

---

**Секція 4**  
**ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ**  
**АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

---

УДК 342.922

*О. І. Харитонова,  
канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного  
та фінансового права ОНЮА*

**ДЕЯКІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ВЛАСТИВОСТЕЙ  
ТА ОЗНАК АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН**

Виходячи з характеристики адміністративного права як права публічного за своєю сутністю, піддавати аналізу визначення поняття та характерних властивостей правовідносин на рівні теорії адміністративного права слід саме на цьому методологічному підґрунті.

Для визначення поняття та правової природи правового відношення, необхідно звернутися до аналізу тих рис, які є визначальними для цієї категорії на рівні галузі адміністративного права (на рівні галузі публічного права).

Передусім, слід звернути увагу на таку характерну рису, властиву для всіх публічних правовідносин взагалі, як те, що вони є свого роду «первинними» стосовно суспільних (владних) відносин. Правові відношення у галузі публічного права взагалі, а отже і в галузі адміністративного права, що є головним проявом права публічного, виникають, змінюються та припиняються тільки на підставі і за умови наявності правових норм, що містяться в актах законодавства, котрі безпосередньо породжують правові відношення і реалізуються через них. Між цими явищами (нормою, що встановлена актом адміністративного законодавства, та адміністративними правовідносинами) існує причинний зв'язок.

Саме у публічних, зокрема, адміністративних, правовідносинах досягається мета правової норми, проявляється її реальна сила та ефективність.

Разом з тим, суспільні відносини у галузі приватного права за певних умов можуть опосередковуватися іншими (не юридичними) нормами. У зв'язку з цим у цій галузі можлива така ситуація, коли цивільні відносини сторін взагалі можуть не потребувати правового втручання. (Можна припустити, що саме у зв'язку з цим у остаточній редакції нового Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р. [1] немає згадки про цивільні «правовідносини», а йдеться про «цивільні відносини» (ст. 1–10), «цивільні права та обов'язки» (ст. 11–14) тощо. Очевидно, цим переслідувалася мета підкреслити відносну незалежність існування цивільних (тобто, приватноправових) відносин від норм актів цивільно-

го законодавства та державного примусу [2; 3]. Адже до регулювання цивільних відносин акти цивільного законодавства, засоби публічного (державного) впливу тощо можуть застосовуватися, а можуть і не застосовуватися, якщо між учасниками таких відносин не виникло суперечки, або суперечка, яка виникла, урегульована за взаємною згодою сторін цих відносин [4; 5].

Учасники правовідносин взаємно пов'язані між собою юридичними правами та обов'язками, котрі у літературі нерідко іменують «суб'єктивними».

З приводу вживання терміну «суб'єктивне право», на мою думку, слід зауважити таке. Як здається, достатньо традиційний термін «суб'єктивне право» вживається, швидше, для того, щоб наголосити на відмінності останнього від «об'єктивного права» або «права у об'єктивному сенсі», котре (теж достатньо традиційно) входило до термінологічного інструментарію правознавців, ніж з метою точної характеристики поняття права, що належить певній особі.

У зв'язку з цим можна припустити, що таке наголошування на «суб'єктивності» або «об'єктивності» права поступово має втрачати сенс, оскільки вже з самого контексту відповідних відносин цілком зрозуміло, чи йдеться про право окремої особи на певну поведінку, чи про сукупність норм та правил поведінки, що встановлені для певної категорії осіб. Скажімо, якщо йдеться про «право посадової особи видавати акти управління», то уточнення «суб'єктивне право посадової особи» тут зайве, оскільки з самого формулювання ясно, що мається на увазі саме повноваження, яке надане посадовцю для виконання його службових функцій.

Тому здається більш виправданим наголошування на відмінностях «суб'єктивного» та «об'єктивного» права, у вигляді загального правила, у загально-теоретичних дослідженнях, де зазначені правові категорії виступають або можуть виступати самостійним об'єктом (предметом) наукових розвідок, як таких.

Коли ж це поняття вживається стосовно окремих галузей права, то більш важливим, на мою думку, було б акцентувати увагу на тому, у якій сфері (галузі) складаються певні відносини (власне, якими є ці відносини — адміністративними, цивільними, трудовими, процесуальними тощо). У зв'язку з цим варто вести мову не про «суб'єктивні права учасників адміністративних відносин», а про «права службової особи в адміністративних відносинах», «права громадянина в адміністративних відносинах» тощо.

