовою нормою й адміністративними правовідносинами існує причинний зв'язок. Сама норма адміністративного права не створює конкретних адміністративно-правових відносин. Вона є основою їх виникнення, коли за певних обставин суспільні відносини набувають адміністративно-правової оболонки [6, с. 67]. В адміністративно-правовій нормі зазначається склад можливих учасників правовідносин, їхні права й обов'язки, умови виникнення та припинення правовідносин. Тобто закладається певна модель майбутніх правовідносин, котрі мають складатися на основі й відповідно до сформованих законодавцем правових приписів.

Адміністративно-правові відносини складаються в специфічній сфері державного і громадського життя – у сфері здійснення виконавчої влади (владно-організаційної діяльності) [6, с. 24].

Безперечно, поведінка учасників адміністративно-правових відносин, їхні права, обов'язки й інтереси неодмінно пов'язані із практичною реалізацією органами виконавчої влади своїх повноважень з тим лише застереженням, що не всю таку діяльність можна віднести до сфери управління. Наприклад, адміністра-

тивно-правові відносини щодо реалізації громадянином своїх суб'єктивних прав за участі органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування (нарахування пенсійних виплат, приватизація будинку) не є управлінськими відносинами, а їх учасники не співвідносяться як керуючі та керовані суб'єкти.

Отже, ототожнення адміністративно-правових відносин із державно-управлінськими відносинами є скоріше стереотипним поглядом радянського періоду, що не відповідає сучасним науковим поглядам. Аналіз наукових джерел останнього десятиліття підтверджує думку, що у сфері адміністративно-правового регулювання доволі поширені не тільки управлінські, а й неуправлінські відносини, причому останніх аж ніяк не менше, а значно більше, ніж управлінських [7]. До того ж ми не погоджуємося з думкою вітчизняного вченого О. Кузьменко, що «подання позову до адміністративного суду веде до виникнення оригінальних управлінських відносин: вони є правоохоронними і водночас – горизонтальними, у них суб'єкти протистоять один одному як рівні сторони» [8, с. 88]. На наш погляд, правовідносини, що виникають під час здійснення адміністративного судочинства, у жодному разі не належать до управлінських.

Отже, адміністративно-правові відносини пов'язані з реалізацією публічно-владних повноважень, реалізацією та захистом суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права, і мають у своєму підґрунті публічні інтереси. Зазвичай вони пов'язуються з реалізацією публічних завдань, тобто вони належать виключно до компетенції суб'єктів публічної адміністрації.

З вищезазначеного впливає така ознака адміністративно-правових відносин: однією з їх сторін завжди є орган виконавчої влади (орган публічної адміністрації).

У теорії адміністративного процесу визначено, що в адміністративних правовідносинах можуть брати участь різні суб'єкти (громадяни, юридичні особи, органи державної влади), у них завжди є обов'язкова сторона – носій державно-владних повноважень, без якої такого роду відносини не виникають.

Саме державно-владний характер статусу одного із суб'єктів адміністративно-правових відносин надає таким стосункам особливого змісту. Обов'язковий учасник таких відносин – орган виконавчої влади (його посадова особа) чи орган місцевого самоврядування, здійснюючи свої владні функції та повноваження, діє від імені держави і представляє публічно-правовий інтерес [9, с. 20].

Для адміністративних правовідносин характерною є первинна нерівноправність їх учасників. У конкретному правовому зв'язку, зазвичай, один суб'єкт (приватна особа чи підлеглий орган) підпорядковується іншому суб'єкту, що наділений владними повноваженнями і має право визначати для підпорядкованих осіб порядок і підстави реалізації їхніх прав (повноважень) і виконання обов'язків.