Крім того, слід взяти до уваги необхідність уточнення характеру «прав», про які йдеться стосовно учасників відносин. Зокрема, з урахуванням тієї обставини, що деякі права та обов'язки можуть ґрунтуватися не на «нормативному», а на природному праві (або передусім, на природному, а вже на його основі — на «нормативному» праві) доцільним здається уточнення стосовно того, чи йдеться про право взагалі природно властиве людині, чи про право юридичне (закріплене або встановлене відповідними нормами законодавства).

Наприклад, право людини на життя за своєю сутністю є її природним правом. Саме на цій основі воно також закріплене в низці законодавчих актів, виданих державою, а відтак набуло якості права юридичного, можливість реа-

лізації чи захисту котрого вже гарантується засобами публічно-правового характеру.

Встановлення правовими нормами або визнання ними існування взаємопов'язаних прав та обов'язків між окремими суб'єктами, тягне перетворення «звичайних» суспільних відносин у відносини правові, в межах яких юридичному праву однієї сторони кореспондує юридичний обов'язок іншої і навпаки. Тому учасники правового відношення виступають стосовно один до одного як уповноважені та зобов'язані особи. Причому інтереси однієї особи можуть бути реалізованими лише за рахунок, за участі або за посередництва іншої особи.

Отже правове відношення — це завжди двосторонній зв'язок, оскільки сама норма права має характер надання права та покладення зобов'язання: вона завжди одних осіб уповноважує, а інших учасників відповідних відносин — зобов'язує.

Так, норма адміністративного права, надаючи право посадовій особі видавати владні розпорядження, разом з тим, покладає обов'язок виконувати вказівки, що в ньому містяться, на всіх осіб, яким може бути адресоване таке розпорядження (на тих, кому «має право» адресувати розпорядження уповноважена особа). Без такого обов'язку об'єктів управління, котрий кореспондував би праву уповноваженої особи видавати акти управління, розпорядження останньої не мають владного (адміністративного) характеру, а отже видання таких актів не могло б створювати адміністративні відносини.

Адміністративні правовідносини мають вольовий характер.

При цьому «вольовий» елемент тут має багатоаспектну природу і, у всякому разі, — «багатоаспектний прояв».

Насамперед, це пов'язано із такою загальною для правовідносин категорією загальної теорії права, як властивість, котра полягає в тому, що, будучи за своєю сутністю суспільними відносинами, вони, перш ніж виразитися зовні, проходять через свідомість та волю людей. Лише в окремих випадках суб'єкт може не знати, що виявився учасником правовідносин, але й тоді нерідко підставою виникнення правовідносин виступає презумпція того, що він знав або мусив знати про можливість виникнення правовідносин за його участі [6].

Крім того, адміністративні правовідносини є вольовими, оскільки в них через норми права відображується загальна державна владна воля, котра, у свою чергу, є підставою для можливого вираження (конкретизації) державної волі у владному акті, котрий видає уповноважена на те посадова особа.

Нарешті, адміністративні правовідносини органічно є вольовими, оскільки навіть за наявності правової норми вони не можуть бути реалізованими без волевиявлення того з його учасників, який має право (уповноважений) видати владний акт, котрий за своєю сутністю може бути тільки вольовим.

Публічні (адміністративні) правовідносини більш тісно пов'язані з державними інституціями та державним примусом, ніж будь-які інші правовідносини, котрі теж, зазвичай, забезпечуються і охороняються державою на відміну від суспільних відносин, що знаходяться за межами дії права і такого захисту та забезпечення не мають.

Такий зв'язок набирає ознак кумулятивності внаслідок специфічних властивостей публічних правовідносин.

Так, при реалізації прав та обов'язків суб'єктами звичайних (приватних) відносин, держава через свої органи та інституції виступає як своєрідний гарант публічного правопорядку, встановлюючи норми, спрямовані на його підтримання та забезпечення захисту прав учасників правовідносин.

При цьому інтерес держави полягає в тому, щоб соціальні експеси (правопорушення) належним чином припинялися, а їхні наслідки відповідно ліквідувалися (школа була компенсована, винні особи зазнали державного осуду та покарання тощо). Таким чином, захист публічного правопорядку та законності означає, разом з тим, і охорону прав учасників приватних правовідносин.

Разом з тим, у публічних правовідносинах держава та її органи виступають як суб'єкти (учасники) таких правовідносин, наділені владними повноваженнями.

Звісно, держава та інші соціально-публічні утворення можуть виступати і у якості суб'єктів приватних (цивільних) відносин (як передбачено частиною 2 ст. 2 Цивільного кодексу України) [7].

Проте, при цьому держава та зазначені утворення, виступають як учасники цивільних відносин, зберігаючи за собою статус суб'єкта публічного права.