Таке підвладне підпорядкування дозволяє багатьом дослідникам наділяти адміністративно-правові відносини ознаками владовідносин [10, с. 43], називаючи їх відносинами владо-підпорядкування [11, с. 78]

Зрозуміло, що у сфері функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування не можуть створюватися переважно договірні відносини, тут має бути чітко визначений порядок взаємодії їх суб'єктів. Проте домінуючий за радянських часів тип адміністративних владовідносин сьогодні поступово витісняється більш демократичними правовими відносинами, що передбачають певну рівність сторін. Такі правовідносини характеризуються не лише як управлінські, що здійснюються за схемою влада – підкорення, а як такі, що спрямовані на гарантування правопорядку й безпеки громадян і суспільства, задоволення публічних і приватних інтересів, в яких їх учасники є взаємозобов'язаними, а отже, і взаємовідповідальними. Так, громадяни несуть не тільки визначені законодавством обов'язки у сфері виконавчої влади, але й наділяються широкими правами, а органи влади несуть визначені обов'язки, наприклад, по задоволенню правомірних вимог громадян [12, с. 226]. Більш виваженою здається думка тих науковців, які вважають, що орган публічної адміністрації завжди

діє владно, а отже, такі відносини є публічно-владними [12, с. 24].

Адміністративно-правові відносини регулюються на засадах імперативності приписів норм законодавчих актів. Тобто сторони таких правовідносин, зазвичай, діють лише у випадках і в спосіб, що визначені законом. Якщо ж громадяни вступають у конкретні правові зв'язки з органами виконавчої влади або місцевого самоврядування за власної ініціативи, реалізуючи надану їм законом можливість, то суб'єкт, що є носієм владних повноважень, зобов'язаний брати участь у таких відносинах через прямий припис закону.

Адміністративно-правові відносини – це особлива форма взаємозв'язку суб'єктів через їх права й обов'язки, що закріплені в правовій нормі [13, с. 120].

Права й обов'язки (юридична сторона) поряд із реальними діями суб'єктів права щодо їх реалізації (матеріальна сторона) утворюють зміст адміністративних правовідносин – тобто це поведінка суб'єктів, що обумовлена їх правами й обов'язками.

Особливість змісту адміністративних правовідносин проявляється в тому, що здебільшого їх сторони одночасно мають суб'єктивні права і несуть юридичні обов'язки. Тобто суб'єкти таких відносин взаємновправомочені та зобов'язані, коли правам однієї сторони кореспондують обов'язки іншої сторони і навпаки. Насамперед зазначене стосується носіїв владних повноважень.

Взаємозалежність учасників адміністративно-правових відносин проявляється в тому, що задоволення інтересів приватної особи неможливе без взаємодії з органами публічної адміністрації, останні ж зобов'язані брати участь у таких відносинах, реалізуючи функції та завдання держави у сфері виконавчої влади. Так, одна сторона адміністративних правовідносин (фізична чи юридична особа), бажаючи вирішити власне питання, звертається до іншої сторони (органу виконавчої влади або місцевого самоврядування), яка зобов'язана прореагувати на таке звернення (задовольнити або відмовити в задоволенні), керуючись вимогами закону, а не власним бажанням [14, с. 37].

Висновки і пропозиції. Отже, повноваження, необхідні для вирішення приватних питань, зосереджені в руках органів публічної адміністрації, які зобов'язані сприяти задоволенню публічних і приватних інтересів.

Особливості об'єктів адміністративно-правових відносин зумовлюються тим, що норми публічного права встановлюють правила і формальні умови для здійснення адміністративного судочинства та закріплюють статус кожного учасника такого процесу.

Зменшенню розбіжностей у поглядах науковців щодо аспектів і об'єктів адміністративно-правових відносин сприятиме виокремлення предмета таких правовідносин. На наш погляд, предметом адміністративно-правових відносин є те, що опосередковує головну мету взаємодії суб'єктів, і вказує на те, щодо чого виникають такі правовідносини, наприклад, матеріальні цінності, нематеріальні блага.

Отже, можна дійти загального висновку про те, що адміністративно-правовому регулюванню підлягають не власне матеріальні та/чи нематеріальні блага, а дії людей щодо таких речей. Об'єктом адміністративно-правових відносин є те, на що направлені такі правовідносини, заради чого суб'єкти безпосередньо вступають у правовий зв'язок, тобто реалізація та захист суб'єктивних прав і свобод, здійснення публічної влади, вирішення питань місцевого значення, задоволення приватних і публічних інтересів тощо.

Список використаної літератури:

1. Абдулаев М., Комаров С. Проблемы теории государства и права : [учебник] / М. Абдулаев. – СПб. : Питер, 2003. – 576 с.
2. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права : ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–120.
3. Авер'янов В. Владні управлінські функції за Кодексом адміністративного судочинства України : доктринальний аналіз / В. Авер'янов // Проблеми теорії та практики адміністративної юстиції : зб. наук. статей / М. Смокович, М. Цуркантаін. – К. : Юрінком-Інтер, 2012. – 384 с. – С. 23–47.
4. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство : [навчальний посіб-

- ник] / за заг. ред. Т. Коломоєць, Г. Гулевської. – К. : Істина, 2007. – 152 с.
5. Адміністративна юстиція в Україні : [навчальний посібник] / за заг. ред. А. Комзюка. – К. : Прецедент, 2009. – 198 с.
6. Адміністративне право : [навч. посіб.] / О. Остапенко, З. Кісіль, М. Ковалів. – 2-ге вид. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. – 536 с.
7. Адміністративне право : [підр.] / Ю. Битяк (кер. авт. кол.), В. Гарашук та ін ; за заг. ред. Ю. Битяка, В. Гарашука, В. Зуй. – 2-ге вид., перероб. та допов. – Х. : Право, 2012. – 656 с.
8. Адміністративне право України: Академічний курс : [підр.] / Т. Коломоєць. – К. : Юрінком-Інтер, 2011. – 576 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2-х т. : [підруч.] / за ред. В. Авер'янова та ін. – Т. 1. Загальна частина – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007. – 592 с.
10. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С. Стеценко. – Вид. 3-тє, перероб. і доповн. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
11. Адміністративне право України : [підручник] / за ред. Ю. Битяка. – К. : Юрінком-Інтер, 2004. – 544 с.
12. Адміністративне право України : [підручник] / за заг. ред. Т. Коломоєць. – Вид. 2-ге, змін. і доп. – К. : Істина, 2012. – 528 с.
13. Адміністративне судочинство України : [підручник] / О. Пасенюк та ін. ; за заг. ред. О. Пасенюка. – К. : Юрінком-Інтер, 2009. – 670 с.
14. Адміністративний процес України : [навч. посіб.] / А. Комзюк, В. Бевзенко, Р. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.

Ковбасюк В. В. Теоретическая и методологическая основа определения правовой природы отношений в области административного суда

В статье исследуется проблема теории и методологии юридической природы отношений в сфере административного судопроизводства. Исследуются взгляды различных ученых на эту проблематику. Предлагается авторское определение категории «сфера административного судопроизводства». Определяются объекты и субъекты административного судопроизводства. Структурируется категория административного процесса по юридическим и управленческим признакам. Определяется место и роль нормы административного права в системе административного процесса. Сделан первичный научный анализ проблемы соотношения управленческих и административных элементов в сфере административного судопроизводства.

Ключевые слова: теория, методология, юридическая природа, административное судопроизводство.

Kovbasyuk V. Theoretical and methodological basis of determination of legal nature of relations in the field of administrative court

The article deals with the problem of the theory and methodology of the legal nature of relations in the field of administrative legal proceedings. The views of different scholars on this issue are studied. Author's definition of the category of the sphere of administrative legal proceedings is offered. Objects and subjects of administrative legal proceedings are determined. The category of the administrative process is structured according to legal and managerial features. The place and role of the rules of administrative law in the system of the administrative process are determined. An initial scientific analysis of the problem of correlation of administrative and administrative elements in the field of administrative justice is being carried out.

Key words: theory, methodology, legal nature, administrative justice.