Отже, варто звернути увагу на ту обставину, що при таких ситуаціях держава виступає у подвійній якості.

З одного боку, при визначенні у актах законодавства засад цивільних відносин вона виступає як владний суб'єкт (суб'єкт публічних правовідносин), котрий встановлює порядок і межі здійснення цивільних прав, а надалі забезпечує їх реалізацію та захист за допомогою відповідних інституцій.

З іншого боку, ставши учасником цивільних відносин, держава (як і кожен суб'єкт приватного права) має дотримуватися встановлених чи санкціонованих нею норм та правил поведінки стосовно суб'єктів цих відносин. Проте це не впливає на її правосуб'єктність, соціальне призначення та завдання як суб'єкта публічного права.

Таким чином, у зазначених випадках держава (так само, як і інші владні органи в межах своєї компетенції) одночасно є і суб'єктом приватного права, і суб'єктом публічного права, що наділений владними повноваженнями. Такого не може трапитися з особами приватного права, котрі або виступають суб'єктами цивільних відносин, або приймають участь у публічних відносинах як об'єкт управління і у жодному разі не набувають владних (адміністративних) повноважень суб'єкта державного управління.

З врахуванням зазначених вище властивостей адміністративних правовідносин можуть бути визначені головні ознаки адміністративного правовідношення.

При цьому виходимо з того, що властивості адміністративних правовідносин це притаманні їм внутрішні якості, котрі визначають їхню сутність та характерні риси, а відтак проявляються у зовнішніх ознаках таких правовідносин.

Слід зазначити, що дослідженню зовнішніх ознак у літературі з адміністративного права приділялося чимало уваги.

Зокрема, зазначалося що для «адміністративно-правових відносин» характерні такі ознаки:

- 1) вони виникають в процесі державного управління;
- 2) вони мають обов'язковий суб'єкт — орган державного управління;
- 3) вони за своєю сутністю є відносинами влади — підпорядкування, для яких є характерною юридична нерівність сторін [8; 9].

У дещо іншому сенсі ознаки «адміністративно-правових відносин» характеризувалися таким чином:

- 1) ці відносини виникають в сфері державного управління;
- 2) вони встановлюються між суб'єктами адміністративного права;
- 3) у залежності від співвідношення прав та обов'язків учасників вони поділяються на дві групи: відносини влади — підпорядкування; відносини рівноправності [10; 11].

Не заперечуючи в цілому наведені переліки ознак адміністративно-правових відносин, Ю. М. Стариков, разом з тим, звертає увагу на те, що поміж них не згадується така необхідна риса адміністративно-правових відносин, як вказівка на їхній правовий режим, під яким у даному випадку мається на увазі встановлення гарантій судового захисту прав та інтересів громадян стосовно управління. «Якщо така гарантія судового захисту, — зазначав він, — відсутня, то навряд чи можна говорити про цивілізовані адміністративно-правові відносини...» [12].

Звісно, з цим уточненням, як таким, що має методологічний характер стосовно поняття правовідносин взагалі, варто погодитися. Разом з тим, слід зауважити, що така ознака є загальною для всіх типів правовідносин, оскільки, навряд чи можна оспорювати необхідність судового захисту прав та інтересів громадян в будь-яких інших відносинах.

Загалом же, можна констатувати наявність у працях фахівців у галузі адміністративного права, з одного боку, певної єдності у загальних підходах до визначення ознак адміністративно-правових відносин, а з іншого — відсутність достатньо чіткого і послідовного розмежування властивостей та ознак таких правовідносин.

Враховуючи зазначене вище про розрізнення властивостей та ознак правових категорій як внутрішньої якості та її зовнішнього прояву, можна запропонувати такий перелік ознак адміністративно-правових відносин.

До їх числа, зокрема, належать:

1. Особливості суб'єктного складу. Учасники адміністративно-правових відносин виступають як юридично нерівні суб'єкти, що в майновому сенсі відокремлені одне від одного, а в організаційно-правовому — один з них у конкретному правовому зв'язку підпорядкований іншому.

2. Адміністративно-правові відносини — це правовий зв'язок, що виникає з приводу нематеріальних і матеріальних благ, котрі являють цінність для окремої (приватної) особи і, разом з тим, є предметом публічного інтересу.

3. Відносини сторін регулюються на засадах імперативності приписів норм законодавчих актів та ініціативи (або обов'язку) їхнього застосування тими

учасниками адміністративних відносин, котрі наділені для цього відповідними владними функціями (ініціативою громадянина). Це знаходить відображення у тому, що головною підставою виникнення конкретного правового зв'язку між суб'єктами адміністративно-правових відносин є акт управління, або специфічні спеціальні правомірні дії (адміністративний правочин, адміністративний договір тощо).

4. Учасники цього виду правовідносин виступають як носії адміністративних повноважень і обов'язків, а громадяни, крім того, ще й носіями загальних цивільних прав (у цьому випадку вони можуть бути поіменовані як «суб'єктивні» права, якраз з метою підкреслити їхній загальний, універсальний характер), котрі охороняються та захищаються нормами адміністративного (так само, як і інших галузей) права.

5. Захист суб'єктивних прав і спонукання до виконання адміністративних обов'язків здійснюється за допомогою специфічних адміністративних заходів впливу, а, крім того, також і в загальному судовому порядку.

6. Підстави виникнення, припинення і трансформацій адміністративно-правових відносин відрізняються від юридичних фактів в інших галузях права за видами, змістом і характером правових наслідків. Зокрема, права і обов'язки у галузі адміністративного права виникають (припиняються, змінюються тощо) лише з підстав, прямо (акт управління) або в непрямій формі (адміністративний договір між владними суб'єктами про розподіл або делегування повноважень) передбачених актами адміністративного законодавства. (Цим адміністративно-правові відносини принципово відрізняються від цивільних правовідносин, котрі виникають внаслідок дій суб'єктів цивільних відносин на підґрунті загальних засад цивільного права (законодавства), що породжують відповідні цивільні права і обов'язки).

Таким чином, з врахуванням викладеного вище, адміністративно-правові відносини можна визначити як врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що складаються у галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників (або всі учасники) яких є носіями владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави.

### Література

1. Голос України. — 2003. — 12 берез.
2. Кодифікація приватного (цивільного) права України / За ред. А. Довгерт. — К.: Укр. центр правничих студій, 2000. — С. 41.
3. Довгерт А. С. Підручник з цивільного права: (Рецепція) // Часопис Київського університету права. — 2003. — № 4. — С. 111–112.
4. Цивільний кодекс України: Коментар / За заг. ред. С. О. Харитонова, О. М. Калітенко. — О.: Юрид. л-ра, 2003. — С. 10–20.
5. Цивільний кодекс України: Коментар. — Х.: Одісея, 2003. — С. 7–9.
6. Ойгензіхт В. А. Презумпции в советском гражданском праве. — Душанбе: Ирфон, 1976. — С. 6–22.
7. Цивільний кодекс України: Коментар / За заг. ред. С. О. Харитонова, О. М. Калітенко. — О.: Юрид. л-ра, 2003. — С. 11.

8. Кобалевский В. Очерки советского административного права. — К.: Госиздат Украины, 1924. — С. 30–37.
9. Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова. — М.: Юрид. лит., 1968. — С. 40, 45, 65.
10. Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. — Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1972. — С. 18–31.
11. Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения // Ученые записки Ленинградского юрид. института. — Л., 1954. — С. 41–68.
12. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Пормы. Субъекты. — М.: ПОРМА, 2002. — С. 406.

УДК 347.96

*С. Д. Подлісєв,  
канд. юрид. наук, доцент*

### **УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУСПІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ**

Серед внутрішніх функцій, що їх виконує держава, одна з найголовніших — забезпечення законності і правопорядку, захист законних прав і свобод громадян та організацій.

Для охорони правопорядку, суспільних відносин, контролю за додержанням норм права в нашій країні створені спеціальні правоохоронні органи, які мають певні юрисдикційні та організаційні відмінності. Серед вчених юристів України немає чіткої думки про те, що треба віднести до правоохоронних органів. Вперше в Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р. зроблена спроба визначитись які органи треба залічити до правоохоронних органів. Так, в цьому Законі до правоохоронних органів законодавець відносить органи прокуратури, органи внутрішніх справ, органи служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи юстиції (зокрема, органи і установи виконання покарань, органи державної податкової служби, органи рибної, державної лісової охорони, органи державної контрольно-ревізійної служби та інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції).

Це дозволяє зробити висновок, що до правоохоронних органів законодавець відносить такий державний орган, предмет діяльності якого законодавчо фіксується як його завдання або функції саме охоронного призначення, незважаючи на те, що у назві самого органу це може і не відбиватись. Головне полягає у тому, що правоохоронні функції або завдання, як правило, залежать від участі того чи іншого органу в охороні правопорядку.

Усі правоохоронні органи в своїй діяльності керуються Конституцією і Законами України, зобов'язані поважати права громадян. Під час виконання своїх завдань вони взаємодіють між собою, а також з громадянами, їх об'єднаннями,